

---

# El futuro en la regulación de las telecomunicaciones Unión europea y España

.....  
JOAQUÍN OSA

Director de Regulación. ALO-RSLCom

**Para una lectura útil merece la pena empezar por definir, esto es acotar, el concepto central del artículo: regulación («Acción y efecto de regular», según el diccionario de la Real Academia de la Lengua).**

67

El verbo asociado, regular, podría aplicarse a ...«ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines» según la 3ª acepción admitida en dicho diccionario.

Hago estas observaciones previas, en absoluto baladíes, por dos razones: la primera, para tratar de evitar la tendencia biunívoca y permanente de asociar la razón y objeto del proceso asociado a la liberalización al concepto de reglamentación. La segunda, por romper una lanza a favor de nuestra lengua: muchas voces y plumas se han levantado en contra de la

utilización de esta palabra por cuanto, dicen y escriben, sería un barbarismo anglófilo (proviniente de *regulation*).

No hay tal pobreza en nuestra bella lengua, en todo caso desconocimiento o mal uso. Hablar de reglamentación para referirse al proceso asociado a la apertura o liberalización del mercado de las telecomunicaciones es limitar conceptualmente, más allá de lo necesario, el alcance de las acciones que pretendemos para reducir las al campo del Derecho Administrativo puro y duro.

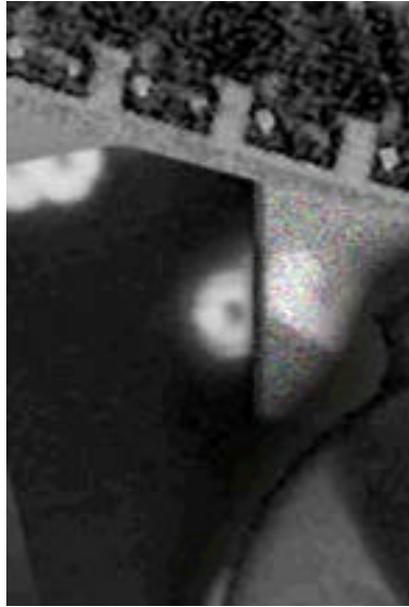
Y todo ello con mayor razón si convenimos que la regulación de un sector de actividad económica puede ir más allá del mero control o ajuste de los aspectos económicos de dicha actividad. Así por ejemplo, la protección de los datos y de la privacidad en los servicios de telecomunicaciones, aun teniendo una clara repercusión económica en la actividad de dichos servicios, no podemos negar que su razón de ser como y los aspectos que regula descansan más en los derechos fundamentales de las personas que en el ajuste o control de la

actividad económica de las telecomunicaciones.

En cualquier caso, nunca deberemos perder de vista el impacto económico de tal tipo de actuaciones, adoptadas dentro de lo que pudiéramos llamar regulación no económica: coste económico de las obligaciones impuestas a las empresas operadoras; pérdida de potenciales ingresos provenientes de actividades vedadas por esta regulación no económica o que hacen nula su rentabilidad, etc.

Así pues nos vamos a limitar a la regulación económica de un sector. Y aún vamos a autolimitarnos más: trataremos básicamente de los aspectos sectorial es y no los generales, comunes a todos los sectores. Los impuestos generales, los aspectos generales de defensa de usuarios y consumidores,... deberán ser tenidos en cuenta pero no son objeto de nuestro análisis.

Así pues, en este artículo entenderemos por regulación el ajuste específico y de los aspectos económicos del funcionamiento del sistema de telecomunicaciones a determinados fines. Eso sí, siendo siempre conscientes como veremos más adelante de la dificultad de establecer fronteras claras.



de calidad/precio y en algunos casos dominar unos mercados claramente prometedores en los que tenían ventaja competitiva.

La gran mayoría de los países han asumido la tendencia dominante de suerte, que en la segunda parte de la década de los noventa, la mayor parte de los países de la OCDE (el 85% del tráfico mundial) iniciaron los procesos de liberalización y la gran mayoría del resto de países lo harán antes del 2.005 (1).

Este proceso que supone la eliminación de las restricciones al establecimiento y operación de redes de telecomunicaciones así como la libertad para ofrecer servicios de telecomunicaciones viene marcado, como regla general, por tres variables principales:

- ✓ Profundidad o alcance. (¿qué?)
- ✓ Ritmo, calendario. (¿cuándo?)
- ✓ Sistema de regulación que lo acompaña (¿cómo?)

En este artículo nos centraremos en ésta última dimensión teniendo presente la interrelación entre las tres: así, por ejemplo, la regulación adecuada dependerá en gran medida de si la apertura es abrupta (todos los segmentos o mercados a la vez) o gradual (por etapas).

Debemos reconocer el fuerte grado de unanimidad en el reconocimiento de la necesidad (2) de que la liberalización vaya acompañada de un adecuado sistema de regulación sectorial (compuesto de normas más órganos para su aplicación), para obtener los mayores beneficios para el ciudadano, así como el papel clave que en el mismo juega la regulación del **acceso** a la(s) red(es) en que se sustenta la prestación de los servicios de telecomunicación: los llamados principios de oferta de red abierta (ONP, *open network provision*) (3).

En las economías de mercado mixto como es la nuestra, los fines que justifican la existencia de una regulación sectorial o específica de una actividad económica se agrupan en dos tipologías:

- Puramente económicas: superación de fallos en el mercado.
- Político-sociales: consecución de objetivos socialmente necesarios que la economía de mercado nunca tiene como fines. El servicio universal de telecomunicaciones sería el ejemplo paradigmático, pero no el único, de este tipo de razones.

### Los desafíos

Así las cosas, cualquier sistema de regulación sectorial se enfrenta en esta fase inicial de la liberalización de su mercado a dos desafíos genéricos, que se darían en cualquier país, y en el caso español a uno añadido.

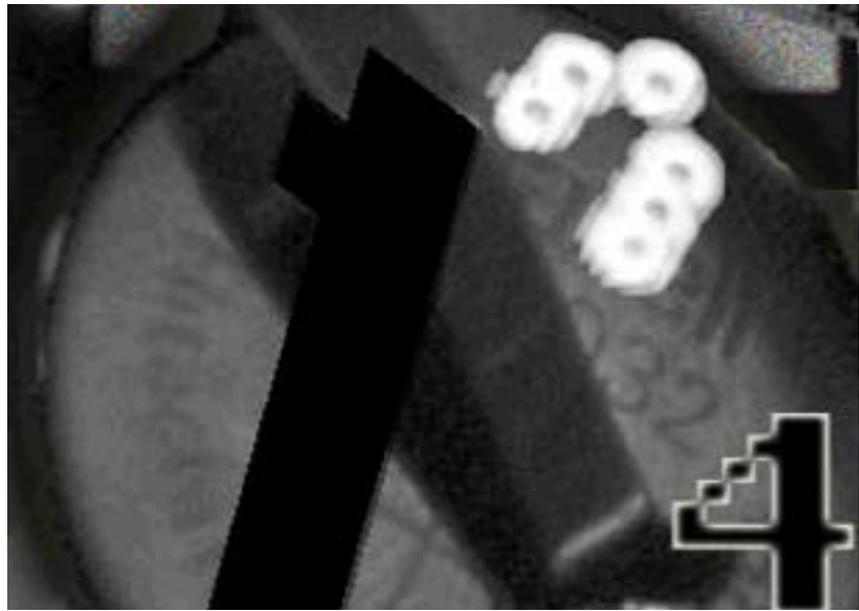
**1) Cómo acertar con el grado de intervención adecuado:** por su propia definición cualquier regulación es per se intrusiva, interviene en el mercado y condiciona las conductas y restringe la libertad de actuación de los agentes del mismo.

El riesgo de efectos negativos por una intervención excesiva aumenta directamente con el grado de discrecionalidad otorgado al órgano regulador (caso de que las reglas sean suficientemente genéricas) y potenciado por la posible existencia de arbitrariedad o parcialidad en el ejercicio de sus funciones o se podrían advertir en las mismas reglas si estas son detalladas.

## La regulación en la liberalización de las telecomunicaciones: desafíos

La quiebra del, así llamado, modelo PTT para la gestión del sistema de telecomunicaciones tuvo su origen en dos motivos principales: el primero, objetivo y publicable aunque aun no demostrado en la práctica, que la evolución tecnológica habría destruido por completo los pilares argumentales del monopolio natural en las telecomunicaciones. El segundo, soterrado, la presión de las empresas multinacionales —secundadas por los gobiernos en los que se asientan sus órganos de decisión— para proveer a sus empresas de servicios en las mejores condiciones

Tampoco ayuda el elevado grado de incertidumbre y el carácter sumamente dinámico de la economía del sector: es posible que aún existan «focos» de monopolio natural (segmentos en los que se den las condiciones objetivas para que la existencia de un solo proveedor sea más eficiente que la de más de uno, p.ej. la subaditividad de costes). En tales casos, el mantenimiento artificial de una apariencia de competencia iría en contra del interés general, al suponer una pérdida permanente del bienestar general. El desconocimiento que el regulador suele tener sobre los costes de los operadores ni siquiera le permite saber cuándo se está equivocando al forzar las situaciones, de modo que actuará económicamente hablando «contra natura», eso sí, sin el mismo saberlo.



**2) Cómo hacer compatible las acciones encaminadas a conseguir objetivos de interés general sin distorsionar la competencia:** No hay excesiva experiencia al respecto, pues todos los países han concentrado sus esfuerzos en la introducción de la competencia, en romper el modelo PTT. En particular, en España, la prestación del servicio universal se ha limitado a la aplicación de una línea continuista (se atribuyó su prestación a Telefónica hasta el 2.005) y no se ha adoptado ninguna medida, o al menos no se puede apreciar resultado alguno, de promoción de los servicios o de extensión de las redes y el acceso; por así decirlo, estaríamos «viviendo de las rentas».

En todo caso algunas situaciones recientes (4) pudieran significar el comienzo de las preocupaciones en España. Es muy probable que una de las consecuencias de la crisis financiera del sector sea el sacar a flote esta dificultad.

Como dijimos, el caso español podría presentar un desafío más como es la falta de experiencia, de cultura, de sistemas reguladores. La primera consecuencia es la falta de creencia en los mismos por parte del ejecutivo, que se traduce en una tendencia permanente a restarle cualquier poder o competencia, a controlarlo o a negarle los medios adecuados para el cumplimiento de sus misiones.

.....

## El marco regulador comunitario

La importancia del marco regulador comunitario viene dada no solamente por su prevalencia sobre la legislación nacional sino por su nacimiento: las instituciones comunitarias jugaron un papel determinante en la liberalización de las telecomunicaciones en Europa.

La estructura y composición, y aún el origen, de las disposiciones en vigor de dicho marco son fiel reflejo de las dificultades y novedad que supuso su adopción. Se pueden agrupar según su finalidad:

**Liberalización:** compuesto básicamente por la llamada Directiva de Servicios (CEE/90/388) que fue modificada en sucesivas ocasiones, la última, mediante la Directiva CEE/96/19, que supuso la apertura completa de todos los mercados de telecomunicaciones.

En esencia se fijaban las fechas de apertura de los diversos mercados (valor añadido, móviles, satélites, telefonía, redes) con algunas medidas de acompañamiento. Tampoco se podía ir más allá porque son directivas de la Comisión al amparo de sus poderes en materia de defensa de la competencia.

**Amonización:** esencialmente, las «directivas ONP»: D. Marco (90/387 modificada por la 95/41); D. de Líneas Alquiladas (92/44 modificada por la 95/41); D. de Telefonía Vocal (96/52 modificada por la 98/10); D. de Interconexión y Servicio Universal (97/33) y D. de Licencias (97/13). Y, recientemente, el Reglamento sobre Bucle Local.

Las materias básicas se refieren a: reglas de acceso al mercado; condiciones de uso de las redes de los operadores, en particular de los que tienen poder de mercado significativo; servicio universal; acceso al bucle de abonado; etc.

Hay multitud de Decisiones de la Comisión adoptadas al amparo de estas directivas.

**Fomento:** materializadas en la disponibilidad de líneas de financiación en los fondos FEDER para su utilización en programas propuestos por los Estados Miembros.

**Las notas generales de este marco serían :** normas generales no detalladas; carácter asimétrico en razón del poder de mercado del operador; frecuentes lagunas normativas; excesivo margen de discrecionalidad, lo que va en contra del objetivo de armonización.

La Comisión Europea ha venido siguiendo muy de cerca el grado de cumpli-

miento y aplicación de este marco (el último informe, el séptimo, se publicó a primeros de noviembre de 2001), lo que le ha permitido estar en disposición de presentar adecuadamente una propuesta de revisión del mismo y de defenderla ante las instituciones legislativas (el Parlamento y el Consejo europeos).

Si al principio, en los primeros informes, se centró más en comprobar que los Estados Miembros habían transpuesto en tiempo y forma las directivas, posteriormente se ha puesto mayor énfasis en trata de comprobar la efectividad de la aplicación del marco de normas: no sólo que están publicadas las disposiciones nacionales sino que se hacen cumplir de forma adecuada.

También se ha ido disponiendo cada vez más de datos que permitieran la comparación en la evolución de parámetros relacionados con la evolución del grado de competencia o con el desarrollo de las redes y servicios. Así, los últimos informes (5) ofrecen una panorámica comparativa, tanto de conjunto como de cada uno de los quince estados miembros.

Finalmente, resaltar que nunca hablamos de un sistema de regulación comunitario sino tan sólo de un marco legislativo: nos falta el órgano regulador europeo. Muchas veces se ha hablado de la necesidad de una ECC (por comparación con la FCC americana) pero ni siquiera en la revisión que pronto verá la luz se ha incluido la creación de esta institución.

•••••

## La regulación de las telecomunicaciones en España

### Legislación

Las elecciones del año 96 dieron lugar a un cambio significativo en la legislación de las telecomunicaciones que hasta entonces estaban enmarcadas en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT, 1987 y sucesivas modificaciones en el 89 y en el 92).

La decidida apuesta inicial por la liberalización del sector se apoyó en el recurso a los Decretos-Leyes y así, el RDL 6/1996, que luego se transformó en la Ley 12/1997 de Liberalización de las Telecomunicaciones supuso, entre otras cosas, la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT, que se constituyó a primeros de noviembre del 96) y la constitución del segundo operador de telefonía fija, basado en Retevisión, hasta entonces monopolio público de la distribución de las señales de radio-difusión y televisión.

Pero el verdadero núcleo del marco legislativo del sector fue la Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones, la LGTel, a cuyo amparo han visto la luz casi una decena de Reales Decretos, más de cien órdenes ministeriales y una miríada de resoluciones, tanto de la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (SETSI) como de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT).

De entre ellos destacan, por su incidencia en el funcionamiento del mercado, el Reglamento de Interconexión (julio, 98) y la OM de Licencias (septiembre, 98).

En pocos años, de junio del 96 a marzo del 2000, el esfuerzo por establecer un marco normativo fue notable, si bien pudiera resultar excesivo, por cuanto introdujo confusión y complejidad y, aunque parezca contradictorio, era incompleto: muchos desarrollos previstos en la LGTel aun no han visto la luz.

A esa etapa de producción trepidante en la normativa le ha seguido, coincidiendo con el cambio de gobierno del 2000, una etapa mucho más relajada pero no por ello el marco normativo español ha ganado en claridad, transparencia o previsibilidad. Al contrario, los cambios normativos introducidos en esta reciente etapa, normalmente a través de Decretos Leyes o de las Leyes de Acompañamiento de los presupuestos anuales, introducen cambios puntuales desordenados, sin un hilo conductor común y generando un inmediato efecto de falta de confianza en el sistema.

Así, por ejemplo, si bien es cierto que finalmente se ha introducido el régimen

de precios máximos (*price cap*) en el servicio final de telefonía fija de Telefónica, este tipo de medidas están claramente diseñadas para aportar estabilidad al proceso de liberalización siempre que el propio régimen de precios sea estable. Evidentemente, el resultado es totalmente contrario (generación de inestabilidad) y de efecto reforzado, por cuanto la desconfianza es doble si, como ha sido el caso, se cambia el régimen tres veces en menos de un año. Se le ha restado todo crédito al régimen de precios máximos.

Se han cambiado, y vuelto a cambiar al año siguiente, los precios de reserva del espectro radioeléctrico (tasa). Esta intervención, ejemplo inmejorable para mostrar los efectos negativos de la interferencia del poder político en la actividad diaria de un sector económico, comportaba cambios enormes, discriminatorios y desproporcionados en el precio del espectro (el precio de la misma cantidad de espectro permaneció invariable o se multiplicó por 33 y al año siguiente se redujo en un 75%, sin que se dieran mayores explicaciones) llegando inclusive a cambiar la propia naturaleza del tributo. En estos momentos se podría decir que más que una tasa se trata de un impuesto especial.

Otro ejemplo del modo de legislar en esta etapa sería el relativo a la apertura del bucle de abonado de Telefónica: aún a pesar de la existencia de un reglamento comunitario (el máximo instrumento legislativo comunitario ya que es aplicable directamente) y de la correspondiente publicación de un sinnúmero de disposiciones nacionales (tanto del Gobierno como de la CMT) lo cierto es que un año después de la fecha en que Telefónica tiene una obligación cierta de atender toda demanda razonable de alquiler (por parte de otro operador) del bucle de abonado..... solo hay diez casos concretos de bucles de abonado que estén en este régimen habiendo desistido la gran mayoría de operadores de intentar utilizar este instrumento de acceso tan potente en otros mercados como el alemán: véase al efecto las tablas comparativas que figuran en los anexos al VII Informe de la Comisión antes referenciado. Es un clarísimo ejemplo de total divergencia entre la realidad (no hay forma humana de alquilar el

bucle debido a la resistencia del operador dominante) y lo dispuesto en la legislación (reglamento comunitario y desarrollo nacional).

Así pues, las notas generales del marco normativo (las reglas de juego) en el momento presente serían: confusión, inestabilidad e imprevisibilidad, características todas ellas que desaniman al inversor.

### Los reguladores

Entendemos por regulador el órgano o instituto encargado de la aplicación de la normativa sectorial. Así se entiende también en relación con el marco comunitario, que ante la evidente falta de la figura del regulador europeo, se apoya en los reguladores nacionales (ANRs).

En consecuencia diremos desde el principio que en España existen varios reguladores nacionales (al menos cuatro) dimensión reconocida por la propia Administración (6) y que no ayuda precisamente a una mayor claridad y eficiencia del sistema:

- La SETSI (adscrita al Mº de Ciencia y Tecnología) que tiene todos los poderes en relación con el espectro; establece normas generales y controla su aplicación.
- La CMT, adscrita orgánicamente pero no funcionalmente al Mº de Economía, cuyas funciones están íntimamente relacionadas con el objetivo de introducir y mantener la competencia en el mercado. Básicamente se centra en las relaciones entre operadores.
- El propio Mº de Economía, que tiene competencia sobre el control de los precios de los servicios finales.
- La Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos, que establece el régimen de control de precios.

Hasta se podría incluir al propio Consejo de Ministros el cual, según la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos-2000, es el encargado de establecer los pliegos y resolver los concursos de concesiones de licencias para servicios que usan el espectro.



En la práctica, los dos órganos reguladores que ejercen mayor influencia en el funcionamiento del mercado son la CMT y la SETSI.

La CMT es un órgano colegiado, formado por un Presidente, un Vicepresidente y siete Consejeros, nombrados por el Gobierno para un periodo (prorrogable) de 6 años, que son renovados por mitades cada tres. Los consejeros no pueden ser cesados por razón de las decisiones en que hayan participado en el ejercicio de su cargo salvo que hayan cometido delito.

Para el ejercicio de sus funciones, el Consejo se apoya en los Servicios que están bajo la dependencia directa del Presidente.

Hasta el momento presente la composición del Consejo de la CMT ha sido acordada entre los partidos políticos de modo que, aquellos que tienen presencia significativa en el Parlamento han visto aceptada su propuesta para designar uno o más consejeros.

Las competencias de la CMT son: otorgar licencias, salvo cuando están limitadas en número, en cuyo caso las otorga el Consejo de Ministro); resolver disputas entre operadores; en materias relacionadas con la interconexión y el acceso a las redes; en asignación de numeración. Si bien

carece de competencias de inspección, sí que puede la CMT imponer sanciones y también establecer normas de carácter general («circulares») aunque no haya sido especialmente pródigo en estas dos funciones. Muy pocas son las sanciones por ella dictadas y aun menos las circulares, la única significativa es la referente a la preselección o preasignación de abonados.

La CMT sigue en la elaboración de su expediente los mismos procedimientos administrativos que la Administración General del Estado; es decir, no dispone de un procedimiento específico, como ocurre con el Tribunal o el Servicio de Defensa de la Competencia.

Solo tiene presencia en la capital de España y está integrada por una plantilla de unas 120 personas (incluidas las asignadas al Consejo) y su contrato es de carácter laboral. Su fuente de financiación principal es la tasa de un 1,5 por mil de los ingresos de todos los operadores (lo que viene a suponer en estos momentos unos 5.000 Millones de pesetas anuales), teniendo la obligación de retornar al Tesoro el excedente que se pudiera producir. Tanto la plantilla como los niveles salariales son determinadas por el Ministerio de Economía.

Una descripción más detallada del estatuto, funciones, estructura y funcionamiento

to de la CMT se puede encontrar en la citada Ley de Liberalización; en el Reglamento de la CMT o en la OM de estructura y funcionamiento de la CMT (abril de 1997). Todo ello completado o modificado en la LGTel y su desarrollo.

**LA SETSI.** Las funciones y estructura aparecen descritas en el RD 1451, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del M<sup>o</sup> de Ciencia y Tecnología y en sucesivas modificaciones o añadidos como, por ejemplo, las Leyes de Acompañamiento. Esencialmente se ocupa de las funciones de inspección del sector; del seguimiento de las obligaciones de servicio público; todas las relacionadas con el espectro de frecuencias; acciones de fomento de las redes y servicios; representación internacional; elaboración de normativa de carácter general; preparación de concursos de licencias, etc.

Tiene una estructura central y periférica (presencia en todas las capitales de provincia) con más de 1.000 funcionarios. El sistema de financiación es el general de la Administración (separación completa entre ingresos y gastos), lo mismo que el sistema de inversiones o gastos. En su funcionamiento se atiene estrictamente a la normativa que afecta a la Administración Central del Estado y su personal, como se ha dicho es funcionario.

**Estructura del marco.** Aprovechando que se van a modificar a la vez todas las directivas se va a implantar una estructura más coherente: las directivas de armonización dispondrán de una directiva marco en la que se establecen los principios y procedimientos generales y luego sendas directivas para las licencias, para la interconexión y el acceso, para los derechos de los consumidores y para la protección de datos.

Asimismo, formará parte del marco, el actual reglamento del bucle y una nueva decisión sobre gestión y uso del espectro radioeléctrico. Por otra parte se dispondrá de un único texto refundido y actualizado de la directiva de liberalización (la llamada «directiva de servicios»).

**Alcance.** Siguiendo la tendencia convergente ya no se restringe al concepto telecomunicaciones sino al, más amplio, de comunicaciones electrónicas, que incluye todo tipo de redes y servicios de este corte; eso sí, excluyendo la regulación de los contenidos.

**Neutralidad tecnológica.** Se pretende que el tratamiento regulatorio que se da a cada red o servicio dependa, más de la situación de competencia en el mercado que del tipo de tecnología que lo sustente. Dicho de otra forma, se acabará la asimetría de regulación entre telefonía fija y telefonía móvil, por ejemplo; o los principios de acceso serán aplicables también a las «set top box» de los sistemas de televisión por cable o por satélite.

**Estatuto de las ANR.** Se enfatiza aún más el carácter de independencia de los reguladores nacionales. Así, una propuesta del Parlamento en segunda lectura (7) exige que esa independencia sea «política y económica». Probablemente lo hayan hecho para compensar el haber tenido que aceptar la limitación del poder de veto de la Comisión Europea en las decisiones de las ANR. Aun así, éstas gozarán de un amplio poder discrecional.

**Operadores con Poder Significativo de Mercado (OPSM).** Su concepto asocia al de empresa dominante, tal como se viene siguiendo en la jurisprudencia sobre competencia. Esto supone que el listón o umbral para ser clasificado en

dicha categoría OPSM sube de altura y su definición implica del carácter imprescindible del análisis de los mercados.

**Determinación de los mercados relevantes.** La Comisión Europea estará encargada de su determinación previa, que permitirá sólo en casos excepcionales; únicamente bajo la tutela directa de la Comisión podrá definir un nuevo mercado. Nos referimos siempre a determinar los servicios, por cuanto la delimitación geográfica de cada mercado sí que será una competencia casi exclusiva de las ANRs.

**Procedimiento para imposición o exención de obligaciones:** En este caso, deberá procederse a un seguimiento constante a nivel nacional, en la forma de análisis de mercados, de la competencia en cada uno de los mercados predefinidos. Será este hecho el que determine si ha lugar a intervenir o a eliminar alguna obligación preexistente. También dicho análisis deberá conducir a determinar, de entre todas las medidas posibles para compensar el fallo que produce la falta de competencia, a determinar aquella de ella menos onerosa para la competencia, es decir la medida proporcionada.

Las consultas o encuestas públicas y la coordinación con los otros ANRs serán obligadas. El poder de veto de la Comisión respecto de las decisiones que adopte una ANR se restringirá a aquellas que puedan afectar al mercado interior.

Finalmente, decir que se da un plazo reducido (dos meses) par la resolución de disputas y que se obliga a establecer un procedimiento de recurso ante las decisiones de una ANR que, a su vez, sea ágil y rápido.

**Derechos de los usuarios y consumidores.** Se tiene la sensación de que el proceso liberalizador se ha hecho de espaldas al ciudadano, al consumidor, atendiendo únicamente los intereses de las empresas, tanto las operadoras como las usuarias, sin que, ni siquiera indirectamente, haya resultado beneficiado de dicho proceso. Se ha intentado reunir en una directiva el conjunto de derechos que pudiera reclamar cualquier consumidor europeo y que la propia competencia deberá asumir como base de partida.

## Cambios en el nuevo marco regulador comunitario

Las instituciones comunitarias están culminando el proceso de revisión del marco regulador comunitario con un doble objetivo: 1) adaptar el marco a una situación cuyo objetivo ya no es la ruptura del modelo PTT sino el mantenimiento de una competencia incipiente y, 2) aprovechar la coyuntura para cambiar aquellos aspectos del marco que habían presentado dificultades o mostrado carencias en su aplicación.

Vamos a señalar aquellos cambios relevantes en relación con los cambios necesarios en el sistema regulador español.

## Adaptaciones necesarias en el sistema español de regulación

Juzgo conveniente una reflexión sobre el modelo de regulación que hemos adoptado en España y ver si es el más adecuado. Felizmente concurren diversas circunstancias que abogan por ello: la necesidad de trasponer el nuevo marco con sus nuevas directrices; la próxima renovación de más de la mitad de los miembros del Consejo de la CMT; los efectos de la crisis financiera en el sector; la necesidad sentida de recuperar la confianza en el sistema... Es el momento adecuado de sentarse a pensar y debatir amplia y públicamente durante unos meses y adoptar las decisiones más adecuadas.

A pesar de que los grandes temas a tratar suelen estar íntimamente relacionados se puede intentar una relación no exhaustiva:

**¿Cómo conseguir mayor estabilidad en la legislación?** A fin de restaurar la confianza en los inversores, sería conveniente que los poderes legislativo y ejecutivo refrenaran su querencia a intervenir en la definición concreta del marco normativo. Se deberían limitar a establecer unos objetivos, y unos medios para conseguirlos; a dotar de los medios suficientes al órgano u órganos reguladores y a llevar a cabo el control, en tiempo y forma, de la responsabilidad exigible a los reguladores. Control que debe ser llevado a cabo sin que suponga una interferencia en su actividad cotidiana o un recorte tal a libertad en el ejercicio de sus funciones que suponga la pérdida de su independencia.

Con esto no quiero decir que no tenga que haber normas generales con el suficiente detalle para asegurar una adecuada transparencia en el acceso y funcionamiento de los mercados. Tan solo, que sean los órganos reguladores los que establezcan las normas de detalle.

### **El estatuto del (de los) regulador(es).**

Para que esa nueva dimensión de independencia del poder público que propone el Parlamento europeo no venga a ser un pésimo remedio a la actual situación de control político del regulador, para



que el sistema no acabe en pura arbitrariedad y tecnocracia es conveniente, primero, que esa independencia sea real y que el regulador (o reguladores) rindan cuentas del grado de cumplimiento de los objetivos que se le hayan señalado.

Esto se traduciría: en la dotación de los medios materiales y humanos suficientes y de la autonomía en su gestión y utilización como, por ejemplo, la eliminación de cualquier dependencia del ejecutivo en la fijación de su plantilla de personal o del nivel salarial, en suma, libertad en la utilización de los medios de los que teóricamente puede disponer; en el establecimiento de unos procedimientos internos y externos ágiles, y en la obligación de presentar informes de forma periódica al parlamento.

Asimismo será necesario, y ahora ya obligado porque los establecerá la directiva marco, introducir mayor transparencia en el funcionamiento del regulador (no solo me refiero aquí a la CMT, también y con mucha mayor razón en este terreno estoy hablando del futuro órgano encargado de la planificación y gestión del espectro de frecuencias, por ejemplo) y una mayor coordinación con los reguladores de otros Estados miembros.

Finalmente, será conveniente que el nombramiento de las personas órganos de decisión del regulador (o de los regulado-

res) se ajusten realmente a los principios de mérito y capacidad: ni los métodos de nombramiento de los órganos actualmente integrados en la Administración Central del Estado ni los nombramientos de los miembros del Consejo de la CMT parecen conformes con esos principios ni mucho menos con la obligación comunitaria de independencia política y económica.

**¿Concentración en los órganos reguladores? ¿Hasta dónde?** En el panorama europeo existe toda la gama posible: desde países en los que hay un único órgano regulador (Alemania por ejemplo) con competencia en la aplicación de todos los aspectos, incluido lo relacionado con el espectro, a otros países en que hay tanta o más atomización que en España (por ejemplo en UK). Sin embargo, hay una tendencia clara a la convergencia, a la concentración de medios, también aquí: recientemente se ha llevado a cabo una consulta pública en UK para tratar de optimizar los recursos.

Inclusive podríamos llegar a cuestionarnos si no es conveniente pasar los límites de nuestro sector, si no sería más adecuado disponer de un órgano regulador que incluya también otros sectores como energía, por ejemplo.

La experiencia habida en estos últimos años avalaría el que se tendiera a establecer un único órgano regulador y espe-

cífico para las telecomunicaciones; el modelo alemán sería el referente.

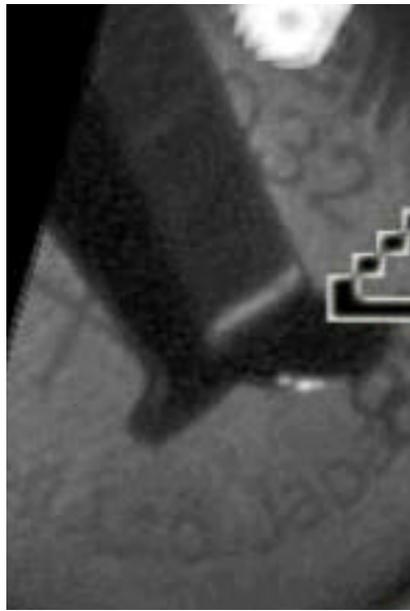
Las recientes experiencias habidas en lo que afecta a enfoques diferentes de los diversos órganos reguladores (CMT/SETSI) en relación con la utilización de recursos escasos e interpretación de la legislación dan a entender que la existencia de una sola voz en este terreno sería imprescindible para intentar una mínima estabilidad y previsibilidad regulatoria.

Por otra parte, la especialización en el ejercicio de las funciones reguladores es lo bastante fuerte en este campo, el de las telecomunicaciones, como para exigir que en estas etapas iniciales se disponga de un órgano ad hoc. Es esencial la rapidez en la adopción de medidas (más aún en las cautelares) y esto solo se puede conseguir de esta manera. Es posible que cuando el sector está más disciplinado y se haya conseguido un mínimo de estabilidad en el mantenimiento de una competencia efectiva se pudiera llevar a cabo una concentración en un órgano pluri-sectorial y que el resultado del proceso fuera, en su conjunto, positivo en relación con el concepto de coste/beneficio.

**El análisis de los mercados, factor clave de la futura regulación.** Cualquier medida que pretenda adoptar el regulador en relación con la imposición o exención de obligaciones a los operadores deberá adoptarse en el momento oportuno y sin dilaciones, de forma transparente (pública) y debidamente motivada.

Para ello será esencial la observación y análisis permanente de los mercados que previamente hayan sido definidos. Estas exigencias requerirán que el órgano u órganos reguladores mejoren ampliamente sus capacidades en este terreno. Es dudoso que, dada la situación actual, ni la CMT ni la SETSI estén en disposición de poder cumplir con los plazos y garantías que la nueva regulación impone al regulador en el ejercicio de sus funciones.

La necesaria independencia del órgano regulador sólo producirá los frutos adecuados si viene acompañada por el establecimiento de un método para evaluar el funcionamiento de dicho instituto y que esté en las manos de quien tenga la responsabilidad de su control, sea el Parla-



mento (lo que parece más adecuado), sea el ejecutivo.

Tanto la inactividad como la potencial arbitrariedad, amparadas en la inamovilidad de los cargos nombrados, tan necesaria por otra parte para garantizar la independencia e imparcialidad de este tipo de órganos, se verán limitadas si el órgano regulador periódicamente rinde cuentas de forma pública y transparente y con arreglo a unos objetivos establecidos previamente.

## Conclusiones

La crisis desatada en el sector es un caldo de cultivo apropiado para que se cuestionen todos sus pilares, en particular el sistema de regulación sectorial.

En el caso español, la falta de «cultura» de agencias reguladoras y la propensión del poder político a intervenir y controlar directamente el máximo posible de sectores económicos plantean fuertes obstáculos para la consecución de los objetivos de liberalización e introducción de competencia efectiva y duradera.

En el panorama próximo, se dan las circunstancias para poder corregir los errores en que, por desconocimiento y novedad, se hubiera incurrido en esta etapa inicial. Para lo cual, lo más conveniente

es abrir un periodo de consultas antes de la toma de decisiones.

El sector de las telecomunicaciones, más aún si lo extendemos al de las comunicaciones electrónicas, verdadero soporte de la sociedad del conocimiento, tiene una importancia tal en el futuro de las sociedades modernas que merece la pena el intentar establecer un sistema de regulación (normas, más órgano regulador) que ofrezca credibilidad.

Es una segunda oportunidad que se nos ofrece y que no podemos desaprovechar, a pesar de que presente mayores dificultades que en otros países de nuestro entorno en los que se ha establecido una incipiente competencia, al tiempo que se han mejorado los niveles de desarrollo de los servicios y las redes de telecomunicaciones (ver los anexos al VII Informe de aplicación del marco comunitario de telecomunicaciones antes referido).

Unificación, independencia, responsabilidad y profesionalidad serían las notas características de cualquier intento de éxito en esta iniciativa.

## Notas

- (1) Compromisos adquiridos en el seno de la OMC con ocasión de la firma del 4º Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios (GATS).
- (2) «Comunicación sobre la aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones. Marco jurídico, mercados de referencia y principios», apartado 14, DOCE C 265 de 22/07/98.
- (3) «Competition in Network Industries», artículo de M KLEIN en el Libro *The Private Sector in Infrastructure*, The World Bank Group, Washington, 1997.
- (4) En particular, el reciente intento de sustituir el sistema TRAC (que provee el acceso a 254.000 abonados como parte del SU) por otro que permita acceso a Internet y, asimismo, las dificultades en cifrar el déficit del SU y determinar su financiación.
- (5) Todos ellos disponibles en la página de la Comisión.
- (6) En el informe presentado por el Gobierno español para el VII Informe de la CE sobre la aplicación del marco comunitario de telecomunicaciones.
- (7) Informe PAASILINNA, Enmiendas en segunda lectura a la Posición Común del Consejo sobre la Directiva Marco, Enmienda al Considerando número 11.