
El equilibrio entre los diferentes niveles regulatorios de las telecomunicaciones en el nuevo marco de la UE

.....

JUAN IGNACIO SÁNCHEZ-PIÑOLE

Ingeniero Superior de Telecomunicación y licenciado en Derecho

IÑIGO HERGUERA

Universidad Complutense de Madrid

Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones (GRETEL)

La figura de las autoridades nacionales de regulación fue introducida por el ordenamiento de las Comunidades Europeas a partir de 1990 para ayudar a pasar, de una situación en que las Administraciones de los Estados

119

miembros eran a la vez prestadoras y reguladoras de unos servicios calificados como públicos, y entre los que se encontraban los telefónicos, a un nuevo escenario en que dichos servicios y las redes de soporte, así como los nuevos servicios facilitados por la evolución de la tecnología, fueran prestados en régimen de competencia interna en cada uno de los Estados.

La separación de ambos tipos de actividades hacía precisa la aparición de entes exclusivamente reguladores, de los que los Estados no disponían. A dichos órga-

nos se les denominó autoridades nacionales de reglamentación (ANR) (1).

Sus funciones no fueron objeto de ningún texto normativo exclusivo. Por el contrario, sucesivas Directivas desgarraron aislada y sucesivamente sus misiones en relación con su propio ámbito, hasta conformar un paquete suficientemente amplio.

La idea inicial de que cada Estado tuviera una única autoridad reguladora fue pronto desechada ante la presión de los Esta-

dos y sus propias estructuras administrativas internas, tanto territoriales como funcionales, que lo hacían inviable.

Cada Estado miembro, en la transposición a sus respectivos ordenamientos tras crear un órgano específico como Regulador de Telecomunicaciones con nombres diversos, distribuyó las funciones mencionadas en las Directivas entre ese órgano recién creado, el poder ejecutivo personificado en algún Ministerio y, en ocasiones, mantuvo las misiones que venían desempeñando órganos específicos en

tareas como la asignación de frecuencias para determinados usos (2).

El equilibrio institucional entre los diversos órganos reguladores ha sido fundamental en la consecución de mercados de telecomunicaciones más abiertos y competitivos. Estos órganos son básicamente: el Ministerio (Gobierno) directamente implicado en la ordenación del sector para el diseño de aspectos relacionados sobre todo con la entrada de operadores en los mercados, diseño de la cobertura y financiación del Servicio Universal y métodos de asignación de licencias, la ANR nacional con competencias en la implementación del marco regulatorio ya definido y promotor y vigilante de medidas de defensa de la competencia, y la Comisión Europea (y el Consejo) como verdaderos diseñadores del marco global de ordenación del sector.

•••••

Convergencia tecnológica

Pero en el mismo período 1990-1998, la tecnología generó unas posibilidades de prestación de servicios y de establecimiento de redes que jamás habían sido imaginadas. Comenzaron a emplearse de modo generalizado fuera del mundo exclusivamente informático señales digitales en lugar de las tradicionales analógicas, surgió imparable la necesidad de establecer comunicaciones rápidas entre ordenadoras, se hizo uso común de la informática distribuida y se establecieron de modo progresivo redes locales cada vez con mayores exigencias, y los avances en microelectrónica facilitaron la introducción de potencias de cálculo y procesamiento a niveles jamás imaginados.

El convencimiento de los operadores tradicionales de telefonía, que habían estado operando en régimen de monopolio, de la importancia empresarial de prestar servicios de transmisión de datos, la incorporación de la informática a la operación y gestión de las redes de telefonía, la introducción de algoritmos de



compresión de señales, las nuevas técnicas de modulación y, en definitiva una explosión impensable de la tecnología, llevaron a las instituciones europeas a la convicción de que era preciso replantear todas las cuestiones regulatorias de unos servicios cada vez más próximos en tecnología.

En el nuevo escenario, los servicios multimedia eran reales, haciendo saltar las anteriores barreras entre las telecomunicaciones, la informática y lo audiovisual, entendiendo por esto último las prestaciones de servicios de imagen y sonido en cualquiera de sus formas. Asimismo convergían las redes, que pasaban a ser multiservicio, sus formas de prestación basadas en plataformas, se alteraba la cadena de valor, y el suministro de contenidos tomaba una importancia desconocida. La radiodifusión digital y la televisión terrestre digital iniciaban su andadura, presentando competencia como posibles operadores de comunicaciones.

Finalmente, el crecimiento de Internet, definida ésta como red de comunicaciones constituida por miles de redes de comunicaciones que utilizan protocolos comunes de bajo nivel, planteaba a las instituciones comunitarias un reto con unas implicaciones de una naturaleza todavía no exploradas en su totalidad.

Todo ello desde una posición cuyas estructuras establecidas para el tránsito desde el monopolio de la telefonía fija hacia una cierta competencia no habían alcanzado todavía el deseado grado de madurez. La organización de esos nuevos mercados empleando mecanismos que, como las Autoridades nacionales de reglamentación, anteriormente habían mostrado hasta ese momento su utilidad, constituía una opción razonable.

•••••

Necesidad de un nuevo marco

Tras una serie de documentos de reflexión de la propia Comisión que trataban de conseguir identificar las ideas e intereses de los agentes económicos, expertos y otras instituciones, la Comisión planteó un paquete de cinco Directivas para regular, en el nuevo escenario, todos los servicios disponibles al público y todos los tipos de redes que los soportaban.

Es de destacar que el tema contenidos quedó fuera del marco regulatorio. La justificación para ello partía por una parte de que la consulta pública llevada a cabo había dado un resultado claro de que debería partirse de la situación existente y desde ella construir el nuevo entramado regulatorio. Pero oculto detrás de este planteamiento, también estaba que el mundo audiovisual estaba y sigue estando en muy pocas manos y estas tienen unos lazos especiales con los poderes públicos de los Estados y que cualquier intento por parte de las instituciones comunitarias de rozar las posiciones actualmente establecidas sería objeto de inmediato rechazo por los poderes mediáticos.

La consulta había dejado también suficientemente clara la posición de los agentes de los tres sectores involucrados de que la tecnología había llevado a la convergencia a las redes, que prestaban cualquiera de los servicios posibles, y que deberían darse los primeros pasos de regulación exclusivamente en este terreno.

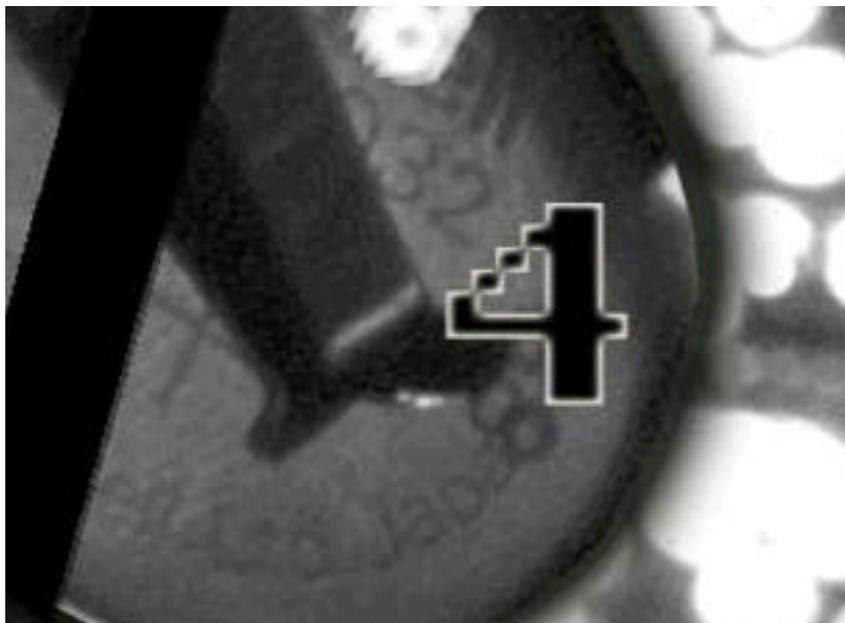
El paquete de Directivas está formado por una Directiva sobre acceso e inter-

conexión de redes, una sobre servicio universal y derechos de los usuarios, una sobre autorizaciones, una sobre competencias en los mercados de servicios, una sobre protección de datos personales, y una, denominada marco, en la que centraremos a partir de ahora nuestra atención.

Además de la convergencia de las actividades del sector, el nuevo paquete regulador propuesto recoge otra dimensión regulatoria crucial, a la cual se adapta: el desarrollo de la competencia. El proceso liberalizador, común a toda la UE, comienza por escoger una fecha más o menos común a todos los procesos, en 1997, y desde entonces se ha observado el desarrollo de la competencia a nivel de servicios de larga distancia, la entrada significativa en la prestación de muchos tipos de servicios, y el desarrollo del mercado de la telefonía móvil. En general, se observa que, después de casi cuatro años de liberalización, hay mercados donde la competencia empieza a funcionar.

Este hecho tiene una implicación fundamental para el modelo regulador escogido inicialmente: la fase de transición hacia la competencia, en un conjunto reducido de servicios, ha dado paso otra fase donde la regulación asimétrica deja de tener tanto sentido y se entiende que se debe dejar a la libre iniciativa e incentivos del mercado la asignación de recursos, el establecimiento de precios, las decisiones de entrada y de fusiones, y la implementación de innovaciones y desarrollos tecnológicos.

Como consecuencia, en el nuevo paquete regulador se establece con claridad que las decisiones de regulación, entendidas como restricciones al comportamiento del operador histórico o incumbente, podrán ser adoptadas solo si la ANR considera, a través de un análisis del mercado, que ese segmento del negocio no goza de condiciones de competencia efectivas y previa determinación del operador (u operadores) que ostenten posiciones de dominio que dificulten el desarrollo de la competencia a medio plazo. En otras palabras: se pasa del énfasis en la regulación ex-ante, a un control de tipo ex-post de las condiciones de competencia vía la legislación europea de defensa



de la competencia (Art. 81- 86 del Tratado de la Unión).

Este cambio regulatorio es muy significativo y supone una adaptación de la regulación económica a cambios, ocurridos en el sector, en parte provocados por la regulación hasta hoy aplicable. Además, cualquier modelo regulatorio tiene pros y contras. Más en concreto, el modelo elegido para la apertura de las redes fijas de banda estrecha de los operadores históricos ha sido necesariamente asimétrico desde el inicio, en tanto que el coste de eficiencia y de incentivos ha recaído sobre los operadores históricos. A medida que los mercados, al menos en cuanto a los servicios finales, van madurando en competencia, es previsible que esta asimetría regulatoria se vaya eliminando.

Una de las Directivas del paquete, denominada Directiva Marco, contiene, entre otros puntos clave, el papel que desempeñarían en el futuro las autoridades reguladoras. A estas misiones nos referiremos a partir de ahora.

•••••
Directiva marco

La Directiva marco establece una lista tasada de principios y objetivos que deberían guiar las actuaciones de estos entes regu-

ladores. Los principios de actuación de las ANR son básicamente la proporcionalidad y la neutralidad respecto de la tecnología. En cuanto a los objetivos de las ANR, la Comisión Europea establece con claridad dos principales que se complementan entre sí: 1, conseguir un mercado abierto y competitivo sin falseamiento ni restricciones y 2, contribuir al mercado interior suprimiendo obstáculos al suministro de redes y servicios a nivel europeo, fomentar el desarrollo de redes transeuropeas y la interoperabilidad de sus servicios y evitar posibles tratamientos discriminatorios entre operadores y empresas.

El último objetivo sería defender los intereses de los ciudadanos velando por que todos tengan acceso asequible a unos servicios mínimos, protegerles en su relación con los suministradores, facilitando la resolución de litigios, garantizar la existencia de un nivel alto de protección de sus datos personales, exigiendo la transparencia en las tarifas y teniendo en consideración las necesidades específicas de ciertos grupos sociales, en especial de los discapacitados.

Como ya hemos mencionado, los instrumentos regulatorios en manos de las ANR para lograr sus objetivos son dos:

1) La imposición de obligaciones o restricciones al comportamiento de los operadores establecidos, o regulación exante.

2] El control de la defensa de la competencia, o regulación ex-post.

Pero cada instrumento puede ser implementado con ciertas restricciones. La Comisión Europea busca minimizar la carga regulatoria sobre los operadores y consciente de que la regulación, que tiene el objetivo básico de crear condiciones de competencia efectiva, debe cambiar a medida que el objetivo básico se va alcanzando, propone un marco flexible en donde la ANR puede hacer uso de instrumentos de intervención diferentes para circunstancias de mercado distintas.

El instrumento fundamental será el Análisis del Mercado, una evaluación periódica que cada ANR deberá realizar para los mercados (previamente definidos por medio de una Recomendación de la Comisión Europea) sobre el grado de competencia existente en cada uno de ellos.

Solo si la ANR establece *que* un mercado concreto no funciona en competencia efectiva, y solo si identifica a los operadores con posición de dominio que dificultan la consolidación de ese mercado en competencia, podrá la ANR utilizar el instrumental de obligaciones impuestas ex ante a los operadores que considere tienen PSM (peso significativo en el mercado). De otro modo, el único control que la ANR podrá ejercer sobre ese mercado será el de anti-trust, o de tipo ex-post.

Para determinar operadores con PSM, la Comisión ha diseñado en el paquete regulatorio una propuesta de principios de defensa de la competencia, que en general son los recogidos en los Artículos 81-86 del Tratado de la Unión, varios Reglamentos (en especial de concentraciones y de restricciones verticales) y, en general, el cuerpo doctrinal que la Comisión y el Tribunal de Justicia Europeo han ido creando a lo largo de más de 40 años de práctica anti-trust en la UE.

Hay que resaltar que la dominancia, o PSM, ya no se determina de un modo automático por disponer una empresa de más del 25% de la cuota de un mercado relevante, sino que se identificará con la verdadera capacidad de ejercitar

el poder de mercado por parte de un (o de varios) operador. Asimismo, se amplía la dominancia al recoger la posibilidad de que ésta se desarrolle en conjunto con otras empresas (posibilidad ya recogida en decisiones de la Comisión Europea en otros sectores) y se observa la posibilidad de dominancia multi-mercados, la cual es crítica en algunas circunstancias en un sector integrado verticalmente.

La delimitación de los mercados relevantes, a efectos de la aplicación de posibles medidas regulatorias, será elaborada, de acuerdo con esta Directiva, por la Comisión Europea por medio de una recomendación.

En cualquier caso, se ha introducido un mecanismo de coordinación de decisiones (de consolidación del mercado interior, Art. 7 en la Directiva Marco), por el cual se coordinan y fiscalizan las decisiones de cada ANR por parte de la Comisión, para lograr así una coherencia en la aplicación del marco normativo.

Este mecanismo obliga a una ANR, si va a tomar medidas sobre una serie de temas en los que pudiera incidir de modo significativo en un mercado, a poner su proyecto con la oportuna justificación a disposición del resto de las ANR, y por supuesto, de la Comisión durante un mes, para que le sean realizados comentarios. En decisiones referidas a dos temas específicos, La Comisión Europea se guarda el derecho a vetar la decisión de la ANR. Estos temas son:

- Decisiones relativas a una delimitación del mercado relevante diferente a la ya realizada en su listado por parte de la Comisión Europea en su recomendación.

- Decisión de una ANR relativa al dominio o no (posesión de PSM) de un operador (o varios) en un mercado concreto.

Si alguna de estas decisiones referidas fuera considerada por la Comisión Europea como que afectan al comercio intracomunitario, que pueden obstaculizar el mantenimiento de un mercado integrado o bien que van contra el espíritu de los

objetivos del Tratado de la Unión, entonces la Comisión podrá, en el plazo de dos meses, argumentar, y de hecho paralizar «sine die», la implementación de la decisión por parte de la ANR. Por tanto, los poderes de veto de la Comisión son muy importantes incluso pueden llegar a vetar la aplicación de medidas que atenten contra el espíritu de las Directivas.

En otros temas que no sean los especificados, la ANR puede implementar su decisión, aun a pesar de que la Comisión Europea, o bien otra ANR de distinto país, haya manifestado objeciones sobre la idoneidad de la medida.

En síntesis, la Comisión Europea puede paralizar por un máximo de dos meses cualquier decisión de una ANR de un Estado Miembro referida al sector. Todas las ANR se comprometen, además, a notificar a la Comisión cualquier medida que vayan a adoptar. En cuanto al poder de veto, la Comisión ha logrado mantener, como hemos visto más arriba, el poder de vetar ciertas decisiones de una ANR.

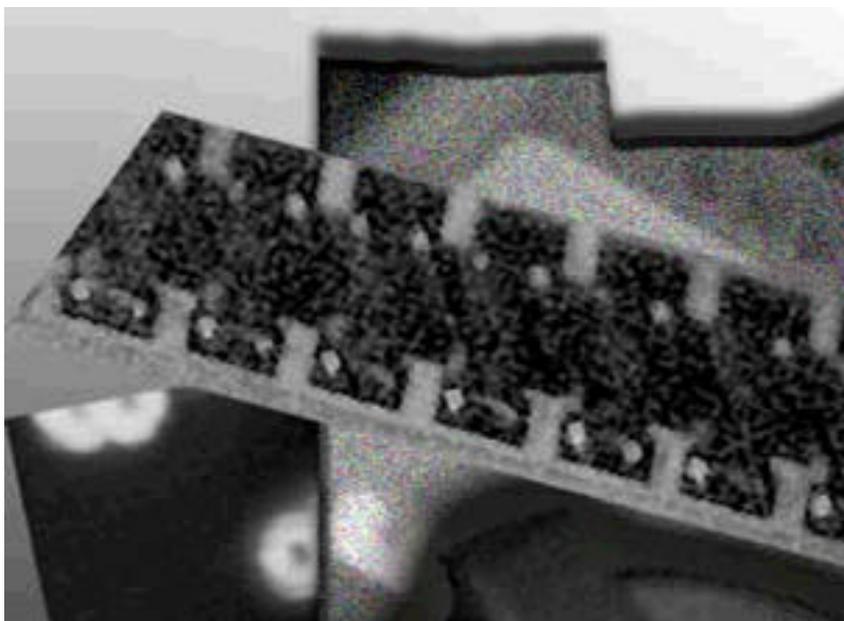
La propuesta de creación de un órgano supra-comunitario con potestad para detener y coordinar decisiones nacionales, el Grupo de Alto Nivel de Comunicaciones, ha sido rechazado por los Estados Miembros. La creación de este órgano hubiera sido un paso previo hacia el regulador único europeo.

La síntesis alcanzada en este proceso de codecisión refleja, por un lado, el difícil equilibrio entre el principio de subsidiariedad (defendido por el Consejo y los países miembros) y el principio de armonización, necesario en este sector globalizado, defendido por la Comisión Europea.

Finalmente, si la ANR pretende seguir adelante con su proyecto, pese a las observaciones que le han sido realizadas, informará de sus motivos a la Comisión.

Este mecanismo de coordinación, con una potestad interventora muy importante de la Comisión, ha quedado, a lo largo del proceso legislativo, bastante «descafeinado».

En todo el proceso de codecisión de este paquete regulador, la posición de los Estados miembros ha reducido el papel interventor de la Comisión, defendiendo a sus autoridades nacionales de la subordinación a que les sometía el texto de la propuesta de Directiva (3). Si bien esto parecería reforzar las posiciones de independencia de las autoridades nacionales también es cierto que en los países cuyos Gobiernos, a través de funciones de los Ministerios implicados, son muy importantes, se están evitando la posibilidad de que decisiones relevantes de sus autoridades a favor del mercado pudieran ir contra intereses considerados nacionales, o lo que es lo mismo, tratan de defender el ámbito nacional de decisión.



• • • • •

Directiva de autorizaciones

La propuesta de Directiva sobre autorizaciones atribuía a las autoridades nacionales el control de la intención de los operadores de iniciar sus actividades de redes o servicios de comunicaciones, el control del cumplimiento de las obligaciones que les pudieran ser impuestas de modo específico, adicionales a las de la autorización general o de los derechos de uso de frecuencias o números.

Esta propuesta, modificada tras su paso por el Parlamento, ha sido objeto de modificaciones en el texto final de la directiva, de modo que quedarían afectadas las actuaciones de las ANR.

Una de ellas podría hacer prevalecer los criterios de los Estados miembros en la asignación de frecuencias a los proveedores de servicios de radio difusión y televisión, basándose en objetivos de interés general, es decir podría ser eximidos de aplicar procedimientos normales de asignación que deberían ser abiertos, transparentes y no discriminatorios.

Estamos aquí ante una hipotética pérdida de autonomía de los entes reguladores en

un tema como la transmisión de contenidos, en el que los Estados defienden su potestad de intervención en materia audiovisual que conforma, como está suficientemente comprobado, la opinión pública política de sus ciudadanos.

Tasas. Otra variación se ha referido a la recuperación, a través de tasas administrativas, de los costes incurridos por las autoridades nacionales al otorgar autorizaciones generales. Los conceptos manejados por la Comisión y el Parlamento han sufrido un importante recorte. El afán recaudatorio de los Estados ha quedado puesto de manifiesto, al llegar a eliminar un umbral mínimo que se había establecido, por su distribución en función del volumen de negocio.

La Posición Común ha introducido una mención a la función de las autoridades nacionales de publicar un resumen anual de estos costes y la recaudación obtenida, que no se encontraba en la Propuesta de Directiva.

Cánones. El intento de la Comisión y el Parlamento de que todas las medidas relativas a la imposición de cánones por uso de frecuencias, numeración o derechos para realizar instalaciones fueran sometidas al procedimiento de transparencia de la Directiva marco fue también abortado por el Consejo.

Este recorte de facultades, que en principio parecían residir en las autoridades reguladoras, al estar sometidas al procedimiento de transparencia, quedaban indirectamente bajo la competencia de la Comisión. No hay otra interpretación posible que la defensa de los poderes públicos nacionales frente a los de las autoridades nacionales y finalmente de la Comisión.

• • • • •

Directiva de acceso e interconexión

De todas las funciones que se encomendaron a las ANR en las diversas Directivas que guiaron el proceso de liberalización, la figura de la interconexión entre redes para conseguir la interoperabilidad entre servicios y la figura del acceso a las redes para ser beneficiario de sus prestaciones han constituido, hasta la fecha, su actividad más importante.

En el nuevo escenario, en el que se tratan de forma análoga todas las clases de redes, era preciso que las obligaciones de interconexión, que estuvieron durante la fase de transición a la competencia limitadas a los servicios de telefonía fija, se extendiesen al resto de servicios. Esta fue la idea que inspiró la propuesta de Directiva de acceso e interconexión.

Las ANR deberán garantizar el acceso y la interconexión entre operadores (los usuarios locales no están incluidos) cuando fracasen las negociaciones comerciales entre las partes; todo ello, dentro de los principios establecidos por el Derecho comunitario de la competencia. La imposición de obligaciones de acceso e interconexión se producirá solo cuando estos principios anti-trust, que intervienen típicamente a posteriori, no permitan alcanzar los objetivos deseados.

Las ANR seguirán velando porque la serie de obligaciones establecidas dentro del marco anterior sigan vigentes hasta que se compruebe la existencia de competencia efectiva, con lo que se conseguirá la continuidad de los acuerdos ya existentes.

El mantenimiento del equilibrio entre el derecho de un operador a explotar en beneficio propio sus instalaciones y el derecho de los operadores entrantes a acceder a recursos que les son esenciales para suministrar sus servicios constituye otra actividad relevante de las Autoridades nacionales en el nuevo escenario.

Partiendo de que la expresión «peso significativo en el mercado» ya no tiene el contenido que tenía durante la transición a la competencia, las autoridades reguladoras podrán establecer a los operadores notificados como tales (4), obligaciones ex ante, una o varias, sobre separación contable de ciertas actividades, desintegración vertical, establecimiento de tarifas, contabilidad de costes, no discriminación a terceros, transparencia, así como permitir el acceso a elementos específicos de sus instalaciones y recursos o servicios asociados de red.

La Directiva ha reforzado las competencias de intervención sobre las empresas. Las ANR podrán intervenir de oficio si estuviese justificado o a petición de cualquiera de las partes. Las ANR pueden imponer obligaciones a las que controlasen el acceso a usuarios finales y pudieran hacer peligrar la conectividad extremo a extremo, sobre las guías electrónicas de programa y las interfaces de los programas de aplicación, independientemente de que un operador no haya sido notificado como con peso significativo en el mercado.



La Directiva atribuye a las ANR la facultad de que establezcan condiciones técnicas u operativas a proveedores y beneficiarios para el acceso a ciertos recursos asociados.

Se señala también la obligación de las ANR de revisar la actual situación del mercado, tanto en relación con los sistemas de acceso condicional como en el mercado de acceso e interconexión, y retirar o modificar las obligaciones vigentes si los operadores no tuvieran ya peso significativo.

La imposición de obligaciones estará de modo general sometida al procedimiento de consulta y transparencia (denominada ahora de consolidación del mercado interior) establecido en la Directiva marco.

La propuesta inicial de la Comisión para esta Directiva no ha sufrido demasiadas alteraciones a lo largo de su trámite legislativo.

•••••

Directiva sobre servicio universal y derechos de los usuarios

Esta Directiva contiene misiones de las Autoridades nacionales sobre las prestaciones del propio servicio, sobre la actuación de sus prestadores cuando alcancen

peso significativo en el mercado y sobre los derechos e intereses de los usuarios finales.

Son importantes en este campo las facultades para calcular el coste neto del servicio universal, el camino que les deja abierto para introducir mecanismos de compensación para aquellos operadores que lo presten y a los que ocasione por ello perjuicio económico.

Se contempla la posibilidad de que estas autoridades fijen cestas de precios a los operadores con poder significativo en el mercado, de vigilar el funcionamiento de los mecanismos de selección y de preselección de otro operador diferente del que accede físicamente a los usuarios finales.

Se incluyen funciones de estas autoridades en relación con la puesta a disposición general de líneas alquiladas.

La calidad en la prestación de los servicios es otro campo en el que pueden intervenir las autoridades de regulación. Igualmente se contempla su actuación para fomentar que se presten ciertas opciones que aumentan el valor del servicio.

La propuesta inicial de la Comisión para esta Directiva ha pasado los trámites legislativos sin ser objeto de discusiones de fondo.

•••••

Conclusión

En este momento, las Autoridades reguladoras se encuentran ante una encrucijada. La misión que inicialmente se les encargó, abrir los mercados y conseguir crear en poco tiempo unas condiciones de entrada que posibilitasen la entrada en condiciones razonables para competir a los nuevos operadores, ya ha sido parcialmente cumplida.

El enfoque del nuevo paquete regulatorio, aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeos, intenta adaptar el papel de la

regulación, hasta ahora enfocada en imposiciones *ex ante* sobre el comportamiento de los operadores históricos, a un nuevo entorno en donde la competencia comienza dar frutos claros y donde la asimetría en el trato con respecto a los operadores históricos deja de tener sentido en el tiempo.

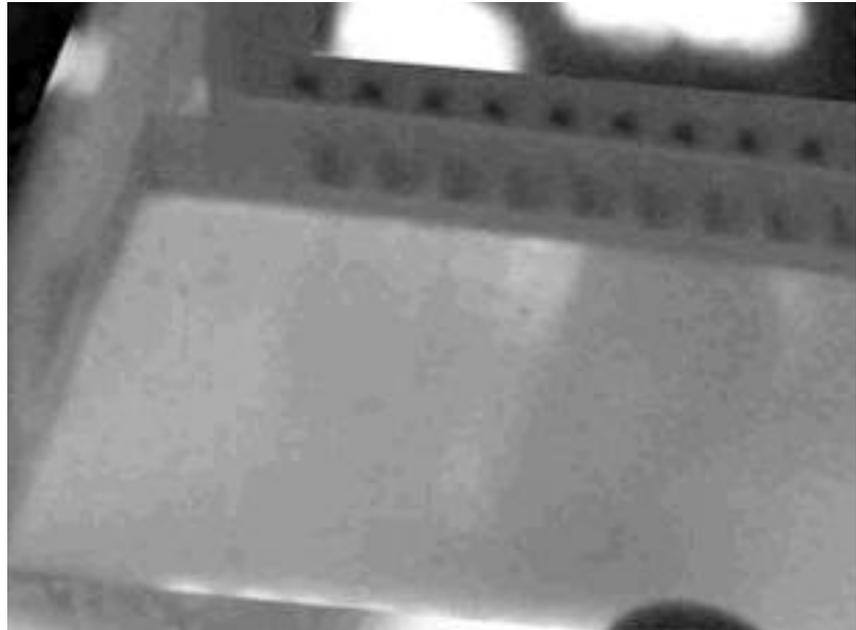
El nuevo paquete regulatorio, y las nuevas competencias que las ANR van a recibir, se centran sobre todo en una regulación económica pero aplicada *ex-post*, esto es, basada en las reglas de la defensa de la competencia.

Para las ANR, este planteamiento implica una obligación de mayor coordinación, tanto con las autoridades nacionales de defensa de la competencia, como con otras ANR y la propia Comisión Europea. Esto es fundamental, porque los principios anti-trust tienen un margen de interpretación y de aplicabilidad que dependen mucho de la independencia, recursos disponibles para las autoridades y cultura de la competencia de cada país y en estas dimensiones, los Estados Miembros presentan equilibrios institucionales, recursos y culturas diferentes.

El mecanismo de coordinación de decisiones a nivel nacional, por las ANR, y a nivel comunitario, por la propia Comisión, ha quedado algo diluido. La Comisión mantiene el poder de veto a las decisiones de una ANR que versen sobre delimitación del mercado relevante, así como la identificación de operador con peso significativo en el mercado.

En la aplicación de los principios de la competencia a este sector existe un problema adicional, específico a las telecomunicaciones: en la definición de los operadores con Peso Significativo en el Mercado (PSM), en la definición del alcance de los mercados relevantes y en la oportunidad de aplicar o no medidas *ex ante*, la ANR deberá realizar un Análisis del Mercado en el cual y de un modo prospectivo (*ex-ante*) deberá identificar los operadores con posición de dominio y los alcances de los diversos mercados que componen este macro sector.

Este ejercicio es ya difícil en sí mismo cuando existe una evidencia, siquiera par-



cial, de algún abuso ya efectuado por parte de algún operador. Pero la complejidad se acentúa porque la ANR deberá determinar operadores con posición de dominio sin que ningún abuso, o acusación del mismo, haya siquiera tenido lugar aún.

En un sector tan cambiante, por su tecnología, por la convergencia, por la competencia aunque limitada que en algunos segmentos existe, determinar *ex ante* el dominio de un operador, y el alcance de un mercado relevante puede tener dificultades enormes, y las decisiones tomadas pueden fácilmente no ser aplicables en breve espacio de tiempo.

Para ello, es importante que sea una autoridad sectorial, la que de un modo ágil y flexible, pueda adaptar sus evaluaciones a las condiciones cambiantes del sector, y en este sentido las ANR, como la propia CMT española, han probado su eficacia en el tiempo.

Hay más dificultades en la aplicación de este marco regulatorio nuevo: ¿cómo puede intervenir un regulador en un caso donde el mercado aun no se considere que actúa en competencia efectiva pero no pueda identificar a ningún operador con PSM? La coordinación en las decisiones entre las distintas ANR y la propia Comisión Europea ha quedado algo dilui-

da en la nueva redacción del Art. 7 de la Directiva Marco.

Por ello podrían darse incoherencias en la aplicación de este marco regulador a través de los países de la UE. No se ha contemplado aun el grado de liberalización en este sector en los países candidatos a entrar en la UE en un futuro próximo. ¿Qué marco regulatorio se aplicara?

El nuevo marco regulador es un paso adelante en el proyecto que ya inició a principios de la década de los 90 la propia Comisión Europea: la plena liberalización de estos mercados, en el convencimiento de que son la libre iniciativa y el juego de los incentivos del mercados los mecanismos que mejor garantizan una eficiente asignación de recursos y una amplia oferta de servicios a precios asequibles.

Después de algo más de 4 años de liberalización plena, la Comisión quiere plantearse el marco regulatorio óptimo para este sector, con diferencias muy sustanciales a medio plazo de un mercado a otro. El horizonte es garantizar el libre juego de la iniciativa privada y el instrumento sigue siendo la regulación económica, bien sea restrictiva (imposición *ex-ante* de obligaciones a los operadores con dominio) bien sea la vigilancia *ex-post* basada en los principios anti-trust.

Este paquete regulatorio para las telecomunicaciones que ahora está siendo aprobado en su mayor parte, es una reflexión sobre el modelo regulatorio a seguir a medio plazo.

La actualidad es, hoy por hoy, de ausencia de competencia efectiva en muchos segmentos claves para el desarrollo de las tecnologías y la sociedad de la información: en telefonía fija hay aun cuellos de botella en casi toda la UE en especial en el bucle local. La inversión en redes no ha alcanzado, por muy diversas razones, los niveles esperados. En telefonía móvil se han destinado muchos recursos al desarrollo de una tecnología, UMTS, que aún no tiene un solo cliente y no se está seguro de su rentabilidad a corto plazo. Existen muchas incertidumbres financieras sobre los negocios basados en las redes de cable y los servicios multimedia y audiovisuales se concentran de manera imparable.

Los precios de los servicios en larga distancia y en telefonía fija es verdad que han disminuido más del 50%, en precios variables por minuto, en casi cualquier país de la UE, al igual que lo han hecho los precios regulados de la interconexión y el acceso en los últimos cuatro años. Se ha dado el reequilibrio de tarifas en casi todos los países. Pero hay precios que siguen siendo muy altos, segmentos donde la entrada aún no ha tenido lugar, problemas de competencia aún sin resolver y el consumidor aún tiene muchas ganancias que disfrutar de la plena liberalización del sector.

La política del Gobierno Británico de concentrar poderes tanto técnicos como de regulación de la competencia sobre el sector audiovisual, las telecomunicaciones tradicionales vía cable y las telecomunicaciones vía radio en un órgano único podría constituir, como ya ha sucedido otras veces un adelanto de lo que sucederá en los próximos años en el resto de miembros de la Unión.



Notas

(1) El organismo o los organismos de cada Estado miembro, jurídicamente distintos y funcionalmente independientes de los organismos de telecomunicaciones, a los que el correspondiente Estado miembro confía, entre otras, las funciones de reglamentación a que se refiere la presente Directiva. (DV 92/44/CEE, DV 95/62/CE).

(2) Mientras la asignación es realizada en los Estados, la atribución de bandas es objeto de regulación por organismos internacionales, personalizada en la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

(3) Es preciso recordar que todos los intentos directos e indirectos de la Comisión que pudieran implicar algo parecido a crear una Autoridad única europea habían sido rechazados de un modo u otro por los Estados miembros.

(4) Tras la definición de mercados, y su evaluación en términos de competencia por las Autoridades reguladoras nacionales.