



Universidad de Navarra

Occasional Paper

OP nº 02/2

Abril, 2002

MARCO REGULADOR Y DESARROLLO DE
LAS COMUNICACIONES ELECTRONICAS
EN EUROPA

Jordi Gual*

* Profesor de Economía, IESE

La finalidad de los IESE Occasional Papers es presentar temas de interés general a un amplio público. A diferencia de los Documentos de Investigación, no pretenden ofrecer aportaciones originales a los conocimientos empresariales.

IESE Business School - Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 - 08034 Barcelona. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) - 28023 Madrid. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright© 2002, IESE Business School. Prohibida la reproducción sin permiso

MARCO REGULADOR Y DESARROLLO DE LAS COMUNICACIONES ELECTRONICAS EN EUROPA*

1. Introducción

Cualquier reflexión sobre el entorno regulador que mejor puede contribuir al desarrollo de las comunicaciones electrónicas en Europa debe tomar en consideración el recientemente aprobado “nuevo marco regulador” comunitario. Cuando menos hay tres razones por las cuales las nuevas directivas suponen un importante avance en la dirección correcta. El nuevo marco trata de adecuar el régimen regulador a los cambios que se observan en los mercados como consecuencia del avance de las tecnologías y de la respuesta de empresas y consumidores al proceso de liberalización. Las nuevas regulaciones, además, reafirman la voluntad de aligerar la regulación en el sector, iniciando un proceso de transición hacia un régimen legal de libre mercado similar al de otros sectores económicos y fundado en la política de defensa de la competencia como garante de un entorno competitivo. Finalmente, el nuevo marco trata de avanzar en la armonización de las condiciones competitivas en los diferentes Estados miembro, en un complejo equilibrio entre la imposición de normativas que garanticen el mercado único y el respeto al principio de subsidiariedad, tal y como se establece en los tratados europeos.

El presente documento tiene como objetivo contribuir al debate que se ha abierto en Europa sobre el ritmo y la naturaleza del proceso de liberalización del sector, y analizar cuáles son las líneas de avance del proceso de desregulación que más pueden facilitar un despliegue rápido y armónico de las comunicaciones electrónicas en la Unión Europea. Esta reflexión es necesaria por dos razones.

En primer lugar, porque el “nuevo marco regulador” que se acaba de establecer a nivel comunitario es únicamente un entorno legal de carácter general. Su impacto en el

* Agradecimientos. Me gustaría dar las gracias a todos los que han colaborado a través de sus valiosos comentarios en la elaboración de este documento. En especial, me gustaría agradecer las contribuciones de Antonio Alemán, Gaspar Ariño, Pedro Camarero, Miguel Angel Canalejo, Eugenio Fontán, Eugenio Galdón, Luis Lada, Ingemar Naeve, Jorge Pérez, el profesor Joan E. Ricart, Miguel Angel Rodríguez-Palma, Xavier Rubio y Alejandro de la Sota. Sus aportaciones han contribuido a enriquecer estas reflexiones. La responsabilidad de las mismas es, sin embargo, únicamente mía.

despliegue de las comunicaciones electrónicas europeas dependerá, en gran medida, de la filosofía con la que las normas aprobadas se traduzcan legislativamente en los Estados miembro y de la aplicación práctica de los mecanismos de coordinación que contempla la nueva legislación. Estos mecanismos permiten un margen significativo de discrecionalidad en la regulación de los Estados miembro.

En segundo lugar, porque en un sector dinámico y complejo como el de las telecomunicaciones y sectores afines, es importante que el marco regulador sea flexible, de tal modo que pueda adaptarse rápidamente a cambios en el entorno y contribuya a eliminar rigideces y reglamentaciones que dificultan el progreso tecnológico y la iniciativa empresarial. En este sentido, este documento examina aquellos aspectos de las regulaciones que impiden el desarrollo del sector y que sólo se han abordado parcialmente en los recientes cambios legislativos.

El documento se estructura del siguiente modo. Tras esta introducción, el análisis se efectúa a partir de una distinción fundamental entre los segmentos convencionales del sector (por ejemplo, telefonía de voz e Internet de banda estrecha) y aquellos, como los móviles o la banda ancha, que constituyen negocios aún en fase de expansión. Esta distinción tiene una explicación muy sencilla. La naturaleza económica de estos dos tipos de negocios es radicalmente distinta, y por ello no es probable que las políticas adecuadas de regulación y defensa de la competencia deban ser las mismas. Para cada uno de los segmentos se describe sucintamente el impacto que ha tenido hasta hoy el marco regulador, y teniendo en cuenta los fundamentos económicos del subsector en cuestión, se plantean a grandes rasgos los criterios que debería seguir una regulación futura orientada al desarrollo del sector. Dicho desarrollo debe responder al objetivo general de conseguir una provisión de servicios de comunicaciones en un entorno competitivo, con servicios de calidad, inversión en nuevas redes, innovación en la oferta y equilibrio financiero de las empresas. Un apartado adicional del documento se centra en el proceso de europeización del sector. Se analizan aquellos factores del entorno regulador que dificultan la consecución de un mercado europeo integrado, incluso teniendo en cuenta los instrumentos de coordinación aprobados en el último paquete legislativo, y se discuten áreas en las que sería deseable una política activa a nivel comunitario. Finalmente, un apartado de conclusiones sintetiza los principales mensajes del documento.

2. La regulación del negocio convencional de telefonía fija

El proceso de liberalización de los negocios de telefonía convencional (1) en los países de la Unión Europea se ha fundamentado, en gran medida, en un modelo de acceso a las redes públicas ya existentes y en el establecimiento de una regulación asimétrica que ha tratado de apoyar la entrada de nuevos competidores. El marco regulador europeo, sin embargo, no ha establecido un patrón único en el proceso de apertura, permitiendo que se utilizasen estrategias de desregulación con perfiles diferentes. En algunos países, las condiciones más favorables de acceso a la red pública estaban asociadas a compromisos de despliegue de nuevas redes, mientras que en otros la regulación trataba simplemente de provocar la rápida entrada de nuevos oferentes, al objeto de que pudieran erosionar la cuota de mercado del operador establecido, y a través de la ganancia de clientes iniciar, si lo consideraban oportuno, el proceso de inversión en redes propias.

(1) Este subsector englobaría fundamentalmente las comunicaciones residenciales locales, larga distancia e internacionales, las comunicaciones empresariales de voz y datos, y el acceso a Internet de banda estrecha.

Este enfoque regulador se basaba en los fundamentos económicos del sector convencional de telefonía. El desarrollo de la competencia exigía, por un lado, la interconexión de redes, de tal modo que los entrantes pudieran de un modo inmediato competir con el operador establecido, eliminando la insuperable desventaja que supone la falta de conectividad de las redes incipientes. Con parecidos objetivos se implantaron, además, medidas como la portabilidad y la preasignación. Por otro lado, el negocio de telefonía convencional está sujeto a economías de escala muy significativas en la vertiente de la oferta, con fuertes inversiones en equipos y redes cuya rentabilización exige la consecución de elevados niveles de tráfico y, en definitiva, de una importante penetración en el mercado.

La regulación trataba de incentivar la entrada y poner las condiciones para que los entrantes obtuviesen rápidamente una cartera de clientes que les permitiese apoyar el desarrollo de sus propias infraestructuras. Una pieza clave para esta estrategia ha sido la política de precios y condiciones de acceso a las redes públicas, concretada en los precios de interconexión orientados a costes y la política de apertura del bucle local.

Globalmente, la política de liberalización de los negocios de telefonía fija ha sido un éxito, dado que la libertad de entrada en el sector ha conllevado la aparición de nuevos competidores y nuevos servicios, con unas reducciones significativas de los precios, asociadas tanto a la aparición de más competencia (reducción de márgenes de monopolio) como a la mejora de la eficiencia de los operadores establecidos.

Sin embargo, esa calificación de éxito global debe matizarse, por dos razones. En primer lugar, el modelo de liberalización utilizado no ha propiciado un verdadero desarrollo de la competencia entre infraestructuras de acceso. Ello se debe a que los precios de acceso a la red pública no han proporcionado suficientes incentivos a los agentes del sector para invertir en nuevas redes (2). A los entrantes, porque les resultaba económicamente mucho más atractivo utilizar las infraestructuras ya existentes, y a los establecidos, porque la escasa remuneración del acceso no incentivaba a continuar desarrollando la red. La presión de los entrantes ha obligado a los establecidos a rápidas reducciones de precios y, dada la existencia previa de márgenes amplios y elevados niveles de ineficiencia operativa, los operadores establecidos más dinámicos han sido capaces de liderar ese proceso de reducción de costes y precios, al tiempo que defendían una posición preeminente en el mercado. De este modo, los entrantes han tenido dificultades para conseguir una posición estable en el mercado (con la excepción de algunos operadores de nicho o más especializados), reflejando todo ello que tal vez se habían infraestimado algo las economías de escala de este tipo de negocios.

En segundo lugar, el proceso de liberalización se ha llevado a cabo sin que se eliminasen con celeridad algunas importantes distorsiones heredadas del pasado. La difícil e irregular transición a la competencia desde un régimen de monopolio regulado ha incidido negativamente en el desarrollo del mercado. Cuestiones como el desequilibrio tarifario y la definición y financiación del servicio universal han entorpecido la liberalización y, además, como veremos en el Apartado 5, han tenido un tratamiento muy diverso en los Estados miembro. Estas distorsiones han dificultado la libre competencia entre operadores establecidos y entrantes, propiciando en ocasiones comportamientos oportunistas por parte de los operadores.

(2) En algunos países se han desplegado infraestructuras de acceso mediante cable. También en este caso, y aunque las circunstancias no son las mismas en todos los países, las condiciones impuestas por la regulación pueden haber incidido negativamente en el despliegue de las nuevas redes.

En conjunto, por tanto, el modelo regulador para la telefonía convencional ha generado enormes mejoras de eficiencia que han sido trasladadas al consumidor. Sin embargo, transcurridos ya varios años en el proceso de liberalización, se plantean algunas dudas sobre la idoneidad de este enfoque para el futuro. En primer lugar, no está claro que quede mucho margen para su desarrollo, puesto que las eficiencias alcanzadas por los operadores establecidos son ya muy significativas, y los entrantes están teniendo dificultades para entrar en rentabilidad con la cuota de mercado que están siendo capaces de conseguir. Además, se trata de un modelo que, aunque puede ser apropiado para optimizar el uso de redes ya existentes, probablemente no lo es en aquellos segmentos del sector que exigen un elevado esfuerzo inversor, ya que se trata de un modelo que no incentiva a invertir en nuevas infraestructuras. Finalmente, el uso de este modelo, la posibilidad de ofrecer banda ancha a través de la red telefónica conmutada invirtiendo en tecnología ADSL, así como la indefinición reguladora sobre las condiciones de oferta de la banda ancha, han tenido un impacto negativo en la inversión en nuevas redes pensadas para ofrecer estos nuevos servicios.

Un ejemplo concreto de esta problemática lo proporciona el debate sobre la apertura del bucle local. La regulación comunitaria ha optado por establecer la obligación de apertura del bucle a precios orientados a costes incrementales a largo plazo. Sin embargo, algunos opinamos que se debería permitir el acceso a dicho bucle a precios bajos cuando se trata de ofrecer servicios convencionales, pero en ningún caso esa política debiera haberse extendido al bucle local adaptado a la provisión de servicios de banda ancha. De esta forma, la remuneración y las condiciones de alquiler hubiesen considerado tanto los costes variables de provisión del acceso como los costes fijos asociados a la inversión, teniendo en cuenta la rentabilidad esperada y el riesgo de la misma. De este modo, en mi opinión, se hubiese incentivado más la inversión en dichos accesos, así como la provisión de redes de banda ancha con tecnologías alternativas.

Finalmente, los mercados de telefonía convencional son mercados en los que la regulación “ex ante” tiene sentido. Se caracterizan, en general, por la presencia de operadores establecidos que ostentan una posición preeminente, y por una tasa comparativamente baja de cambio tecnológico. En este tipo de subsectores es posible delimitar los mercados y utilizar medidas convencionales de poder de mercado para establecer las obligaciones de los operadores. Como veremos posteriormente, la situación cambia en los subsectores en expansión.

3. El marco regulador para los negocios en expansión: banda ancha

Los fundamentos económicos del negocio de provisión de acceso a Internet con banda ancha son radicalmente diferentes de los de la telefonía convencional. El servicio de acceso a Internet por banda ancha se puede proveer desde diversas plataformas tecnológicas, con características económicas y prestaciones técnicas diferenciadas. Estas tecnologías incluyen el cable, el acceso inalámbrico fijo, la fibra (fundamentalmente en el ámbito empresarial), el satélite, ADSL sobre redes telefónicas conmutadas y, tal vez en el futuro, el acceso a través de las redes eléctricas. En banda ancha, los competidores están obligados a construir nuevas infraestructuras para ofrecer sus servicios, y no existe una red ya disponible que permita el acceso inmediato de proveedores de servicios sin red, aunque el bucle local de par de cobre y el cable ya existente pueden ser utilizados, con una inversión adicional, para la provisión de banda ancha.

Este entorno competitivo no tiene nada que ver con el de la telefonía clásica. En banda ancha, los competidores se enfrentan a importantes procesos de inversión en infraestructuras, con el objetivo de atender un mercado futuro de características y rentabilidad altamente inciertas (3). Hoy en día se dispone de escasa información sobre los servicios y contenidos que demandará el público sobre estas redes, así como lo que estarán dispuestos a pagar los clientes. Este es, naturalmente, un contexto de decisión de inversión habitual en muchas actividades empresariales. Sin embargo, para que se lleve a cabo la inversión en este sector y el mercado despegue, es imprescindible que los potenciales entrantes no perciban un riesgo excesivo de intervención reguladora. En la banda ancha, la existencia de diversas plataformas tecnológicas y la necesidad de afrontar costosas inversiones obligan a plantearse un modelo regulador que garantice a los inversores el uso futuro de esas redes en un entorno de libre competencia, basado en la rivalidad entre redes propietarias alternativas. El modelo de acceso a redes, que puede tener su justificación como instrumento para promover la competencia en la telefonía convencional, no tiene ningún sentido en los segmentos emergentes de las comunicaciones electrónicas, en los que la única manera de impulsar la inversión privada es garantizando que el negocio generado por las nuevas infraestructuras podrá ser rentabilizado por los inversores, generando con ello un retorno para los capitales invertidos.

Este principio fundamental –la competencia entre redes alternativas de banda ancha–, a menudo basadas en tecnologías diferentes y a las que el regulador no puede imponer obligaciones de acceso, debe complementarse con algunas matizaciones.

En primer lugar, este principio significa que no tiene sentido que exista regulación de precios de acceso en términos generales, aunque se justifique en el acceso al bucle local de la red pública conmutada. En este sentido, y como ya hemos avanzado, está claro que el precio de ese acceso puede orientarse a costes en el caso de la banda estrecha (4), pero ello no debiera ser así en la banda ancha. En este último caso, el precio debe tener en cuenta los costes de desarrollo de la red y el retorno a la inversión en condiciones de elevada incertidumbre. Se trata, por tanto, de un precio notoriamente más alto, que de este modo no incide negativamente en la inversión en redes alternativas.

En segundo lugar, el principio general de redes propietarias debe ser compatible con el desarrollo de un marco de apertura e interoperabilidad en el mercado de los servicios y contenidos que se van a ofrecer sobre esas redes. La existencia de una amplia oferta de servicios es fundamental para el desarrollo de la demanda y la expansión del mercado, y es, en definitiva, un factor clave para que se genere el tráfico que permitirá rentabilizar las nuevas redes. Por ello, si bien es preciso no obligar a los proveedores de acceso a abrir sus redes (así como los elementos o funcionalidades que permiten diferenciar su oferta), sí es necesario garantizar que esa integración vertical no sea total, permitiendo que desde las diversas redes sea posible acceder a contenidos y servicios multimedia diversos.

Finalmente, la ausencia de regulación “ex ante”, salvo la que se deriva del uso de recursos escasos como la vía pública o el espacio radioeléctrico, debiera ser un principio general de regulación en estos segmentos en expansión. Es decir, en este tipo de actividades

(3) Los servicios en banda ancha incluyen un amplio abanico de servicios interactivos digitales que se pueden ofrecer, en mayor o menor grado, con las diferentes plataformas tecnológicas.

(4) Para el acceso a una red ya existente, los precios pueden fundamentarse en los costes variables y en el coste de oportunidad de la capacidad disponible. Este precio es bajo si la red está infrutilizada. En la práctica, sin embargo, los precios han sido bajos debido a que se han calculado en base a costes variables (marginales) a largo plazo, con la mejor tecnología y un despliegue óptimo de red.

no tiene sentido, ni es factible en muchos casos, tratar de delimitar “ex ante” los mercados y la estructura de los mismos. Es mucho más razonable fundamentarse en una regulación “ex post”, basada en los principios generales de la competencia, que impida que los competidores que logren una posición de dominio del mercado la utilicen para dificultar las innovaciones de sus rivales que mejoran el bienestar de los consumidores.

4. El marco regulador para los negocios en expansión: móviles

La telefonía móvil es, claramente, otro de los segmentos del sector que se encuentra en fase de expansión. En el momento actual, el segmento está en un período de transición, desde un conjunto de servicios de voz que están alcanzando ya niveles de maduración, hacia los servicios de datos, en un proceso de migración hacia las tecnologías 2.5G y 3G.

El éxito del sector de la telefonía móvil en Europa, en términos absolutos y en relación con otras grandes áreas económicas mundiales, se debe a un complejo conjunto de causas, entre las que destacan dos. La primera es el proceso de estandarización de los protocolos de transmisión de voz –el GSM–, que ha permitido la interoperabilidad tecnológica entre redes y el desarrollo de una importante industria de terminales.

Un segundo factor es que el sector se ha fundado en un modelo de competencia entre operadores que ofrecen servicios con red propia. Además, y en parte debido a las limitaciones del espectro, el número de operadores ha sido limitado. Ello ha permitido un entorno competitivo en el que las empresas que han desarrollado las redes han obtenido unos márgenes suficientes para rentabilizar la inversión, al tiempo que los precios gradualmente se reducían, con una rápida expansión del mercado y la aparición progresiva de nuevos servicios. Todo ello, además, en un entorno de regulación que se ha centrado fundamentalmente en la administración del recurso escaso que es el espacio radioeléctrico.

El procedimiento utilizado para la asignación de las licencias de 3G, con una nula coordinación a nivel europeo y con un sistema de subastas que en muchos países ha conducido a unos altos costes de obtención de licencias, junto con la estrecha interrelación entre el negocio actual de 2G y los incipientes segmentos de 2.5G y 3G, son factores que comportan que el marco regulador de las nuevas generaciones de servicios móviles deba estar íntimamente asociado al entorno regulador de la 2G, a pesar de que este segmento sea ya un mercado relativamente consolidado.

El desarrollo del segmento de móviles y el complejo lanzamiento de los servicios de datos requieren, por tanto, el mantenimiento a grandes rasgos del entorno regulador actual, fundamentalmente basado en los principios de la competencia entre operadores de redes, el derecho de los operadores a permitir el acceso a estas redes bajo condiciones de acuerdos comerciales libres y la ausencia de regulación “ex ante”. Los problemas de falta de competencia que surgen en la telefonía móvil de segunda generación, que hasta el momento se han concentrado en las llamadas fijo-móvil y en el *roaming* internacional, deben abordarse, en principio, con la legislación general de la competencia. Sólo como último recurso se podrían utilizar regulaciones “ex ante”, que en cualquier caso debieran ser poco intrusivas y basarse no tanto en complejas fórmulas de orientación a costes, sino en esquemas de límites de precios. Este tipo de regulación, aunque presenta también serios inconvenientes, proporciona a los operadores mayores incentivos a reducir costes y mejorar la eficiencia.

La satisfactoria implantación de la emergente cadena de valor de la telefonía móvil de tercera generación, con nuevas redes, nuevos terminales y nuevos servicios orientados a las demandas de los consumidores, aumentará la complejidad de las relaciones entre agentes nuevos y establecidos, y exigirá, por tanto, un entorno regulador estable para el negocio actual de 2G, así como un marco predecible y claro para el despliegue de los nuevos servicios. Ambos aspectos son importantes dado el alto coste de las nuevas tecnologías y la elevada incertidumbre asociada a su desarrollo práctico.

El marco de la regulación del emergente segmento de la 2.5 y la 3G debiera basarse en gran medida en unos principios de regulación coincidentes con los que anteriormente hemos planteado para la banda ancha. El primero de ellos es el principio del desarrollo de la competencia en redes, con garantías para los inversores de que esas redes podrán ser utilizadas por sus propietarios sin la imposición de obligaciones de acceso que puedan disminuir “a posteriori” la rentabilidad de la inversión. En un entorno de elevada incertidumbre tecnológica, es fundamental disponer de un marco legal estable que reduzca el riesgo regulador. Tal y como se ha indicado anteriormente para la banda ancha, el principio fundamental debe ser la libre negociación para conceder acceso a las redes, y dejar que sean las leyes generales de competencia las que incidan “ex post” en los mercados para controlar posibles abusos de posiciones de dominio que impidan la innovación y la provisión de nuevos servicios a los consumidores.

El desarrollo de redes con tecnología propietaria no debe ser, sin embargo, incompatible con el establecimiento de un marco legal que facilite la interoperabilidad entre las redes, de tal modo que se potencie el desarrollo de una amplia oferta de contenidos y servicios multimedia, accesibles desde los diversos operadores de redes.

Junto a estos dos principios generales, coincidentes como hemos dicho con los aplicables a otros negocios emergentes de comunicación electrónica, el segmento de telefonía móvil europeo tiene unas características peculiares que exigen una acción reguladora complementaria, a desarrollar principalmente a escala europea.

Un primer campo de actuación se centra en la necesidad de evitar en la 3G una lucha de estándares que dificulte el desarrollo del sector y, de este modo, impida que se repita el éxito alcanzado en los móviles de segunda generación. En el ámbito de los sistemas operativos de móviles, los sistemas de navegación y los formatos de presentación de la información a los usuarios, es importante profundizar en la coordinación entre los agentes (operadores, fabricantes de terminales y proveedores de software), puesto que la multiplicidad de estándares puede fragmentar el mercado e impedir que se generen las externalidades de red y los efectos de retroalimentación que expanden la demanda. Aunque es cierto que, en términos generales, la competencia en el desarrollo y la implantación de estándares puede promover la innovación tecnológica y la adopción de estándares más avanzados y eficientes, no existen garantías de que éste sea siempre el resultado. La elección de estándares es un terreno en el que los potenciales efectos negativos de la lucha competitiva pueden claramente exceder sus efectos beneficiosos. Por ello, la política pública debiera promover a nivel europeo la concertación entre los principales actores del sector, para proceder a la estandarización de los elementos centrales de la nueva cadena de valor, aquellos cuya fragmentación puede impedir incluso la propia aparición del nuevo mercado.

La segunda área en la que la actuación coordinada a nivel comunitario es imprescindible, es la eliminación de las restricciones de regulación que impiden o dificultan la completa europeización del sector. Esta actuación de supresión de barreras a la formación de un verdadero mercado europeo tiene una justificación doble. En primer lugar, es una

actuación que responde al mandato de los tratados europeos, en los que se establece como un objetivo comunitario la consecución del mercado único en la provisión de servicios. Pero además, alcanzar un verdadero mercado único de telecomunicaciones móviles constituye un paso esencial para contribuir de una manera eficiente a solucionar los problemas de crecimiento y rentabilidad que aquejan hoy en día al sector en la práctica totalidad de los Estados miembro. El establecimiento de un único mercado europeo debe permitir a los operadores explotar más a fondo las economías de escala, y dado que aumenta el tamaño del mercado, llevar a cabo una consolidación empresarial sin que ello comporte un descenso en el nivel de rivalidad.

Los obstáculos a la europeización del mercado europeo de móviles son bien conocidos. Algunos de ellos están asociados a la regulación específica del sector, y en concreto, a las condiciones impuestas en la obtención de las licencias de 3G. Las obligaciones establecidas en la concesión de licencias dificultan la aparición de un mercado libre de espectro radioeléctrico a nivel europeo, en el que la venta o el alquiler de espectro permitan la consolidación del sector con una dimensión paneuropea equiparable a la que se está produciendo en Estados Unidos y Asia. Es importante que desde la Unión Europea se impulsen los cambios normativos que faciliten el inicio de ese proceso de reestructuración, de tal modo que las empresas puedan desarrollar libremente sus estrategias corporativas –ya sea mediante alianzas, fusiones o adquisiciones, o bien saliendo del sector–, con la única restricción de que estas operaciones respeten los principios generales de defensa de la competencia.

La reordenación del sector de móviles a nivel europeo se enfrenta también a las dificultades generales asociadas a la inexistencia de un único mercado corporativo en Europa, por lo que los avances en este terreno (directiva de opas y armonización contable) serían también altamente útiles para el progreso del sector.

Asimismo, la fragmentación de los sistemas reguladores nacionales y el tratamiento no armonizado de las condiciones en las que se desarrolla el negocio de la telefonía móvil (por ejemplo, en cuestiones como compartir las infraestructuras, la venta de partes de la red o los compromisos de inversión), dificultan el proceso de reordenación sectorial. Estas cuestiones, sin embargo, sólo son un ejemplo concreto de una problemática más general que aqueja al conjunto del sector de las comunicaciones electrónicas. El proceso de creación de un mercado europeo integrado, aunque ha progresado en los últimos años, se enfrenta a importantes barreras y frenos, que requieren un examen específico que abordamos a continuación.

5. Impulsando la europeización del mercado

El proceso de integración de los mercados de telecomunicaciones en Europa se ha fundado en la armonización de los regímenes legales de los Estados miembro y en una actuación coordinada en la apertura del sector. Este modelo de integración difiere del adoptado en otros sectores de servicios, como por ejemplo los financieros, en los cuales se ha optado por el reconocimiento mutuo de las legislaciones nacionales a partir de unas reglas del juego mínimas. El sector audiovisual ha seguido también un esquema que en gran medida se basa en el pasaporte único y el reconocimiento mutuo. Este hecho, junto con la creciente convergencia tecnológica (unas mismas redes proveen servicios audiovisuales y de comunicaciones), plantean la necesidad de avanzar en el futuro hacia un marco regulador integrado que comprenda no sólo las comunicaciones electrónicas, sino también la provisión

de otros servicios (audiovisuales, informáticos, etc.) a través de las redes. La regulación integrada es cada vez más necesaria, en tanto que las empresas del sector son compañías diversificadas que ofrecen una gran variedad de servicios electrónicos con distintas plataformas tecnológicas.

En la práctica, el proceso de armonización reguladora ha constituido un mecanismo de acercamiento de los marcos reguladores nacionales, con un nivel de coordinación de la actuación reguladora comparativamente reducido. Esto ha sido así como resultado de la aplicación del principio de subsidiariedad que deben respetar las actuaciones comunitarias, pero también como consecuencia de las circunstancias específicas de los diferentes mercados locales europeos, que han tenido una evolución histórica dispar. Por otro lado, la variabilidad en la implantación del marco regulador comunitario se debe tanto a la amplia discrecionalidad que las directivas comunitarias conceden a los Estados miembro en la aplicación concreta de la legislación, como a la escasa capacidad de que disponen las autoridades comunitarias en el ordenamiento jurídico actual para imponer una armonización más estrecha.

El fenómeno de la diversidad reguladora puede ser positivo, en tanto que permite la experimentación a nivel de los Estados miembro, la emulación y el aprendizaje mutuo, y ciertamente puede constituir una respuesta adecuada a las diversas necesidades o preferencias expresadas por las comunidades locales de la Unión. No es menos cierto, sin embargo, que la fragmentación de la regulación, en la práctica puede introducir serias distorsiones en los mercados europeos, permitiendo que en algunos países el terreno de juego no sea equilibrado, al actuar algunas Administraciones públicas a favor de sus “campeones nacionales”, produciendo una distorsión en las condiciones de competencia del entorno paneuropeo. La fragmentación reguladora puede, asimismo, dificultar la implantación de estrategias competitivas paneuropeas, impedir la explotación completa de las economías de escala asociadas a los negocios de comunicaciones y conllevar una asignación ineficiente de las inversiones desde la perspectiva europea, dado que se generan artificialmente diferencias significativas entre países en el entorno competitivo y la rentabilidad de la inversión.

Como ejemplo concreto de la armonización parcial que ha dominado en el sector a lo largo de los últimos años, se puede resaltar la traslación práctica de diversas reglamentaciones comunitarias, entre las que destacan los precios de interconexión y el tratamiento y la financiación del servicio universal. Asimismo, el entorno regulador comunitario ha permitido la coexistencia de regímenes reguladores muy diferentes entre países, con organismos de regulación que tienen grados de independencia diversos y competencias distintas. Asimismo, y para agravar aún más el riesgo de distorsionar los mercados, el marco regulador se ha implantado con unos niveles de privatización del sector muy dispares.

Incluso sin que se proceda a la creación de un organismo regulador europeo, parece necesario incrementar el nivel de armonización de las reglamentaciones del sector, aprovechando al máximo los niveles de coordinación contemplados en el recientemente aprobado paquete legislativo. Es fundamental que, en cumplimiento de los tratados constitutivos de la Unión Europea, el proceso de coordinación y/o centralización respete el principio de subsidiariedad. Por tanto, se deben mantener a nivel nacional todas aquellas decisiones para las que no se pueda demostrar que los beneficios de la centralización exceden a sus costes. Sin embargo, el principio de subsidiariedad no debe ser obstáculo para que se centralicen o se coordinen rigurosamente algunas de las regulaciones del sector en las que los daños de la acción descentralizada son evidentes y graves. Nótese que esta coordinación estrecha puede llevarse a cabo mediante la cooperación entre los organismos reguladores

nacionales y la Comisión, sin que forzosamente ello conlleve la centralización institucional de la actividad reguladora.

El proceso de coordinación estrecha de la actividad reguladora es posible sin que para ello sea necesario crear nuevas instituciones reguladoras centrales, pero para que ello ocurra es preciso que se registren cambios significativos en los regímenes reguladores de los Estados miembro y en el papel de la Administración pública en el sector.

Un primer cambio debe consistir en eliminar la actual disparidad entre los organismos reguladores europeos. Es preciso avanzar hacia un sistema de organismos reguladores en el que las instituciones nacionales, aunque mantengan su personalidad propia y unas características locales diferenciales, compartan unos principios mínimos, entre los que deberían contarse un grado similar y elevado de independencia con respecto al poder político y al sector, unos recursos humanos y financieros que permitan una verdadera incidencia en el sector, y un alto nivel competencial similar en todos los países de la Unión.

Asimismo, debe tener lugar en el ámbito de la participación del sector público un segundo cambio. A pesar de que legalmente no es posible imponer la privatización total, debería avanzarse hacia un acuerdo político que conllevara esa privatización, para con ello favorecer la independencia de las actuaciones reguladoras nacionales y el mantenimiento de un terreno de juego competitivo sin distorsiones.

Si se avanza hacia la constitución de un comité de organismos reguladores nacionales con competencias y estatutos comparables, en un entorno de un sector privatizado, se reunirán las condiciones necesarias para establecer, en colaboración con los organismos comunitarios, la coordinación estrecha antes mencionada, y en aquellos campos en los que la fragmentación puede ser más dañina, la centralización de algunas de las decisiones reguladoras. Sin ser exhaustivos, parece especialmente importante que se refuercen los mecanismos de centralización en cuestiones como la gestión del espectro, las autorizaciones y las metodologías de cálculo de los precios regulados y el coste del servicio universal.

La adopción de medidas a nivel comunitario debe ir más allá de la armonización rigurosa y la coordinación de determinadas regulaciones, y ofrecer un marco general que apoye el desarrollo del sector ante los grandes retos a los que se enfrenta. El despliegue de las nuevas infraestructuras de banda ancha (fija y móvil) plantea enormes retos de carácter político, económico y social, y los Estados de la Unión los podrán superar con éxito si enmarcan sus actuaciones en una política común para el sector.

Un primer reto es de naturaleza tecnológica. Si la Unión Europea quiere conseguir una posición de liderazgo en la emergente sociedad de la información, como se estableció en el Consejo Europeo de Lisboa, es importante que se efectúe una apuesta estratégica en sectores clave como el de las comunicaciones electrónicas, tal y como sucedió en la segunda generación de móviles. La política de la Unión debe contribuir a coordinar las actuaciones de los agentes (proveedores de equipos y terminales, operadores y proveedores de servicios, Administraciones y consumidores), para de este modo convertir a la Unión Europea en un polo de desarrollo y despliegue de las nuevas tecnologías.

En Lisboa, el Consejo Europeo se propuso no sólo conseguir una posición de liderazgo en el avance de la sociedad de la información, sino además lograr estos objetivos en el marco del mantenimiento y la mejora de los niveles de cohesión social de los Estados miembro. El impacto del desarrollo de las comunicaciones electrónicas en las comunidades políticas europeas, y el tejido económico y social, es enorme y complejo. En el progreso

hacia una economía basada en el conocimiento, el acceso a las nuevas tecnologías de la información es clave para mejorar la posición competitiva de un país, y con ello los niveles de bienestar de sus ciudadanos. Por ello, es muy importante diseñar políticas que garanticen que la implantación de la sociedad de la información se realiza de un modo armónico en el territorio y el tejido social, eliminando la posibilidad de que se produzca lo que se conoce como la “fractura digital”. Es fundamental que, a nivel europeo, se establezcan los criterios para que este problema se afronte a nivel comunitario, y para que las políticas adoptadas sean comparables y no desequilibren el mercado interior. En términos generales, la política de cohesión en comunicaciones electrónicas debería financiarse con los presupuestos generales de las Administraciones públicas. Es decir, sin gravar precisamente el sector cuyo desarrollo se quiere potenciar. Asimismo, es importante que los mecanismos para garantizar que no se produce la fractura digital se implanten de tal manera que no introduzcan distorsiones en el funcionamiento del mercado de comunicaciones electrónicas.

El impacto social y político de las nuevas tecnologías va más allá del acceso diferencial a las mismas, y abarca cuestiones de gran incidencia en el bienestar de los ciudadanos, como por ejemplo las relacionadas con la salud y el medio ambiente. Los nuevos accesos locales y el despliegue de la tecnología de 3G pueden generar reticencias en la sociedad y sus órganos de representación (ayuntamientos y otras corporaciones), dado que se trata de tecnologías que en ocasiones se perciben como potencialmente negativas para el territorio, la salud pública y el entorno natural (algunas cuestiones que son objeto de controversia son los derechos de paso, el impacto de las antenas, la localización de estaciones base, etc.). Es por ello muy importante que se inicie una política europea de información y sensibilización sobre estas cuestiones, para de este modo asegurar que el despliegue de la banda ancha es perfectamente asumido por la sociedad y se lleva a cabo en beneficio tanto de las empresas que proveen las redes y los servicios, como de los ciudadanos y las comunidades locales. Aunque esta cuestión podría abordarse a nivel de Estado miembro, e incluso en niveles inferiores de la Administración, una acción comunitaria puede resultar altamente beneficiosa para otorgar credibilidad a las nuevas tecnologías y garantizar un despliegue en condiciones comparables en todo el territorio de la Unión.

6. Conclusiones

La Unión Europea se marcó hace dos años en Lisboa unos objetivos ambiciosos, orientados a convertir a la Unión en líder mundial en la implantación de la sociedad de la información en unos pocos años. Para alcanzar esta meta, es preciso tomar ya hoy decisiones que impulsen la implantación de las nuevas redes, el desarrollo de nuevas aplicaciones y servicios, y su uso por parte de los ciudadanos y las empresas. Tras la satisfactoria aprobación del nuevo marco regulador de las comunicaciones electrónicas en los plazos previstos, es fundamental que la política comunitaria que apoya la implantación de la banda ancha y su disponibilidad en toda la Unión reciba un continuado impulso. El enorme dinamismo tecnológico del sector, así como las incertidumbres que rodean la posición competitiva de las empresas tras los desequilibrios financieros y la caída de la demanda de los últimos meses, exigen que la respuesta de la política económica sea decidida, firme y diseñada de manera coordinada para el conjunto de la Unión.

En estas reflexiones se han identificado algunas líneas de actuación que pueden contribuir a que la Unión Europea consiga ese objetivo de liderazgo en el desarrollo del sector de las comunicaciones electrónicas como instrumento crucial para la implantación de la sociedad de la información.

Una primera línea de acción consiste en garantizar que el nuevo entorno regulador para la banda ancha sea estable, predecible y, en la mayor medida posible, basado en una acción pública “ex post”, fundada a poder ser en las reglas generales de la competencia. Debe ser un entorno legal que promueva la inversión en las nuevas redes, al tiempo que asegure su explotación futura en condiciones de competencia.

En segundo lugar, la política europea debe contribuir decisivamente, como sucedió con la segunda generación de móviles, a que se adopten –en un marco de colaboración entre los agentes del sector– las medidas de estandarización necesarias para que se desarrolle un amplio mercado de contenidos y aplicaciones. Es importante, en especial para el segmento de móviles, encontrar un equilibrio entre el desarrollo de redes y aplicaciones con tecnología propietaria y la necesaria interoperabilidad que permitirá y provocará el crecimiento del mercado.

Una tercera área de acción comprende la profundización en la armonización de las regulaciones de los Estados miembro. Es necesario que la aplicación del nuevo marco regulador no comporte una fragmentación del mercado europeo, y en algunas regulaciones (espectro, autorizaciones, servicio universal), es imprescindible ir más allá de la armonización, con una estrecha coordinación entre los organismos reguladores y la Comisión, e incluso con la adopción de legislación comunitaria. De este modo se facilitará la aparición de operadores paneuropeos capaces de competir en los mercados mundiales y se garantizarán unas condiciones competitivas equiparables en todos los Estados miembro.

Una cuarta línea de actuación, complementaria con la anterior, exige convertir los organismos reguladores nacionales en órganos independientes, con competencias similares en todos los países y recursos suficientes para que sean independientes y solventes técnicamente. Al objeto de garantizar la neutralidad en la supervisión del sector, es también importante que desaparezca la participación accionarial del sector público en las empresas.

Finalmente, la política comunitaria debe contribuir a mejorar la percepción que tiene hoy en día la sociedad europea de los beneficios que se pueden derivar de la introducción de las tecnologías de banda ancha. El despliegue de las nuevas infraestructuras tiene un impacto muy directo en el territorio y el bienestar de los ciudadanos (derechos de paso, instalación de antenas y otros equipos, etc.). Es muy importante que, desde una perspectiva comunitaria, se establezcan una política de comunicación y unas normas-marco sobre estas cuestiones, de tal modo que la adopción de las nuevas tecnologías beneficie a todos los sectores sociales y cuente con el apoyo del conjunto de la sociedad. □