

LA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Antonio Alabau y Luis Guijarro



EDITORIAL
UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Antonio Alabau y Luis Guijarro

aalabau@dcom.upv.es
lguijar@dcom.upv.es

**LA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS
DE LA UNIÓN EUROPEA**

**EDITORIAL
UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA**

Primera edición, 2011

© de la presente edición:
Editorial Universitat Politècnica de València
www.editorial.upv.es

Distribución: pedidos@editorial.upv.es
Tel. 96 387 70 12

© Antonio Alabau
Luis Guijarro

Imprime: Fustabloc S.L.

ISBN: 978-84-693-6958-6

Ref. editorial: 592



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Impreso en España



Prof.
Antonio ALABAU

Nació en Alfafar (Valencia) en 1947, es Doctor Ingeniero de Telecomunicación por la Universidad Politécnica de Madrid (1973), Doctor Ingeniero por la Universidad Paul Sabatier de Toulouse - Francia. (1972) e Ingeniero de Telecomunicación por la Universidad Politécnica de Madrid (1969)

Jubilado desde 2009, ha sido Catedrático de Política de Telecomunicaciones en la Universidad Politécnica de Valencia (1996- 2009), titular de la Cátedra "Jean Monnet" Política de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información de la Unión Europea (1997-2006), Director del Área de Telecomunicaciones en el Grupo DRAC, en Valencia (1989-94). Director en el Grupo de Empresas de Electrónica e Informática del Instituto Nacional de Industria, en Madrid (1982-88), Profesor en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Telecomunicación de Barcelona (1972-82) así como Profesor Visitante en diversas Universidades en la Unión Europea y Oriente Medio.



Dr.
Luis GUIJARRO

Nació en Xixona (Alicante) en 1970, es Doctor Ingeniero de Telecomunicación (1998) e Ingeniero de Telecomunicación (1993) por la Universidad Politécnica de Valencia (UPV).

Es Profesor Titular de Política de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información en la Escuela de Ingenieros de Telecomunicación de la UPV (1995-2010). Ha sido colaborador de la Cátedra Jean Monnet de Política de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información en la Unión Europea (1997-2006) y Director del Área de Estudios y Programas (2004-2006) y del Área de Posgrado Oficial (2006-2007) en el Rectorado de la UPV.

Su investigación se centra en la Administración electrónica, donde aborda la normalización para la interoperabilidad técnica y organizativa, y en la Regulación y en la Política de las telecomunicaciones, donde aborda el desarrollo de modelos tecnológicos y económicos.

*A nuestros amigos los responsables de la Política de las Telecomunicaciones
del Ministerio de Comunicaciones y Tecnología de la República Árabe Siria,
que estrenaron su primera Ley de Telecomunicaciones en junio de 2010.
¡Bienvenidos al Club!*

ÍNDICE

PRÓLOGO	15
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO 2: UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA	27
1.- INTRODUCCIÓN.....	27
2.- ASPECTOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DE LA UNIÓN EUROPEA	28
2.1.- Actuaciones de la Unión Europea	28
2.2.- La Política de las Comunicaciones electrónicas y Regulación	28
2.3.- Bases jurídica del desarrollo del Marco Regulatorio de las Comunicaciones electrónicas	29
3.- TELECOMUNICACIONES, COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	30
3.1.- Telecomunicaciones y Comunicaciones electrónicas.	30
3.2.- La Convergencia	32
3.3.- Telecomunicaciones, Comunicaciones electrónicas y Sociedad de la Información.	34
3.4.- El papel de las Instituciones Europeas en la Política de las Comunicaciones electrónicas	35
4.- LAS ETAPAS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	35
4.1.- Las Etapas de la Comisión Jenkins 1976 – 1981 y de la Comisión Thorn 1981-1985	36
4.2.- La Etapa de la Comisión Delors 1985-1994	36
4.3.- La Etapa de la Comisión Santer 1995-1999.....	37
4.4.- La Etapa de la Comisión Prodi. 1999 - 2004	38
4.5.- La etapa de la Comisión Barroso. A partir 2004.....	39
5.- LOS TIPOS DE ACTUACIÓN EN LA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES ELECTRONICAS	40
5.1.- El proceso de Liberalización	40
5.2.- El proceso de Armonización de las legislaciones de los Estados miembros	41
5.3.- La Normalización y la Certificación de equipos.....	42
5.4.- Las medidas correctoras de la libre competencia.....	43
5.5.- Otros aspectos de la Política de las Comunicaciones electrónicas.....	43
6.- LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS	44
6.1.- Etapa 1977-1986. Los primeros pasos	44
6.2.- Etapa 1987-1998. Primer Marco regulatorio de las Telecomunicaciones	44
6.3.- Etapa 1999-2005. Primera reforma de la Política de las Comunicaciones electrónicas	45
6.4.- Etapa 2005-2010. Segunda reforma de la Política de los Comunicaciones electrónicas	45
7.- CONCLUSIONES.....	46

CAPÍTULO 3: LAS ETAPAS PRELIMINARES DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1977 – 1986	49
1.- INTRODUCCIÓN	49
2.- LOS PRIMEROS PASOS DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES.	49
2.1.- Antecedentes y situación del entorno	49
2.2.- Las primeras propuestas de la Comisión, de septiembre de 1980	51
2.3.- La Resolución del Parlamento, de marzo de 1981	53
2.4.- La reacción del Consejo	53
2.5.- La situación en Gran Bretaña y en los Estados Unidos. El asunto British Telecom	54
2.6.- La nueva propuesta de la Comisión, de junio de 1983	54
2.7.- La propuesta de la Comisión, de septiembre de 1983	55
2.8.- La Resolución del Parlamento, de marzo de 1984	57
2.9.- La propuesta de la Comisión, de mayo de 1984	58
2.10.- El acuerdo del Consejo, de diciembre de 1984	58
2.11.- Comentarios sobre los primeros pasos de la Política de Telecomunicaciones	59
3.- LOS PRIMEROS ACTUACIONES EN TELECOMUNICACIONES EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN.	60
3.1.- Política Regional y Política de la Cohesión. Visión de conjunto	60
3.2.- Los Objetivos de la Cohesión en las estrategias de Telecomunicaciones de 1984.	62
4.- CONCLUSIONES	64
CAPÍTULO 4: EL INICIO DE LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1977 – 1986	67
1.- INTRODUCCIÓN	67
2.- NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. UNA VISIÓN DE CONJUNTO	67
3.- UN RESUMEN DE LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA	69
3.1.- La Política de Normalización en el Tratado de Roma	69
3.2.- Los compromisos del GATT relativos a la normalización técnica	70
3.3.- El nuevo enfoque de la Política Comunitaria de Normalización	71
3.4.- La Normalización técnica después del Acta Única de 1986.	73
3.5.- La Política de Certificación en la Unión Europea. Consideraciones generales	75
3.6.- El planteamiento global de la Certificación en la Unión Europea	75
4.- LA NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN EN TELECOMUNICACIONES EN EL PERÍODO 1977 – 1986.	77
4.1.- La primeras actuaciones sobre normalización en telecomunicaciones	77
4.2.- La Decisión del Consejo sobre normalización en el campo de las Tecnologías de la Información y las telecomunicaciones, de diciembre de 1986.	78
4.3.- El inicio de la Certificación y la apertura del mercado de terminales.	80
5.- CONCLUSIONES	81

CAPÍTULO 5: EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1987 – 1998	85
1.- INTRODUCCIÓN.....	85
2.- LA ESTRATEGIA DE 1987.....	86
2.1.- Antecedentes y situación del entorno.....	86
2.2.- El Libro Verde de las Telecomunicaciones, de junio de 1987.....	87
2.3.- El proceso de consulta sobre el Libro Verde, de junio de 1987.....	88
2.4.- La Directiva de liberalización de terminales, de mayo de 1988.....	90
2.5.- La Resolución del Consejo, de junio de 1988.....	90
2.6.- La Resolución del Parlamento, de diciembre de 1988.....	91
2.7.- La Decisión de la Comisión, de diciembre de 1988.....	92
2.8.- El Acuerdo del Consejo, de diciembre de 1989.....	93
2.9.- La Directiva de la Comisión 90/388 de Servicios, de junio de 1990.....	94
2.10.- Las reacciones a la publicación de la Directiva de Servicios.....	95
2.11.- El Artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado.....	97
2.12.- Comentarios a los resultados de la estrategia de 1987.....	97
3.- LAS DECISIONES DE 1993.....	98
3.1.- Antecedentes y situación del entorno.....	98
3.2.- El seguimiento de la situación del sector.....	99
3.3.- El Informe de la Comisión, de octubre de 1992.....	100
3.4.- La Resolución del Consejo, de noviembre de 1992.....	101
3.5.- La Resolución del Parlamento Europeo, de abril de 1993.....	102
3.6.- La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre las consultas efectuadas, de abril de 1992.....	104
3.7.- La Resolución del Consejo relativa al Informe sobre la situación del Sector de las Telecomunicaciones, de junio de 1993.....	105
3.8.- Comentarios a las actuaciones de 1993.....	107
4.- LA ESTRATEGIA DE 1995.....	108
4.1.- Antecedentes y situación del entorno.....	108
4.2.- La Estrategia de la Unión Europea.....	109
4.3.- El Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, de diciembre de 1993.....	110
4.4.- Informe Europa y la Sociedad global de la Información, de mayo de 1994.....	111
4.5.- La Comunicación: Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información, de julio de 1994.....	114
4.6.- El acuerdo del Consejo sobre la Sociedad de la Información, de septiembre de 1994.....	116
4.7.- La Resolución del Parlamento europeo sobre la Sociedad de la Información, de noviembre de 1994.....	117
4.8.- La Primera Parte del Libro Verde sobre la liberalización de las infraestructuras, de octubre de 1994.....	118
4.9.- La Resolución del Consejo sobre la primera parte del Libro Verde de las Infraestructuras, de noviembre de 1994.....	119
4.10.- La Segunda Parte del Libro Verde sobre la liberalización de las Infraestructuras, de enero de 1995.....	120
4.11.- Reacciones del Parlamento Europeo al Libro Verde de las infraestructuras, de abril de 1995.....	122
4.12.- La Reunión Ministerial del G-7, de febrero de 1995.....	123
4.14.- La reunión del Consejo de Telecomunicaciones, de junio de 1995.....	126
4.15.- La Directiva de Liberalización de las comunicaciones por satélite de octubre de 1994.....	127

4.16.- La Directiva de liberalización de las infraestructuras de las redes de televisión por cable, de octubre de 1995	129
4.17.- La Directiva de liberalización de los servicios de comunicaciones móviles, de enero de 1996.....	130
4.18.- La Directiva de liberalización de las infraestructuras y la implantación de la plena competencia, de marzo de 1996	132
4.19.- La separación de los negocios de telecomunicaciones de los de televisión	134
4.20.- La utilización por la Comisión del artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado	135
4.21.- Comentarios a las actuaciones llevadas a cabo a partir de 1995.	136
5.- CONCLUSIONES	136

CAPÍTULO 6: EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL PRIMER MARCO REGLAMENTARIO DE LAS TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1987 – 1998 139

1.- INTRODUCCIÓN	139
2.- LA ARMONIZACIÓN EN LA ESTRATEGIA DE 1987	140
2.1.- Planteamiento	140
2.2.- El principio de Oferta de Red Abierta en el Libro Verde de junio de 1987	141
2.3.- Los Trabajos del Grupo de Análisis y Prospectiva.....	142
2.4.- El Informe sobre la puesta en marcha del Libro Verde, de febrero de 1988 y la Resolución del Consejo, de junio de 1988	143
2.5.- La Comunicación de la Comisión relativa al avance en la definición de la ONP, de diciembre de 1988.....	144
2.6.- El “Acuerdo Político” del Consejo, de diciembre de 1989	146
2.7.- La Directiva del Consejo 90/387 Marco ONP, de junio de 1990.....	146
2.8.- El desarrollo de la Directiva Marco ONP.....	148
2.9.- El Programa de Trabajo del Comité ONP para 1991, 1992 y 1993.	149
2.10.- Comentarios al desarrollo de la ONP durante la Estrategia de 1987.....	151
3.- EL DESARROLLO DE LA DIRECTIVA MARCO ONP	152
3.1.- La Directiva relativa a la aplicación de la ONP a las Líneas Arrendadas, de junio de 1992	152
3.2.- Comentarios acerca de la Directiva ONP sobre Líneas Alquiladas	154
3.3.- La Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la ONP a los servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes.....	155
3.4.- Comentarios acerca de la Recomendación sobre la ONP en los Servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes.....	156
3.5.- La Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la ONP a la Red Digital de Servicios Integrados	156
3.6.- Comentarios acerca de la Recomendación ONP sobre la Red Digital de Servicios Integrados	158
3.7.- La Directiva relativa a la aplicación de la ONP a la Telefonía vocal.....	159
3.8.- Comentarios acerca de la Directiva de la ONP en la Telefonía vocal.....	160
3.9.- Comentarios sobre el desarrollo de la ONP en la estrategia de telecomunicaciones de 1987.....	162
4.- LA ARMONIZACIÓN EN LAS DECISIONES DE 1993	163
4.1.- Las decisiones de 1993	163
4.2.- La repercusión sobre la ONP de las decisiones de 1993	163
4.3.- El Programa de Trabajo ONP para 1994.	164

4.4.-	Consulta sobre los estudios realizados sobre futuras áreas de aplicación de la ONP, de julio de 1994 y recopilación de comentarios a la consulta, de febrero de 1995....	164
4.5.-	Programa de Trabajo ONP para 1995	165
4.6.-	Comentarios sobre el desarrollo de la ONP en las decisiones de 1993.....	165
5.-	LA ARMONIZACIÓN DURANTE ACTUACIONES A PARTIR DE 1995.....	166
5.1.-	Las Actuaciones realizadas a partir de 1995	166
5.2.-	Programa de Trabajo del Comité ONP para 1996 y 1997.....	168
5.3.-	La modificación de la Directiva Marco ONP y de la Directiva ONP de Líneas Alquiladas.....	169
5.4.-	La Directiva relativa a la Interconexión de las redes de telecomunicaciones y al Servicio Universal.....	170
5.5.-	La Directiva relativa a la Telefonía Vocal en un entorno de competencia	172
5.6.-	La Directiva relativa al marco común en materia de Autorizaciones generales y Licencias individuales	173
5.7.-	La Directiva de protección de la intimidad	174
5.8.-	Comentarios al proceso de Armonización en las actuaciones de 1995.....	175
6.-	CONCLUSIONES.....	175
CAPÍTULO 7: NORMALIZACIÓN Y LA CERTIFICACIÓN DE LOS EQUIPOS DE TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1987 – 1998		179
1.-	INTRODUCCIÓN.....	179
2.-	LA NORMALIZACIÓN EN LA ESTRATEGIA DE 1987	180
2.1.-	Visión de conjunto de la Normalización en Estrategia de Telecomunicaciones de 1987	180
2.2.-	La creación del Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones – ETSI.....	180
2.3.-	La Directiva sobre aproximación de legislaciones, de mayo de 1988 y su modificación	182
2.4.-	Normas Armonizadas y Reglamentaciones técnicas comunes sobre terminales	185
2.5.-	La Normalización en el marco de la ONP.....	186
3.-	LA NORMALIZACIÓN EN LAS ACTUACIONES DE 1993 Y 1995.....	187
3.1.-	La Normalización en las vísperas de la Plena Competencia.....	187
3.2.-	La Normalización en el nuevo marco de la ONP.....	188
3.3.-	La Normalización en el marco de la Sociedad de la Información. El inicio de un nuevo rumbo	190
4.-	CONCLUSIONES.....	191
CAPÍTULO 8: LAS MEDIDAS CORRECTORAS A LA LIBRE COMPETENCIA. PERÍODO 1987 – 1998		195
1.-	INTRODUCCIÓN.....	195
2.-	LAS TELECOMUNICACIONES Y SU CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	196
2.1.-	Los objetivos de la Cohesión en la Estrategia de 1987.....	196
2.2.-	Los objetivos de la Cohesión en las actuaciones de 1993.....	197
2.3.-	Los Objetivos de la Cohesión en las actuaciones de 1995	200
2.4.-	Los Mecanismos Correctores previstos a partir de 1998	203
2.5.-	Resumen de las actuaciones relacionadas con la Cohesión en el Período 1987 - 1998	206
3.1.-	La situación de los Operadores Históricos. Una Visión de Conjunto.....	208

3.2.- Actuaciones en la estrategia de 1987. La salvaguarda de la viabilidad económica de los Operadores.....	208
3.3.- Actuaciones de 1993 y 1995.....	210
3.4.- Comentarios acerca de la situación a partir de 1998	212
4.- LA GARANTÍA DEL SERVICIO UNIVERSAL EN LAS TELECOMUNICACIONES....	213
4.1.- El Servicio Universal. Una visión de conjunto.....	213
4.2.- El Servicio Universal en la estrategia de 1993	214
4.3.- El Servicio Universal en la estrategia de 1995	217
4.4.- El Servicio Universal a partir de 1998.....	221
5.- CONCLUSIONES	223

CAPÍTULO 9: LA PRIMERA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1999 – 2005227

1.- INTRODUCCIÓN	227
2.- LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO REGLAMENTARIO	228
2.1.- Antecedentes.....	228
2.2.- Resumen del proceso de revisión del Marco regulador de las Telecomunicaciones... 229	
3.- LA LIBERALIZACIÓN A PARTIR DE 1998	231
3.1.- Marco de referencia y antecedentes.....	231
3.2.- Directiva relativa a la Competencia en los mercados de redes y servicios.	231
4.- LA ARMONIZACIÓN A PARTIR DE 1998	232
4.1.- Marco de referencia y antecedentes.....	232
4.2.- Reglamento sobre el Bucle local	233
4.3.- Directiva sobre el Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas	234
4.4.- La Recomendación sobre Mercados de referencia	236
4.5.- Directiva sobre la Autorización.....	238
4.6.- Directiva sobre el Acceso y la Interconexión.....	239
4.7.- Directiva sobre el Servicio Universal.....	240
4.8.- Directiva sobre la Privacidad y las Comunicaciones electrónicas	241
4.9.- Decisiones sobre el Espectro Radioeléctrico.....	242
5.- LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN EN TELECOMUNICACIONES A PARTIR DE 1998	244
5.1.- La Normalización en los Equipos Terminales.....	244
5.2.- La Normalización en el paquete de Directivas de 2002	246
6.- MEDIDAS CORRECTORAS A PARTIR DE 1998.....	247
6.1.- Marco general.....	247
6.2.- El Servicio Universal y los Servicios de Interés General.....	248
6.3.- Las iniciativas sobre Infraestructuras de Banda Ancha. Actuaciones en el contexto de eEurope 2005	252
7.- OTROS ASPECTOS DE LA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES ELECTRONICAS A PARTIR DE 1998	254
7.1.- Marco general.....	254
7.2.- El Espectro Radioeléctrico	254
7.3.- Las Comunicaciones móviles. Los Sistemas de Tercera generación.	256
7.4.- Las preocupaciones de la Comisión por las Comunicaciones móviles.	258
7.5.- La Convergencia en las Comunicaciones electrónicas. Las primeras propuestas sobre Convergencia en 1998.....	260

7.6.-	Convergencia entre la Televisión digital y Comunicaciones móviles en el paquete de Directivas de 2002.....	263
7.7.-	La Interoperabilidad de los servicios de TV Digital Interactiva	264
7.8.-	Grupo de Reguladores Europeos.....	265
8.-	CONCLUSIONES.....	266
CAPÍTULO 10: LA SEGUNDA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS. PERÍODO 2005-2010.....		271
1.-	INTRODUCCIÓN.....	271
2.-	MARCO DE REFERENCIA.....	271
2.1.-	Aspectos Estratégicos de la revisión de 2005	271
2.2.-	El proceso de revisión de la Política de Comunicaciones electrónicas en la Iniciativa i2010.....	272
3.-	EL PROCESO DE REVISIÓN DEL MARCO REGULADOR DE LAS COMUNICACIONES ELECTRONICAS DE 2005.....	273
3.1.-	Resumen del Marco regulador de las Comunicaciones Electrónicas de 2002.....	273
3.2.-	Los mecanismos de seguimiento del Marco regulador de 2002	274
3.3.-	La Consulta pública de junio de 2006.....	276
3.4.-	Las Propuestas de Reforma de 2007.....	277
3.5.-	El procedimiento de codecisión.....	279
3.6.-	La aprobación del Marco regulador modificado y su implementación.....	281
3.7.-	Resumen del Marco regulador modificado.....	281
3.8.-	La revisión de la Recomendación de mercados	284
3.9.-	Reglamento sobre la itinerancia internacional – <i>roaming</i>	285
3.10.-	La revisión del alcance del Servicio Universal.....	287
4.-	EL MARCO REGULADOR DE LOS SERVICIOS AUDIOVISUALES.....	289
4.1.-	Marco de Referencia	290
4.2.-	La propuesta de nueva Directiva sobre Servicios de Medios Audiovisuales. Evolución de la Directiva Televisión sin fronteras.....	290
5.-	CONCLUSIONES.....	292
CAPÍTULO 11: NUEVOS ASPECTOS DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DE 2005		297
1.-	INTRODUCCIÓN.....	297
2.-	MARCO DE REFERENCIA.....	297
2.1.-	Las políticas del espectro radioeléctrico y de banda ancha en la iniciativa i2010	297
3.-	LA POLÍTICA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO	298
3.1.-	La Decisión del Espectro Radioeléctrico de 2002	298
3.2.-	La Revisión de la Política de Espectro Radioeléctrico	299
3.3.-	El enfoque de mercado.....	300
3.4.-	El enfoque flexible	300
3.5.-	El dividendo digital.....	302
4.-	LA POLÍTICA DE LA BANDA ANCHA.....	304
4.1.-	La Superación de la Brecha Digital Geográfica.....	304
4.2.-	El Plan Europeo de Recuperación Económica.....	305
4.3.-	Regulación de las Redes de Acceso de Nueva Generación (NGAs).....	306

5.- LAS POLÍTICAS DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y DE BANDA ANCHA EN LA AGENDA DIGITAL.....	308
5.1.- La Estrategia Europa 2020 y la Agenda Digital.....	308
5.2.- La Estrategia Europea de la Banda Ancha	309
6.- CONCLUSIONES	311
CAPÍTULO 12: CONCLUSIONES.....	315
ANEXO I: MARCO MUNDIAL DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES	319
1.- INTRODUCCIÓN.....	319
2.- UN RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	319
2.1.- Los primeros pasos.....	320
2.2.- La Ley de Comunicaciones de 1934.....	321
2.3.- La aparición de Internet.....	322
2.4.- El desmembramiento de AT&T	323
2.5.- La Ley de Telecomunicaciones de 1996	324
3.- LAS TELECOMUNICACIONES Y EL COMERCIO MUNDIAL	324
3.1.- El Comercio Mundial de los Servicios de Telecomunicaciones	325
3.2.- El Comercio Mundial de los Equipos.....	327
4.- CONCLUSIONES.....	328

PRÓLOGO

En su ya clásico argumento en defensa de la libertad económica como condición necesaria para la libertad política, Milton Friedman escribió, en *Capitalism and Freedom* (1962), que en determinadas circunstancias de mercado es posible que un monopolio sea la solución técnicamente más eficiente para satisfacer la demanda, y utilizó como ejemplo, para él evidente, la provisión de servicios de telefonía en un ámbito geográfico determinado. A estos casos Friedman los denomina “monopolios técnicos”, y nos dice que “cuando las condiciones técnicas hacen que el monopolio sea el resultado natural de la dinámica competitiva de las fuerzas del mercado, sólo caben tres alternativas: el monopolio privado, el monopolio público, o un mercado regulado desde la esfera pública.”

Para Friedman, las tres alternativas son insatisfactorias, pero, al no existir otras opciones, aconseja optar en cada caso por “el mal menor”. Para Henry Calvert Simons, uno de los economistas liberales que influenciaron a los fundadores de la Escuela de Chicago, los resultados de la regulación pública de los monopolios estadounidenses de principios del siglo XX fueron tan desastrosos que le llevaron a pensar que el menor de los males sería el monopolio público; justo al contrario de lo que le ocurrió a Walter Eucken, uno de los padres de la economía social de mercado alemana, para quien el desastre del monopolio público de los ferrocarriles alemanes le convenció de que la regulación pública sería una solución mejor. A la vista de estas dos opiniones, en principio contrarias a lo que cabría esperar de la trayectoria ideológica de Simons y Eucken, Friedman concluye “a regañadientes” que “si es tolerable, el monopolio privado puede que sea el menor de los males”.

No es de extrañar que para Milton Friedman, las telecomunicaciones del siglo XIX y mediados del XX fueran un ejemplo perfecto de monopolio técnico, ya que reunían todas las características que la teoría económica asigna a los que llama “monopolios naturales”: costes marginales decrecientes con grandes economías de escala y alcance, elevadas barreras de entrada y salida por los enormes costes hundidos, efectos de red, etc. Es por ello que, para este sector, en EE.UU. se había optado por la opción preferida por Friedman, el monopolio privado, mientras que en Europa los monopolios de telecomunicaciones funcionaron durante mucho tiempo como monopolios estatales.

En defensa del monopolio privado, Friedman argumenta que “si la sociedad fuera tan estática que con toda seguridad las condiciones que producen el monopolio técnico hubieran de mantenerse a lo largo del tiempo, habría que tener poca confianza en que el monopolio privado fuera a ser mejor que las demás opciones”. Sin embargo, “en una sociedad que cambia con rapidez, estas condiciones también cambian, y es de suponer que tanto la regulación como el monopolio público puede que no sean capaces de responder adecuadamente a estos cambios y que, llegado el caso, sea más difícil eliminar la actuación contraproducente de una regulación o un monopolio público que en el caso de que monopolio sea privado”.¹

Independientemente de lo que pensemos sobre las “virtudes” del monopolio privado, el argumento de Friedman acerca de los monopolios en general es bastante sólido, por lo menos en dos aspectos. En primer lugar, a la hora de señalar que pueden existir circunstancias en las que el monopolio sea el desenlace natural de un proceso competitivo que persigue la máxima eficiencia, y que en estos casos el repertorio de soluciones es más bien exiguo. Y, en segundo lugar, hay que reconocerle su perspicacia al señalar que la propia dinámica de la tecnología y del mercado puede afectar a las condiciones de monopolio natural, que es, precisamente, lo que parece que ha ocurrido en el caso de las telecomunicaciones en las últimas décadas. Seguramente, en la última etapa de su vida Friedman ya no

¹ Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Fortieth Anniversary Edition, The University of Chicago Press, 2002, pág. 28.

pensara que las telecomunicaciones eran un ejemplo evidente de monopolio natural, y es precisamente este cambio el que llevó, tanto en los EE.UU. como en la Unión Europea, a replantearse en la década de los 1980 si las comunicaciones electrónicas debían seguir teniendo la consideración de sector monopolista, o si, por el contrario, había llegado el momento de abrirlas a la competencia.

Como bien explica el libro que el lector tiene en sus manos, la situación de monopolio, público o privado, se mantuvo, en mayor o menor medida, hasta finales de siglo XX, cuando la *Telecommunications Act de 1996* y la *Directiva 96/1996* culminaron décadas de reformas, tanto en los EE.UU. como en la Unión Europea, que buscaban preparar a los distintos mercados de telecomunicaciones para entrar en una situación de plena competencia. Culminó en estas fechas una política de liberalización que tuvo sus inicios a finales de los años 1970, promovida en todos los ámbitos económicos por el triunfo de las ideas neoliberales que Reagan y Thatcher pusieron en práctica, muy influenciados, precisamente, por Milton Friedman. Esta práctica política, que persigue dejar en manos exclusivas del mercado las decisiones de asignación de los recursos económicos por considerar que se trata de un mecanismo óptimo, sigue de momento siendo un factor dominante en nuestros días, a pesar de que su aplicación al ámbito financiero haya provocado la mayor crisis económica después de la Gran Depresión.

Sea como sea, nos encontramos hoy, casi veinticinco años después de iniciado el proceso de liberalización de las comunicaciones electrónicas europeas, en una encrucijada. El edificio regulatorio construido a partir de 1998 y materializado en el conjunto de Directivas de 2002, y en su revisión aprobada a finales de 2009, mantiene su foco principal en la apertura de las redes de los operadores incumbentes a los nuevos entrantes para que utilicen la llamada “escalera de inversión” como mecanismo de despliegue de infraestructuras propias, en la medida en que éstas estén justificadas por su progresiva captación de cuota de mercado. De esta manera se espera pasar, a medio plazo, de unos mercados estatales en los que los operadores incumbentes siguen manteniendo importantes cuotas de poder, a un mercado interior de alcance europeo en el que exista una competencia real, efectiva y sostenible, basada en infraestructuras que sean propiedad de cada uno de los principales actores del mercado, lo cual eliminaría, eventualmente, la necesidad de mantener la regulación.

Sin embargo, este foco exclusivo en el acceso a las infraestructuras tradicionales de los incumbentes está hoy en entredicho, precisamente por un conjunto de circunstancias técnicas y económicas que han incidido, de nuevo, en las comunicaciones electrónicas, y que podemos englobar en el paradigma de Internet, las redes de nueva generación y todo el entramado económico que las nuevas redes de comunicaciones hacen posible a nivel global, trascendiendo fronteras y soberanías fiscales y legales.

Al margen de las carencias e insuficiencias del proceso liberalizador vivido en la Unión Europea – como son, por ejemplo, la ausencia de una verdadera Política de Comunicaciones Electrónicas de la Unión Europea que dé forma rigurosa a lo que hoy son veintisiete políticas distintas, o la permanente confrontación entre la soberanía de los estados miembros y la supranacionalidad de la Unión, entre otras carencias que los autores señalan, acertadamente, en sus conclusiones – lo cierto es que esta constante evolución del sector, a remolque de cambios tecnológicos y económicos profundos y de gran alcance, dificulta en sobremanera, y puede que hasta ponga en cuestión la consecución de los objetivos que en su momento se fijaron, y que hoy se renuevan y amplían con la nueva Agenda Digital de la Unión Europea. Estos objetivos, entre los que se encuentran la creación de un mercado interior único, la incentivación de las inversiones en infraestructuras y el incremento de la competencia son, hasta cierto punto, contradictorios, lo que dificulta el diseño y puesta en práctica de una política regulatoria adecuada a su consecución en un entorno que, además, está sometido a cambios constantes.

De entre estas dificultades merecen ser destacadas aquellas relacionadas con el despliegue de las Redes de Acceso de Nueva Generación (NGAN) llamadas a substituir a las antiguas redes de pares cobre que durante décadas han constituido el principal activo de los incumbentes, y alrededor de cuya compartición ha girado la regulación clásica del sector. La esperada Recomendación de la Comisión acerca del tratamiento regulatorio a aplicar a las NGA's acaba de ver la luz después de un tortuoso proceso que ha durado tres años, y cuya conclusión los autores no han podido incorporar al texto por

problemas de calendario. Sirvan por tanto las líneas que siguen de aportación al magnífico trabajo de síntesis y recorrido histórico realizado por Antonio Alabau y Luís Guijarro desde la cátedra de Política de las Telecomunicaciones y Sociedad de la Información de la Universidad Politécnica de Valencia, sin que ello necesariamente signifique que tengan que compartir lo que a continuación se expone.

Como bien señala Andrea Renda,² las NGAs y la consecución del mercado único son el tendón de Aquiles de la Agenda Digital Europea; una agenda que promete inaugurar una nueva era en la que los ciudadanos europeos hemos de alcanzar la prosperidad, el crecimiento económico y la productividad mediante la difusión de los nuevos servicios y tecnologías de la información que las modernas infraestructuras de comunicaciones electrónicas a alta velocidad han de hacer posibles. La consecución del mercado único europeo, que el Consejo quiere ver materializado antes del 2015, es el elemento clave de la nueva estrategia y puede que sea la reforma más importante jamás emprendida por la Unión, ya que se estima que un Mercado Único Digital puede incrementar el PIB europeo en más del 4%, además de proporcionar innumerables incentivos dinámicos a la innovación y los nuevos servicios.

Aunque la Agenda Digital no explica en detalle cómo se alcanzarán estos objetivos en la práctica, lo que queda bastante claro es que no van a materializarse si no encontramos la forma de incentivar las inversiones en infraestructuras de banda muy ancha a nivel continental. Sin un despliegue importante de Redes de Nueva Generación, no resulta factible desarrollar los servicios innovadores que han de propiciar la e-inclusión, la e-sanidad, la educación continuada, el e-gobierno, las *smart grids* o el *cloud computing*, que se adivinan como esenciales para aumentar la productividad y eficiencia de nuestras economías. Desafortunadamente, existen todavía unos cuantos obstáculos a superar.

En primer lugar, estamos lejos del mercado único, ya que, como dice la Comisaria Kroes, “Europa es todavía un puzle de mercados nacionales. No tenemos colas de camiones en las fronteras, pero estamos lejos del Mercado Único Digital”. Las diferencias, tanto en precios como en productos en la Europa de los veintisiete, son tan grandes que no se ve ni rastro de convergencia. Esta fragmentación de los mercados nacionales dificulta las inversiones en NGAs ya que, individualmente, es posible que los mercados nacionales no tengan la masa crítica necesaria para que las inversiones sean rentables en un plazo razonable. Además, un mercado único de alcance europeo precisa de actores que desplieguen en varios mercados nacionales al mismo tiempo, algo que queda muy lejos de la realidad que podemos observar.

En segundo lugar, los estados miembros han adoptado posiciones divergentes frente a los varios borradores de la Recomendación de NGAs y en sus proyectos de ayuda al despliegue de estas redes, lo cual redundará en la fragmentación de los mercados. Por poner un ejemplo, la existencia de países en los cuales se ha separado funcionalmente la red del incumbente frente a otros en los que no ha sido así crea condiciones de competencia muy distintas de un país a otro. Además, la diversidad de medidas adoptadas por los distintos reguladores nacionales en ausencia de una Recomendación comunitaria ha contribuido aún más si cabe a esta fragmentación.

La tecnología inalámbrica supone otro desarrollo que altera sensiblemente el entorno competitivo. Las redes 4G con estándares como el LTE prometen velocidades que se acercan a las de las redes fijas actuales. Si llegaran a materializarse, habría que definir mercados conjuntos fijo-móvil, lo cual implicaría otra reforma del marco regulador europeo que puede llevar varios años. Pero los operadores de plataformas móviles tampoco tienen la certidumbre legal necesaria para programar sus despliegues ya que la asignación de espectro es todavía una prerrogativa de los estados.

² Renda, Andrea, *NGAs and the single market: the achilles' heel of the Digital Agenda*, en *Monitoring EU Telecoms Policy*, NEREC, Madrid, Octubre 2010.

Finalmente, y a pesar de las discusiones actuales alrededor del concepto de “neutralidad de red”, es probable que las nuevas infraestructuras de banda ancha evolucionen hacia plataformas conjuntas de aplicaciones y servicios, lo cual requerirá una regulación “por capas” siguiendo la estructura de los protocolos IP. Una regulación que incentive las inversiones en la capa física, sin que éstas vayan en detrimento de la competencia sostenible en las capas superiores. Todo ello requerirá concretar el alcance de las normas que han de asegurar la neutralidad de estas redes y que han de fijar las reglas de la competencia en los niveles de transporte, aplicaciones y contenidos, sin olvidar la neutralidad de los motores de búsqueda, la no-discriminación en los “clouds” públicos y privados, y la protección de los datos personales en el nuevo universo digital que todo ello configura.

En suma, es probable que las inversiones en nuevos despliegues de redes NGA no alcancen el volumen necesario en tanto no se requiera de los nuevos entrantes un esfuerzo inversor proporcionado; en tanto no se clarifiquen las reglas de neutralidad y diversidad en todo el ecosistema de Internet; y en tanto no tenga lugar una consolidación empresarial entre los distintos operadores de red europeos que les convierta en actores fuertes en un mercado de tamaño tal que justifique las inversiones en nuevas redes que todos esperamos.

Es evidente que, con todas sus insuficiencias, el viejo modelo de monopolios supervisados, ya fueran públicos o privados, sí fue capaz de proporcionar a lo largo del tiempo servicios básicos de telecomunicaciones con una cobertura prácticamente universal en los territorios correspondientes pero, por lo que parece, el ejercicio liberalizador que iniciamos hace un par de décadas no ha conseguido todavía romper el nudo gordiano de la introducción de la competencia sin comprometer las inversiones deseables y necesarias. Esperemos que se consiga en los próximos años, ya que en caso contrario tendremos que volver a plantearnos la disyuntiva que magistralmente expuso Milton Friedman, por lo menos en lo que a infraestructuras físicas se refiere.

Marcel Coderch Collell
Vicepresidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN



CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos —muy posiblemente, en sus pantallas— es la prueba fehaciente de que, como dice la canción, a modo de corolario del primer principio de la termodinámica, “nada se pierde, todo se transforma”³. Y ello, aplicado a una multiplicidad de aspectos relacionados con el libro.

Porque... ¿quién les iba a decir a los funcionarios de la Comisión Europea, que aun en el año 2010, alguien les continuaría sacando los colores respecto al modo han venido llevando a cabo la liberalización de las telecomunicaciones en toda la Unión Europea a lo largo de veinte años?

Y... ¿quién les iba a decir, además, que ese análisis —que no reproche— estaría tan fácilmente accesible en Internet?

O... ¿quién les iba a decir a los estudiantes de ingeniería de telecomunicaciones que tendrían en sus manos —de nuevo, en sus pantallas— la historia de las telecomunicaciones antes de la aparición de Internet en sus casas? Porque en eso estaremos de acuerdo, en que las telecomunicaciones no nacieron con Internet.

O, finalmente, ¿quién le iba a decir al primer autor del libro que un año después de su tan bien merecida jubilación este texto vería la luz? ¿O al segundo autor, que asumiría la responsabilidad de continuar este proyecto de analizar la política comunitaria en materia de telecomunicaciones?

En definitiva, este libro es el resultado de la voluntad firme de sus autores de que la historia reciente de la política de las telecomunicaciones en el ámbito de la Unión Europea continúe siendo útil al colectivo de profesionales cuyo quehacer diario viene condicionado en mayor o menor medida por ese proceso.

Podíamos, quizás, haber titulado este trabajo: Historia de la Política de las Comunicaciones electrónicas en la Unión Europea, pero que quede claro que no hemos querido hacerlo para no dar al lector la falsa impresión de que únicamente nos estábamos refiriendo al pasado. ¡Ni mucho menos! En este libro hemos procurado analizar, ciertamente en detalle, lo que sucedió con el objeto de tratar de entender mejor lo que vendrá.

Y es que la Política de Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea tiene un futuro tan importante y esperanzador como el de las propias Comunicaciones electrónicas, un futuro que también se decidirá durante 2010, cuando se desarrolle el plan de trabajo de la iniciativa de la Comisión denominada “Agenda Digital para Europa”.

Pero quizás el lector se esté preguntando ¿qué son exactamente las Comunicaciones electrónicas? Después de estar toda la vida oyendo hablar de las Telecomunicaciones, creemos que la pregunta resulta pertinente y vamos a atrevernos a contestarla.

Lo primero que hay que recordar es que el termino Comunicaciones electrónicas comenzó a ser utilizado en los documentos comunitarios a partir de la reforma el sector de las Telecomunicaciones iniciada en 1999.

³ Drexler, Jorge, “Todo se transforma”, Eco. Warner Music Spain. 2004.

Lo segundo que hay que aclarar es que la Unión Europea ha considerado, desde el principio, como Telecomunicaciones únicamente las redes y los servicios tradicionales de comunicaciones de voz y datos, y no ha entendido como Telecomunicaciones ni la radio ni la televisión ni, por supuesto, Internet y el mundo de los contenidos.

Lo tercero que hay que decir es que la Unión Europea considera como Comunicaciones electrónicas el resultado de añadir a lo que antes consideraba como Telecomunicaciones nuevas cosas que hasta entonces no consideraba como Telecomunicaciones, a excepción de aquellas otras que todavía no considera que son Comunicaciones electrónicas. Y todo eso como una consecuencia de la convergencia tecnológica. ¡Así de claro!

¿Así de claro? se preguntarán ustedes. ¿Qué quieren que les digamos? Eso es exactamente lo que se deduce de la lectura de los textos comunitarios.

De acuerdo con las definiciones que el lector podrá encontrar detalladas en el Capítulo 2, la Unión Europea considera como Comunicaciones electrónicas al conjunto formado por los Servicios de Comunicaciones electrónicas y las Redes de Comunicaciones electrónicas.

Por una parte la Unión Europea considera que No son Servicios de Comunicaciones electrónicas ni los servicios de la Sociedad de la Información, ni los servicios que suministran contenidos, ni tampoco los servicios de medios audiovisuales, esto es la radio y la televisión comoquiera que se transmitan.

Al mismo tiempo, considera que Sí que son Servicios de Comunicaciones electrónicas los servicios de comunicaciones de voz y datos, es decir a los servicios de telecomunicaciones de siempre. Queda la ambigüedad controlada de los nuevos servicios que aparecen en la frontera, tales como la voz por Internet o la televisión interactiva a través de los móviles.

Por otra parte, la Unión Europea considera como Redes de Comunicaciones electrónicas a cualquiera de los sistemas de transmisión, con independencia de los servicios que se preste a través de los mismos.

¡Acabáramos! No es este el momento de desempolvar viejos prejuicios corporativistas pero en nuestra opinión para este viaje no se necesitaban tan grandes alforjas.

Y en este contexto, ¿dónde queda la convergencia? Ya lo han visto ustedes en las explicaciones anteriores y ya tendrán ocasión de descubrirlo si se animan a continuar leyendo el libro, que si se lo contamos ahora nos exponemos a desparrucharles⁴ el argumento.

Este libro trata de analizar la evolución de la Política de las Comunicaciones electrónicas en la Unión Europea desde 1977 hasta la actualidad. Y para su mejor comprensión hemos estructurado su contenido en cuatro etapas: la preliminar entre 1977 y 1986, la que condujo a la implantación de la plena competencia entre 1987 y 1998, la que dio lugar a la primera revisión del marco regulatorio entre 1999 y 2005 y, finalmente la de la segunda revisión de marco regulatorio entre 2005 y 2010.

En el Capítulo 2 presentamos una visión de conjunto de la Política de las Comunicaciones electrónicas en el contexto de la evolución de la Unión Europea.

En el Capítulo 3 se inicia el análisis la Política de las Telecomunicaciones con un resumen de la etapa preliminar que se desarrolló durante el período 1977 a 1986.

⁴ **desparruchar**: estropear una historia o relato por torpeza de quien lo cuenta. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Edición electrónica disponible en <http://www.rae.es/>

En el Capítulo 4 se analiza el inicio de la Política de Normalización y Certificación de las Telecomunicaciones, que tuvo lugar también durante ese mismo período entre 1977 y 1986.

En los Capítulos 5, 6, 7 y 8 se aborda el estudio del período comprendido entre 1987 y 1998, en el que se definió el Marco Regulatorio de las Telecomunicaciones en la Unión Europea que permitió la implantación de la plena competencia. En estos cuatro Capítulos hemos analizado cuatro aspectos complementarios: el proceso de Liberalización, el proceso de Armonización de las legislaciones de los Estados miembros, la Normalización y Certificación y, finalmente, las Medidas correctoras a la libre competencia consideradas en esta etapa.

En el Capítulo 9 se resume la etapa comprendida entre 1999 y 2005 en la que tuvo lugar la primera revisión del Marco Regulatorio de las Comunicaciones electrónicas en la Unión Europea una vez implantada la plena competencia.

En el Capítulo 10 analizamos la segunda revisión del Marco regulatorio de las Comunicaciones electrónicas iniciado en 2005 y concluido en 2009.

El Capítulo 11 presenta las que entendemos que serán los ámbitos de la Política de las Comunicaciones electrónicas en los que se centrará la Unión Europea en el nuevo período 2010-2020, según las pautas que han dibujado los documentos estratégicos publicados en los inicios de 2010.

El Capítulo 12 es el último y contiene, obviamente, las Conclusiones.

El texto se completa con un Anexo en el que repasamos brevemente la evolución de la Política de Telecomunicaciones en el Mundo y que consideramos que puede ser de interés para el lector.

Como el lector podrá comprobar, el libro hace constante referencia a los documentos que las distintas Instituciones europeas han aprobado y que, en una encomiable demostración de transparencia, han puesto a disposición del público en sus sitios web. En el caso de la legislación —Directivas, Reglamentos o Decisiones— y de los documentos de trabajo de la Comisión, hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea o no, dirigimos al lector al sitio EUR-Lex⁵, donde fácilmente podrá obtenerlos a través del número de documento que proporcionamos en las notas al pie de página. Mucho nos tememos que los documentos más antiguos resulten más difíciles de localizar a través de la red, pero estamos convencidos que el lector empecinado sabrá dar con ellos.

Tenemos que decir que este libro es una puesta al día de otro anterior que publicó la Fundación Vodafone España en 2007 y que se tituló “La Unión Europea y su Política de Comunicaciones electrónicas”. De él hemos tomado los Capítulos 3 a 9.

Quizás el lector detecte en alguna de las partes de este libro un estilo más cercano a la crónica que a la crítica, por lo que tenemos que decirle que la mayoría de sus partes fueron escritas cuando estaban sucediendo los acontecimientos que se describen por lo que, quizás, en algún momento quede al descubierto la vehemencia del momento.

Tenemos que reconocer que se trata de un documento asaz árido y que nos hubiera resultado imposible escribirlo de un tirón si no lleváramos ya muchos años trabajando en este campo. Se trata de un trabajo que inició el primer autor a mitad de los años 80 en la entonces División de Electrónica e Informática del Instituto Nacional de Industria.

La materia de la que trata este libro ha constituido nuestra principal actividad en la Universidad Politécnica de Valencia. El primer autor apostó en 1991 por un proyecto de docencia e investigación para la Cátedra de Política de Telecomunicaciones en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de

⁵ <http://eur-lex.europa.eu>, visitado 15/9/2010.

Telecomunicación que nadie, salvo quizás sus propios estudiantes, entendía cuál podría ser su relevancia. Esta actividad recibió un espaldarazo con la creación de la Cátedra Jean Monnet de Política de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información en 1999 a instancias de la Comisión Europea. El segundo autor se incorporó entonces a las actividades de la Cátedra y en la primavera de 2010 se ha decidido a acometer la actualización del libro, con el deseo de que el resultado continúe siendo útil al lector.

Así pues, durante cerca de veinte años nos hemos dedicado casi en exclusividad a desarrollar actividades de docencia, investigación y asesoría en materias relacionadas con estas Políticas comunitarias, de lo que hemos tratado de dejar constancia por escrito en este libro y los que le precedieron.^{6 7 8 9}

Durante todo este tiempo hemos recibido el apoyo de muchísimas personas que sería imposible enumerar aquí sin riesgo de olvidar a alguna de ellas. Reciban todos nuestro reconocimiento.

Pero si a alguien hemos tenido muy presente en el momento de decidimos a preparar este documento han sido a todos aquellos que actualmente están trabajando en el proceso de implantación de la libre competencia en el sector de las telecomunicaciones fuera de la Unión Europea, como sus socios Euro mediterráneos, y en particular a los responsables del Ministerio de Comunicaciones y Tecnología de Siria que vieron como en junio de 2010 queda aprobada, ¡por fin!, la primera Ley de Telecomunicaciones del país. Queremos dejar constancia de que las muchas y muy animadas conversaciones que hemos tenido la suerte de mantener con todos ellos han sido tremendamente enriquecedoras, hasta tal punto que nos han hecho cambiar nuestra visión de la Política de las Telecomunicaciones y hasta incluso de la Unión Europea.

Si a alguno de ellos pudiera resultarle de interés lo que contamos en este libro daríamos por bien empleado nuestro trabajo.

⁶ Alabau, A. La Unión Europea y su Política de Telecomunicaciones. Fundación Airtel. Madrid 1998

⁷ Alabau, A. La Unión Europea y su Política para la Sociedad de la Información. Fundación Vodafone. Madrid 2001

⁸ Alabau, A. La Unión Europea y su Política para el desarrollo de la Administración electrónica. Fundación Vodafone. Madrid 2004.

⁹ Alabau, A. La Unión Europea y su Política para las comunicaciones electrónicas. Fundación Vodafone España. Madrid 2007.

CAPÍTULO 2

UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA



CAPÍTULO 2

UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Capítulo es presentar al lector una visión de conjunto de la evolución de la Política de las Comunicaciones electrónicas la Unión Europea que se analizará en detalle a lo largo del resto del libro.

Durante más de treinta años las estrategias relacionadas con las telecomunicaciones en la Unión Europea han evolucionado en la medida en que lo ha hecho su entorno por lo que a la hora de abordar el estudio de aquellas resulta fundamental conocer lo mejor posible el conjunto de elementos que las han condicionado.

En primer lugar conviene que el lector tenga presente las razones últimas que justifican la existencia de una Política Europea en este campo y éstas habrá que buscarlas en el Tratado y en el equilibrio de competencias entre la Unión y sus Estados Miembros. Habrá pues que analizar el marco legal en el que se fundamenta la Política de las Comunicaciones electrónicas.

En segundo lugar convendrá recordar el papel que en este proceso han venido jugado cada una de las Instituciones comunitarias, lo que quizás sea menos familiar para aquellos lectores poco avezados en el funcionamiento de la Unión Europea.

En tercer lugar será necesario repasar los principales rasgos que han caracterizado la evolución de la Unión Europea durante el período que estamos analizando con objeto de tener presente los acontecimientos más significativos que han podido tener una incidencia en la formulación de las estrategias relacionadas con las Comunicaciones electrónicas

En cuarto lugar resultará de interés resumir los tipos de actuaciones en los que se ha materializado la política de Comunicaciones electrónicas en el marco del cumplimiento de los objetivos de la Unión Europea que no son otros que los que enuncia el artículo 3 del Tratado.

Y, finalmente, será ilustrativo para el lector hacer un repaso, a vista de pájaro claro, de las principales etapas en las que se ha estructurado la Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea que serán las que se analizarán en detalle en el libro.

2.- ASPECTOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1.- Actuaciones de la Unión Europea

A la hora de abordar el análisis de cualquiera de las políticas que lleva a cabo la Unión Europea conviene distinguir claramente entre los tres tipos de actuaciones de naturaleza distinta que habitualmente se utilizan tanto para su formulación como para su ejecución: Actuaciones Estratégicas, Actuaciones Reglamentarias y Actuaciones Presupuestarias.

Por Actuaciones Estratégicas entendemos la formulación de todas aquellas propuestas que las Instituciones Europeas llevan a cabo en el proceso de definición de los objetivos y del alcance de una determinada política.

Por Actuaciones Reglamentarias entendemos la adopción de actos jurídicos comunitarios por las Instituciones Europeas, de acuerdo con las competencias del Tratado para la implantación de una determinada Política.

Por Actuaciones Presupuestarias entendemos todas aquellas relacionadas con la utilización de los fondos del Presupuesto de la Unión Europea.

2.2.- La Política de las Comunicaciones electrónicas y Regulación

También antes de abordar su estudio nos parece necesario distinguir con claridad la Política de las Comunicaciones electrónicas de su Marco regulatorio.

Por Política para las Comunicaciones electrónicas entendemos el conjunto de actuaciones de carácter Estratégico, Reglamentario y, en menor medida, Presupuestario adoptadas por las Instituciones Comunitarias con el objeto de conseguir los objetivos de la Unión Europea a través de este área de actividad.

La Política de las Comunicaciones electrónicas y su antecesora la Política de las Telecomunicaciones es amplia, diversa y evolutiva, y constituye el resultado de más de treinta años de trabajo que arrancó con el reconocimiento, a finales de los años 70, de la importancia que este sector iba a tener para el desarrollo económico y social de la entonces Comunidad Económica Europea.

La Política de Comunicaciones electrónicas suele presentarse como el resultado de la progresiva convergencia tecnológica de las telecomunicaciones, los medios de comunicación y las tecnologías de la información. La Unión Europea la considera como parte integrante de su Política para el Desarrollo de la Sociedad de la Información.

Y es en este contexto en el que hay que ubicar el Marco Regulatorio de las Comunicaciones electrónicas que entenderemos constituido por las disposiciones de carácter legal adoptadas por las Instituciones Europeas, que posteriormente serán transpuestas a las legislaciones de los Estados miembros y cuyo objetivo es el de regular la explotación de los servicios y las redes de comunicaciones electrónicas en el marco de la libre competencia así como establecer los derechos básicos de los ciudadanos en estas materias.

En otro orden de cosas tendremos que decir que una Política de las Comunicaciones electrónicas deberá contemplar forzosamente los tres planos socioeconómicos en los que tiene incidencia este sector. En primer lugar el plano Macroeconómico, de interés para el conjunto de la Unión Europea y de sus Estados miembros; en segundo lugar el plano Microeconómico, de interés para las empresas que conforman el sector; y en tercer lugar el plano Individual, que afecta a todos y a cada uno de los ciudadanos en su condición de usuarios de los servicios de las Comunicaciones electrónicas.

Por motivos obvios la Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea ha tenido y continuará teniendo un carácter subsidiario de las Políticas en los Estados miembros en este sector debido a la imposibilidad de definir, desde instancias comunitarias, una estrategia completa y coherente común a toda la Unión que abarque en su conjunto los aspectos Macroeconómicos, Macroeconómicos e Individuales.

La razón, como siempre, hay que buscarla en las competencias establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en menor medida en el propio Tratado de la Unión Europea.

2.3.- Bases jurídica del desarrollo del Marco Regulatorio de las Comunicaciones electrónicas

El Tratado de la Unión Europea¹⁰, en su artículo 3 considera a la creación del mercado interior como un medio para conseguir el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades en el conjunto de la Comunidad, mientras que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea^{11, 12}, en su artículo 26 establece que el mercado interior implica un espacio sin fronteras interiores para la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

Está claro que las Comunicaciones electrónicas son servicios y por lo tanto están sujetas a las disposiciones que regulan el mercado interior de la Unión Europea.

Las Comunicaciones electrónicas tienen también la consideración de servicios económicos de interés general y por lo tanto están sometidas a lo dispuesto en el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento, que los regula.

Por otra parte habrá que recordar que el *Título IV. Libre circulación de personal, servicios y capitales*, incluye los artículos 56 al 62 que definen el marco general para la prestación de los servicios en el mercado interior.

Además, el *Título VI: Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximaciones de las legislaciones*, en su *Capítulo 1. Normas sobre Competencia*, incluye el artículo 106, que indica que las empresas encargadas de los servicios de interés económico general o que tengan carácter de monopolio quedan sometidas al Tratado, en especial a las normas de la competencia y otorga a la Comisión el poder legislativo extraordinario necesario para garantizar lo anterior.

Y, finalmente, el mismo Título VI en su *Capítulo 3. Aproximación de las Legislaciones*, incluye el artículo 114, que capacita al Parlamento y al Consejo para la adopción por mayoría cualificada de disposiciones relativas a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros con objeto de conseguir la consecución del mercado interior

Así pues, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea concede a las Instituciones Europeas competencias suficientes para abordar la elaboración de una Política de Comunicaciones electrónicas y, fundamentalmente, un Marco Regulatorio común que contribuya la creación del mercado interior en este sector.

El desarrollo del Marco Regulatorio de las Comunicaciones electrónicas en la Unión Europea se ha basado en dos pilares básicos, el primero la eliminación de los monopolios y el segundo la armonización de las legislaciones nacionales en esta materia.

¹⁰ Tratado de la Unión Europea, Versión consolidada. DO C 83. 30 de marzo de 2010. P.13.

¹¹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. DO C 83. 30 de marzo de 2010. P. 47.

¹² A partir del 1 de diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sustituye al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Por una parte la eliminación de los monopolios, y la introducción de la libre competencia, se llevó a cabo en base al citado artículo 106 del Tratado y fue la Comisión Europea quien se ocupó de hacerlo en base a los poderes extraordinarios contemplados en dicho artículo.

Por otra parte, la armonización de las legislaciones nacionales en telecomunicaciones, y en el grado en que los Estados miembros lo han considerado oportuno, la han llevado a cabo el Parlamento y el Consejo en base al citado artículo 114 que permite adoptar tales decisiones por mayoría cualificada desde la reforma del Acta Única de 1986.

3.- TELECOMUNICACIONES, COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

3.1.- Telecomunicaciones y Comunicaciones electrónicas.

Una vez hechas las puntualizaciones anteriores, corresponde abordar la aclaración de los términos Comunicaciones electrónicas y Telecomunicaciones que ha venido utilizando la Unión Europea a la hora de calificar a sus actuaciones en esta materia.

Es evidente que las Telecomunicaciones serán siempre las Telecomunicaciones, que así lo define la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), y lo recoge la legislación española y la de la mayoría de los Estados miembros:

Telecomunicaciones: toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

No obstante, a lo largo de su trayectoria los legisladores de las Instituciones Europeas han ido incorporando en sus Directivas algunas definiciones específicas con objeto de delimitar el ámbito de aplicación de las mismas.

Comenzando por el principio tenemos que recordar que en la Directiva 90/387¹³, en la Directiva 90/388¹⁴ y en todas las que constituyeron el conjunto de disposiciones que configuraron el primer Marco regulatorio de las Telecomunicaciones de 1998 se daban las siguientes definiciones:

Red de telecomunicaciones¹⁵: El equipo de transmisión y, en su caso, el equipo de conmutación y otros recursos que permitan el transporte de señales entre terminales definidas por hilo, por radio, por medios ópticos o por otros medios electromagnéticos.

Servicios de telecomunicaciones: Los servicios cuya prestación consista total o parcialmente en la transmisión y conducción de señales a través de una red de telecomunicaciones mediante procesos de telecomunicaciones, con excepción de la radio y la televisión.

Esas fueron las definiciones que sentaron las bases de lo que a partir de 1987 constituyó la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea, que abarcaba a las comunicaciones tradicionales de voz y datos y excluía explícitamente a los servicios de radio y televisión.

¹³ Directiva 90/387/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicaciones mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones
DO L 192. 24 de Julio 1999. P. 1

¹⁴ Directiva 90/388/CEE de la Comisión, de 28 de junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones. DO L 192. 24 de Julio de 1990. P. 1

¹⁵ Directiva 96/19/CE de la Comisión, de 13 de marzo de 1996, por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones. DO L 74. 22 de Marzo de 1996. P. 13

Pero a partir de la revisión iniciada en 1999 las definiciones utilizadas en la Directiva 2002/77¹⁶ así como en la Directiva 2002/21¹⁷ y en el resto de las que definieron el Marco regulatorio de 2002 fueron otras, hélas aquí:

Red de comunicaciones electrónicas: *los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluido Internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada;*

Servicio de comunicaciones electrónicas: *el prestado por lo general a cambio de una remuneración¹⁸ que consiste, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión, pero no de los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos; quedan excluidos asimismo los servicios de la sociedad de la información definidos en el artículo 1 de la Directiva 98/34/CE que no consistan, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas.*

Y convendrá también dar la definición de servicios de la Sociedad de la Información que se menciona en el texto anterior, que por cierto no aparece en la Directiva 98/34 que se cita sino en la Directiva 98/48¹⁹ que la modifica.

Servicio de la sociedad de la información: *todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios.*

En base a todo lo anterior, la Unión Europea comenzó a utilizar a partir de 2002 el término Política de Comunicaciones electrónicas, que englobaría lo referente a “*las redes de comunicaciones electrónicas, a los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión*”, y como también queda aclarado esta política no incluiría ni “*los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos*”, ni tampoco “*los servicios de la sociedad de la información*”.

Y para terminar este elenco de definiciones permítasenos adelantar la de “servicios de comunicación audiovisual” que aparece en la Directiva de servicios de comunicación audiovisual²⁰:

¹⁶ Directiva 2002/77/CE de la Comisión, de 16 de septiembre de 2002, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 249. 17 de septiembre de 2002. P. 21

¹⁷ Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco). DO L 108. 24 de Abril de 2002. P. 33.

¹⁸ La mención a la remuneración procede de la definición de Servicio que da el propio Tratado en su artículo 85: *Con arreglo al presente Tratado, se considerarán como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas*

¹⁹ Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 1998 que modifica la Directiva 98/34/CE por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas. DO L 217. 5 de Septiembre de 1998. P. 18.

²⁰ Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. DO L 332 de 18 de diciembre de 2007. P. 27

“servicio de comunicación audiovisual” un servicio, tal como lo defines los artículos 49 y 50 del Tratado [56 y 57], cuya principal finalidad es proporcionar imágenes en movimiento, acompañadas o no de sonido, con objeto de informar, entretener o educar al público en general, a través de redes de comunicaciones electrónicas, tal como las define la letra a) del artículo 2 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento y del Consejo”

No se le escapará al lector la dificultad que supone hacer compatible la definición amplia de Telecomunicaciones de la UIT con las definiciones acotadas de Redes y Servicios que utiliza la Unión Europea en sus políticas. En nuestra opinión hay tres razones para tal cosa, la primera de tipo estratégico, la segunda de tipo jurídico y, finalmente, una tercera de tipo consuetudinario.

Por lo que se refiere a las razones estratégicas, está claro que desde el primer momento la Unión Europea asoció el término Telecomunicaciones a las comunicaciones telefónicas y a las de transmisión de datos, que eran las que gestionaban los operadores en régimen de monopolio. Y está también claro que con el cambio de denominación al de Comunicaciones electrónicas se quiso poner de manifiesto que se ampliaba el campo de actuación para dar cabida a otros aspectos que inicialmente habían quedado fuera de la estrategia Europea.

Las razones de tipo jurídico van, también, en la misma dirección. Las definiciones de Redes de telecomunicaciones utilizadas en el paquete de Directivas que conformaron el Marco regulatorio de 1998 justificaron unas nuevas definiciones con objeto de incluir las redes utilizadas para la transmisión de la radio y la televisión.

Y, finalmente, en el cambio de denominación han podido influir también razones de tipo consuetudinario, dado que la utilización del término Telecomunicaciones es más costumbre de la Europa continental que del mundo anglosajón, que ha tenido una influencia considerable en la Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea. Aunque eso no deja de ser una apreciación subjetiva.

Lo cierto es que a partir de la reforma de 2002 la Unión Europea utiliza formalmente el término de Comunicaciones electrónicas para referirse a sus actuaciones en este sector.

3.2.- La Convergencia

Uno de los términos más repetidos en la Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea es el de convergencia. Pero si bien se trata de uno de los conceptos más utilizados es, en nuestra opinión, uno de los peor y más ambiguamente explicados los documentos comunitarios.

Se dice y se repite hasta la saciedad que la digitalización de los equipos y desarrollo de los servicios está dando como resultado la convergencia entre el sector de las Telecomunicaciones, el sector de la Informática y sus contenidos, y el sector Audiovisual, y que, por tanto, en esa dirección deben dirigirse los esfuerzos reglamentarios y de las políticas de la Unión Europea. Se dice y se repite este argumento insistiendo en el **Porqué** pero sin acabar de ser demasiado claros en el **Cómo**.

Permítanos el lector que le demos nuestra opinión sobre este asunto de la convergencia y para eso nos basaremos en las definiciones que hemos recogido en el apartado anterior. En nuestra explicación partiremos de la situación en el pasado para tratar de perfilar la que podría alcanzarse en el futuro.

Como el lector conoce, desde sus orígenes los tres sectores a los que nos estamos refiriendo, Telecomunicaciones, Informática y Audiovisual, nacieron y se desarrollaron de manera independiente, cada uno con sus Redes, sus Servicios y su Marco Regulatorio.

El proceso de convergencia entre estos tres sectores es el resultado de la evolución de la tecnología. La paulatina sustitución de las tecnologías electromecánicas y analógicas utilizadas originalmente en muchos de ellos por tecnologías digitales hizo posible este planteamiento.

Pero a partir de esta idea inicial, y debido a la elasticidad del concepto de Convergencia, comenzaron a escribirse todo tipo de conjeturas en ocasiones muy poco rigurosas que conviene aclarar. Así pues, para mejor entender la situación conviene analizar por separado la incidencia del proceso genérico de convergencia sobre las Redes, los Servicios y los Marcos Regulatorios en los tres sectores que nos ocupan.

Por lo que se refiere a las **Redes**, el proceso de convergencia se produjo en las infraestructuras de comunicaciones empleadas en cada uno de los tres sectores mencionados. La utilización de la transmisión digital hizo que las diferencias entre las comunicaciones de voz, datos o imagen quedaran reducidas a una simple cuestión de capacidad de comunicación de las redes.

Por lo que se refiere a los **Servicios**, el primer paso en este proceso de convergencia comenzó con la llegada de Internet y la desaparición entre las fronteras tradicionales entre los servicios. En un mundo digitalizado la posibilidad de prestar a través de Internet servicios de telefonía o de televisión volvía a ser nuevamente un problema de capacidad de comunicación.

El segundo paso en el proceso de convergencia en los servicios llegó con la televisión digital interactiva, que contribuyó de nuevo a desdibujar las fronteras entre los servicios tradicionales. Las posibilidades de dialogo entre el usuario y el proveedor de servicios audiovisuales volvían a ser nuevamente una cuestión de capacidad de comunicación.

Y el tercer paso en el proceso de convergencia en los servicios apareció con la telefonía móvil de tercera generación en donde está previsto que todo se confunda en el mismo terminal: telefonía, Internet y televisión.

Finalmente, como era lógico pensar, también los **Marcos Regulatorios** por los que se regían tradicionalmente cada uno de los sectores iban a quedar afectados por el fenómeno de la convergencia. Y es aquí donde se produce la ceremonia de la confusión.

La llegada de libre competencia en el sector de las Telecomunicaciones en 1998 hizo que los más avisados comenzaran a pensar que quizás había llegado el momento de eliminar todas las barreras reglamentarias de todos los sectores y dejar que fuera el mercado quien definitivamente impusiera sus reglas, pero afortunadamente imperó la sensatez.

Desde entonces, se continuó hablando profusamente de la convergencia, a la manera que suele hacerlo la Comisión una vez ha conseguido acuñar una palabra con gancho. El resultado del proceso lo podrá encontrar el lector desgranado en el libro.

Pero si nos atenemos a las definiciones que figuran en los principales Directivas por la que se regulan estos sectores y que hemos incluido en el apartado anterior, la situación queda mucho más clara. Nos estamos refiriendo a las definiciones siguientes:

- Redes de Comunicaciones,
- Servicios de Comunicaciones Electrónicas
- Servicios de la Sociedad de la Información
- Servicios de Medios Audiovisuales

Veamos pues cuáles son los Marcos regulatorios por los que se rigen cada una los elementos objeto de estas definiciones y de qué manera quedan afectados por la convergencia

Las **Redes de Comunicaciones**, independientemente del tipo de Servicio que transporten, están sometidas al Marco Regulatorio de las Comunicaciones electrónicas en lo que se refiere a las infraestructuras. En este caso la convergencia ha sido completa y emana del paquete de Directivas adoptado antes de 1998.

Los **Servicios de Comunicaciones electrónicas**, que básicamente incluyen a los Servicios de Telecomunicaciones de voz y datos de siempre, están sometidos al Marco Regulatorio de las Comunicaciones electrónicas. En este caso no puede hablarse de que haya existido convergencia propiamente dicha de nada con nada, salvo en los tímidos intentos de aclarar la prestación de servicios de televisión digital interactiva a través de los sistemas de comunicaciones móviles de tercera generación.

Los **Servicios de la Sociedad de la Información** no están sometidos a ningún Marco Regulatorio sectorial específico, únicamente a disposiciones de carácter general como la Directiva de protección de datos, a la de la firma electrónica, a la de comercio electrónico y a otras de carácter fiscal. En este caso, no puede hablarse de convergencia.

Finalmente los **Servicios de Medios Audiovisuales** estarán sometidos al Marco Regulatorio que se deriva de la Directiva servicios de comunicación audiovisual como comentaremos en el Capítulo 10. Tampoco aquí aparece para nada la convergencia, salvo si por ella se entiende que la Directiva extiende el antiguo marco jurídico de la televisión radiodifundida a cualquier otro tipo de servicio que quepa en la definición de servicios de comunicación audiovisual con independencia de la red de comunicaciones que se utilice para su difusión.

Ha habido, pues, convergencia en el Marco Regulatorio de las Redes pero está muy lejos de haberla en el de los Servicios. El resto es discurso hueco.

Esta es, pues, nuestra interpretación de la situación actual de la convergencia que parece presidir todas y cada una de las actuaciones de la Comisión. No obstante, bastante convergencia supone haber puesto desde 2005 en la Comisión Europea bajo una misma responsabilidad las Políticas de las Comunicaciones electrónicas y las Políticas Audiovisuales.

3.3.- Telecomunicaciones, Comunicaciones electrónicas y Sociedad de la Información.

Merece la pena, también, hacer aquí una aclaración sobre la manera cómo las Instituciones Europeas ha venido relacionando a las Telecomunicaciones primero y a las Comunicaciones electrónicas después, con la Sociedad de la Información.

En las estrategias Europeas, primero fueron las Telecomunicaciones y después apareció la Sociedad de la Información. Como quedará explicado más adelante en este libro, hasta la entrada en vigor de la plena competencia en 1998, las Telecomunicaciones y Sociedad de la Información fueron actividades disjuntas y la preocupación por la eliminación de los monopolios fue prioritaria frente al aprovechamiento de las nuevas oportunidades que parecían derivarse de la utilización de Internet.

Y fue a partir del año 2000, con la llegada de la Comisión Prodi y la celebración del Consejo Europeo de Lisboa, cuando la Comisión Europea antepuso la estrategia de la Sociedad de la Información a la de las Telecomunicaciones, considerando a ésta como una parte de aquélla. Era cierto entonces que las Telecomunicaciones estaban ya liberalizadas, mientras que en la Sociedad de la Información estaba todo por hacer. Esta situación se volvió a repetir con la llegada de la Comisión Barroso en 2004.

Así pues, a partir del año 2000 primero las Iniciativas eEuropa y posteriormente la estrategia i2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información incluyeron en su contenido a la Política de las Comunicaciones electrónicas.

La nueva Comisión Barroso elegida en 2010 también ha puesto en marcha su estrategia para el impulso del desarrollo de la Sociedad de la Información a la que, de manera poco afortunada a nuestro juicio, ha denominado Agenda Digital. En esta nueva iniciativa la Política de las Comunicaciones electrónicas ha perdido fuerza quedando diluida en un conjunto de propuestas orientadas a “estimular la convergencia de las tecnologías de la información y las las telecomunicaciones”. (*Stimulating the convergence of information and telecommunications technologies driving the internet revolution*) lo que, posiblemente, haya que interpretar como un signo de su mayoría de edad.

3.4.- El papel de las Instituciones Europeas en la Política de las Comunicaciones electrónicas

En la Comisión Europea, las actividades relacionadas con su Política para las Comunicaciones electrónicas la comparten la Dirección General Sociedad de la Información y Medios de Comunicación²¹ y la Dirección General de la Competencia²² y en menor medida la Dirección General de Empresa e Industria²³.

Si hubiera que delimitar las responsabilidades de las dos primeras Direcciones generales tendríamos que decir que a la DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación corresponden las actuaciones de carácter más estratégico, mientras que a la DG Competencia le correspondería las actuaciones de carácter más operativo, aunque eso nunca está completamente claro tratándose de la Comisión Europea. Finalmente diremos que la DG de la Empresa e Industria se ocupa de los aspectos relacionados con la normalización técnica de los equipos electrónicos.

En el Consejo de la Unión Europea, las actividades relacionadas con la Política de las Comunicaciones electrónicas corresponden al Consejo de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Energía²⁴, que celebra reuniones específicas dedicadas a las Telecomunicaciones.

Finalmente, en el Parlamento Europeo el estudio e informe de los asuntos relacionados con las Comunicaciones electrónicas corresponden, fundamentalmente, a la Comisión de Industria, Investigación y Energía (ITRE²⁵), que entre otras cosas se ocupa de los asuntos relacionados con la sociedad de la información y las tecnologías de la información. De algunos aspectos se ocupa también la Comisión Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO²⁶).

4.- LAS ETAPAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Un marco de referencia a tener en cuenta en el análisis de cualquier actuación comunitaria y, por supuesto, la del desarrollo de la Política de Telecomunicaciones es el que se refiere a la evolución de la Unión Europea²⁷ y en particular a las diferentes etapas de la gestión de la Comisión. Creemos que conviene aquí recordarlas.

²¹ Comisión Europea. DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación
http://ec.europa.eu/dgs/information_society/index_en.htm, visitado 8/9/2010

²² Comisión Europea. DG Competencia
http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_es.htm, visitado 8/9/2010.

²³ Comisión Europea. DG Empresa e Industria
http://ec.europa.eu/dgs/enterprise/index_en.htm, visitado 8/9/2010.

²⁴ Consejo de la Unión Europea. Transportes, Comunicaciones y Energía.
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=413&lang=es>, visitado 8/9/2010.

²⁵ Parlamento Europeo. Comisión de Industria, Investigación y Energía.
http://www.europarl.europa.eu/committees/itre_home_en.htm, visitado 8/9/2010.

²⁶ Parlamento Europeo. Comisión de Mercado Interior y Protección al Consumidor.
http://www.europarl.europa.eu/committees/imco_home_en.htm, visitado 8/9/2010.

²⁷ Historia de la Unión Europea.
http://europa.eu/abc/history/index_es.htm, visitado 8/9/2010.

4.1.- Las Etapas de la Comisión Jenkins 1976 – 1981 y de la Comisión Thorn 1981-1985

Tras sus veinte primeros años de funcionamiento y la primera ampliación de sus miembros que, finalmente, permitió la incorporación de Gran Bretaña, además de Irlanda y Dinamarca, la Comunidad Europea regida por el Tratado de Roma de 1957 precisaba de una reconsideración en profundidad tanto de sus objetivos como de los modos de funcionamiento²⁸.

Para abordar los aspectos de carácter político e institucional, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de París, de diciembre de 1974 había encargado a Leo Tindemans un Informe sobre el futuro de Comunidad Europea, que presentó a principios de 1976. En él se planteaba la necesidad de introducir reformas de carácter político y estratégico, y que ha sido referencia obligada en las sucesivas reformas que se han introducido en el Tratado.

Por lo que se refiere a los aspectos de carácter económico, Europa comenzaba a sentir las consecuencias de la crisis del petróleo de mitad de los años 70, frente a la que tenía dificultades para reaccionar. En este caso, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno encargó a la Comisión la preparación de un Libro Blanco sobre el Mercado Interior que presentaría en 1985

Por lo que se refiere a las Telecomunicaciones, en los Estados Unidos, en 1982, durante la presidencia de Ronald Reagan se había adoptado la sentencia judicial que obligaba al desmantelamiento del Grupo AT&T y en Gran Bretaña su primera ministra Margaret Thatcher había conseguido que en 1981 y 1984 el Parlamento adoptara las Leyes de Telecomunicaciones que permitieron la introducción de la competencia en este sector.

En el resto de los Estados miembros de la Comunidad Europea las telecomunicaciones eran, desde principios de siglo, materia gestionada en régimen de monopolio bajo la supervisión de los respectivos gobiernos.

4.2.- La Etapa de la Comisión Delors 1985-1994

El Presidente Delors estuvo al frente de la Comisión Europea durante dos mandatos, el primero entre 1985 y 1990 y el segundo desde 1990 hasta 1994. Ambas etapas fueron decisivas para el desarrollo de la Comunidad Europea y en ellas aparecieron las claves del proyecto de desarrollo de la Sociedad de la Información.

Durante el mandato de Delors, la Comisión adoptó el Libro Blanco sobre el Mercado Interior²⁹ y lo presentó a la reunión del Consejo Europeo que tuvo lugar en Milán los días 28 y 29 de Junio de 1985. A partir de septiembre de 1985 comenzaron las reuniones de la Conferencia Intergubernamental para abordar la modificación del Tratado de Roma, que se firmaría finalmente en febrero de 1986 y que iba a conocerse con el nombre de Acta Única Europea.

Las reformas introducidas en el Tratado por el Acta Única Europea tuvieron una incidencia fundamental en la Política de las Telecomunicaciones y supusieron el inicio del proceso que conduciría a su liberalización.

Una vez aprobada el Acta Única y establecido el objetivo de implantación del mercado único a partir de 1993, la Comunidad Europea se planteó la siguiente reforma del Tratado, cuyo objetivo sería la consecución de la unión política y monetaria.

Durante 1991 comenzaron nuevamente las reuniones de la Conferencia Intergubernamental, que culminarían con la firma del Tratado de Maastricht en febrero de 1992, por el que se crearía la Unión

²⁸ Tamames, R. La Unión Europea. Alianza Editorial. Madrid 2002

²⁹ COM(85) 310. Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior. Bruselas 14 de junio de 1985.

Europea. El Tratado de Maastricht instauró el procedimiento de codecisión, que permite la participación del Parlamento Europeo junto con el Consejo en buena parte del proceso legislativo comunitario.

Finalmente, ya en el último año de mandato del Presidente Delors y en plena crisis económica, la Comisión publicó el Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo, en el que propondría el lanzamiento del proceso de desarrollo de la Sociedad de la Información, emulando lo que estaba sucediendo en los Estados Unidos y adelantándose a las reacciones que en este campo pudieran tomar los Estados miembros. De todo esto nos ocuparemos ampliamente más adelante.

Hay que señalar que durante el período al que nos estamos refiriendo aconteció el mayor cambio geopolítico que ha tenido lugar en Europa desde el final de la Segunda Guerra mundial. Nos estamos refiriendo a la caída del muro de Berlín y la paulatina desaparición de los regímenes totalitarios en los Países de la Europa Central y Oriental. También este acontecimiento habrá que tenerlo en cuenta en el proceso de desarrollo de la Sociedad de la Información.

Igualmente, será necesario recordar que durante esta etapa se desarrollaron las negociaciones de la Ronda de Uruguay, que condujeron a la firma del nuevo Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), del Acuerdo General del Comercio de los Servicios (GATS) y al inicio de las negociaciones para la aplicación del GATS al sector de los servicios de las telecomunicaciones.

Fue en ese período en el que se llevó a cabo la adopción del Marco regulatorio de las telecomunicaciones que conduciría a la implantación de la libre competencia a partir de 1998.

4.3.- La Etapa de la Comisión Santer 1995-1999

En enero de 1995 tomó posesión la nueva Comisión Europea presidida por Jaques Santer.

La gran cuestión planteada en el marco comunitario durante esta época fue la futura ampliación de la Unión Europea y la adhesión paulatina de los Países de la Europa Central y Oriental (PECOS). Con objeto de hacer frente a esta situación, fue necesario modificar nuevamente el Tratado y abordar los problemas económicos que podrían derivarse de esta futura ampliación.

La Conferencia Intergubernamental hizo nuevamente su tarea y en octubre de 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam, que entraría en vigor en mayo de 1999. Por su parte, Comisión y Consejo trabajaron conjuntamente en la elaboración de un marco económico para el futuro de la Unión que iba a conocerse con el nombre de Agenda 2000 y que recibiría la aprobación del Consejo Europeo de Berlín, el 24 y 25 de marzo de 1999. Pero para entonces ya no existía la Comisión Santer. La Comisión había presentado al Parlamento su dimisión colegiada el 15 de marzo de 1999, nueve meses antes de que expirara su mandato.

Durante este período, las responsabilidades de las telecomunicaciones continuaron bajo la dirección del Comisario Martin Bangemann, que era miembro de la Comisión desde 1989, primero como responsable de Industria y Comercio y posteriormente, de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.

Por lo que se refiere a las Telecomunicaciones, durante esta época el principal empeño de la Comisión fue la finalización del proceso de elaboración del marco regulatorio que iba a permitir la implantación de la plena competencia en este sector a partir de enero de 1998, en la fecha pactada con los Estados Unidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

Por lo que se refiere a la Sociedad de la Información, la Comisión después del primer lanzamiento de la idea en 1993 descargó la responsabilidad de llevar delante actividades en este campo en sus respectivas Direcciones Generales sectoriales sin mostrar demasiado entusiasmo en conseguir una coordinación efectiva entre las mismas.

4.4.- La Etapa de la Comisión Prodi. 1999 - 2004

El Parlamento Europeo aprobó la designación de Romano Prodi como Presidente de la Comisión el 5 de mayo de 1999, aunque la Comisión no entraría en funciones hasta el 15 de septiembre cuando recibió la aprobación del Parlamento Europeo, en un momento en el que la Unión atravesaba una situación que como poco podemos calificar de delicada.

La credibilidad de la Comisión Europea estaba en entredicho como consecuencia de la crisis institucional de 1999, de los problemas alimentarios derivados de las medidas comunitarias adoptadas como consecuencia del llamado mal de las vacas locas, de que las contradicciones derivadas de la guerra de Kosovo estaban aun frescas y de que la crisis económica comenzaba a hacer su aparición en Europa. Además, empezaban a estar cerca las fechas de la gran ampliación de 2004.

El nuevo Colegio de Comisarios presidido por Prodi tuvo que iniciar su mandato con la energía suficiente para remontar la difícil situación heredada de sus predecesores y así trato de hacerlo. Al inicio del año 2000, la Comisión publicó el documento en el que presentaba sus Objetivos Estratégicos para el periodo 2000-2005³⁰, entre los que destacaban fundamentalmente dos: dinamizar a la Unión Europea para recuperar el liderazgo mundial, y abordar las reformas del Tratado orientadas a la ampliación de la Unión.

Como consecuencia de estas propuestas, la Comisión comenzó el proceso de su reforma interna³¹, inició la etapa preparatoria a la publicación de un Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea^{32, 33}, sentó las bases de la reforma de su Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico³⁴ y adoptó plenamente el proyecto de creación de la Sociedad de la Información, heredado de sus predecesores en condiciones preocupantes.

A partir de ese momento, la Comisión iba a relanzar vehementemente el proyecto de desarrollar la Sociedad de la Información.

Durante esta etapa se firmaría el Tratado de Niza en 2000 y se desarrollarían los trabajos para la elaboración de la propuesta de la Constitución Europea. Pero sin duda alguna uno de los aspectos más determinantes de esta etapa fue la ampliación de la Unión Europea en mayo de 2004 para pasar de la Europa de los 15 a la Europa de los 25.

La Estrategia de Lisboa.

En 1999 la Unión Europea necesitaba un proyecto ilusionante que le permitiera no solo salir de la situación de desánimo en la que se encontraba sino también plantear objetivos concretos hacia los que dirigir los esfuerzos y recursos durante los años siguientes.

En ese contexto la presidencia portuguesa de la Unión Europea durante el primer semestre del año 2000 tomó la iniciativa de celebrar, en Lisboa, un Consejo extraordinario dedicado al empleo, la reforma económica y la cohesión social, y en ese sentido comenzó una intensa etapa de preparación. Se pretendía que en dicha reunión se definieran los que deberían ser los objetivos de una estrategia de las políticas socioeconómicas de la Unión. La euforia del milenio y la burbuja de Internet contribuyeron grandemente a este objetivo.

³⁰ COM(2000)154. Objetivos Estratégicos para 2000-2005. Hacer la nueva Europa. Bruselas, 9 de febrero de 2000.

³¹ COM(2000) 200. Libro Blanco de la Reforma de la Comisión. Bruselas 5 de abril de 2000

³² SEC(2000) 1547. Documento de trabajo de la Comisión. Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa. Bruselas 11 de octubre de 2000.

³³ COM(2001) 428. La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. Bruselas, 25 de julio de 2001.

³⁴ COM(2000) 6. Hacia un espacio europeo de investigación. Bruselas, 18 de enero de 2000

De entre los muchos documentos elaborados en la fase preparatoria del Consejo merece la pena mencionar una primera y muy temprana Propuesta de la Presidencia portuguesa³⁵, de enero de 2000, en la que ya se decía que el nuevo objetivo estratégico para la década siguiente debía convertir a la Unión Europea en la “*economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*”; se trata de una frase que ha hecho fortuna y que se convirtió, desde entonces, en divisa de la Unión Europea.

Simultáneamente, la Comisión Europea presentó sus propuestas en un documento³⁶ de febrero y, finalmente, se celebró el Consejo Europeo de Lisboa a mediados de marzo de 2000.

El documento en el que aparecen las Conclusiones de la Presidencia³⁷ de esta reunión del Consejo Europeo se convirtió en todo un referente para las actuaciones posteriores de la Unión Europea y, en ese sentido, el propio Consejo decidió dedicar en lo sucesivo todas sus reuniones de primavera a evaluar el seguimiento de la que pasaría denominarse la Estrategia de Lisboa.

Y fue en el Consejo Europeo de Lisboa en el que se presentó la Iniciativa eEurope para el desarrollo de la Sociedad de la Información, y sería en el Consejo de Feira³⁸, de Junio de 2000, en el que se aprobaría el Plan de Acción de la iniciativa eEurope³⁹ que tuvo su reedición en 2002.

Por lo que se refiere a las Telecomunicaciones habrá que decir que en 1999 se había iniciado el proceso de revisión del Marco regulatorio y que conduciría a la adopción del paquete de Directivas de 2002 que supuso la primera reforma del sector, incluido el cambio de denominación en favor del de Comunicaciones electrónicas.

En ese período tuvo lugar la crisis estratégica de Internet de 2000 y la crisis inversora en el sector de las telecomunicaciones que duró hasta 2004.

4.5.- La etapa de la Comisión Barroso. A partir 2004

Cuando en noviembre de 2004 José Manuel Barroso se hizo cargo de la presidencia de la Comisión Europea parecía claro que iban a ser difícil de alcanzar los objetivos de Lisboa y que la Unión Europea necesitaba, nuevamente, una dosis de choque de objetivos ilusionantes que le condujera a resultados efectivos en el campo del crecimiento económico y en la creación de empleo.

Hay que decir que esta etapa tuvo un mal comienzo en lo que a objetivos ilusionantes se refiere, como consecuencia del rechazo en referéndum de la propuesta de Constitución Europea por parte de Francia y los Países Bajos en 2005. Además, la pretendida y deseada cohesión europea sufrió un duro revés fruto de las medidas de carácter proteccionista que los Estados miembros iban a empezar a adoptar para sus grandes industrias estratégicas. Por suerte o por desgracia, los operadores de telecomunicaciones habían pasado ya el punto de no retorno en el camino hacia la libre competencia.

³⁵ Council of the European Union, Doc Ref. 5256/00. Document from the Presidency. Employment, Economic Reforms and Social Cohesion Lisbon, January 2000

³⁶ Council of the European Union. Ref n° 6602/00. Preparation of the European Council of Lisbon. Contribution of the European Commission to the Special European Council of Lisbon. Brussels 28 February 2002

³⁷ Consejo Europeo de Lisboa. Conclusiones de la Presidencia. Lisboa, 24-25 Marzo 2000.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm, visitado 8/9/2010

³⁸ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Santa María de Feira. 19 y 20 de junio de 2000
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm, visitado 8/9/2010

³⁹ eEurope 2002. Plan de Acción. Preparado por la Comisión para el Consejo Europeo de Santa María de Feira. Bruselas, 14 de junio de 2000

En ese contexto, la Comisión presentó en junio de 2005 su estrategia i2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información, que incluiría su Política de Comunicaciones electrónicas.

Durante 2005 se inició la segunda revisión del marco regulatorio de las Comunicaciones electrónicas con el objetivo de avanzar en el proceso de la convergencia entre el mundo de las telecomunicaciones de voz y datos, y el mundo audiovisual. Esta revisión concluiría en 2009 con la aprobación del Marco regulador modificado a finales de 2009

Abandonado el tratado constitucional de 2004, se reiniciaron las negociaciones que dieron lugar a la firma el 13 de diciembre de 2007 del Tratado de Lisboa, que finalmente entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. La mayoría de las innovaciones institucionales que se acordaron en la Constitución Europea se mantuvieron en el Tratado de Lisboa, mientras que se aplazaron los cambios en el sistema de votación y se concedieron cláusulas de exclusión adicionales de determinados ámbitos de la política a algunos Estados miembros.

Si la etapa Barroso no tuvo un buen comienzo, aún peor iba a ser el final de su primer mandato y terrorífico fue el comienzo de su segundo mandato en septiembre de 2009. Y es que en otoño de 2008 ante la crisis financiera iniciado en los EE.UU. estalló con toda su virulencia a este lado del Atlántico. La Comisión Barroso propuso entonces un enfoque contracíclico de inyección de 200.000 millones de euros para estimular la demanda y generar confianza en la economía, que tomó el nombre de Plan Europeo de Recuperación Económica⁴⁰. Pero los resultados de este enfoque no fueron los esperados, o al menos los esperados por los inversores, pues en la primavera de 2010, cuando se acometió la redacción del libro, la crisis se había extendido y había afectado a las cuentas públicas de los Estados miembros, lo que les obligó a acometer planes drásticos de reducción de gasto y de inversión públicos.

En este nuevo contexto, la Comisión presentó en marzo de 2010 la nueva estrategia que sustituiría a la Estrategia de Lisboa. Se denominó Europa 2020⁴¹ y, en el ámbito de la Sociedad de la Información, se materializó en la iniciativa Agenda Digital⁴².

5.- LOS TIPOS DE ACTUACIÓN EN LA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES ELECTRONICAS

El conjunto actuaciones que han llevado a cabo las Instituciones europeas a través de las diferentes etapas de desarrollo de su Política de Telecomunicaciones y de Comunicaciones electrónicas pueden agruparse en cuatro grandes tipos en función de la naturaleza de sus objetivos: Liberalización, Armonización, Normalización y Medidas Correctoras.

5.1.- El proceso de Liberalización

El primer y principal objetivo de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea consistió en conseguir la Liberalización del sector, es decir la implantación de la plena competencia en los mercados de equipos y servicios en la Unión Europea. Este proceso atisbado ya en las estrategias de 1980 y 1984 no pudo llevarse a cabo hasta que no entró en vigor del Acta Única en 1996.

La Comisión, en su papel de guardián de los Tratados, fue quien protagonizó la totalidad de las actuaciones que dieron lugar a la liberalización del mercado de los terminales, los servicios y las infraestructuras. Con este objetivo la Comisión hizo uso de los poderes extraordinarios que le concede

⁴⁰ COM(2008) 800. Un Plan Europeo de Recuperación Económica. Bruselas, 26 de noviembre de 2008

⁴¹ COM(2010) 2020. Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas, 3 de marzo de 2010

⁴² COM(2010) 245. Una Agenda Digital para Europa. Bruselas, 19 de mayo de 2010.

el Tratado en su artículo 106 (entonces 90) y, en base al mismo, adoptó en solitario un conjunto de Directivas con tal fin.

En este proceso de Liberalización, tenemos que decir que tanto el Consejo como, posteriormente, el Parlamento Europeo, verdaderos poderes legislativos de la Unión, desempeñaron un papel secundario, teniendo la posibilidad de mostrar en cada momento su acuerdo o desacuerdo con las actuaciones de la Comisión pero sin ser ellos los que adoptaran las Directivas que condujeron a la implantación de la plena competencia. Este hecho, que ahora ya es historia, fue ampliamente discutido en su momento, siendo el objeto de alabanzas y críticas según modos de pensar. La controversia mayor surgiría por la liberalización de las infraestructuras. Se trataba de un punto crucial en el que no todos los Estados miembros estaban de acuerdo, como veremos más adelante.

Al final de la jornada cabría preguntarse si hubiera sido posible alcanzar los mismos resultados a través del procedimiento legislativo ordinario sin recurrir a los poderes extraordinarios el artículo 106 y sin violentar el equilibrio de competencias entre las Instituciones Europeas. Posiblemente sí, pero sin duda con un mayor esfuerzo dialéctico y en un tiempo más largo. De lo que no hay duda es que todo el proceso se desarrolló con arreglo a derecho, al derecho comunitario.

El proceso de Liberalización se llevó a cabo casi íntegramente durante el período 1987-1998 por lo que en la revisión iniciada en 1999 la tarea de la Comisión iba a consistir fundamentalmente en consolidar el conjunto de Directivas adoptadas durante este período en una única Directiva que se adoptaría en el paquete reglamentario de 2002.

5.2.- El proceso de Armonización de las legislaciones de los Estados miembros

A medida que avanzaba la liberalización del sector fue necesario arbitrar la coexistencia de servicios explotados en régimen de competencia con otros que todavía permanecían en régimen de monopolio y de los que dependían los anteriores, es decir, reglamentar las relaciones entre los nuevos operadores que aparecían en el sector y los operadores históricos con objeto de evitar cualquier tentación de abuso de la posición dominante por parte de estos últimos.

Además, se trataba de desarrollar este proceso, nuevo para casi todos los Estados miembros, de una forma armonizada con objeto de garantizar la coherencia de sus futuras respectivas legislaciones de telecomunicaciones de los Estados miembros. En esto consistió el proceso de Armonización de las Telecomunicaciones en la Unión Europea⁴³ al que nos referiremos también más adelante.

Por motivos que ahora nos parecen obvios, y debido a la evolución del proceso de liberalización, las relaciones entre operadores nuevos e históricos fueron cambiando con el tiempo y en consecuencia también lo fue haciendo el marco que las regulaba.

A diferencia del entusiasmo suscitado por el proceso de liberalización en los agentes del sector, las medidas armonizadoras no gozaron, ni mucho menos, de la misma popularidad, lo que dio lugar a que su adopción fuera en ocasiones lenta y sus resultados, polémicos.

Una vez implantada la plena competencia en el sector, los mecanismos de Armonización de las legislaciones de telecomunicaciones de los Estados miembros han seguido utilizándose tanto para revisar y actualizar el marco regulatorio como para llevar adelante nuevos aspectos de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea. Esto se pudo de manifiesto en las revisiones de 1999 y de 2005.

⁴³ Alabau, A. Comentarios a la política de armonización de las telecomunicaciones en la Unión Europea. Planteamiento, evolución y futuro de la ONP. Revista de transportes y Comunicaciones. Ministerio de Fomento. número 70. enero-marzo de 1996. pp. 31a 53.

5.3.- La Normalización y la Certificación de equipos

La preocupación de la Comunidad Europea por los asuntos relacionados con la Normalización y la Certificación es relativamente reciente y coincide con el inicio de lo que podríamos denominar su política industrial en los años 80.

Hay que señalar que la creación del Mercado Común se abordó manteniendo intactas las competencias normalizadoras de los Estados miembros. No iba a ser hasta 1983 cuando la Comisión Europea comenzara a poner en marcha una política de normalización que, en sus inicios, consistió en adoptar en el seno de la Comunidad Europea mecanismos de coordinación equivalentes a los que ya figuraban el GATT de 1979.

Con la apertura del mercado de los equipos de telecomunicación en 1991, se hizo necesario arbitrar las características que deberían cumplir los equipos terminales para poder conectarse a las redes con las suficientes garantías para ambos. Este hecho dio lugar a la aparición de una Política de Normalización y Certificación en telecomunicaciones en la Unión Europea.

Por otra parte, la experiencia satisfactoria de la colaboración en el desarrollo del GSM y la mucho menos exitosa de la implantación de la RDSI pusieron de manifiesto la necesidad de contar con un Centro europeo dedicado a la elaboración de normas de telecomunicaciones. Ése fue el origen de la creación del Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI) en 1998 a partir de las actividades iniciadas en el seno de la Conferencia Europea de Administraciones Postales y de Telecomunicaciones (CEPT).

Como veremos en el capítulo dedicado a este asunto, la Política de Normalización en Telecomunicaciones se solapó con las acciones de armonización en la medida de la necesidad de contar con las normas técnicas en las relaciones entre operadores y usuarios, y con las de liberalización en la medida en la que las consecuencias de la implantación de la plena competencia cuestionaba las atribuciones de las Administraciones Públicas para exigir el cumplimiento de normas técnicas que pudieran llegar a limitar el libre mercado de los equipos y los servicios.

También aquí se puso en juego el obligado arbitraje del sector público entre derechos y obligaciones de usuarios y operadores. La experiencia nos demuestra que la tarea no fue fácil, ni en el sector de los servicios de comunicaciones de voz y datos, ni en el sector audiovisual, en particular en el de la televisión digital.

Durante el período comprendido entre 1987 y 1998, las Instituciones Europeas llevaron a cabo una estrategia destinada a garantizar la total interconexión entre terminales y servicios mediante la utilización de los mecanismos de adopción de Reglamentaciones Técnicas, es decir, de normas y disposiciones administrativas de obligado cumplimiento en toda la Unión Europea. Ésa fue una de las claves del éxito bien reconocido del sistema GSM.

Pero una vez las telecomunicaciones en libre competencia, los agentes del sector reclamaron absoluta libertad de decidir acerca de las normas y especificaciones técnicas que iban a utilizar en la prestación de sus servicios, consiguiendo que las Instituciones públicas se limitaran a imponer el cumplimiento de aquellas reglamentaciones técnicas que garantizaran la salud del usuario como en cualquier otro equipo electrónico de consumo. A partir de la Directiva adoptada en 1999, la compatibilidad entre terminales y servicios de telecomunicaciones iba a quedar a merced de los intereses y las decisiones de los operadores. Esa fue una de las claves del difícil arranque del sistema UMTS.

No obstante, en aquellos aspectos considerados sensibles para la interoperabilidad de los servicios del sector, tanto de telecomunicaciones como en el sector audiovisual, en particular en el de la televisión interactiva, la Unión Europea se ha reservado la posibilidad de imponer la obligatoriedad del cumplimiento de normas técnicas si así lo estima conveniente, cosa que por el momento ha evitado hacer.

5.4.- Las medidas correctoras de la libre competencia

Como consecuencia de la adhesión de Irlanda en 1973, de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986, las Instituciones europeas pusieron en marcha y desarrollaron una política orientada a conseguir la cohesión económica y social de todos sus territorios destinando a tal efecto una parte significativa del presupuesto comunitario; los bien conocidos Fondos Estructurales.

Así pues, en las diferentes etapas de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea se han tenido en cuenta, de una manera o de otra, los objetivos de la cohesión⁴⁴.

Antes de implantar la competencia en el sector, el objetivo fue apoyar la modernización de los operadores de telecomunicaciones menos desarrollados. A partir de 1998 el interés fundamental consistió en garantizar a todos los ciudadanos el acceso, en condiciones razonables, a los servicios de telecomunicaciones mediante la adopción de las obligaciones del Servicio Universal y en su progresiva actualización en el marco de la estrategia europea de los servicios de interés general. Posteriormente el interés se centró en la extensión de las infraestructuras de banda ancha y en el estímulo de las actuaciones de los gobiernos de los Estados miembros para conseguirlo.

Lo que subyace en el conjunto de estas actuaciones es la consideración de que la Política de Telecomunicaciones en su conjunto va más allá de los aspectos que regulan estrictamente la libre competencia dado su carácter de servicios de interés general. La defensa de los intereses de los ciudadanos así como los aspectos macroeconómicos de este sector deben en todo momento hacerse compatibles con las actuaciones de carácter microeconómico que lógicamente preside la regulación de este sector.

5.5.- Otros aspectos de la Política de las Comunicaciones electrónicas

A medida que fueron quedando resueltos los aspectos fundamentales del Marco Regulatorio de la libre competencia, la Unión Europea fue ampliando las propuestas de actuación de su Política de las Comunicaciones electrónicas.

A partir de la reforma iniciada en 1999 las Instituciones Europeas comenzaron a interesarse de manera sistemática en aspectos tales como la gestión del espectro radioeléctrico y la convergencia progresiva de las estrategias de los servicios audiovisuales con las telecomunicaciones.

Por lo que se refiere al espectro radioeléctrico los intentos de llegar a una gestión centralizada del mismo quedaron reducidos a la puesta en marcha de mecanismos para la coordinación de las actuaciones de los Estados miembros en aras de una racionalización de su uso de cara al desarrollo de futuros servicios móviles.

Por lo que se refiere a la convergencia, estaba claro que la digitalización de las redes y los contenidos habían ido borrando paulatinamente las diferencias entre la forma por la que tradicionalmente venían prestándose los servicios de comunicaciones de voz, datos e imagen.

Así pues, una vez terminada la elaboración del marco regulatorio de las telecomunicaciones en 1998 la Comisión comenzó a plantear la necesidad de abordar la convergencia entre las telecomunicaciones y el sector audiovisual⁴⁵ lo que dio lugar a la sustitución del término Telecomunicaciones por el de Comunicaciones electrónicas como hemos comentado anteriormente. También de estos asuntos nos ocuparemos más adelante.

⁴⁴ Alabau, A. An approach to regional telecommunications policies. A reference scheme for the development of the information Society and Telecommunications. Telecommunications Policy. Vol. 21. nº 8 October 1997. pp. 761-771

⁴⁵ Pérez Chuliá, B. El régimen jurídico en el sector audiovisual y en las telecomunicaciones. Un desafío para Europa. Colección Estudios de Derecho Privado. Ed. Comares. 2002.

6.- LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

La evolución de la Política de las Comunicaciones electrónicas se ha llevado a cabo en sucesivas etapas, desde 1980 hasta la actualidad. En cada una de ellas aparecen claramente definidas las sucesivas estrategias de la Unión Europea en este sector.

Las causas que originaron dichas etapas, el contenido de las mismas así como su desarrollo han sido muy específicos y singulares, debido, entre otras cosas, tanto a las circunstancias que concurrían en el momento de su definición y ejecución como a los intereses de los diferentes agentes políticos y económicos del sector en cada momento.

En los párrafos siguientes pretendemos presentar un resume sucinto de cada una de las mencionadas etapas, que darán al lector una visión de conjunto de los diferentes aspectos que se abordan en los sucesivos Capítulos de este libro.

6.1.- Etapa 1977-1986. Los primeros pasos

Tras unas primeras sugerencias que se remontan a 1977, fue en 1980 cuando la Comisión presentó al Consejo una propuesta en la que se refería a la necesidad de ocuparse de las telecomunicaciones en el marco comunitario. En esta propuesta, que tuvo un carácter meramente introductorio, se hacía referencia a los mercados de terminales y a la necesidad de armonizar el desarrollo de los futuros servicios pero no cuestionaba el régimen de monopolio al que estaban sometidos. Cuando se redactó la propuesta de 1980, la Comunidad Europea estaba regida por el Tratado de Roma, que prácticamente había ya tocado fondo.

Fue a partir de 1984 cuando apareció el primer Plan de actuación preparado por la Comisión con la colaboración del Consejo, que tuvo un carácter netamente industrial y en el que se abordaba la apertura del mercado de los terminales, aunque se defendía y preservaba explícitamente los monopolios de Estado en la explotación de los servicios.

Con esta propuesta, se pretendía favorecer el crecimiento industrial del sector de la producción de los equipos de telecomunicaciones y se trataba de contribuir, mediante el uso de las telecomunicaciones, a la cohesión económica y social de las Regiones menos desarrolladas de la Comunidad. La preparación de la estrategia de 1984 se redactó coincidiendo con el proceso de reestructuración de la Comunidad Europea desde el Tratado de Roma al Acta Única, cuando las Instituciones Europeas todavía no habían decidido utilizar sus competencias en el sector de las telecomunicaciones pero ya, en particular la Comisión, aspiraban claramente a hacerlo.

6.2.- Etapa 1987-1998. Primer Marco regulatorio de las Telecomunicaciones

La entrada en vigor del Acta Única en 1987 permitió la preparación de la estrategia que conduciría a la introducción de la libre competencia en el sector de las telecomunicaciones.

La primera fase de esta estrategia fue adoptada en 1987 por una Comisión enfrentada al Consejo y permitió introducir la libre competencia en el mercado de los terminales así como en el mercado de los servicios de valor añadido pero mantuvo los monopolios en los servicios de telefonía vocal. Con estas actuaciones se pretendía, entre otras cosas, fomentar el crecimiento del sector, en particular el de los servicios avanzados de telecomunicaciones.

Los objetivos de la estrategia de 1987 fueron una consecuencia de la adopción del Acta Única Europea, así como del mandato que recibió la Comisión de poner en marcha el Mercado Único con objeto de conseguir la libre circulación de mercancías y servicios en la Comunidad. Esta estrategia

coincidió con el inicio de las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT y su decisión de abordar la elaboración de un Acuerdo General para el Comercio de los Servicios (GATS).

En 1993 la estrategia de telecomunicaciones sufrió un reajuste influida por el avance de las negociaciones del GATS. A propuesta de la Comisión, con la colaboración de los actores económicos, se fijó la fecha de 1998 para la liberalización de la telefonía vocal y se planteó la necesidad de definir el régimen futuro de explotación de las infraestructuras de telecomunicación. La aprobación de la estrategia de 1993 coincidió con la culminación del proceso de implantación del Mercado Único y el inicio de la Unión Europea de Maastricht, mientras Europa comenzaba ya a sumirse en una aguda crisis económica.

Finalmente, en 1995 la Comisión y los Estados miembros decidieron que las infraestructuras quedaran también completamente liberalizadas a partir de enero de 1998. Esta etapa de la estrategia de las telecomunicaciones nació arropada por el proyecto de creación de la Sociedad de la Información y las medidas orientadas a sacar a Europa de la crisis económica y conseguir la creación de empleo, en el momento en el que se iniciaban las negociaciones para la preparación del Tratado de Ámsterdam, que se adoptaría en 1998.

6.3.- Etapa 1999-2005. Primera reforma de la Política de las Comunicaciones electrónicas

Una vez implantada la plena competencia en 1998 se inició el proceso de revisión del paquete de las Directivas que se habían adoptado entre 1990 y 1997 con un objetivo doble que comentaremos a continuación.

En primer lugar se trataba de revisar el alcance de las disposiciones adoptadas en la etapa anterior a la luz de la experiencia del corto período transcurrido desde su implantación. Se pretendía aligerar, en la medida de lo posible, la intervención del Estado en el sector de las telecomunicaciones confiando en el paulatino y creciente buen funcionamiento de la competencia. Además, resultaba conveniente, desde el punto de vista jurídico, consolidar los textos del rosario de Directivas por las que se había regulado el sector desde 1990.

En segundo lugar, se pretendía ampliar el alcance la política de las Telecomunicaciones al terreno más general de las Comunicaciones electrónicas, permitiendo abordar aspectos relacionados con la convergencia tanto en lo que se refería a las infraestructuras como a la interoperabilidad de los servicios.

Esta etapa culminó con la adopción del paquete de Directivas de 2002 y continuó con el largo proceso de su transposición a las legislaciones de los Estados miembros y con el ajuste entre los Estados y la Comisión en los criterios para el análisis de los mercados de acuerdo con el artículo 7 de la Directiva Marco.

Esta etapa coincidió plenamente con el planteamiento de la Estrategia de Lisboa y el lanzamiento de la iniciativa eEurope, que trataría de integrar a las Comunicaciones electrónicas en la Política de la Unión Europea para el desarrollo de la Sociedad de la Información

6.4.- Etapa 2005-2010. Segunda reforma de la Política de los Comunicaciones electrónicas

En 2005 se inició una nueva etapa de la Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea con el lanzamiento de un nuevo proceso de revisión de su Marco regulatorio.

Los objetivos de esta nueva etapa abundaron en los que presidieron la anterior, es decir, en el aligeramiento de la intervención pública en el sector y en el avance en la convergencia entre las telecomunicaciones y el audiovisual. Además ha pretendido consolidar la política de la Unión Europea en materias relacionadas con la gestión del espectro radioeléctrico entre otras.

En este proceso de revisión aparecieron, por un lado, aspectos encaminados a ajustar la arquitectura institucional del Marco regulador teniendo en cuenta los años de experiencia acumulados por los Estados miembros y por la Comisión; y por otro, aspectos de mayor calado político, tales como la gestión del espectro radioeléctrico y la extensión de la banda ancha. Esta revisión concluyó con la aprobación del Marco regulador modificado a finales de 2009, de modo que su transposición a las legislaciones nacionales se producirá antes de mayo de 2011.

De forma entrelazada con el proceso de revisión del Marco regulador, se produjo la Primera Revisión del alcance del Servicio Universal, en 2005; y la Segunda Revisión, en 2008, que a los largo de 2010 se espera concluir. En esta revisión se ha abierto el debate del papel del Servicio Universal como instrumento político para contribuir a la extensión de la banda ancha.

En definitiva, como argumentaremos en el cuerpo del libro, la evolución de la segunda revisión del Marco regulador ofrece indicios de que la Regulación está dejando de ser objeto de la Política Comunitaria de las Comunicaciones electrónicas y de que las Instituciones europeas, especialmente la Comisión, está centrando sus actuaciones en el fomento de la inversión en redes de nueva generación y en la armonización de un enfoque de mercado y flexible para el espectro radioeléctrico

7.- CONCLUSIONES

En este Capítulo hemos pretendido dar al lector una visión de conjunto del contenido del libro y adelantarle algunos aspectos que le permitirán hacerse, desde el primer momento, una idea general acerca de los diferentes aspectos abordados en el mismo.

En el resto de los Capítulos iremos analizando los principales acontecimientos que han caracterizado las diferentes etapas en las que la Unión Europea ha ido desarrollando su Política de Comunicaciones electrónicas.

CAPÍTULO 3

LAS ETAPAS PRELIMINARES DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1977 – 1986



CAPÍTULO 3

LAS ETAPAS PRELIMINARES DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1977 – 1986

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Capítulo es analizar los primeros pasos de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea desde la publicación de los primeros documentos a finales de la década de los 70 hasta la adopción del Acta Única de 1986 que introdujo en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea las reformas que permitieron llevar adelante la implantación de la plena competencia en este sector.

En primer lugar abordaremos el análisis de las propuestas iniciales de la Comisión y las reacciones que tales iniciativas provocaron en el Consejo. Aunque se trata de una etapa ciertamente lejana en el tiempo entendemos que su comprensión es necesaria para entender los acontecimientos que la sucedieron. En aquellos momentos las competencias en materia de telecomunicaciones correspondían a los Estados miembros y la situación no era cuestionada por las Instituciones Europeas por lo que las primeras actuaciones en este sector tuvieron un carácter netamente de Política Industrial orientada a la creación del mercado único de terminales electrónicos y a la armonización de los nuevos servicios.

En segundo lugar hemos creído interesante incluir también en este Capítulo el repaso de las primeras actuaciones que en relación con las telecomunicaciones se llevaron a cabo en el marco de la Política Europea de la Cohesión, en particular en sus estrategias de desarrollo Regional que permitieron mejorar la cobertura de redes y servicios de telecomunicaciones en aquellas áreas menos favorecidas de la Comunidad Europea. Se trató, sin duda de una muestra del convencimiento de que el acceso a las redes y a los servicios de telecomunicaciones constituía un derecho de todos los ciudadanos en todos los territorios de Europa.

2.- LOS PRIMEROS PASOS DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES.

2.1.- Antecedentes y situación del entorno

Para realizar el análisis de las primeras actuaciones de la Comunidad Europea en materia de telecomunicaciones conviene partir de dos hechos significativos en Europa: la crisis industrial de la segunda mitad de los años 70 y la crisis Institucional de esa misma época como consecuencia, entre otras cosas, de la ampliación de la Comunidad y la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.

Por lo que se refiere a la crisis industrial, la Comunidad Europea se planteó la necesidad de actuar en determinados sectores económicos, uno de ellos fue el de las Nuevas Tecnologías de la Información. A partir de mediados de los años 70 la Comisión presentó al Consejo diversas propuestas de actuación en el campo de las Tecnologías de la Información. En concreto hay que mencionar que en su reunión de junio de 1979 la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Estrasburgo⁴⁶ encargó a la

⁴⁶ European Council. Strasbourg 21-22 June 1979. http://aei.pitt.edu/1394/01/strasbourg_june_1979.pdf, visitado 8/9/2010.

Comisión la elaboración de un documento de estudio en el que se contuvieran propuestas de actuación. De acuerdo con esta petición, la Comisión elaboró un informe que presentó a la Cumbre que se reunió en Dublín en noviembre de 1979⁴⁷. Como consecuencia de estas propuestas se llevaron a cabo las primeras actuaciones comunitarias en materia de informática y microelectrónica⁴⁸.

Por lo que se refiere a las Telecomunicaciones⁴⁹, las primeras actuaciones se remontan a principios de 1977 con la primera Declaración del Consejo⁵⁰ sobre esta materia. Posteriormente, en diciembre de ese mismo año la Comisión en colaboración con los Estados miembros procedió a la creación de un Grupo de Trabajo para el estudio de la situación de las futuras redes de telecomunicaciones. Igualmente, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno reunida en Estrasburgo en junio de 1979 solicitó a la Comisión la preparación de un informe sobre la materia. Como resultados de ambas iniciativas, la Comisión elaboró y presentó al Consejo, en septiembre de 1980, la primera propuesta acerca de las telecomunicaciones⁵¹.

Por lo que se refiere a la crisis Institucional, las dificultades para alcanzar una unión económica y monetaria en la Comunidad prevista en el "Plan Barre" de 1970, así como los problemas presupuestarios derivados, entre otras cosas, de la ampliación de la misma, forzaron al Consejo a solicitar a la Comisión, en mayo de 1980, la preparación de un Plan de Actuación que permitiera salir de dicha situación de bloqueo⁵².

Así pues, en junio de 1981, la Comisión, como consecuencia del mandato recibido del Consejo hizo pública su propuesta en la que se planteaba la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma institucional en la Comunidad Europea⁵³. Esta propuesta daría lugar, más adelante, a la preparación del Libro Blanco sobre la Consecución del Mercado Interior de 1985⁵⁴ y, finalmente, culminaría con la firma del Acta Única en 1986⁵⁵ que reformó por primera vez el Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas.

En el documento presentado por la Comisión al Consejo aparecieron, entre otras, las propuestas de llevar adelante una política industrial aprovechando el tamaño del mercado interior y la conveniencia de llevar a cabo actuaciones en las regiones desfavorecidas. Estas ideas figuraron también en los documentos que simultáneamente preparó la Comisión en materia de telecomunicaciones.

Por lo que se refiere al apoyo de la Comisión a las actividades de Investigación y Desarrollo, hay que recordar que, en esta misma época, el vicepresidente Davignon, bajo la presión de las empresas del sector en su demanda de apoyo, contribuyó a acuñar el término *investigación precompetitiva* y procedió a la creación de la Task Force: Tecnología de la Información y Telecomunicaciones a partir de la Dirección General III: Industria, que se encargaría de gestionar, en primer lugar, el programa ESPRIT y, posteriormente, el programa RACE, nacidos ambos del primer programa de investigación en microelectrónica de 1982^{56, 57}.

⁴⁷ COM(79) 650. European society faced with the challenge of new information technologies. A Community reponse. Brussels, 23 November 1979

⁴⁸ Carpentier, M. et al. Les Télécommunications en Liberté Surveillée. Ed. Lavoisier, Paris 1991

⁴⁹ Noam, E. Telecommunications in Europe. Oxford University Press. Oxford 1992

⁵⁰ Déclaration du Conseil concernant les organismes chargés dans les États membres des services de télécommunications. JO C 11 de 15 Janvier 1977. P. 3

⁵¹ COM(80) 422. Recommandations Concernant les Télécommunications. Bruxelles, 1 septembre 1980

⁵² Tamames, R. La Unión Europea. Ed. Alianza. AUT nº 146. Madrid 1994

⁵³ COM(81) 300. Rapport de la Commission sur le mandat de 30 mai 1980. Luxemburg, 24 juin 1981

⁵⁴ COM(85) 310. Comunicación de la Comisión al Consejo. Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior. Bruselas, 14 de junio de 1985

⁵⁵ Tratado de Roma y Acta Única Europea. Biblioteca de Textos Legales. Segunda Edición. Ed. Tecnos, Madrid, 1990

⁵⁶ COM(80) 513. New Information Technologies. First Commission report. Brussels, 1 Septembre 1980

⁵⁷ UNGERER H. et al.. Las Telecomunicaciones en Europa. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1988

En esta misma época en Gran Bretaña el gobierno conservador de Margaret Thatcher había publicado la Ley de Telecomunicaciones de 1981⁵⁸ e iniciado la creación de British Telecom⁵⁹ a partir de la Administración de Telecomunicaciones del Estado. Inmediatamente, pondría en marcha el proceso de privatización de las dos empresas públicas de telecomunicaciones: la recién creada British Telecom, que se ocupaba de los servicios de telecomunicaciones en la metrópolis y Cable & Wireless, fuertemente arraigada en las telecomunicaciones con los territorios de ultramar⁶⁰. Con la participación de esta última compañía, del grupo bancario Barclays y de la empresa British Petroleum se creó Mercury, que posteriormente pasaría a pertenecer íntegramente a Cable & Wireless. Sobre esta base se puso en marcha, tutelada por el gobierno británico, la experiencia de un duopolio para la explotación de los servicios de telecomunicación, y en la aprobación de la nueva Ley de Telecomunicaciones de 1984⁶¹.

En los Estados Unidos se encontraba en plena discusión la demanda judicial del gobierno federal contra AT&T^{62, 63}. Las consecuencias de la sentencia favorable a las demandas del gobierno serían, entre otras, el desmantelamiento del grupo AT&T en 1982, la creación de un conjunto de empresas regionales para continuar explotando las comunicaciones intra-estatales en régimen de concesión monopolística y el relanzamiento de la compañía AT&T en los negocios de las comunicaciones de larga distancia y la consolidación de su proyección internacional, con el apoyo del propio gobierno de los Estados Unidos^{64, 65}.

Por lo que se refiere a Europa, hay que recordar que las relaciones entre las Instituciones comunitarias estaban, en ese momento, regidas por el Tratado de Roma, con un Consejo fuerte pero bajo el régimen de toma de decisiones por unanimidad, una Comisión sin competencias en materia industrial y comercial y un Parlamento muy débil que actuaba como órgano consultivo del Consejo.

Este era, pues, el contexto en el que la Comisión presentó al Consejo, por primera vez, una propuesta de actuación en materia de telecomunicaciones.

2.2.- Las primeras propuestas de la Comisión, de septiembre de 1980

En un documento preparado en 1979⁶⁶ para la reunión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Dublín, la Comisión proponía, entre otras medidas para conseguir el relanzamiento económico e industrial de la Comunidad, llevar a cabo las siguientes actuaciones en materia de telecomunicaciones:

“Que la Comunidad:

- *utilice su potestad de normalización para crear un mercado público europeo homogéneo de equipos y servicios telemáticos y que el Consejo tome la decisión que:*
 - . *obligue a las Administraciones de Telecomunicación a introducir servicios comunes armonizados a partir de 1983 y a no comprar más que equipos armonizados a partir de 1985*
 - . *establezca los principios de un mercado comunitario que ofrezca posibilidades a la industria privada en el marco de la competencia*

⁵⁸ British Telecommunications Act 1981, 27 July 1981. Ed. HMSO. London

⁵⁹ The historical development of BT. <http://www.btplc.com/Thegroup/BTshistory/History.htm>, visitado 8/9/2010.

⁶⁰ Villar, F.J. Privatización de Servicios Públicos. Ed. Tecnos. Madrid 1993

⁶¹ Telecommunications Act 1984. 12 April 1984. HMSO. London

⁶² Temin, P. The Fall of the Bell System. Ed. Cambridge University Press, Cambridge 1987

⁶³ Kellog, K. et al.. Federal Telecommunications Law. Little, Brown and Co. Boston, 1992

⁶⁴ Richonier, M. Les Métamorphoses de L'Europe. Ed. Flammarion, Paris 1985

⁶⁵ Sapronov, W. Telecommunications and the law. Computer Science Press. Rockville, 1988

⁶⁶ COM(79) 650. European society faced with the challenge of new information technologies. A Community response. Brussels, 23 november 1979

- . prevea en 1981 una primera actuación para que las Administraciones de Telecomunicaciones amplíen sus fuentes potenciales de aprovisionamiento
- . obligue a dichas Administraciones, a partir de 1983 a no comprar más que equipos y programas informáticos que sean conformes con las normas establecidas de común acuerdo.

Como consecuencia de lo anterior, la Cumbre encargó a la Comisión que continuara estudiando este asunto lo que dio lugar a que en septiembre de 1980 la Comisión presentara al Consejo una Comunicación⁶⁷ titulada "Recomendaciones acerca de las Telecomunicaciones" que contenía un primer conjunto de propuestas de actuaciones comunitarias en este campo.

Se trata de la primera propuesta dirigida al Consejo específicamente dedicada a las telecomunicaciones, si bien en el propio documento la Comisión hace referencia a determinados trabajos de análisis que venían desarrollándose desde 1977.

En esta Comunicación se llamaba la atención acerca de la importancia creciente que estaban tomando las telecomunicaciones para el desarrollo económico de la Comunidad y se destacaba el vasto mercado potencial que representaban los terminales que iban a ser necesarios para acceder a los futuros servicios telemáticos.

La Comisión hacía hincapié en la necesidad de coordinar las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros con objeto de lograr una armonización de las mismas en el conjunto de la Comunidad.

En este documento la Comisión proponía al Consejo la adopción de un conjunto de recomendaciones que se resumen en la Tabla 3.1 que aparece a continuación.

Tabla 3.1	
LA PROPUESTA DE TELECOMUNICACIONES DE 1980	
LÍNEAS DE ACTUACIÓN	
A	Puesta en marcha de acciones de armonización en el campo de las telecomunicaciones en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none">- Creación de una gama de servicios telemáticos armonizados en la Comunidad- Creación de un mercado comunitario dinámico para las nuevas generaciones de equipos de telecomunicaciones
B	Creación de un mercado comunitario de terminales telemáticos
C	Puesta en marcha de la primera fase de la apertura de los mercados públicos de telecomunicaciones
D	Creación de un comité conjunto, entre la Comisión y las administraciones de telecomunicaciones para seguir la evolución de este programa e identificar los problemas de política industrial y proponer líneas de actuación al respecto

⁶⁷ COM(80) 422. Recommandations concernant les Télécommunications. Bruxelles, 1 Septembre 1980

2.3.- La Resolución del Parlamento, de marzo de 1981

El Parlamento Europeo fue, igualmente, consultado por el Consejo acerca de las propuestas de la Comisión y en abril de 1981 adoptó una Resolución⁶⁸ tomando como base un informe elaborado por su Comisión económica y monetaria⁶⁹.

En el texto de su Resolución, el Parlamento se mostró de acuerdo con las propuestas de la Comisión e incluso las consideró insuficientes, expresándose en los siguientes términos:

"aprueba los objetivos generales expuestos por la Comisión",

"habría preferido que la Comisión hubiera utilizado el instrumento de las Directivas en lugar de las Recomendaciones, en este campo en el que es urgente adoptar acciones enérgicas."

Por lo que se refiere a las propuestas relativas al mercado de los terminales para las nuevas aplicaciones telemáticas, el Parlamento iba más allá de las propuestas de la Comisión y opinaba que es necesario llegar a una liberalización total:

"aprueba sin reservas el objetivo de crear un mercado abierto y competitivo en el que todos los usuarios tengan, en toda Europa, la posibilidad de comprar o alquilar libremente cualquier tipo de terminal de telemática, tanto a los proveedores privados como a las administraciones, así como conectarlos a las redes públicas"

Finalmente, el Parlamento se dirigió al Consejo recomendándole actuar:

"desea que el Consejo, consciente de nuestro retraso así como de la necesidad de reaccionar rápida y vigorosamente, dé su aprobación a las propuestas de la Comisión"

2.4.- La reacción del Consejo

Las medidas propuestas por la Comisión suponía, de hecho, un inicio de injerencia en las competencias tradicionales de los Estados miembros en materia de telecomunicaciones y en su explotación de las redes y servicios en régimen de monopolio.

Del conjunto de propuestas efectuadas por la Comisión la que encontró la mayor oposición por parte de los Estados miembros fue la que hacía referencia a la creación de un mercado comunitario de terminales

El Consejo bloqueó esta propuesta de la Comisión aunque, sin embargo, llevó adelante el resto de los puntos de esta iniciativa. La iniciativa de llevar a cabo acciones de armonización del sector y la relativa a la apertura de los mercados públicos de equipos de telecomunicaciones dieron lugar, más tarde, a sendas Recomendaciones del Consejo, adoptadas en noviembre de 1984^{70, 71}.

Merece la pena destacar que en la propuesta de 1980 la Comisión no hacía mención directa al mercado de los servicios, ni mucho menos se ponía en cuestión su régimen de explotación por las administraciones de telecomunicaciones de los Estados miembros.

⁶⁸ Résolution du 27 avril 1981, portant avis du Parlement européen sur les recommandations de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant les Télécommunications. DO C 144, 7 de mayo de 1981. pp.71-75

⁶⁹ Document 1-138/81. Rapport fait au nom de la Commission économique et monétaire concernat les Télécommunications. Parlement Européen. Documents de Séance. 27 avril 1981

⁷⁰ 84/549/CEE. Recomendación del Consejo de 12 de noviembre de 1984, relativa a la armonización en el campo de las telecomunicaciones. DO L. de 16 de noviembre de 1984. p.49

⁷¹ 84/550/CEE. Recomendación del Consejo de 12 de noviembre de 1984, relativa a la primera fase de apertura del acceso a los mercados públicos de telecomunicaciones. DO L. de 16 de noviembre de 1984. p.51

2.5.- La situación en Gran Bretaña y en los Estados Unidos. El asunto British Telecom

En abril de 1981 se había publicado en Gran Bretaña la Ley de Telecomunicaciones por la que se establecía la creación de la empresa British Telecom a partir de la administración de telecomunicaciones así como su privatización.

A raíz de la publicación de esta ley comenzaron a surgir los primeros conflictos acerca de la introducción de la libre competencia en el mercado de los servicios de telecomunicación.

Es bien conocido, y se encuentra ampliamente explicado en la literatura, el caso denominado British Telecom⁷². Es este asunto la Comisión medió a favor de una compañía británica que se consideraba lesionada en sus intereses por las decisiones de British Telecom al impedirle desarrollar una actividad relacionada con la reexpedición desde Londres de telegramas internacionales procedentes de otros países comunitarios.

A partir de ese momento aparecieron las primeras disensiones entre la Comisión proclive a la implantación de la libre competencia en el sector de las telecomunicaciones y los Estados miembros decididos a continuar manteniendo el monopolio de las administraciones de telecomunicación en sus respectivos países.

La actuación de la Comisión en contra de British Telecom por abuso de la posición dominante⁷³ y el recurso por esta actuación de la República Italiana contra la Comisión ante el Tribunal de Justicia⁷⁴ ponían de manifiesto estas discrepancias.

La Sentencia que el Tribunal de Justicia emitió en marzo de 1985⁷⁵ no solamente dio la razón a la Comisión sino que estableció claramente que las reglas de la competencia serían, a partir de ese momento, de aplicación a las administraciones de telecomunicaciones dado el carácter mercantil de su actividad.

Hay que recordar que en esta misma época estaba en plena discusión en los Tribunales de Justicia de los Estados Unidos la querrela del Gobierno de los Estados Unidos contra el grupo AT&T que culminaría, en agosto de 1982, con la sentencia de por la que se procedía al desmantelamiento de este grupo de telecomunicaciones⁷⁶.

En este contexto las evidencias de que era posible un cambio en la forma como se habían venido gestionando tradicionalmente las telecomunicaciones en el mundo, en particular en Estados Unidos y Gran Bretaña, constituía una preocupación de los Estados miembros de la Comunidad Europea presentes en el Consejo y al mismo tiempo suponía un aliciente para la Comisión.

2.6.- La nueva propuesta de la Comisión, de junio de 1983

En vista del poco éxito de su propuesta de 1980, en junio de 1983 con motivo de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad que en el semestre de presidencia alemana debía celebrarse en Stuttgart ese mismo mes, la Comisión presentó una nueva Comunicación acerca de las telecomunicaciones⁷⁷.

⁷² Noam, E. *Telecommunications in Europe*. Ed. Oxford University Press, Oxford, 1992

⁷³ 82/261/CEE. Decisión de la Comisión de 10 de diciembre de 1982 relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 86 del Tratado. (asunto British Telecom). DO L 360, 21 de diciembre de 1982, pp. 36-42

⁷⁴ Asunto 41/83. Recurso de Italia contra la Comisión sobre el asunto "British Telecom". Tribunal de Justicia, Luxemburgo, 1983

⁷⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia sobre el asunto 41/83: La República Italiana contra la Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto British Telecom. Luxemburgo, 20 de Marzo de 1985

⁷⁶ Taske, P. *After Divestiture*. Ed. State University of New York Press. Albany 1990

⁷⁷ COM(83) 329. *Télécommunications*. Bruxelles, le 6 juin 1983

En este documento se comentaba una vez más la importancia del sector de las telecomunicaciones para el relanzamiento económico de Europa y se resaltaba la importancia de aprovechar la dimensión europea de estos mercados.

Asimismo, la Comisión insistía en la dificultad de alcanzar los beneficios de esta escala europea y advertía que:

"...el problema reside en el hecho de que corresponde a los diez Estados miembros, a través de sus PTT, la determinación de la oferta de telecomunicaciones: ¿ de qué redes y de qué servicios?, ¿En qué cantidades?, ¿A qué costes?, ¿A qué ritmo?."

"En este sentido, si la Comunidad se limita a intervenir de manera puntual y pragmática, es de temer que estas actuaciones sean inoperantes como ha sucedido en el pasado."

Para lograr el desbloqueo de la situación la Comisión realizó las siguientes propuestas:

- "1. Llevar a cabo un conjunto de reflexiones acerca de las acciones específicas a desarrollar en materia de telecomunicaciones.*
- 2. Dado que la Comisión no disponía de competencia en este campo, se proponía la creación de un Organismo Europeo de Telecomunicaciones con participación de los Estados miembros, que estaría situado bajo la autoridad de la Comisión, y cuyas misiones serían las siguientes:*
 - sancionar las decisiones comunitarias en materia de telecomunicaciones.*
 - negociar posiciones comunes en instancias internacionales*
 - facilitar la cooperación en el interior de la Comunidad en este campo.*
- 3. A este Organismo se le encargaría la tarea de preparar un primer documento de orientación en diciembre de 1983 y sus conclusiones definitivas en marzo de 1984."*

Estas propuestas de la Comisión realizadas desde una posición de debilidad de competencias fueron también desoídas por el Consejo; no se tuvo en cuenta el interés que hubiera podido suponer la creación del Organismo de Telecomunicaciones propuesto por la Comisión. Hay que recordar que desde 1959 existía la Conferencia Europea de Administraciones Postales y de Telecomunicaciones – CEPT⁷⁸, que venía funcionando como órgano de coordinación entre los PTT de los países de Europa.

En el mencionado Consejo Europeo tuvo lugar lo que se denominó "la declaración solemne de Stuttgart"⁷⁹ en la que se pedía a la Comisión la elaboración de lo que después sería el Libro Blanco sobre la consecución del Mercado Interior⁸⁰ preparatorio del Acta Única Europea.

2.7.- La propuesta de la Comisión, de septiembre de 1983

En vista de la actitud displicente del Consejo, en septiembre de 1983 la Comisión presentó una nueva propuesta sobre Telecomunicaciones⁸¹. En este documento la Comisión insistía una vez más en los mismos argumentos utilizados anteriormente en los términos siguientes:

⁷⁸ CEPT. <http://www.cept.org/>, visitado 8/9/2010.

⁷⁹ Solemn Declaration of the European Union. Stuttgart 19 June 1983. http://aei.pitt.edu/1788/01/stuttgart_declaration_1983.pdf, visitado 8/9/2010.

⁸⁰ COM(85) 310. Comunicación de la Comisión al Consejo. Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior. Bruselas, 14 de junio de 1985

"El sector de las telecomunicaciones ofrece una infraestructura esencial para el desarrollo de los múltiples aspectos de las tecnologías de la información.

Durante el período 1983-1993, el sector de los equipos de telecomunicación, junto con el de los servicios, se convertirá en uno de los mayores sectores industriales.

Una estrategia de telecomunicaciones orientada hacia el porvenir debe crear un espacio de las telecomunicaciones y de los mercados telemáticos a escala comunitaria"

Para llevar a cabo estos objetivos, y de acuerdo con el "espíritu de Stuttgart de desarrollo de nuevas políticas comunitarias", la Comisión proponía al Consejo la adopción de las líneas de actuación que aparecen en la Tabla 3.2.

Tabla 3.2 PROPUESTAS DE TELECOMUNICACIONES DE 1983 y 1984 LÍNEAS DE ACTUACIÓN	
A	Establecimiento de objetivos en materia de telecomunicaciones, a medio y largo plazo en la Comunidad
B	Definición y puesta en práctica de una acción común de investigación y desarrollo en telecomunicaciones.
C	Ampliación del mercado de terminales y desarrollo de las actuaciones solidarias de la Comunidad en los foros internacionales.
D	Desarrollo en común de la parte transnacional de la futura infraestructura de telecomunicaciones de la Comunidad.
E	Utilización intensiva de las técnicas modernas de telecomunicaciones para el progreso y el desarrollo de las regiones menos favorecidas de la Comunidad
F	Ampliación progresiva de la parte de los mercados de equipos de comunicación controlada por las compras de los explotadores de las redes

En estas nuevas propuestas de la Comisión se recogían algunas de las que figuraban en la propuesta de 1980 junto a algunas otras procedentes de los documentos de política general que preparaba la Comisión en esos momentos.

Una de estas nuevas propuestas, concretamente la que se refería a la utilización de las técnicas de telecomunicaciones para el progreso y el desarrollo de las regiones menos favorecidas de la Comunidad, aparece aquí como consecuencia de la reforma del Reglamento del FEDER de 1984⁸², que crearía la figura de Programa Comunitario de para el Desarrollo Regional y daría lugar, posteriormente, al Programa STAR.

En este contexto, el Consejo no podía resistirse por más tiempo a tomar en consideración las propuestas de la Comisión de llevar a cabo actuaciones en materia de telecomunicaciones, pero resultaba arriesgado dejar actuar a la Comisión en solitario y perder el control de los posibles resultados de las mismas.

⁸¹ COM(83) 573. Communication de la Commission au Conseil sur les Télécommunications. Lignes d'Action. Bruxelles, le 29 septembre 1983

⁸² Reglamento 1787/84 del Consejo, de 19 de Junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. DO L n° 169 de 28 de Junio de 1984

En lugar del Organismo de Telecomunicación propuesto por la Comisión, el Consejo crearía, en noviembre de 1983, el Grupo de Altos Funcionarios de Telecomunicaciones – SOG-T⁸³.

La Comisión aceptó la colaboración del SOG-T hasta que, como consecuencia del Acta Única, tuvo las competencias necesarias para actuar en solitario y poner en práctica sus propias propuestas. A partir de ese momento la Comisión prescindiría de la colaboración de tan alto Grupo.

2.8.- La Resolución del Parlamento, de marzo de 1984

Como consecuencia de las dos nuevas propuestas de la Comisión y ante la pasividad del Consejo, el Parlamento elaboró, *motu proprio*, una nueva Resolución relativa a las telecomunicaciones⁸⁴, tomando como base un informe elaborado por su comisión económica y monetaria⁸⁵.

Se trata de un documento que ha pasado inadvertido y en el que el Parlamento analizaba con lucidez la situación del sector de las telecomunicaciones. Hay que recordar que ya en mayo de 1981, el Parlamento se había ocupado ya de este asunto⁸⁶.

El Parlamento, en este caso, se expresaba en los siguientes términos:

"Estima que es necesario elaborar, lo antes posible, un Plan Estratégico europeo sobre el sector de las Telecomunicaciones"

"Estima que la Comisión debe proponer las directrices de la estrategia para el sector de las telecomunicaciones, en colaboración con los representantes de los Estados miembros, las PTT, los fabricantes y los usuarios"

"Estima que el Plan Estratégico debería englobar una acción en las siguientes áreas:

- promoción de la inversión en las infraestructuras de base en las telecomunicaciones.*
- establecimiento de una política europea de normas en telecomunicaciones, tanto para equipos de red como para los terminales, con objeto de evitar una posible guerra de normas*
- modificación de los regímenes reglamentarios existentes con objeto de conseguir una mayor libertad para el desarrollo de nuevos productos y servicios*
- lanzamiento, por las Comisión, de grandes iniciativas en materia de investigación y desarrollo con objeto de aprovechar las ventajas que proporciona la dimensión europea.*
- lanzamiento de proyectos piloto a escala comunitaria"*

Este documento del Parlamento analizaba otros aspectos, alguno de ellos el relativo a la política tarifaria, que hasta ese momento no había sido abordado en los documentos a los que nos hemos referido.

⁸³ Decisión del Consejo de Ministros de Industria relativo a la creación del Grupo de Altos Funcionarios de Telecomunicaciones (SOG-T). Bruselas, 4 de noviembre de 1983

⁸⁴ Résolution du Parlement Européen, du 29 mars 1984 sur les télécommunications. DO C 117, de 30 de avril de 1984, pp. 75-82

⁸⁵ Document 1-1477/3. Rapport fait au nom de la Commission économique et monétaire sur les télécommunications. Parlement Européen. Document de séances, 3 mars 1984

⁸⁶ Résolution du 27 avril 1981, portant avis du Parlement européen sur les recommandations de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant les Télécommunications. DO C 144, 7 de mayo de 1981. pp.71-75

Como comentábamos más arriba dado el carácter consultivo del Parlamento esta Resolución no fue tenida en cuenta ni por la Comisión ni por el Consejo.

2.9.- La propuesta de la Comisión, de mayo de 1984

Como resultado de su colaboración con el SOG-T la Comisión elaboró en mayo de 1984, una Comunicación⁸⁷ al Consejo que contenía un primer conjunto de propuestas de un Programa de Acción en Telecomunicaciones.

Con la participación del SOG-T, la Comisión elaboró el documento de la estrategia de Telecomunicaciones de 1984, que recogía íntegramente sus propuestas de septiembre de 1983 y añadía un extenso preámbulo en el que se argumentaban cosas como las que indicamos a continuación.

Al referirse al mercado de los terminales el documento decía lo siguiente:

"La existencia de un mercado común de terminales en toda la Comunidad es esencial para la mejora de la competitividad comunitaria.

Los industriales se beneficiarán de un mercado interno más amplio, factor de economía de escala que permitirá la difusión de sus productos en todo el mercado interior de la Comunidad así como en el mercado internacional".

Al referirse al mercado de servicios el documento dejaba claro lo siguiente:

"Las telecomunicaciones están sometidas a las obligaciones de un servicio público y están gestionadas por un monopolio de Estado en los nueve Estados miembros de la Comunidad".

Vemos pues cómo el Programa Acción de Telecomunicaciones de 1984 obviaba cualquier mención a un posible cambio de régimen en la explotación de los Servicios de Telecomunicación y dejaba bien claro el papel de los Estados miembros en este campo.

2.10.- El acuerdo del Consejo, de diciembre de 1984

Finalmente el Consejo decidió actuar, entre otros motivos porque no le quedó más remedio que hacerlo.

En su reunión del 17 de diciembre de 1984, el Consejo adoptó un Acuerdo⁸⁸, en el que daba su aprobación al Programa de Actuación de Telecomunicaciones propuesto por la Comisión en su último documento de mayo de 1984 y elaborado con la participación del SOG-T, cuyo contenido aparece en la Tabla 3.3.

⁸⁷ COM(84) 277. Communication de la Commission au Conseil sur les Télécommunications. Etat d'avancement de la réflexion et des travaux dans ce domaine et premières propositions d'un programme d'action. Bruxelles, le 18 Mai 1984

⁸⁸ Nota de Prensa 11460/84. Acuerdo del Consejo de Ministros de Industria y Siderurgia sobre la aprobación del Programa de Telecomunicaciones. Acta de la reunión nº 979 del Consejo. Bruselas, 17 de diciembre de 1984

Tabla 3.3	
DECISIÓN DEL CONSEJO DE 1984 SOBRE LAS TELECOMUNICACIONES	
LÍNEAS DE ACTUACIÓN	
A	Creación de un mercado comunitario de terminales y equipos de telecomunicación * Desarrollo de una política de normalización * Aplicación, por etapas, de los procedimientos de reconocimiento mutuo de terminales
B	Mejora del desarrollo de los servicios y las redes avanzadas * Celebración de debates acerca de los puntos siguientes - realización de infraestructuras de interés común - lanzamiento de un programa de desarrollo tecnológico de redes de banda ancha * Definición de la implantación de un sistema de videocomunicaciones para las instituciones comunitarias
C	Mejora del acceso de las regiones menos favorecidas a las redes y servicios de telecomunicaciones
D	Coordinación de las posturas de negociación en el seno de las organizaciones internacionales, a partir de los debates celebrados con el SOG-T

A partir de ese momento la Comisión procedió a desarrollar el contenido de este Programa. Periódicamente, la Comisión fue informando al Consejo acerca del grado de avance de la Política comunitaria de Telecomunicaciones mediante documentos en los que se recogen las acciones llevadas a cabo^{89, 90, 91}.

2.11.- Comentarios sobre los primeros pasos de la Política de Telecomunicaciones

Del análisis de los documentos que recogen las actuaciones comunitarias en telecomunicaciones en este período merece la pena realizar algunos comentarios, entre los que destacaremos los siguientes:

- La Comisión, sin apenas competencias en este campo, abordó las telecomunicaciones por su relación con el sector industrial de los equipos en el que consideraba necesario intervenir con objeto de aprovechar la capacidad de los mercados a escala comunitaria.
- El Consejo mantuvo una postura absolutamente pasiva ante las propuestas de la Comisión seguro de su capacidad de decisión y tratando de evitar la injerencia de cualquier otra Institución comunitaria en lo que consideraba un asunto de absoluta competencia de los Estados miembros.
- El Parlamento, sin ningún papel relevante, demostró mayor lucidez ampliando los puntos de vista de la Comisión y sugiriendo la actuación del Consejo.

En nuestra opinión, hubo dos propuestas a lo largo de todo este período que merecieron haber sido tenidas en cuenta:

⁸⁹ COM(85) 276. Communication de la Commission au Conseil sur l'état d'avancement de la Politique Communautaire des Télécommunications. Bruxelles, 30 Mai 1985

⁹⁰ COM(86) 325. Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la Política Comunitaria de las Telecomunicaciones. Bruselas, 5 de Junio de 1986

⁹¹ COM(88) 240. Informe sobre el Estado de la Aplicación de una Política Comunitaria de las Telecomunicaciones. Bruselas, 31 de Mayo de 1988

- La propuesta de la Comisión, de junio de 1983, de crear un Órgano Europeo de Telecomunicaciones
- La propuesta del Parlamento, de marzo de 1984, de elaborar un Plan Estratégico de Telecomunicaciones para la Comunidad Europea.

Las conclusiones de este período parecen claras: la Comisión prefirió esperar a tener todas las competencias necesarias para actuar libremente en materia de equipos y servicios de telecomunicaciones. Esto le llegaría con la aprobación del Acta Única.

3.- LOS PRIMEROS ACTUACIONES EN TELECOMUNICACIONES EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN.

3.1.- Política Regional y Política de la Cohesión. Visión de conjunto

En el momento de constitución de la Comunidad Económica Europea en 1957, las disparidades entre las regiones de los seis Estados miembros fundadores: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo eran reducidas a excepción de las zonas del sur de Italia y las acciones derivadas de la Política Agraria Común se consideraron suficientes para corregir muchos de los desequilibrios existentes.

Con la incorporación en 1973 de Dinamarca, Gran Bretaña y, en concreto, Irlanda se hizo necesaria la puesta en marcha de una Política de desarrollo regional, especialmente orientada a contribuir a la corrección de los desequilibrios entre las diferentes Regiones de la Comunidad⁹². En ese contexto y con ese objetivo se creó, en 1975 el Fondo Europeo de Desarrollo Regional – FEDER⁹³. Los objetivos de estas primeras medidas fueron la cofinanciación de inversiones privadas en actividades industriales orientadas a la creación de empleo y, sobre todo, en inversiones públicas para el desarrollo de infraestructuras. Los programas objeto de financiación eran presentados por los Estados miembros y seleccionados por la Comisión.

Hay que recordar que en el Tratado de Roma no figuraba ninguna mención explícita a la realización de actuaciones de esta naturaleza y resulta curioso comprobar que como todo fundamento legal para la creación del FEDER el Consejo invocó el artículo 2 del Tratado de Roma en el que, según se dice, se le asigna a la Comunidad la tarea de promocionar en todo su territorio un desarrollo armonioso de las actividades económicas. No creemos que el espíritu con el que se escribió este artículo fuera precisamente ese pero tenemos que decir que consideramos afortunada esta interpretación del artículo 2 que permitió sentar las bases de una política regional comunitaria.

Después de la adhesión de Grecia a la Comunidad Europea tuvo lugar una reforma del reglamento FEDER en 1984⁹⁴ de la que se derivó una mayor coordinación entre las políticas nacionales y las actuaciones comunitarias con objeto de optimizar las actuaciones públicas.

De la reforma de 1984 cabe destacar el establecimiento de un sistema de financiación por programas plurianuales substitutorio del antiguo sistema de financiación por Proyectos. Se establecieron dos grandes tipos de programas: los Programas Nacionales de Interés Comunitario y los Programas Comunitarios. La definición de los primeros correspondía a los Estados miembros mientras que la de

⁹² Vicente, D. Análisis de la Política Regional de Telecomunicaciones en la Unión Europea y en España en el período 1984-1995. PFC - ETSIT Universidad Politécnica de Valencia. 1 de diciembre de 1995

⁹³ Reglamento n° 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975 por el que se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. DO L 73, de 21 de marzo de 1975

⁹⁴ Reglamento n° 214/79 del Consejo, de 6 de febrero de 1979 por el que se modifica el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. DO L 35, de 9 de febrero de 1979

los segundos era competencia de las Instituciones europeas. La aprobación de cualquiera de los programas exigía la adopción de un Reglamento del Consejo.

Sería la figura de Programa Comunitario la que iba a permitir la realización de las primeras medidas correctoras en materia de Telecomunicaciones en el territorio de la Comunidad Europea bajo la denominación del Programa STAR.

El Acta Única Europea firmada en 1986, que coincidió con la adhesión de España y Portugal a la Comunidad, introdujo modificaciones importantes en el texto del Tratado en particular el Título V: Cohesión Económica y Social y en concreto el artículo 130 A (actual artículo 174):

“Art. 130 A. A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.”

Podemos decir que a partir de este momento la política regional orientada a la consecución de los objetivos de la cohesión económica y social tomó carta de naturaleza y como consecuencia en 1988⁹⁵ tuvo lugar la reforma del conjunto de los instrumentos de que disponía la Comunidad para actuar en ese sentido: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE) y las actuaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

De las reformas de 1988 cabe destacar la definición de los siguientes objetivos de los Fondos Estructurales:

- Objetivo 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos favorecidas
- Objetivo 2: Reconvertir las regiones o parte de ellas afectadas por el declive industrial
- Objetivo 3. Combatir el paro de larga duración
- Objetivo 4 Facilitar la inserción profesional de los jóvenes
- Objetivo 5A: Acelerar la adaptación y modernización de las estructuras agrarias
- Objetivo 5B: Fomentar el desarrollo de las zonas rurales

De acuerdo con estos objetivos se procedió a una clasificación de las regiones comunitarias.

Una de las aportaciones de las reformas de 1988 sistema de fue la creación de la Iniciativa Comunitaria, figura menos rígida de la anterior de Programa Comunitario pero que iba a permitir a las Instituciones comunitarias llevar a cabo actuaciones específicas en campos considerados de interés. La competencia de creación de una Iniciativa comunitaria corresponde a la Comisión y su anuncio se realiza mediante una simple Comunicación de la Comisión a los Estados miembros.

Sería la figura de Iniciativa Comunitaria la que iba a permitir la realización de la segunda medida correctora específica en materia de telecomunicaciones: la Iniciativa Telematique.

Finalmente, el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 introdujo cambios importantes en materia de Política de la Cohesión entre los que merece la pena destacar la creación del Fondo de Cohesión dedicado, fundamentalmente, a llevar a cabo actuaciones en medio ambiente y

⁹⁵Reglamento nº 2050/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988 relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre si de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones, y con los demás instrumentos financieros existentes, DO L 185, de 15 de julio de 1988

redes de comunicaciones trans-europeas. En el Tratado de Maastricht se creó el Comité de las Regiones como órgano consultivo del resto de las Instituciones comunitarias.

Como consecuencia de esta reforma del Tratado, durante 1993 tuvo lugar una nueva reforma de los Fondos Estructurales comunitarios⁹⁶. Hay que decir que se mantuvo la figura de las Iniciativas Comunitarias que ya no iba a ser utilizada para llevar a cabo actuaciones específicas en telecomunicaciones.

Hay que mencionar que en el artículo 10 del Reglamento de modificación del FEDER⁹⁷ se reservaba hasta de un 1% del presupuesto de los fondos FEDER para la realización de Intervenciones comunitarias para el desarrollo de Estudios y Proyectos pilotos a llevar a cabo por iniciativa de la Comisión. Sería este instrumento el que permitirá llevar a cabo actuaciones específicas para la planificación de la introducción de la Sociedad de la Información en las Regiones: Los proyectos IRISI y RISI a los que nos referiremos más adelante.

3.2.- Los Objetivos de la Cohesión en las estrategias de Telecomunicaciones de 1984.

La primera actuación específica de las Instituciones comunitarias con el objetivo de poner en marcha medidas correctoras en el sector de las telecomunicaciones figuraba en la propuesta elaborada 1984 por la Comisión. Como consecuencia de la misma, en la Decisión que adoptó el Consejo en 1984⁹⁸ aparecía como una de las líneas de actuación la siguiente:

“C) Mejora del acceso de las regiones menos favorecidas a las redes y servicios de telecomunicaciones”

La inclusión de esta línea de actuación en una Decisión del Consejo es consecuencia del grado de interés que la Política regional comenzaba a tomar en aquellos momentos y del propósito de las Instituciones comunitarias de incluir la dimensión regional en sus actuaciones. Estaba claro que en Estados como Irlanda y Grecia la situación de las telecomunicaciones presentaba diferencias notables con las del resto de los Estados miembros y que lo mismo sucedía con España y Portugal que estaban en la etapa final de la negociación de su adhesión a la Comunidad. Parecía justificada una actuación en este sentido.

Por otra parte, como hemos indicado anteriormente la reforma del FEDER de 1984, que se había adoptado meses antes, en su artículo 7 creaba la figura del Programa Comunitario como:

“...un conjunto de acciones coherentes plurianuales, vinculadas directamente con el cumplimiento de objetivos comunitarios y con la aplicación de las políticas de la Comunidad...”

Así pues, con la concurrencia de estas dos circunstancias fue posible la creación del Programa Comunitario STAR.

En enero de 1986 la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Reglamento⁹⁹ para la puesta en marcha de un Programa Comunitario relativo al desarrollo de las telecomunicaciones en determinadas

⁹⁶Fondos Estructurales comunitarios 1994-1999. Textos reglamentarios revisados y comentados. Comisión de las Comunidades Europeas. Agosto 1993

⁹⁷Reglamento 2083/93 del Consejo que modifica al Reglamento 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. DO L 193/35 de 31 de julio de 1993.

⁹⁸Nota de Prensa 11460/84. Acuerdo del Consejo de Ministros de Industria y Siderurgia sobre telecomunicaciones. Acta de la Reunión del Consejo nº 979, de 17 de noviembre de 1984

⁹⁹COM(85) 836. Proposition de Règlement (CEE) du Conseil instituant un programme communautaire relatif au développement de certaines régions défavorisées de la Communauté par un meilleur accès aux services avancés de télécommunications. Programme STRAR. Bruxelles, le 20 janvier 1986.

regiones desfavorecidas de la Comunidad, al que ya desde el principio denominó Programa STAR. El documento de la Comisión al que acabamos de referirnos es claramente ilustrativo de la situación de las telecomunicaciones en aquel momento así como de las intenciones de la Comisión al poner en marcha este programa orientado a la promoción de lo que se denominaban las telecomunicaciones avanzadas: digitalización de la red y enlace de las regiones menos favorecidas con el resto de las redes mediante redes e infraestructuras de banda ancha.

Finalmente, en octubre de 1986 el Consejo adoptó el Reglamento por el que se creaba el Programa STAR¹⁰⁰. La duración del Programa se estableció en cinco años, entre 1987 y 1991, y en él se preveía la cofinanciación de dos tipos de proyectos:

- Inversiones en infraestructura y equipos
- Actuaciones para la promoción de la oferta y la demanda de servicios avanzados de telecomunicaciones

Las Regiones beneficiarias de este programa quedaban indicadas en el propio texto del Reglamento y corresponderían, con cierta aproximación, con las que a partir de la reforma del FEDER en 1988 pasarían a denominarse regiones Objetivo 1.

De acuerdo con lo previsto en los Reglamentos la gestión de este programa correspondió a los Estados miembros en coordinación con la Comisión.

Al finalizar el Programa STAR la Comisión encargó una evaluación de los resultados del mismo¹⁰¹. De acuerdo con el contenido de este documento la aportación comunitaria al presupuesto total del Programa fue de 760 MECU con cargo al FEDER. El apoyo económico de la Comunidad Europea, a proyectos de se realizó de acuerdo con la normativa prevista en el reglamento en función del tipo de proyectos, oscilando entre el 50% y el 75% de su coste según los casos.

Del total del presupuesto de STAR el 80 % se dedicó a la financiación de redes e infraestructuras de los operadores de telecomunicaciones y solo el 20 % fue dedicado para la financiación de proyectos de aplicaciones telemáticas.

El conjunto de las acciones previstas y llevadas a cabo tanto en el Programa STAR pueden considerarse como un primer intento de apoyar la promoción de las telecomunicaciones avanzadas en las Regiones desde la propia Comisión con la participación de las Administraciones centrales de los Estados miembros. Este programa fue gestionado por los Estados miembros y por los operadores de telecomunicaciones y en ningún caso por las Regiones afectadas.

Hay que decir que este Programa nació y tuvo sentido en una etapa en la que las telecomunicaciones estaban gestionadas en régimen de monopolio y los operadores nacionales eran las únicas entidades con competencia para realizar infraestructuras y proporcionar servicios. Eso significa que cualquier transferencia de capital a las cuentas de dichos operadores no corría el riesgo de vulnerar los principios de la libre competencia. Como consecuencia del Programa STAR los Estados miembros, a través de sus Operadores de telecomunicaciones, recibieron un apoyo económico que contribuyó a la financiación de mejoras en sus infraestructuras y redes.

¹⁰⁰ Reglamento del Consejo (CEE) nº 3300/86, de 27 de octubre de 1986 por el que se crea un Programa comunitario para el desarrollo de determinadas regiones de la Comunidad mediante la mejora del acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones. Programa STAR. DO L 305/1, de 31 de octubre de 1986.

¹⁰¹ Ewank Preece Ltd. STAR Special Telecommunication Action for Regional Development. Community Level Evaluation. Executive Summary. Bruselas 1993.

Asimismo, hay que decir que el apoyo que recibieron las entidades privadas para la cofinanciación de sus proyectos no solamente fue cuantitativamente menor sino que estuvo, por lo general, muy distribuida en proyectos de ámbito limitado y en un momento en el que la evolución de la tecnología propició su rápida obsolescencia.

4.- CONCLUSIONES

En este Capítulo hemos repasado los primeros pasos de las Instituciones Europeas orientados a ir definiendo una Política de Telecomunicaciones todavía en una época en las que las telecomunicaciones estaban gestionadas en régimen de monopolio bajo la responsabilidad de los Estados miembros.

También hemos repasado los primeros intentos para evitar lo que hoy ha venido en llamarse la fractura digital y que consistieron en incluir en los objetivos de la Política de Desarrollo Regional la mejora de las redes y servicios de telecomunicaciones en las zonas menos desarrolladas de la Comunidad.

El estudio de este período inicial quedará completado con el análisis de la Política de Normalización y su aplicación al caso de los equipos de telecomunicaciones que abordaremos en el Capítulo siguiente.

CAPÍTULO 4

EL INICIO DE LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1977 – 1986



CAPÍTULO 4

EL INICIO DE LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1977 – 1986

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Capítulo es analizar el inicio de las actuaciones relacionadas con la normalización y la certificación de los equipos terminales como parte integrante de la Política de Telecomunicaciones de la Comunidad Europea en el período 1977 – 1986.

La consecución del mercado único fomentó el desarrollo de una Política de Normalización de la Comunidad Europea que se aplicó también al sector de las telecomunicaciones.

En primer lugar analizaremos los aspectos generales de la Política de Normalización que por aquellos años elaboró la Comunidad Europea como pieza fundamental para conseguir la terminación del mercado único. La prominencia de las Normas Europeas frente a las que venían desarrollando los Estados Miembros y el marcado CE fueron los logros más significativos de aquellas actuaciones.

En segundo lugar estudiaremos la evolución de las actuaciones de normalización y la certificación específicas del sector de las telecomunicaciones en el marco de las primeras orientaciones de la Política de Telecomunicaciones analizadas en el Capítulo anterior.

2.- NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. UNA VISIÓN DE CONJUNTO

Las actividades de elaboración de normas y recomendaciones en el campo de las telecomunicaciones se remontan a los orígenes de este sector. La aparición de las primeras patentes del teléfono y de otros equipos, la naturaleza específica de las redes de telecomunicaciones y la necesidad del interfuncionamiento de sus diferentes elementos distribuidos llevaron pronto al convencimiento de la necesidad unificar las características técnicas de los diferentes equipos utilizados.

A partir del momento en el que fue posible la interconexión de diferentes redes de telecomunicaciones propiedad de diferentes empresas con objeto de proporcionar servicios de alcance nacional e internacional, la conveniencia de utilizar especificaciones técnicas comunes se hizo ya una necesidad con objeto de garantizar el interfuncionamiento de distintos sistemas. El nacimiento de la Unión Telegráfica Internacional en 1865 y su posterior transformación en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)^{102, 103} respondió a esta necesidad.

¹⁰² Portal de la Historia de la UIT: <http://www.itu.int/es/history/Pages/default.aspx>, visitado 8/9/2010.

¹⁰³ Macpherson, A.. International Telecommunication Standards Organizations. Artech House. London 1990

El reconocimiento en 1947 de la UIT como Agencia Especializada de las Naciones Unidas avaló esta situación y permitió garantizar la continuidad de sus actuaciones. Es bien conocida y reconocida la enorme contribución de la UIT, y en particular de sus antiguos comités CCITT y CCIR, a la elaboración de Recomendaciones técnicas y funcionales que han servido de base para el desarrollo tanto de los equipos como de los servicios de telecomunicaciones en el mundo.

No obstante, el carácter específico de la gestión de los negocios de telecomunicaciones en Europa basados en la mayor parte de casos en una explotación en régimen de monopolio nacional hizo que en paralelo con las actividades de elaboración de Recomendaciones de carácter internacional fueran desarrollándose normas nacionales para su aplicación específica en cada uno de los diferentes Estados.

En muchos casos, dichas normas nacionales eran una simple traducción de las Recomendaciones de la UIT, sin embargo, la evolución tecnológica y el progreso económico y social de los diferentes países hizo que sus respectivas administraciones se consideraran en la obligación de añadir a dichas recomendaciones internacionales determinadas características específicas e incluso exigir su cumplimiento en todas las actividades de telecomunicaciones desarrolladas en su territorio.

Así pues, a lo largo de las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, la actividad normalizadora de los diferentes Estados europeos fue en aumento dando lugar a las lógicas divergencias entre las normas que se elaboraban en cada país. La existencia de dichas normas nacionales no solamente se consideró beneficioso para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, sino fundamental para el desarrollo y progreso de la industria suministradora de equipos a los operadores nacionales.

Hay que decir que esta situación era coherente con la existencia de monopolios nacionales para el suministro de equipos y la explotación de servicios. Igualmente habrá que señalar que lo que acabamos de comentar no era específico del sector de las telecomunicaciones y en mayor o menor grado aparecía igualmente en otros sectores de la actividad económica e industrial

Con la globalización de las actividades económicas, en particular en el marco de las diferentes ediciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio – GATT¹⁰⁴, fue cobrando importancia la utilización de las normas como referencia de las características de los productos con los que se comerciaba y comenzó a aparecer la preocupación de que la utilización de normas nacionales pudieran utilizarse como un freno al comercio internacional. En cualquier caso esta situación fue durante mucho tiempo ajena a los servicios, en particular a las telecomunicaciones, por motivos obvios.

A partir del momento en que la Unión Europea comenzó a ocuparse del sector de las telecomunicaciones primero con objetivos de relanzamiento de la industria de los equipos y más tarde con objeto de conseguir la apertura a la competencia de los mercados de los servicios, los aspectos relacionados con la normalización fueron cobrando importancia.

Conseguir un equilibrio entre la necesidad de disponer de una política de normalización que garantizara la consolidación del mercado único europeo y que permitiera la interconexión de equipos, redes y servicios de diferentes proveedores, y que al mismo tiempo respetara los principios de la libre competencia fue el objetivo de las actuaciones en este como parte fundamental de la Política de Telecomunicaciones en la Unión Europea.

Como veremos a continuación, las actuaciones de período 1980-1986 coincidieron con el inicio de la política de normalización europea orientada al fortalecimiento del desarrollo industrial en unas telecomunicaciones en régimen de monopolio. En este contexto las actuaciones en telecomunicaciones

¹⁰⁴ GATT. Reseña histórica. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm, visitado 8/9/2010.

trataron de aplicar al mercado de los terminales las directrices generales de la normalización en la Comunidad.

En los apartados siguientes analizaremos los principales actuaciones de las Instituciones comunitarias durante el período mencionado pero antes nos parece que puede ser de utilidad al lector recordar el marco general de la Política de Normalización y Certificación de la Unión Europea en la que se enmarca, sin duda alguna la de las telecomunicaciones.

3.- UN RESUMEN DE LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1.- La Política de Normalización en el Tratado de Roma

En el artículo 2 del Tratado de Roma 1957 se indicaban las misiones y los fines de la Comunidad Europea.

“Art. 2º

La Comunidad tendrá como misión promover, mediante el restablecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas, un desarrollo armonioso de las políticas económicas de los estados miembros”...

Es sabido que entre los fines de la Comunidad descritos en el Tratado no figuraba ninguno que hiciera referencia a cualquier actividad relacionada con la industria ni con las actividades de normalización en si mismas o como parte de cualquier otra política comunitaria. No obstante, el Tratado hacía referencia explícita a los objetivos del libre comercio y la libre competencia como pilares del mercado común. El artículo 3 lo indicaba con claridad:

“Art. 3

A los fines enunciados en el artículo anterior, la acción de la Comunidad llevará consigo, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado:

a) la supresión, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como cualquier otras medidas de efecto equivalente;

.....

f) el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común;

.....

h) la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común”

Cabe interpretar que la supresión de medidas de efecto equivalente encerraba la prohibición de la exigencia del cumplimiento de las normas o reglamentos técnicos que supusieran un obstáculo a la libre circulación de las mercancías¹⁰⁵.

En el cuerpo del Tratado se desarrollaban los principios indicados anteriormente, en particular los que hacían referencia a la libre circulación de mercancías, a la supresión de restricciones cuantitativas y a la aproximación de las legislaciones nacionales

¹⁰⁵ AENOR. Normalización y Certificación en la CEE del 93. Ed. AENOR Publicación Técnica. Madrid 1990

La libre circulación de mercancías, desarrollada en el artículo 9 (actual artículo 28), descansaba en la creación de la Unión Aduanera y en la eliminación de exacciones de efecto equivalente. La supresión de restricciones cuantitativas entre los Estados miembros, tratada en los artículo 30 (actual artículo 34) y siguientes, prohibía las restricciones cuantitativas a la exportación así como todas las medidas de efecto equivalente. Finalmente, el artículo 100 (actual artículo 115) indicaba que el Consejo podía adoptar Directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que estuvieran orientadas al establecimiento del mercado común.

Como consecuencia de la crisis industrial de mediados de los años 70 fue incrementándose la tendencia de los diferentes Estados miembros a hacer uso de las normas nacionales, verdaderas barreras técnicas, como forma de proteger su propia industria frente a productos procedentes de otros países de la Comunidad; estaba claro que la utilización de las llamadas medidas de efecto equivalente pasaba a ser práctica común. Los esfuerzos llevados a cabo por las Instituciones europeas en aras de una armonización técnica y del desarrollo de normas comunes en el territorio de la Comunidad se mostraron claramente insuficientes frente a las actuaciones de los Estados miembros en defensa de los intereses nacionales

3.2.- Los compromisos del GATT relativos a la normalización técnica

En este punto del análisis acerca de las actividades de normalización en la Comunidad Europea es necesario hacer referencia a los compromisos derivados de la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio – GATT, de 1979. La totalidad de los Estados comunitarios habían suscrito el GATT de 1979 que fue el resultado de la negociación conocida como la Ronda de Tokio que entre 1973 y 1979 había elaborado el nuevo marco por el que se iba a regir el comercio internacional y que venía a reemplazar el ya viejo GATT de 1967.

En el documento del GATT de 1979¹⁰⁶ figuraba el Acuerdo sobre obstáculos Técnicos al Comercio cuyo contenido merece la pena comentar. Con objeto de favorecer el comercio internacional y contribuir a la eliminación de los obstáculos técnicos que pudieran dificultarlo los países firmantes de este acuerdo se comprometían a poner en práctica unas reglas del juego que se apoyan, entre otros, en los siguientes principios:

- Eliminación de normas o reglamentos que puedan crear obstáculos al comercio internacional
- Preeminencia de las normas internacionales frente a las nacionales
- En casos de ausencia de una norma internacional, establecimiento de unos procedimientos claros de información al resto de los firmantes del Acuerdo de las intenciones de un país de desarrollar normas o reglamentos técnicos nacionales.
- Aplicación equitativa de las pruebas de conformidad tanto para los productos nacionales como de los procedentes de países terceros firmantes del acuerdo
- Invitación a la aceptación de los certificados de conformidad expedidos por instituciones de terceros países

Resulta sorprendente comprobar que los compromisos en materia de normalización técnica y certificación que ligaban en aquellos años a los Estados miembros de la Comunidad Europea entre sí procedían más del hecho de ser firmantes del GATT que de su condición de miembros de la Comunidad. Las propias Instituciones Comunitarias fueron plenamente conscientes y en los años siguientes pusieron un gran empeño en transformar en legislación comunitaria lo que hasta entonces habían sido compromisos del GATT.

¹⁰⁶ Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. GATT 1979

3.3.- El nuevo enfoque de la Política Comunitaria de Normalización.

En el marco del Tratado de Roma uno de los principios fundamentales de las actuaciones comunitarias para la consecución del mercado común fue la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros y el artículo 115 del Tratado fue el instrumento utilizado. Hay que señalar que en materia de normalización técnica las actuaciones de las instituciones europeas, desde el principio, fueron tímidas y se mostraron ineficaces. Así pues, las dificultades encontradas para la aproximación de las legislaciones nacionales en materia de normalización¹⁰⁷,¹⁰⁸ y, en particular, la crisis industrial de los años 70 hicieron crecer el convencimiento y la necesidad de una actuación comunitaria más enérgica en este campo.

A propuesta de la Comisión¹⁰⁹ el Consejo adoptó, en marzo de 1983 la Directiva 83/189/CEE, por la que se establecía un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas¹¹⁰. Se trataba de la primera piedra de lo que posteriormente vendría en llamarse Nuevo Enfoque en la Política de Armonización Técnica y Normalización de la Comunidad Europea.

Este documento recoge básicamente el espíritu del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT de 1979 y avanza un paso en los procedimientos de información sobre actividades de normalización. Fue en este documento donde aparecieron por primera vez en un texto comunitario las definiciones de especificación técnica, norma y reglamento técnico que corresponden, palabra por palabra, a las que figuran en el documento del GATT, y que reproducimos a continuación:

“Especificación Técnica: La especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, marcado y etiquetado.”

“Norma: Especificación técnica, aprobada por un organismo reconocido por su actividad normativa, para la aplicación repetida y continuada, cuyo cumplimiento no es obligatorio.”

“Reglamento Técnico: Las especificaciones técnicas, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, de iure o de facto, para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, a excepción de las establecidas por las autoridades locales.”

En esta Directiva se obligaba a los Estados miembros, entre otras cosas, a:

- Informar a la Comisión y al resto de los Estados miembros, con periodicidad trimestral, acerca de los programas nacionales de elaboración de normas.
- Invitar a la Comisión y al resto de los Estados miembros a participar en los procesos nacionales de elaboración de normas.
- Informar a la Comisión y a los Estados miembros de todo proyecto de norma nacional.
- No iniciar la elaboración de una norma nacional durante el proceso de elaboración de una norma europea

¹⁰⁷ Acuerdo entre los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 28 de mayo de 1969 sobre statu quo y el informe de la Comisión. DO C 76 de 17 de junio de 1969. P. 9

¹⁰⁸ Acuerdo del Consejo modificando su acuerdo de 28 de mayo de 1969 sobre Statu Quo. DO C 9 de 15 de marzo de 1973. P. 3

¹⁰⁹ Propuesta de Directiva relativa a procedimientos de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas. DO C 253 de 1 de octubre de 1980, p2

¹¹⁰ Directiva 83/189 del Consejo, de 28 de marzo de 1983 por la que se establece un procedimiento de Información en materia de normas y reglamentaciones técnicas. DO L 109 de 26 de abril de 1983, p. 8

- Informar a la Comisión de todo proyecto nacional de elaboración de un reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea.
- Suspender la aplicación de un reglamento técnico si la Comisión u otro Estado considera que su aplicación constituye un obstáculo al libre comercio.
- Creación de un Comité permanente, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión, para realizar un seguimiento de los objetivos de esta Directiva.

Acorde con esta actuación el 13 de noviembre de 1984 la Comisión Europea firmó con los organismos de normalización europeos CEN y CENELEC un Acuerdo sobre Orientaciones Generales de Cooperación.

Cabe mencionar aquí que esta Directiva sufrió una primera modificación¹¹¹ en 1988 con objeto de ampliar su campo de aplicación a los productos agrícolas y reforzar el procedimiento de información establecido. Posteriormente, en 1994 tendría lugar una segunda modificación de la Directiva en ese mismo sentido¹¹².

Por su parte, el Consejo fue avanzando en el proceso de elaboración de la Política Europea de Normalización. En su reunión del 7 de mayo de 1985 el Consejo aprobó una Resolución¹¹³ relativa al Nuevo Enfoque en Armonización Técnica y Normalización, por la que se recogían las Conclusiones sobre Normalización aprobadas en una anterior reunión del Consejo celebrada el 16 de julio de 1984 y que marcaban las orientaciones que deberían tener a partir de ese momento la política comunitaria de armonización técnica y normalización.

En estos documentos el Consejo planteaba y adoptaba los siguientes principios:

- “- *compromiso por parte de los Estados miembros para examinar permanentemente las normas técnicas aplicables en su territorio, de iure o de facto, para eliminar las que sean obsoletas o superfluas;*
- *compromiso por parte de los Estados miembros para garantizar el reconocimiento mutuo de los resultados de las pruebas y, cuando sea necesario, establecer normas armonizadas relativas al funcionamiento de los organismos de certificación;*
- *aceptación de una consulta comunitaria con las personas adecuadas, en breve plazo, conforme a los objetivos de la Directiva 83/189/CEE cuando existan iniciativas reglamentarias o procedimientos nacionales importantes que puedan tener consecuencias negativas en el funcionamiento del mercado interior;*
- *en la armonización técnica comunitaria, ampliación de la remisión a normas preferentemente europeas y, si fuere necesario, nacionales así como del trabajo de definición de las características técnicas de los productos, siempre que se reúnan las condiciones necesarias para ello, especialmente en materia de protección de la salud y la seguridad;*
- *refuerzo inmediato de la capacidad de normalización, en primer lugar en Europa, para facilitar por una parte la armonización legislativa comunitaria y, por otra, el desarrollo industrial en el ámbito de las nuevas tecnologías....”*

¹¹¹ Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988 por la que se modifica la Directiva 83/189/CEE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas

¹¹² Directiva 94/10, de 23 de marzo de 1994 por la que se modifica por segunda vez de forma substancial la directiva 83/189/CEE por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas. DO L 100/30, de 19 de abril de 1994

¹¹³ 85/C 136/01. Resolución del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa a un nuevo enfoque en armonización técnica y normalización. DO C 136 de 4 de junio de 1985. P 1

El lector interesado puede encontrar el texto completo de este documento reproducido en numerosas publicaciones de la época¹¹⁴.

3.4.- La Normalización técnica después del Acta Única de 1986.

La crisis industrial por la que atravesaba Europa a principios de los años 80 contribuyó a fortalecer la idea de la necesidad de crear un verdadero mercado interior en la Comunidad que permitiera, entre otras cosas, reforzar la industria al desaparecer las barreras que impedían la circulación de mercancías. Algunas de esas barreras eran, por supuesto, las de carácter técnico.

Con ese objetivo, la política llevada hasta el momento por las Instituciones europeas, a la luz del Tratado de Roma, basada fundamentalmente en la Armonización de las legislaciones nacionales resultó insuficiente para la consecución de los objetivos de creación del mercado interior. Esa pues necesario proceder a una reforma de los Tratados que permitiera llevar a cabo actuaciones más eficaces.

Como ya hemos comentado anteriormente, después de sucesivas propuestas del Consejo Europeo en favor del proyecto de construcción del mercado común la Comisión le presentó, para su reunión de junio de 1985, el Libro Blanco titulado: Consecución del Mercado Interior¹¹⁵.

En dicho documento se abordaba, entre otras cosas, la necesidad de elaborar una nueva estrategia para la eliminación de los obstáculos técnicos que estaban impidiendo la expansión del mercado interior. Por lo que se refiere a la normalización se comentaba que ni la estrategia basada en la armonización de las legislaciones nacionales ni la que resultara únicamente del reconocimiento mutuo de certificados de conformidad parecían suficientes, por lo que se proponía la solución siguiente:

- “ - ...debe hacerse una clara distinción entre los aspectos que es fundamental armonizar y aquellos que pueden ser objeto de reconocimiento mutuo de normas nacionales... ”*
- la armonización de las legislaciones, (Directivas del Consejo art. 100), se limitará a establecer de modo obligatorio para todos los Estados miembros, las exigencias esenciales en materia de salud y seguridad...*
- se favorecerá al máximo la armonización de las normas industriales mediante la elaboración de normas europeas.... ”*

La aprobación del Acta Única en 1986¹¹⁶ y su entrada en vigor el 1º de julio de 1987 permitieron llevar adelante esta nueva estrategia comunitaria.

No obstante, el equilibrio alcanzado entre las actuaciones comunitarias con objeto de conseguir la armonización de las legislaciones nacionales y las actuaciones nacionales relativas al reconocimiento mutuo, parecía que no resultaban suficientes para la verdadera consecución del mercado interior. En esta situación se creyó necesario reforzar el desarrollo de normas europeas que fueran ampliamente adoptadas por la industria, con carácter voluntario, y que permitieran anticiparse e imponerse a las tradicionales normas nacionales.

Así pues, con objeto de analizar la conveniencia de reforzar las actuaciones en favor del desarrollo de Normas Europeas, la Comisión publicó, en diciembre de 1990, el Libro Verde sobre el Desarrollo de

¹¹⁴ Nicolas, F.. Normas Comunes para las Empresas. Ed. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas 1994.

¹¹⁵ COM(85) 310. La Consecución del Mercado Interior. Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo. Bruselas, junio de 1985

¹¹⁶ Acta Única Europea. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 2/86. Luxemburgo 1986

la Normalización Europea¹¹⁷. Como en casos anteriores, se trató de un documento de consulta en que se proponía un conjunto de medidas con objeto de dar un nuevo impulso a la estrategia de normalización europea con objeto de fomentar la creación del mercado interior.

El objetivo de esta nueva estrategia se centraba claramente en la promoción del desarrollo de Normas Europeas. En este documento, la Comisión realiza las siguientes propuestas:

- “- Se pide a la Industria europea que conceda a la normalización europea una prioridad muy superior a la actual en su estrategia para el mercado interior....*
- Se pide a los Organismos de normalización que adopten medidas para aumentar su eficacia a corto plazo y que consideren una reestructuración definitiva del sistema europeo de normalización...*
- Se recomienda ... la participación más directa de las partes interesadas en los trabajos de normalización europea....*
- La Comisión recomienda asimismo la adopción de medidas que permita a los organismos de normalización europeos dar respuesta a un entorno exterior cambiante, especialmente en la Europa del este.*
- Se pide a los gobiernos que incrementen la promoción de la normalización a escala nacional y a escala europea y que le presten el apoyo necesario....”*

Más de un año después de la aparición del Libro Verde la Comisión publicó un documento en el que se recogían las conclusiones del proceso de consulta¹¹⁸ en el que se corroboraba el interés de llevar a cabo las propuestas de la Comisión. Por su parte el Consejo adoptó una Recomendación altamente favorable a las propuestas de la Comisión en la que, entre otras cosas:

- “- Recuerda la importancia que tiene un sistema de normalización europea coherente, organizado por y para las partes interesadas...*
- Considera que la normalización europea, si bien se organiza sobre una base de carácter voluntario, sirve también al interés público....*
- Se adhiere a los deseos de evitar una fragmentación de los trabajos europeos de normalización...*
- Subraya la urgencia de disponer normas europeas de alta calidad...*
- Subraya la necesidad de reforzar la disponibilidad de las normas europeas a nivel nacional mediante su transposición sistemática...*
- Estima que debería fomentarse más el uso de normas europeas como instrumento de la integración económica e industrial..*
- Invita a los organismos europeos de normalización a que refuercen su coordinación..*
- Invita a la Comisión a que aplique, en la medida que sea necesario, en los futuros proyectos de legislación comunitaria, el principio de la referencia a las normas europeas.*
- Se compromete a proseguir,..., la concesión de ayudas financieras a los organismos europeos de normalización.”*

Con este documento quedaba definida e impulsada la nueva estrategia europea en materia de normalización.

¹¹⁷ COM(90) 456. Libro Verde de la Comisión sobre el desarrollo de la normalización europea: medidas para acelerar la integración tecnológica en Europa. Bruselas, 10 de diciembre de 1990.

¹¹⁸ 92/C 96/02. Comunicación de la Comisión. Normalización en la Comunidad Europea. Continuación del Libro Verde de la Comisión de 1990. DO C 96. 2 de 15 de abril de 1992.

Por su parte, el Consejo adoptó una Resolución¹¹⁹ de fecha 18 de junio de 1992 en la que aceptaba las propuestas de la Comisión que acabamos de comentar e invitaba a todas las partes implicadas a actuar en consecuencia.

3.5.- La Política de Certificación en la Unión Europea. Consideraciones generales

La política de normalización puesta en marcha por las Instituciones Europeas establecía una clara diferencia entre aquellas normas cuyo cumplimiento se establecía obligatorio a través de Directivas orientadas a la armonización de las legislaciones nacionales y todo el resto, cuya aplicación continuaba teniendo carácter voluntario.

En aquellos casos en los que las Instituciones Europeas determinaran la obligatoriedad de una norma a través de una Directiva, los Estados miembros deberían ocuparse, tras su transposición a la legislación nacional, de la exigencia de su cumplimiento en su territorio.

Así pues, como consecuencia a la exigencia de la obligatoriedad del cumplimiento de una norma aparecía la necesidad de verificación de dicho cumplimiento, es decir la necesidad de contar con mecanismos que, tras las comprobaciones pertinentes, permitieran llevar a cabo una evaluación de la Conformidad y asegurar que un determinado producto o servicio cumplía lo que le era exigido para circular por el mercado único.

El resultado de la evaluación de la Conformidad respecto a una norma suele culminar con la emisión de un Certificado que atestigüe el cumplimiento de los requisitos exigidos. La demostración del cumplimiento de dichos requisitos se hace patente mediante la presentación de un distintivo que lo acredita y que en la Unión Europea se materializa a través del marcado “CE”.

Pero dado que la responsabilidad de la exigencia del cumplimiento de las reglamentaciones técnicas recae sobre los Estados miembros y la Certificación de Conformidad tiene amplitud comunitaria, era necesario determinar la forma como los diferentes Estados miembros iban a reconocer la validez de los Certificados de Conformidad emitidos fuera de su territorio.

Este aspecto de la Política de Certificación de la Unión Europea fue consecuencia directa de la política de armonización de las Reglamentaciones Técnicas en los Estados miembros, esto es, de la obligatoriedad del cumplimiento de las normas técnicas.

Y tras estas consideraciones que estimábamos necesarias, podemos abordar el análisis de la forma como las Instituciones Europeas pusieron en marcha su Política de Certificación.

3.6.- El planteamiento global de la Certificación en la Unión Europea

Como parte de la política del Nuevo Enfoque en materia de armonización técnica y normalización, aprobada por el Consejo en su Resolución de 7 de mayo de 1985 a la que nos hemos referido anteriormente, figuraban claramente los principios básicos por los que se iba a regir la política de certificación en la Unión Europea.

La exigencia del cumplimiento de determinadas normas técnicas como consecuencia de la adopción de Directivas cuyo objetivo fuera la armonización de las legislaciones nacionales exigía la puesta en marcha de un dispositivo tanto para la realización de las pruebas de conformidad con las normas técnicas como para la certificación de su cumplimiento. En esta Resolución, el Consejo, como es habitual, invitaba a la Comisión a presentarle propuestas cuanto antes.

¹¹⁹ Resolución del Consejo, de 18 de junio de 1992 relativa a la función de la normalización europea, en el marco de la economía europea. DO C 173, de 9 de julio de 1992. P. 1

Pero las propuestas de la Comisión en materia de Certificación y Pruebas tardaron cuatro años en llegar al Consejo. En junio de 1989, la Comisión presentó una Comunicación¹²⁰ titulada “Planteamiento Global en materia de certificación y pruebas. En este documento se enumeraban tres tipos de acciones que justifican la adopción de una política de certificación:

- la armonización de las legislaciones nacionales
- el reconocimiento mutuo de las legislaciones nacionales
- la aproximación de estructuras desde el punto de vista de la certificación voluntaria

En ese contexto, la Comisión proponía en su documento, entre otras, la adopción de las siguientes disposiciones:

“a) el Consejo

- *adoptará los módulos correspondientes a las distintas fases de los procedimientos de evaluación de conformidad que vayan a utilizarse en las distintas Directivas de armonización técnica.*
- *impulsará a los estados miembros ... una aproximación máxima de los criterios de evaluación de los sistemas de calidad y de los organismos de certificación, inspección y pruebas...*

b) la Comisión

- *...elaborará una propuesta para la utilización de la marca CE...*
- *encomendará mandatos al CEN/CENELEC para completar las normas de valoración de la competencia profesional en el marco de la evaluación de conformidad.*
- *proseguirá su colaboración con los medios interesados para acelerar la elaboración de una infraestructura adecuada de certificación y de pruebas, dentro de las organizaciones de normalización europeas”*

A lo largo de los meses siguientes las Instituciones comunitarias fueron adoptando disposiciones en la dirección propuesta por la Comisión.

La primera de ellas fue una Resolución del Consejo¹²¹, de 21 de diciembre de 1989, en la que se acordaba, entre otras cosas, que:

“- deberá garantizarse en la legislación comunitaria un planteamiento coherente mediante la adopción de los módulos correspondientes a las diversas fases de los procedimientos de evaluación de conformidad así como los criterios relativos a su utilización, a la designación y autorización de los organismos que deban intervenir en dichos procedimientos y a la utilización de la marca CE”

En ese documento el Consejo pidió a la Comisión le sometiera propuestas.

Por lo que se refiere a la organización de los procedimientos de evaluación de conformidad hay que señalar que, con anterioridad a la adopción de la Resolución que acabamos de mencionar, la Comisión

¹²⁰ COM(89) 209. Planteamiento global en materia de certificación y pruebas. Los instrumentos para garantizar la calidad de los productos industriales. Bruselas 15 de junio de 1989.

¹²¹ Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1989 relativa al planteamiento global en materia de evaluación de conformidad. DO C 10, de 16 de enero de 1990. P. 1.

había enviado al Consejo una propuesta en ese sentido¹²². En este documento se sugerían diferentes formas de llevar a cabo los procedimientos de evaluación de la conformidad. A partir de esta propuesta de la Comisión, el Consejo adoptó una Decisión¹²³, de 13 de diciembre de 1990 en la que indicaba:

“Artículo único

Los procedimientos de evaluación de la conformidad que deberán utilizarse en las directivas de armonización técnica sobre puesta en el mercado de productos industriales se elegirán de entre los módulos que figuran en el Anexo y según los criterios definidos por la presente decisión así como en las orientaciones generales que figuran en el Anexo.”

Así pues, remitimos al lector interesado al Anexo del documento citado¹²⁴, en el caso de que desee conocer su contenido.

Por lo que se refiere a la utilización del mercado CE hay que recordar que la Comisión en su Comunicación COM(89) 209, de junio de 1989 relativa a un Planteamiento Global en materia de certificación había propuesto su utilización como garantía del cumplimiento de las disposiciones comunitarias obligatorias. Igualmente la Decisión del Consejo de 21 de diciembre de 1989 se indicaba que el cumplimiento de las exigencias de los diferentes procedimientos para la evaluación de la conformidad debía dar derecho a la utilización del mercado CE. Finalmente, en la Decisión del Consejo, de 13 de diciembre de 1990, relativa a los módulos para la evaluación de la conformidad se indicaba, en cada caso, las condiciones para la utilización del mercado CE.

El último eslabón de la cadena consistió en resolver la forma de llevar a cabo los ensayos y pruebas de conformidad y la determinación de los Organismos encargados de otorgar los certificados de conformidad. La Comisión, la EFTA, el CEN y el CENELEC firmaron un Acuerdo¹²⁵ por el que se comprometían al establecimiento de la Organización Europea de Ensayo y Certificación, la EOTC¹²⁶.

4.- LA NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN EN TELECOMUNICACIONES EN EL PERÍODO 1977 – 1986.

4.1.- La primeras actuaciones sobre normalización en telecomunicaciones

Como hemos indicado en el Capítulo anterior la Política de Telecomunicaciones del período 1977 – 1986 tuvo un marcado carácter industrial.

Las primeras referencias que hemos encontrado en documentos comunitarios acerca del interés de llevar a cabo actuaciones coordinadas en materia de normalización aparecen en una Comunicación de la Comisión¹²⁷ de 1979 relativa a la sociedad europea frente a las nuevas tecnologías de la información. En dicho documento se indicaba la conveniencia de que en los nuevos servicios que se introdujeran en los Estados miembros, a partir de 1983 se adoptaran las recomendaciones de la CEPT y del CCITT con objeto de garantizar su compatibilidad efectiva en el marco comunitario.

¹²² Propuesta de la Comisión relativa a los módulos correspondientes a las diversas fases de los procedimientos de evaluación de la conformidad que van a utilizarse en las directivas de armonización técnica. DO C 231, de 8 de septiembre de 1989. P 3

¹²³ Decisión del Consejo de 13 de diciembre de 1990, relativa a los módulos correspondientes a las diversas fases de los procedimientos de evaluación de la conformidad que van a utilizarse en las directivas de armonización técnica. DO L 380, de 31 de diciembre de 1990. P.13 y DO L 115, de 8 de mayo de 1991. P. 68

¹²⁴ Ramírez, I. La Certificación en la Europa del 93. AENOR. Madrid 1991.

¹²⁵ Memorandum of Understanding EOTC. Bruselas 25 de abril de 1990

¹²⁶ EOTC Directory. First Edition, March 1994.

¹²⁷ COM(79) 650. La Société Européenne face aux nouvelles technologies de l'information. Une réponse communautaire. Bruxelles, 23 novembre 1979.

Más específicamente, en la propuesta de la Comisión de 1980¹²⁸ se mencionaba la creación de un mercado comunitario de equipos de telecomunicaciones y en particular de terminales telemáticos. En el propio documento se reconocía la dificultad de llevar a cabo estas propuestas debido a la existencia de los monopolios nacionales y las prerrogativas de los Estados de definir los reglamentos técnicos y de los procedimientos de homologación aplicables en su territorio. En este documento puede leerse algo que no pasó de ser una opinión de la Comisión:

“la liberalización recíproca de los procedimientos de homologación se considera esencial para la creación de un mercado comunitario de telecomunicaciones”

Como consecuencia de todo lo anterior, en noviembre de 1984 el Consejo adoptó una Recomendación¹²⁹ relativa a la armonización en el campo de las telecomunicaciones en la que se hacía referencia a que los nuevos servicios que se implantaran a partir de 1985 tuvieran en cuenta las recomendaciones de la CEPT y del CCITT. Este documento sería la base para el desarrollo armonizado del sistema de comunicaciones móviles GSM sobre el que estaba trabajando la CEPT desde 1982.

Finalmente sería en la Decisión que el Consejo¹³⁰ adoptó en noviembre de 1984 en donde aparecería la primera propuesta concreta de llevar a cabo actuaciones de normalización en este sector. En este documento se marcaban el objetivo de la creación de un mercado comunitario de terminales y equipos mediante el desarrollo de una política de normalización y la aplicación del reconocimiento mutuo de terminales. Habrá que recordar que la adopción de dicha Decisión coincidió con la firma del acuerdo entre la Comisión, el CEN y el CENELEC para promover la elaboración de normas europeas que tuvo lugar como consecuencia del desarrollo de la Directiva 83/189/CE a la que nos hemos referido anteriormente.

4.2.- La Decisión del Consejo sobre normalización en el campo de las Tecnologías de la Información y las telecomunicaciones, de diciembre de 1986.

Para terminar el análisis de esta primera etapa de la Política de Normalización y Certificación europea es necesario hacer mención a la Decisión 87/95/CEE que adoptó el Consejo¹³¹ en diciembre de 1986 relativa a la normalización en el campo de la Tecnología de la Información y las Telecomunicaciones.

Es cierto que en la Directiva 86/361/CEE que acabamos de comentar se adoptaban las normas elaboradas por la CEPT como base de las especificaciones de conformidad pero no se abordaba la realización de ninguna acción específica para promover el desarrollo de nuevas normas europeas de telecomunicaciones. También merece la pena recordar que en la Directiva 83/189/CEE se establecía el principio del desarrollo de normas europeas como base del Nuevo Enfoque la política de normalización comunitaria. En este contexto correspondía abordar la forma en la que se iba a impulsar el desarrollo de las futuras normas europeas en este sector.

Pero, a pesar de la preferencia de las Administraciones de telecomunicaciones hacia la CEPT era necesario reconocer que la aparición de los nuevos servicios telemáticos hacía necesario contar, igualmente, con la participación del CEN y CENELEC dado que la informática era un área de su competencia. Por ese motivo el Consejo se vio en la obligación de adoptar una Decisión acerca de la normalización en el campo de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones.

¹²⁸ COM(80) 422. Recommendations de la Commission concernant les Télécommunications. Bruxelles, 1 septembre 1980

¹²⁹ 84/549 EEC. Council Recommendation of 12 November 1984 concerning the implementation of harmonization in the field of telecommunications. DO L. 298, 16 November 1984. P. 48

¹³⁰ Acta de la 979 reunión del Consejo de Ministros. Acuerdo sobre la aprobación del Programa de Telecomunicaciones. Bruselas 17 de diciembre de 1984

¹³¹ 87/95/CEE. Decisión del Consejo de 27 de diciembre de 1986 relativa a la normalización en el campo de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones. DO L 36/31 de 7 de febrero de 1987.

Del contenido de la Decisión 87/95 del Consejo destacamos la parte que nos parece la más significativa:

“Art. 2

Con el fin de promover en Europa la normalización, la preparación y la aplicación de las normas y las especificaciones funcionales en los campos de la tecnología de la información y las telecomunicaciones, se aplicarán en la Comunidad las siguientes medidas....:

- a) una definición periódica... de las necesidades prioritarias de normalización con objeto de preparar un programa de trabajo y encargar la elaboración de cuantas normas europeas y especificaciones funcionales se consideren necesarias para asegurar el intercambio de datos e informaciones y la interoperatividad de los sistemas.*
- b) con arreglo a las actividades de normalización internacional:*
 - se invitará a los organismos europeos de normalización y a los organismos técnicos especializados ... a que establezcan normas europeas, normas previas europeas o especificaciones funcionales de telecomunicaciones....*
- c) medidas que faciliten la aplicación de normas y de especificaciones funcionales, especialmente mediante la coordinación de las actividades de los estados miembros en:*
 - la verificación de la conformidad de productos y servicios con las normas y especificaciones funcionales, con arreglo a métodos de prueba definidos.*
 - la certificación de la conformidad con las normas y especificaciones funcionales de acuerdo con procedimientos convenientemente armonizados*
- d) el fomento de la aplicación de normas y especificaciones funcionales relacionadas con la tecnología de la información y de las telecomunicaciones en los pedidos y en la normativa técnica del sector público”*

La importancia de esta Decisión del Consejo esta fuera de toda duda. Por una parte abunda en el contenido de la Directiva 83/189/CEE y por otra trata de poner en práctica en el sector de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones el espíritu del Nuevo Enfoque en materia de normalización y certificación. Hay que destacar que el hecho de que esta Decisión no quedara restringida única y exclusivamente a las telecomunicaciones no nos parece casual. Las Instituciones comunitarias estaban abriendo el espectro de sus preocupaciones tanto hacia las telecomunicaciones como hacia la informática con objeto de dar juego tanto a la CEPT como al CEN/CENELEC, pero a cada uno en su campo.

Esta manera de enfocar el problema podría considerarse premonitoria de la creación de ETSI como Organismo Europeo de normalización en telecomunicaciones, que, como veremos más adelante se apoyaría en los trabajos de la CEPT y dejaría fuera de su órbita tanto al CEN como al CENELEC. En nuestra opinión, esta Decisión puso de manifiesto rasgos loables de la sutileza con la que las Instituciones comunitarias suelen tejer su estrategia, en este caso fuera de toda crítica.

Y como era preceptivo la Comisión elaboró un informe acerca del desarrollo de los objetivos de esta Decisión que hizo público en 1995¹³²

¹³² COM(95) 39. Informe de la Comisión sobre la normalización en el campo de la tecnología de la información y las comunicaciones. Informe 1992-1993. Bruselas 23 de marzo de 1995.

4.3.- El inicio de la Certificación y la apertura del mercado de terminales.

La creación de un mercado común de terminales exigía abordar, en primer lugar, los problemas derivados de la homologación exigida en cada uno de los Estados miembros. Recordemos que en aquel momento la explotación de los servicios de telecomunicaciones se realizaba en régimen de monopolio y las Administraciones de telecomunicaciones eran las compradoras de los equipos terminales que, a su vez, alquilaban a sus abonados. Para comercializar un equipo terminal en un Estado miembro era preceptivo contar con el correspondiente certificado de homologación expedido por la administración de acuerdo con criterios específicos.

Pero cualquier acercamiento en lo referente a los procesos de homologación entre Estados comunitarios exigía contar con normas técnicas reconocidas como válidas en todos ellos. Hay que decir que, en parte, este problema había sido abordado en el marco de la CEPT. En julio de 1984, la Comisión y la CEPT habían suscrito un acuerdo de intenciones según el cual la CEPT elaboraría normas y especificaciones comunes para la homologación de equipos de telecomunicaciones en la Comunidad Europea.

Posteriormente, en noviembre de 1985 se había firmado en Copenhague un Acuerdo por el que determinadas recomendaciones de la CEPT se les daba la categoría de Normas Europeas de Telecomunicaciones – NET, y los países firmantes se comprometían a su utilización. Este acuerdo iba a ser la base de la política comunitaria de normalización en telecomunicaciones que culminaría con la creación de ETSI en 1988.

Así pues, con objeto de abordar la resolución del problema del reconocimiento mutuo de la homologación de los equipos terminales, el Consejo adoptó, en julio de 1986 la Directiva 86/361/CEE¹³³. En esta Directiva se sentaban las bases que iban a permitir llevar a cabo un reconocimiento mutuo y establecía un programa de trabajo para conseguirlo.

Cualquier procedimiento de este estilo precisaba de la existencia de normas técnicas y especificaciones de conformidad comunes y reconocidas por todos los Estados miembros y esto únicamente era posible conseguirlo en el marco de los acuerdos de la CEPT a los que nos hemos referido en el apartado anterior. Con esto resuelto podía pensar en abordarse el reconocimiento mutuo de la homologación.

Del contenido de la Directiva merece la pena destacar los aspectos que reproducimos a continuación:

“ Art. 4.- La Comisión,

1.- establecerá cada año...

- la lista de normas internacionales y de especificaciones técnicas internacionales de telecomunicaciones que deban armonizarse*
- la lista de equipos terminales para los cuales sea prioritaria la elaboración de una especificación común de conformidad....*

2.- solicitará a la CEPT que establezca en forma de NET... las especificaciones comunes de conformidad.

Y más adelante añade:

“Art. 6.-

1.- A efectos de la presente Directiva se considera que una NET es equivalente a la especificación común de conformidad.....

¹³³ Directiva del Consejo 86/361/CEE, de 24 de julio de 1986 relativa a la primera etapa del reconocimiento mutuo de la homologación de equipos terminales de telecomunicación. DO L 217/21, de 5 de agosto de 1986.

- 3.- *Las autoridades competentes en todos los Estados miembros deberán utilizar las especificaciones comunes de conformidad para cualquier verificación que sea necesaria para la homologación del equipo terminal considerado.”*

Art. 7.

- 4.- *Los Estados miembros garantizarán que las Administraciones de telecomunicaciones utilicen especificaciones comunes de conformidad cuando procedan a la compra de equipos terminales.”*

En noviembre de 1990 y febrero de 1993 el Diario Oficial de las Comunidades Europeas publicaba las relaciones de Normas NET¹³⁴,¹³⁵ a las que hacía referencia la Directiva 86/361/CEE.

Para terminar el análisis de las actuaciones relacionadas con la certificación, realizadas en esta etapa inicial es necesario citar el programa de promoción de la creación de laboratorios de certificación, el programa *Conformance Testing Services – CTS*¹³⁶.

En 1985 la Comisión lanzó el programa CTS-1 orientado a garantizar la existencia de laboratorios con capacidad para realizar los ensayos necesarios para la verificación de la conformidad con las normas de telecomunicaciones.

El objetivo de esta actuación era contribuir con fondos comunitarios a la financiación de la creación de laboratorios capaces de certificar el cumplimiento de las normas europeas en tecnologías de la información y telecomunicaciones de manera que cada vez que se adoptara una norma europea estuviera garantizada la existencia de al menos dos laboratorios situados en países diferentes capaces de realizar los ensayos. Este programa se vio reforzado como consecuencia de la adopción de la Decisión 87/95/CEE a la que nos hemos referido anteriormente lo que ha permitido llevar a cabo sucesivas ediciones del mismo.

5.- CONCLUSIONES

Con el análisis de la aplicación de la Política de Normalización y Certificación al sector de las Telecomunicaciones concluimos es estudio de las etapas preliminares de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea en el período 1977 – 1986.

A partir de la entrada en vigor de la primera reforma del tratado en julio de 1987 se inició la etapa fundamental de la Política de Telecomunicaciones que concluiría con la implantación de la plena competencia en 1998.

El estudio de este período será el objeto de los cuatro Capítulos siguientes de este libro.

¹³⁴ 89/C 210/02. Recomendación sobre Normas Europeas de Telecomunicaciones (NET). DO C 210, de 14 de noviembre de 1990

¹³⁵ 93/C 53/05. Normas Europeas de Telecomunicaciones (NET). Aplicación de la Directiva 86/361/CEE. DO C 53/6, de 24 de febrero de 1993.

¹³⁶ Standardization in information technology and telecommunications. Commission of the European Communities. November 1990

CAPÍTULO 5

EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1987 – 1998



CAPÍTULO 5

EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1987 – 1998

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Capítulo es iniciar el análisis de la etapa más importante de la evolución de la Política de las Telecomunicaciones en la Unión Europea y que corresponde al período comprendido entre 1987 y 1998.

A partir de la entrada en vigor del Acta Única en Julio de 1987 la Comunidad Europea inició el proceso que le llevaría a la implantación progresiva de la libre competencia en el sector de las telecomunicaciones y que culminaría el 1º de Enero de 1998.

Si bien es cierto que ya va quedando lejano en el tiempo tenemos que decir que se trata de un período de un enorme interés para todos aquellos que deseen aprender bien el proceso que ha seguido la Unión Europea en la definición de su Política de Telecomunicaciones y en él pueden encontrarse las claves de muchas de las cosas que quizás hoy resulten difíciles de entender.

Es por esta razón por la que hemos dedicado a su estudio cuatro Capítulos de este libro en los que analizaremos de manera independiente y discriminada el proceso de liberalización, el proceso de armonización de las legislaciones de los Estados miembros, la estrategia de normalización y certificación, y finalmente las medidas correctoras a la libre competencia introducidas durante dicho período.

Este Capítulo está dedicado a analizar en detalle el proceso de Liberalización de las telecomunicaciones en la Unión Europea, es decir la manera cómo fueron desmantelándose los monopolios de telecomunicaciones y se introdujo la libre competencia para la explotación de los servicios y de las infraestructuras. Fue una etapa liderada por la Comisión Europea que no cejó en su empeño de incluir a las telecomunicaciones en el mercado único.

En primer lugar abordamos la estrategia inicial planteada por la Comisión en 1987 que dio lugar a la liberalización de los terminales, de los servicios de valor añadido y de las líneas arrendadas.

En segundo lugar estudiaremos el desarrollo de los acontecimientos de 1993 por ser uno de los momentos cruciales del período que estamos analizando. Se trata de una etapa de intenso carácter político cuyo resultado fue la eliminación de todos aquellos obstáculos que pudieran impedir la finalización del proceso.

En tercer lugar nos extenderemos en el análisis de lo que aconteció a partir de 1995 hasta la entrada en vigor de la libre competencia.

No se apure el lector que eche de menos alguno de los acontecimientos que tuvieron lugar durante este período porque seguramente los encontrará descritos en los capítulos siguientes en los que recurriremos a la misma estructura que vamos a seguir para analizar el proceso de Liberalización del que nos ocuparemos a continuación.

2.- LA ESTRATEGIA DE 1987

2.1.- Antecedentes y situación del entorno

Como es bien sabido, la aprobación del Acta Única en 1986 introdujo una serie de modificaciones en el Tratado de Roma que iban a ser de gran importancia en la evolución de la Política de Telecomunicaciones comunitaria

La realización del mercado único, recogida en el artículo 8A (actual artículo 26) como objetivo fundamental de la Comunidad, consolidó sus competencias para establecer de forma progresiva el mercado interior y garantizar la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales.

Además, con objeto de evitar problemas de bloqueo institucional en la consecución de los objetivos del artículo 8A (actual artículo 26), se implantó en el Consejo el sistema de votación por mayoría cualificada lo que quedó recogido en el artículo 100A (actual artículo 114).

El Parlamento pasó de ser un órgano consultivo a cooperar con el Consejo en las tareas legislativas lo que le permitía recibir, de oficio, las propuestas de la Comisión sin esperar a que fuera el Consejo quien requiriera su opinión.

Fue, en definitiva, la Comisión la que salió reforzada de esta reforma y fue justamente este hecho el que le permitió modificar su estrategia en relación con las telecomunicaciones y orientarla claramente hacia la eliminación de las barreras que pudieran impedir el desarrollo del Mercado Único, es decir los monopolios en este sector.

Por lo que se refiere a la situación en Estados Unidos, como hemos descrito en el Anexo I, hay que recordar que a mitad de los años 80 estaba en funcionamiento la situación resultante del desmantelamiento del Grupo AT&T.

Por lo que respecta a la situación en Gran Bretaña, hay que recordar que con la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones 1984 se había creado OFTEL, precursor del actual OFCOM, como organismo responsable de supervisar la aplicación de la reglamentación en materia de telecomunicaciones, se había procedido a la liberalización de los servicios de valor añadido y había iniciado el funcionamiento del duopolio para la explotación de la telefonía vocal.

Está claro que el resto de los países de la Comunidad no eran ajenos a ninguno de los acontecimientos mencionados.

Tampoco hay que olvidar que en 1986 se iniciaban las negociaciones del GATT en Punta del Este, Uruguay en las que se plantearía la necesidad de abrir al comercio internacional los mercados de los servicios, en particular los de las telecomunicaciones.

Igualmente, es necesario recordar que la Comisión había procedido a reorganizar sus estructuras de manera que le permitiera llevar adelante la preparación del mercado único europeo. Es el momento en el que se reorganizó la DG XIII a partir de la antigua Dirección General XIII y la Task Force "Tecnología de la Información y de las Telecomunicaciones". La DG XIII fue la precursora de la actual DG Sociedad de la Información.

En este contexto se inició la preparación de una nueva estrategia de telecomunicaciones y esta vez la Comisión actuó por su cuenta sin contar con la colaboración del Consejo ni de su Comité SOG-T y su Grupo de Análisis y Prospectiva – GAP.

2.2.- El Libro Verde de las Telecomunicaciones, de junio de 1987

Fruto de esta situación fue la nueva propuesta de telecomunicaciones que la Comisión presentó en junio de 1987 en forma de documento de consulta y que tituló: Hacia una economía europea dinámica. Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones¹³⁷.

Este documento fue elaborado por la Comisión prescindiendo de cualquier organismo externo en particular del Grupo de Altos Funcionarios de Telecomunicaciones SOG-T creado por el Consejo tiempo atrás.

Muchos años después de su publicación hay que decir que la lectura del Libro Verde, en particular su Capítulo X, continua dando las claves de lo que ha sido en todo este tiempo la actuación de la Comisión y sorprende comprobar hasta qué punto estaba decidida a llevarlas a cabo y era concedora de que contaba con los respaldos jurídicos para lograrlo, de acuerdo con el nuevo orden constitucional europeo aprobado por todos los Estados miembros. El Libro Verde de 1987 continúa siendo, en nuestra opinión, una de las mejores piezas del repertorio que estamos analizando y permítasenos la vanidad de revelar que nosotros guardamos con aprecio nuestro ejemplar de la época.

Pese a todo, la Comisión era consciente de las dificultades que iba a encontrar en el proceso iniciado y así lo manifiesta en el texto del documento.

En el mencionado Capítulo X, apartado 4.3, dice lo siguiente:

"Las propuestas se dirigen hacia una introducción progresiva y total de la competencia a escala comunitaria para el mercado de equipos y, en la medida de lo posible y esté justificado en esta fase, para los servicios de telecomunicación.

Es sus acciones encaminadas a hacer efectivas estas propuestas y eliminar las restricciones existentes, la Comisión tendrá plenamente en cuenta el hecho de que estas normas de la Competencia del Tratado son aplicables a las Administraciones de Telecomunicación en la medida en que se dediquen a actividades comerciales. Podrá utilizar, según convenga, su mandato con arreglo al apartado 3 del artículo 90 del Tratado para fomentar, sincronizar y acelerar las transferencias en curso." (El subrayado figura en el original)

Posiblemente este párrafo pasó desapercibido para la mayoría de los lectores de aquel documento. A la vista de los hechos posteriores podemos deducir que la Comisión tenía la firme decisión de iniciar el proceso de liberalización del sector y, por supuesto, estaba dispuesta a utilizar todas las herramientas que tenía a su alcance para conseguirlo.

En la Tabla 5.1 se resumen las ya bien conocidas propuestas que realizó la Comisión en el Libro Verde y que pasarían a ser sus líneas de actuación en materia de política de telecomunicaciones.

¹³⁷ COM(87) 290. Libro Verde sobre el desarrollo del Mercado Común de los Servicios y Equipos de Telecomunicación. Bruselas, 30 de Junio de 1987. (la versión castellana tiene fecha 16 de Diciembre de 1987).

Tabla 5.1	
LIBRO VERDE SOBRE EL DESARROLLO MERCADO COMUN DE LOS SERVICIOS Y EQUIPOS DE TELECOMUNICACIONES, DE 1987	
LÍNEAS DE ACTUACIÓN	
A	Aceptación del mantenimiento de los derechos exclusivos o especiales de las Administraciones en la explotación de la infraestructura de las redes
B	Aceptación del mantenimiento de derechos exclusivos o especiales en determinados servicios básicos
C	Oferta sin restricciones del resto de los servicios
D	Exigencias estrictas del cumplimiento de las normas en la infraestructura y servicios ofrecidos por las Administraciones con objeto de conseguir la interoperatividad a escala europea
E	Definición clara de las exigencias para el uso de las redes, impuestas por las Administraciones a los prestatarios de servicios en régimen de competencia. Desarrollo de la ONP
F	Oferta libre de equipos terminales, en y entre los Estados miembros.
G	Separación de las actividades de reglamentación y de explotación de las redes y servicios
H	Seguimiento estricto y continuo de las actividades de las administraciones, para evitar abusos
I	Seguimiento estricto y continuo de las actividades de los prestatarios de servicios privados, para evitar abusos
J	Aplicación a las telecomunicaciones de la Política Comercial Común de la Comunidad. Adopción de posturas comunes en las negociaciones del GATT

2.3.- El proceso de consulta sobre el Libro Verde, de junio de 1987

La Comisión llevó a cabo un proceso de consulta a los principales agentes económicos del sector acerca de las propuestas contenidas en el Libro Verde.

Resulta sorprendente que en la lista de respuestas al procedimiento de consulta publicada por la Comisión figuren, en pie de igualdad, organismos tan dispares como el propio SOG-T, el Gobierno de los Estados Unidos, Asociaciones de usuarios, la Agencia Espacial Europea e IBM, hasta un total de 51 entidades¹³⁸.

En ningún momento se cita que se contara con la opinión del Parlamento. El Parlamento no opinó hasta finales de 1988 cuando la Comisión le hizo llegar sus conclusiones como resultado del proceso de consulta de este documento.

Con los resultados del proceso de consulta la Comisión adoptó en febrero de 1988 la Comunicación titulada "Puesta en práctica del Libro Verde. Estado de los debates y propuestas de la Comisión"¹³⁹. En este documento se recordaban los objetivos de la política de telecomunicaciones de la Comunidad y se resumían las opiniones recogidas durante el proceso de consulta.

El documento, en sus conclusiones, afirmaba con rotundidad lo siguiente:

¹³⁸ XIII/41 (88). Reactions to the Green Paper. Analysis of reactions submitted to the CEC. Brussels, Enero de 1988

¹³⁹ COM(88) 48. Puesta en Práctica del Libro Verde del Desarrollo del Mercado Común de los Servicios y Equipos de Telecomunicación. Bruselas, 8 de Febrero de 1988.

"La amplia ronda de consultas en relación con el Libro Verde que se ha llevado a cabo durante los últimos seis meses ha permitido comprobar la existencia de un acuerdo general sobre las principales directrices de normalización de sector, definir prioridades claras y elaborar un método de aproximación progresiva al objetivo de la plena apertura del mercado en 1992"

En este documento la Comisión adoptaba como líneas de acción las mismas que figuraban en el Libro Verde sin introducir una sola modificación.

Del conjunto de medidas propuestas en el documento merece la pena destacar las que hacen referencia a los mercados de los terminales y los servicios.

Por lo que se refiere a las medidas concretas a adoptar en relación con el mercado de los terminales de telecomunicación la Comisión proponía, entre otras, las siguientes:

Objetivo: Apertura plena y rápida a la competencia del mercado de terminales de telecomunicación, antes del 31 de diciembre de 1990

Procedimiento:

- Promulgación, antes de finales de marzo de 1988, de una Directiva (de la Comisión) de conformidad con el artículo 90.3, relativa a la liberalización del mercado de terminales.
- Elaboración, antes de finales de 1988, de una propuesta urgente de Directiva (del Consejo), relativa a la aceptación mutua del procedimiento de homologación.

Por lo que se refiere a las medidas concretas a adoptar en relación con el mercado de los servicios de telecomunicación la Comisión proponía, entre otras, las siguientes:

Objetivo: Apertura a la competencia del mercado de servicios distintos de la telefonía vocal, antes del 31 de diciembre de 1989

Procedimiento:

- Presentación, antes de mediados de 1988, de una propuesta de Directiva, que deberá ser adoptada antes de finales de 1988.
- Reconsideración, antes del 1º de Enero de 1992, de toda otra prestación de servicios en exclusiva (monopolio).
- Presentación de Directivas relativas a la armonización de la oferta abierta de la red - ONP.

Hay que señalar que mientras que en el caso de los terminales la Comisión anuncia la utilización de las prerrogativas del artículo 90.3 (actual artículo 106.3) del Tratado, no se propone tal cosa en el caso de los servicios por lo que parece que su intención inicial era la de elaborar una Directiva utilizando los procedimientos habituales mediando una propuesta al Consejo o, simplemente, que la Comisión no consideró oportuno dar más pistas sobre sus intenciones reales y esperar a conocer la reacción del Consejo.

Este Informe fue remitido, además de al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social¹⁴⁰,
¹⁴¹

¹⁴⁰ 87/C 356/14. Dictamen sobre la Comunicación titulada: Hacia una economía europea dinámica. Libro Verde sobre el desarrollo del mercado de los servicios y equipos de telecomunicaciones. Comité Económico y Social, 18 de noviembre de 1987. DO C 356, 31 de diciembre de 1987. P. 46

¹⁴¹ 88/C 175/13.- Dictamen sobre la comunicación titulada: Hacia un mercado comunitario competitivo en materia de telecomunicaciones. Aplicación del Libro Verde. Comité Económico y Social, 27-28 de abril de 1988. DO C 175, 7 de julio de 1988. P. 36

2.4.- La Directiva de liberalización de terminales, de mayo de 1988

Para la puesta en marcha de su estrategia de telecomunicaciones la Comisión no esperó la respuesta del Consejo a las propuestas que figuraban en el documento anterior y de acuerdo con lo previsto, el 16 de mayo de 1988 adoptó una Directiva en base al artículo 90.3 (actual artículo 106.3) del Tratado, relativa a la liberalización del mercado de los terminales de telecomunicaciones.

Así pues, en mayo de 1988 la Comisión adoptó la Directiva 88/301 relativa a la competencia en el mercado de equipos terminales de telecomunicaciones¹⁴² que iba a poner fin al monopolio de los operadores en esta área de negocio.

Con este hecho, que había sido ya anunciado, la Comisión ponía de manifiesto el empeño de llevar adelante su estrategia de Telecomunicaciones, por encima de todo y de todos, en particular del Consejo.

Como es sabido la Directiva de la Comisión relativa a la liberalización del mercado de los terminales sería recurrida por Francia, con apoyo de Italia, Bélgica, Alemania, y Grecia, ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo¹⁴³ quien, en marzo de 1991, acabaría dando la razón a la Comisión¹⁴⁴. Mientras tanto se había conseguido aplazar durante casi tres años su entrada en vigor.

2.5.- La Resolución del Consejo, de junio de 1988

Un año después de su publicación, el 30 de Junio de 1988 el Consejo hizo pública una Resolución en la que prestaba su apoyo global al programa propuesto por la Comisión para el desarrollo del Libro Verde¹⁴⁵.

El Consejo se dirige a la Comisión en los siguientes términos:

"APORTA SU APOYO GLOBAL:

a los objetivos del programa de acción definido en la Comunicación de 9 de febrero... habida cuenta de los artículos 8A y 8C del Tratado.. al tiempo que se mantienen los objetivos de servicio público de las Administraciones de telecomunicación"

"INVITA A LA COMISIÓN:

a proponer, cuando ello sea necesario, medidas a adoptar para alcanzar estos objetivos en las áreas prioritarias, basándose en los procedimientos comunitarios adecuados, particularmente en lo que se refiere a la creación del mercado común de servicios y equipos de telecomunicación y teniendo en cuenta igualmente la dimensión exterior de estas medidas".

Sorprende que en este documento no se haga ninguna mención, ni en los considerándolos ni en el texto específico de la Resolución, a la reciente Directiva de la Comisión relativa a la liberalización del mercado de los terminales que había sido adoptada hacía ya mes y medio.

¹⁴² Directiva 88/301 de la Comisión de 16 de mayo de 1988 relativa a la competencia en el mercado de los equipos terminales de telecomunicación. DOCE L 131, 27 de mayo de 1988. P. 73

¹⁴³ Asunto C-202/88. Recurso presentado por Francia contra la Comisión de las Comunidades Europeas por la Directiva 88/301/CEE, relativa al mercado de los terminales de telecomunicación. Luxemburgo, junio de 1988

¹⁴⁴ 91/C 96/04. Sentencia del Tribunal de 19 de Marzo de 1991 en el asunto C-202/88: República Francesa contra la Comisión de las Comunidades Europeas. Competencia en los mercados de Telecomunicaciones. DO C, 12 de abril de 1991, P. 6

¹⁴⁵ 88/C 257/01. Resolución del Consejo sobre el desarrollo de los Mercados y Servicios de Telecomunicación de aquí a 1992. DO C 257. 30 de Junio de 1988. P.1

En el texto que hemos reproducido se aprecia una llamada a la prudencia en lo que se refiere a las actuaciones futuras de la Comisión en estos asuntos. El Consejo tenía motivos para manifestar tal preocupación.

2.6.- La Resolución del Parlamento, de diciembre de 1988

El Parlamento no emitió opinión alguna sobre el Libro Verde hasta finales de 1988 tras recibir de la Comisión el Informe resultado de las consultas y después de que el Consejo adoptara su Resolución a la que hemos hecho referencia en el apartado anterior.

De la Resolución adoptada por el Parlamento¹⁴⁶, de acuerdo con el Informe elaborado por su Comisión de Transportes¹⁴⁷, merece la pena destacar una queja a la forma de proceder de la Comisión, expuesta en los términos siguientes:

"1.- Expresa su satisfacción por la Resolución del Consejo de 30 de junio de 1988, sin embargo, lamenta y desaprueba que la Comisión haya presentado su propuesta correspondiente tan tarde que el Parlamento no haya tenido la menor posibilidad de emitir dictamen a este respecto;"

Dicho informe añade además:

"2.- Pide a la Comisión presente cuanto antes una propuesta de Directiva del Consejo relativa al aprovechamiento de las redes de telecomunicación por parte de las empresas privadas de prestación de servicios en la Comunidad en la que se reglamentará lo siguiente:

- *el principio de la libre competencia para los servicios nacionales y transfronterizos.*
- *el derecho de los Estados miembros a conceder a determinadas administraciones de telecomunicación derechos exclusivos o especiales para la oferta y explotación de las infraestructuras de la red, incluido el primer terminal (línea telefónica principal).*
- *el derecho de los Estados miembros a conceder a determinadas administraciones de telecomunicación derechos exclusivos o especiales para la transmisión de voz (teléfonos) y la prestación de otros servicios básicos y a prohibir las operaciones descremado¹⁴⁸ (*)*

En la misma sesión, el Parlamento había adoptado otra Resolución acerca de la necesidad de paliar la fragmentación en el mercado de las telecomunicaciones¹⁴⁹.

Como ha podido observarse, en aquel momento el Parlamento no era en absoluto de la opinión de eliminar los derechos de los Estados acerca de la forma de regular en su territorio el régimen de explotación de las redes y los servicios básicos de telecomunicación y, en todo caso, proponía someter a la decisión del Consejo cualquier nueva propuesta de la Comisión.

El Parlamento Europeo, que en otro momento se había mostrado del todo favorable a llevar a cabo actuaciones en telecomunicaciones a escala comunitaria, se veía en esta ocasión excluido por la Comisión en todo lo relativo a la preparación de la estrategia de 1987 y así manifestó su bien fundado malestar.

¹⁴⁶ Resolución sobre Correos y Telecomunicaciones. Parlamento Europeo, 14 de diciembre de 1988. DO C 12, 16 de Enero de 1989, P. 69

¹⁴⁷ Documento A2-259/88. Informe elaborado en nombre de la Comisión de Transporte sobre Correos y Telecomunicaciones. Parlamento Europeo, Documentos de Sesión, 11 de noviembre de 1988

¹⁴⁸ En la versión del documento en castellano en lugar de descremado aparece la palabra "rodeo" como traducción inverosímil e incomprensible del término "*cream-skimming*" que figura en el texto en inglés y al que hemos recurrido nosotros.

¹⁴⁹ Resolución sobre la necesidad de paliar la fragmentación de las telecomunicaciones. Parlamento Europeo, 14 de diciembre de 1988. DO C 12, 16 de Enero de 1989, P. 66

2.7.- La Decisión de la Comisión, de diciembre de 1988

Posiblemente, ante el cariz que estaban tomando los acontecimientos y a pesar de las opiniones no favorables e incluso contrarias a sus argumentos tanto del Comité Económico y Social como del Parlamento y por supuesto del Consejo, la Comisión consideró oportuno acelerar el proceso iniciado y anunciar claramente sus intenciones.

A juzgar por lo ocurrido las tensiones surgidas como consecuencia del recurso presentado por Francia a propósito de la Directiva de Terminales fueron tales que la Comisión consideró inútil llevar adelante sus posibles planes iniciales de someter al Consejo una propuesta de Directiva sobre la liberalización de los servicios y prefirió actuar de otra forma.

El 15 de diciembre de 1988, seis meses después de la aparición de la Resolución del Consejo indicada anteriormente la Comisión publicó en una Nota de Prensa¹⁵⁰ su intención de adoptar una nueva Directiva de acuerdo con el artículo 90.3 (actual artículo 106.3) relativa a la liberalización de los servicios de telecomunicaciones a excepción de la telefonía vocal.

En la misma Nota de Prensa la Comisión anunciaba también el propósito de presentar al Consejo una propuesta de Directiva relativa a la armonización de las condiciones de acceso a la redes de telecomunicación - ONP, en este caso tal como lo había previsto en anteriores documentos.

Más adelante veremos como ambas Directivas que se habían anunciado simultáneamente se publicarían también de manera simultánea.

En el texto de la Nota de Prensa mencionada la Comisión justifica su forma de proceder y recuerda lo siguiente:

"El artículo 90 del tratado prohíbe a los Estados Miembros tomar medidas contrarias a la competencia y al libre Comercio".

"La Comisión es el guardián del Tratado y puede adoptar directivas con tal propósito".

Como se ha indicado anteriormente ni en el Libro Verde ni en el documento de propuesta de actuación se indicaba explícitamente que la Comisión tuviera la intención de utilizar la prerrogativa del artículo 90.3 (actual artículo 106.3) para proceder a la liberalización del mercado de servicios como la tenía en el caso de los terminales.

En el funcionamiento de las Instituciones comunitarias es frecuente la aparición de conflictos entre soberanía y supranacionalidad que suelen resolverse mediante acuerdos transaccionales. En el caso de los servicios de telecomunicación la decisión de proceder a su liberalización no fue, pues, el resultado de un pacto específico entre Comisión y Consejo sino de la aplicación de principios mucho más básicos: el Tratado de Roma modificado por el Acta Única.

La Comisión que se sabía jurídicamente respaldada y que conocía que en sus actuaciones contaba con la aquiescencia de los actores económicos interesados en este sector no debió considerar necesario, ni siquiera conveniente, contar en sus actuaciones con cualquier otro apoyo institucional comunitario y continuó llevando adelante su estrategia de telecomunicaciones.

¹⁵⁰ Nota de Prensa de la Comisión, n° P-147. "La Comisión adopta dos importantes decisiones en el campo de las telecomunicaciones". Bruselas, 15 de diciembre de 1988.

2.8.- El Acuerdo del Consejo, de diciembre de 1989

Como consecuencia de la Nota de Prensa comentada en el apartado anterior la Comisión puso en marcha el proceso de elaboración de las condiciones de armonización y liberalización que debería regular en el futuro el sector de las telecomunicaciones en la Comunidad Europea.

En primer lugar la Comisión preparó una propuesta de Directiva relativa a la armonización de las condiciones de acceso a la redes de telecomunicación - ONP, que remitió al Consejo para su consideración. En el Capítulo siguiente nos ocuparemos del proceso de elaboración de la Directiva Marco ONP.

Igualmente, la Comisión procedió de acuerdo con el artículo 90.3 (actual artículo 106.3) del Tratado a la redacción del texto de su Directiva sobre la liberalización de los servicios.

Se trataba, sin duda, de dos aspectos complementarios de la Política de Telecomunicaciones que no debían evolucionar por separado y en eso parecía estar todo el mundo de acuerdo.

El proceso de elaboración del texto de la Directiva Marco ONP se llevó a cabo a lo largo de todo el año 1989 hasta que, finalmente, Comisión y Consejo llegaron a una posición común acerca de su contenido.

El 7 de diciembre de 1989, durante una sesión del Consejo de Ministros se dio luz verde a la publicación de ambas Directivas.

El texto de la Nota de Prensa publicada por el Consejo después de la mencionada reunión¹⁵¹ decía exactamente lo siguiente:

"El Consejo, después de proceder a una discusión de conjunto sobre la base de un proyecto de compromiso global de la Presidencia acerca de la liberalización de los servicios de telecomunicación y la oferta de una red abierta de telecomunicaciones, ha alcanzado un acuerdo político acerca de una posición común sobre la propuesta de directiva relativa a la oferta de una red abierta de telecomunicaciones en la Comunidad (ONP). El Consejo ha dado con esto un paso decisivo hacia el establecimiento de un mercado abierto de las telecomunicaciones.

En relación con el primero de los asuntos mencionados, se ha recordado que la Comisión ha adoptado una directiva de acuerdo con el artículo 90.3 del Tratado, relativa a la competencia en los mercados de los servicios de telecomunicación."

Esta reunión suele presentarse como aquella en la que se alcanzó un "acuerdo político" acerca de la forma de llevar a cabo los procesos de liberalización y armonización de los servicios de telecomunicaciones.

En el texto que acabamos de reproducir puede leerse con toda claridad cómo el Consejo hace suya la decisión de adoptar la Directiva Marco ONP y se da por enterado de que la Comisión adoptará la Directiva de Servicios.

En aquel momento el "acuerdo político" parecía que había quedado reducido a convenir que ambas directivas se publicaran conjuntamente pero hay que señalar que posteriormente esta decisión sería de una gran trascendencia dado que delimitó claramente el papel que iban a jugar en el futuro cada una de estas Instituciones en el proceso de transformación del sector: La Comisión se ocuparía de la

¹⁵¹ Nota de Prensa n° 10479/89, del Consejo de Telecomunicaciones. "Realización del Mercado Interior de los Servicios de Telecomunicación". Bruselas, 7 de diciembre de 1989

Liberalización y el Consejo llevaría a cabo las tareas de Armonización de las legislaciones de los Estados miembros.

Finalmente, las dos Directivas aparecieron en un número monográfico del Diario Oficial de la Comunidad Europea el día 27 de julio de 1990 con fecha de adopción de 28 de junio; la Directiva del Consejo¹⁵² apareció publicada en primer lugar seguida de la de la Comisión¹⁵³, sin absolutamente ninguna referencia cruzada entre la una y la otra.

2.9.- La Directiva de la Comisión 90/388 de Servicios, de junio de 1990

En este apartado incluimos un breve resumen de la Directiva 90/388 de la Comisión relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones conocida como la "Directiva de Servicios".

Como se verá más adelante esta Directiva fue la clave para la finalización del proceso de liberalización del sector a través de sucesivas modificaciones de su contenido.

El texto de esta Directiva tenía una exposición de motivos extremadamente larga e inusual, cinco páginas del Diario Oficial, en las que la Comisión exponía las razones por las que la adopta.

A pesar de que los motivos expuestos son básicamente los que figuran en documentos anteriores merece la pena destacar las razones que dio la Comisión por las que no se consideraba oportuno abrir a la competencia los servicios de la telefonía vocal y que figuraban en el considerando nº 18.

En el punto mencionado la Comisión recordaba que el propio artículo 90 (actual artículo 106) en su punto 2 autorizaba la concesión de derechos exclusivos cuando fuera necesario para el cumplimiento de la misión específica confiada a los organismos de telecomunicación, y añadía:

"que esta misión consiste en el establecimiento y explotación de una red universal, es decir, que tenga una cobertura geográfica general y que se facilite, previa solicitud y en un plazo razonable, a todo prestador de servicio o usuario,"

"que los medios financieros para el desarrollo de esta red proceden todavía principalmente de la explotación del servicio de telefonía vocal,"

"que el servicio de telefonía vocal constituye además el medio actualmente más importante de notificación y de llamada a los servicios de urgencia responsables de la seguridad pública."

Es importante recordar este argumento de la Comisión para poder compararlo más adelante con los que ella misma utilizaría, en 1992, en el momento de hacer la propuesta sobre la liberalización de la telefonía vocal desdiciéndose de lo aquí dicho.

Por lo que se refiere al contenido de la Directiva a continuación se presenta un breve resumen de su articulado.

En el artículo 1 se definían los siguientes términos utilizados en la Directiva.

En este artículo se especificaba con toda claridad que esta Directiva no sería de aplicación a los servicios de telex, radiotelefonía móvil, radiomensajería y a las comunicaciones por satélite.

¹⁵² Directiva 90/387 del Consejo, de 28 de Junio de 1990, relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicación mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones. DO L 192 de 24 de Julio de 1990, P.1

¹⁵³ Directiva 90/388 de la Comisión, de 28 de Junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicación. DO L 192 de 24 de Julio de 1990, P. 9

El artículo 2 indicaba que los Estados miembros garantizarían la abolición de los derechos exclusivos o especiales para el suministro de servicios de telecomunicación distintos de los servicios de telefonía vocal.

El artículo 3 decía que en relación con el servicio de conmutación de datos se podría exigir que los operadores económicos que explotaran servicios de estas características no ofrecieran al público la simple reventa de circuitos arrendados.

El artículo 4 se refería a que los Estados miembros que mantuvieran derechos exclusivos o especiales para el establecimiento y explotación de redes, adoptarían las medidas para que las condiciones que rigieran el acceso a dichas redes, y en particular los circuitos arrendados, carecieran de efectos discriminatorios.

El artículo 5 pedía que los Estados publicaran antes del 31 de diciembre de 1990 las características de las interfaces técnicas necesarias para la utilización de las redes.

El artículo 6 pedía que se suprimieran las restricciones existentes relativas al tratamiento de señales antes de su transmisión por la red pública.

El artículo 7 decía que a partir del 1º de Julio de 1991 las funciones de regulación deberían ser realizadas por un organismo independiente de los organismos de telecomunicación.

El artículo 8 reconocía a los clientes de los organismos de telecomunicación con contratos superiores a un año la posibilidad de rescindirlos.

El artículo 9 pedía a los Estados miembros que informaran a la Comisión de la aplicación de esta Directiva.

El artículo 10 decía que durante 1992 la Comisión efectuaría una evaluación global de la situación del sector de los servicios de telecomunicación en relación con los objetivos perseguidos por esta Directiva. Igualmente, durante 1994, la Comisión debería evaluar los efectos de las medidas a que se refiere el artículo 3.

Finalmente, el artículo 11 indicaba que la Directiva va dirigida a los Estados miembros, como es habitual.

2.10.- Las reacciones a la publicación de la Directiva de Servicios

Como consecuencia de la publicación de esta Directiva varios Estados miembros, España, Italia y Bélgica, presentaron recursos ante el Tribunal de Justicia en desacuerdo con su contenido¹⁵⁴. Del Informe para la Vista preparado por el juez ponente de este caso extraemos lo siguiente:

- El recurso de España, apoyado por Francia, solicitaba la anulación de la Directiva en lo relativo al artículo 2 por cuanto atañía a los derechos especiales así como en lo relativo a los artículos 8 y 9.
- El recurso de Italia solicitaba la completa anulación de los artículos 2, 4 y 8.
- El recurso de Bélgica solicitaba la anulación completa de la Directiva

¹⁵⁴ Asuntos: C-271/90, C-281/90 y C-289/90. Recursos presentados por España, Bélgica, e Italia contra la Comisión, sobre la Directiva relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicación. Luxemburgo, Septiembre - Octubre de 1990

El Tribunal de Justicia publicó su Sentencia el 17 de noviembre de 1992¹⁵⁵ de la que merece la pena destacar el contenido de los puntos 35 y 36 que reproducimos a continuación:

"35.- De la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia se desprende que el mero hecho de crear una posición dominante mediante la concesión de derechos exclusivos, en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Tratado, no resulta, en cuanto tal, incompatible con el artículo 86.

36.- No obstante, este Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que la ampliación del monopolio de establecimiento y explotación de la red telefónica al mercado de aparatos telefónicos, sin justificación objetiva, está prohibida como tal en el artículo 86 o por el apartado 1 del artículo 90, en relación con el artículo 86, cuando tal ampliación es consecuencia de una medida estatal, que lleva de este modo a eliminar la competencia. La misma conclusión se impone cuando el monopolio de establecimiento y explotación se amplía al mercado de servicios de telecomunicación".

Quizás merezca la pena recordar que el artículo 86 (actual artículo 102) hacía referencia al control, en la Comunidad, de la posición dominante.

De acuerdo con su Sentencia el Tribunal decidió lo siguiente:

- Anular toda referencia a la regulación de los derechos especiales
- Anular el artículo 8.
- Desestimar el recurso en todo lo demás.

Parece claro que la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no arrojaba ninguna sombra de duda acerca del proceder de la Comisión y dejaba el camino expedito para la abolición de los monopolios en los servicios de telefonía vocal.

No obstante, del texto de la Sentencia parece desprenderse la posibilidad del mantenimiento de derechos exclusivos, es decir monopolios, para la explotación de las infraestructuras de telecomunicación lo que significaría que las competencias sobre la forma de establecer y explotar dichas infraestructuras correspondían a los Estados miembros y no a la Comisión, entre otras cosas porque no parece que estarían amparadas por el artículo 7A (actual artículo 26) del Tratado, relativo a la libre circulación de mercancías y servicios invocado en el caso de los equipos y servicios de telecomunicación.

En nuestra opinión esta parte de la Sentencia hubiera podido ser de singular importancia para el posterior desarrollo de la política comunitaria de telecomunicaciones si los Estados miembros hubieran querido mantener sus competencias en materia de decisiones sobre infraestructuras de telecomunicación. Como veremos más adelante a la vista de la evolución posterior del proceso de liberalización nadie volvería a pleitear ni a acogerse a los posibles beneficios que hubieran podido derivarse de esta sentencia. Prefirieron dejar que fuera la Comisión quien hiciera el papel de malo.

Para terminar merece la pena mencionar que la Comisión publicaría en septiembre de 1991 un extenso documento que contenía un amplio conjunto de directrices sobre la aplicación de las reglas de la competencia al sector de las telecomunicaciones¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 17 de Noviembre de 1992, sobre "Competencia en los mercados de servicios de telecomunicación", en los asuntos acumulados: C-271/90 del Reino de España, apoyado por la República Francesa, C-281/90, del Reino de Bélgica, y C-289/90, de la República Italiana, contra la Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 17 de noviembre de 1992

¹⁵⁶ 91/C 233/02. Directrices para la aplicación de las normas comunitarias sobre la competencia en el sector de las telecomunicaciones. DO C 233, 6 de septiembre de 1991. P.2

2.11.- El Artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado.

Dada la importancia que tuvo en el desarrollo de las telecomunicaciones creemos que merece la pena reproducir el contenido del artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado de Roma, en su contexto.

La ubicación de este artículo en el Tratado de Roma es la siguiente:

- Tercera Parte: Política de la Comunidad,
- Título I: Normas Comunes,
- Capítulo I: Política de la Competencia,
- Sección Primera: Disposiciones aplicables a las empresas

El artículo 90 (actual artículo 106) dice:

“1.- Los estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto a aquellas empresas públicas y empresas a las que concedan derechos exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 7,85 y 94.

2.- Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial, a las normas sobre la competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contrario al interés de la Comunidad.

3.- La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los estados miembros directivas o decisiones apropiadas.”

2.12.- Comentarios a los resultados de la estrategia de 1987

Parece claro que la introducción completa de la libre competencia en el mercado de los servicios de telecomunicación fue una consecuencia del pacto suscrito por los Estados miembros al firmar el Acta Única y sus sucesivas modificaciones, y no de ninguna negociación específica.

La Comisión, al redactar el Libro Verde y en sus posteriores actuaciones, puso de manifiesto que conocía perfectamente el alcance de sus prerrogativas y estaba dispuesta a ejercitarlas para lograr la liberalización del sector y, en definitiva, la introducción de las telecomunicaciones en el mercado único y en el nuevo marco económico que iba a resultar de la firma del GATT.

En todo este proceso la Comisión actuó con energía y esto le llevó a ignorar al resto de las Instituciones comunitarias más allá de lo conveniente y a prestar a los agentes económicos del sector una atención más allá de lo necesario.

El Consejo y los Estados miembros en sus sucesivas actuaciones dejaron claro que deseaban proteger y mantener sus competencias en materia de telecomunicaciones en particular en lo relativo a los servicios.

El Parlamento a pesar del trato desconsiderado recibido por parte de la Comisión puso de manifiesto su impotencia para la participación en procesos de la importancia de la liberalización de las telecomunicaciones.

Finalmente, el Tribunal de Justicia dio la razón a la Comisión en sus propuestas de liberalizar los servicios de telecomunicación dejándole la posibilidad de que extendiera su decisión a los servicios de

telefonía vocal cuando lo creyera conveniente. Igualmente, el Tribunal dejó claramente las decisiones relacionadas con las Infraestructuras en manos de los Estados Miembros.

El desarrollo y puesta en práctica de la estrategia de 1987 supuso, pues, un triunfo importante de la Comisión en su papel de guardián de los Tratados.

Muy probablemente sin la intervención de la Comisión no hubiera sido posible abolir los monopolios de las telecomunicaciones, en particular el de los servicios, en tan corto período.

3.- LAS DECISIONES DE 1993

3.1- Antecedentes y situación del entorno

En el artículo 10 de su Directiva de Servicios, la Comisión se obligaba a llevar a cabo una evaluación global de la situación del sector de los servicios de telecomunicación durante 1992 y así lo hizo.

Desde la publicación del Libro Verde en 1987 y hasta el momento de comenzar la mencionada evaluación del sector habían sucedido otros acontecimientos que merece la pena resumir brevemente en este apartado.

En Gran Bretaña se había llevado a cabo en 1991 el proceso de revisión del régimen de duopolio para la explotación de la telefonía vocal y se había adoptado la decisión de liberalizar completamente el sector¹⁵⁷.

La situación de las empresas regionales de comunicaciones (RBOC's) en Estados Unidos hacía prever una futura revisión de la situación alcanzada a raíz del desmantelamiento del Bell System en 1982 y la posible eliminación de las limitaciones todavía existentes en la explotación de los servicios.

Por lo que se refiere al comercio mundial las negociaciones dentro de la Ronda de Uruguay del GATT estaban muy avanzadas y pretendían incluir a los servicios de telecomunicación en el comercio mundial de los servicios.

Finalmente, los agentes económicos con intereses en el sector de las telecomunicaciones habían aumentado, en cantidad y en peso específico, desde la consulta de la Comisión de 1988 y su presión en pro de una mayor liberalización del sector era lógicamente mayor que la de entonces.

Por lo que se refiere a la estructura de la Comunidad Europea, el 7 de febrero de 1992 se firmaba en Maastricht el acuerdo que daría lugar al Tratado de la Unión Europea¹⁵⁸, que entraría en vigor a partir de noviembre de 1993.

Hay que recordar que en esta nueva reforma constitucional europea daría al Parlamento en su artículo 189 B (actual artículo 294) el poder de Codecisión en los procesos legislativos a la vez que mantenía y ampliaba las competencias de la Comisión

En ese contexto se inició la preparación de lo que sería la estrategia de telecomunicaciones de 1993 de cuya evolución nos ocuparemos en los apartados siguientes.

¹⁵⁷ Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s. HMSO, London 1991

¹⁵⁸ López Garrido, D. El Tratado de Maastricht. Estudio Introductorio. Tratado de la Unión Europea. Ed. Eurojuris, Madrid 1992

3.2.- El seguimiento de la situación del sector

A lo largo de 1991 la Comisión encargó dos estudios acerca de la evolución del sector de las telecomunicaciones hasta el horizonte del año 2010. El primero de ellos era de carácter técnico-estratégico y se tituló "Telecommunications Issues and Options. 1992-2010"¹⁵⁹. El segundo tenía un carácter técnico-económico, tiene el título "Performance of the Telecommunications up to 2010 under different regulatory and market options"¹⁶⁰.

No vamos a entrar en profundidad aquí en el contenido de estos trabajos pero hay que decir que en ellos se apoyaba la Comisión a la hora de argumentar alguna de las propuestas de su informe. Han sido tan trascendentes las decisiones tomadas en base al contenido de estos estudios que creemos que merece la pena conservarlos para comprobar más adelante el grado de acierto de sus conclusiones¹⁶¹.

No obstante es conveniente resaltar otros aspectos que si bien no están recogidos en ningún documento de referencia tuvieron un peso fundamental en la redacción del Informe de la Comisión.

En nuestra opinión una de las claves de todo lo que comenzó a suceder en estos momentos estaba en las infraestructuras y no tanto en los servicios de telefonía vocal, ambos dos explotados en régimen de monopolio en muchos Estados miembros en aquel momento.

La apetencia por la liberalización de las infraestructuras era múltiple:

- Las empresas de servicios de valor añadido, en particular los de comunicaciones de datos, y los nuevos servicios de radiobúsqueda y telefonía móvil se encontraban incómodas teniendo que utilizar las infraestructuras suministradas por los organismos de telecomunicación, competidores suyos en muchos casos.
- Las empresas interesadas en explotar nuevos servicios a través de las redes de cable de TV veían interés en la utilización de esta infraestructura para el suministro del bucle de abonado.
- La oferta de infraestructura para la realización de líneas punto a punto a través de satélite estaba suficientemente madura como para tener interés en ofrecer sus servicios al margen de los monopolios tradicionales.
- Los propietarios de infraestructura de comunicaciones, empresas eléctricas, de servicios y ferroviarias, estaban interesadas en poner en el mercado sus redes al margen de los operadores de telecomunicaciones.
- Y la propia Comisión, empeñada en la promoción de las redes transeuropeas, recelaba de la factibilidad de sus proyectos si sus interlocutores únicos en muchos países continuaban siendo los propios organismos de telecomunicación, los cuales estaban saliendo mal parados como consecuencia de las decisiones de la propia Comisión.

Pero no parecía posible proceder a la liberalización de las infraestructuras sin liberalizar previamente los servicios de telefonía vocal. Así pues, fue necesario acometer la liberalización de la telefonía vocal.

¹⁵⁹ Arthur D. Little. XIII/328/92. Telecommunications. Issues and Options. 1992-2010. Informe realizado por contrato con la Comisión. Octubre 1991

¹⁶⁰ Analysys. Performances of Telecommunications Sector up to 2010 under different regulatory and market options. Informe realizado por contrato con la Comisión. Noviembre 1991

¹⁶¹ Tenemos que confesar que nunca hemos llevado a cabo la comprobación que sugerimos al escribir este texto pero continuamos pensando que quizás mereciera la pena que alguien lo hiciera algún día.

3.3.- El Informe de la Comisión, de octubre de 1992

Como estaba previsto, la Comisión publicó en octubre de 1992¹⁶² un informe acerca de la situación del sector de las telecomunicaciones siguiendo el mandato que figuraba en el artículo 10 de su Directiva de Servicios. Este documento tiene dos partes bien diferenciadas.

La primera parte del documento es muy similar a otros informes de situación que la Comisión había venido publicando en años anteriores y en su contenido se pasaba revista al conjunto de actuaciones llevadas a cabo desde la publicación de la estrategia de telecomunicaciones de 1984. Sin ser brillante podríamos calificar a este documento de correcto.

La segunda parte estaba dedicada a presentar las cuatro opciones que la Comisión sometió a la consideración del sector acerca del camino a seguir y de las que saldría la base de la futura política de telecomunicaciones.

Sorprende la pobreza de los argumentos que utiliza la Comisión para presentar algunas de las opciones propuestas.

La manera en que están formuladas las propuestas nos hace pensar en la existencia de opiniones encontradas en el seno de la propia Comisión acerca de la forma de proseguir el desarrollo de sus actuaciones en materia de telecomunicaciones. Más adelante volveremos sobre este punto.

Analicemos, pues, el contenido de las cuatro opciones mencionadas en los términos en los que lo hacía la propia Comisión en su documento.

- “Opción 1: Suspensión del proceso de liberalización (que se inició a partir de la publicación del Libro Verde y de la Directiva 90/388 de la Comisión), y mantenimiento de la situación actual.*
- Opción 2: Introducción de una normativa amplia, tanto en materia de tarifas como de inversiones a nivel comunitario, con el fin de subsanar los problemas y en particular la sobrecarga de las tarifas comunitarias.*
- Opción 3: Liberalización de todos los servicios de telefonía vocal, esto es, de las llamadas internacionales (dentro y fuera de la Comunidad) y nacionales.*
- Opción 4: Solución intermedia consistente en la apertura a la competencia de los servicios de telefonía vocal entre Estados miembros”.*

En los párrafos siguientes del documento la Comisión exponía el contenido de estas alternativas. En nuestra opinión, las páginas en las que la Comisión presentaba las ventajas y desventajas de las opciones propuestas fueron, sin lugar a duda, las de peor calidad de todos los documentos de política comunitaria de telecomunicaciones. ¡Sencillamente infumables!

De la lectura del texto se deduce claramente que la Comisión no deseaba en absoluto la opción 1 y le importaba muy poco la opción 2.

Por lo que se refiere a las opciones 3 y 4 el asunto fue mucho más sutil. Al proponerlas en plan de igualdad la Comisión parecía poner de manifiesto una fuerte disensión interna entre una parte de la misma que defendería la liberalización total y otra fracción que sería partidaria de liberalizar únicamente los servicios telefónicos y las infraestructuras transnacionales entre los Estados miembros.

¹⁶² SEC(92) 1048. Informe de 1992 sobre la situación del sector de los Servicios de Telecomunicación. Bruselas, 21 de octubre de 1992.

No obstante, la argumentación en favor de la opción 4 era mucho más coherente que la opción 3, (dirías escrita por pluma diferente de las otras tres opciones). En el propio documento la Comisión manifestaba su preferencia por la mencionada Opción 4:

"La opción 4 es plenamente compatible con la política y la legislación existente, puesto que es una continuación de la política adoptada por el Consejo y corroborada por el Tribunal de Justicia".

Más adelante añadía:

"La Comisión considera que actualmente la opción 4 parece más apropiada para alcanzar los objetivos fundamentales de la Comunidad en este ámbito"

Pero el propio documento contenía una clara advertencia acerca de cuales parecían ser las verdaderas intenciones de la Comisión. En la argumentación correspondiente a la opción 1 se hace una advertencia válida para todas las opciones a excepción de la 3 en los siguientes términos:

"La opción 1 no garantiza necesariamente la seguridad jurídica ya que puede ser recurrida ante un tribunal. La Directiva 90/388 de la Comisión consideró que la existencia de derechos exclusivos en los servicios telefónicos es incompatible con el Tratado, y que su mantenimiento se podría justificar únicamente por razones excepcionales, aplicando el apartado 2 del artículo 90. Si la Comisión considerase que no se cumplen las condiciones necesarias para que se conceda esta excepción en determinados casos de servicios telefónicos, su mantenimiento no estaría legalmente justificado". (El subrayado es nuestro)

La solución que la Comisión eligió para dirimir sus supuestas discrepancias internas fue lanzar un proceso de consulta sobre todas las opciones.

Hay que señalar que el compromiso adquirido en la Directiva 90/388 era simplemente el de "efectuar una evaluación global de la situación de los servicios de telecomunicación en relación con los objetivos de esta Directiva" y en ningún lugar se hablaba de realizar tal consulta.

La Comisión, que en otros momentos había tomado sus propias decisiones con energía y coherencia, en este caso prefirió conocer la opinión de los principales agentes del sector antes de realizar sus propuestas al Consejo y al Parlamento. En nuestra opinión, esta vía aseguraba el triunfo de la opción más favorable a la liberalización como después sucedió, es decir, la 3.

Para remitir las opiniones a su informe, la Comisión dio un plazo de tres meses, que expiraría el 31 de Enero de 1993.

3.4.- La Resolución del Consejo, de noviembre de 1992

El Consejo en su sesión del 19 de noviembre de 1992 elaboró un principio de Resolución, que fue finalmente adoptada el 19 de diciembre¹⁶³, en la que hacía acuse de recibo del Informe de la Comisión.

Del texto de este documento merece la pena destacar algunos aspectos que nos parecen muy significativos acerca del estado de ánimo con el que esta Institución comunitaria recibió la iniciativa de la Comisión de llevar a cabo un proceso de consulta a los agentes interesados del sector obviando el procedimiento habitual que hubiera consistido en hacer una propuesta al propio Consejo para que fuera éste el que tomara la decisión última.

¹⁶³ Resolución del Consejo sobre la evaluación de la Situación del sector de las telecomunicaciones en la Comunidad. Comunicado de Prensa nº 10085/92. Sesión nº 1620 del Consejo "Telecomunicaciones". Bruselas, 19 de noviembre de 1992.

En relación con este aspecto el Consejo decía lo siguiente:

"Considerando que la Comisión ha presentado al Consejo una comunicación en la que evalúa la situación del sector de las telecomunicaciones... que la Comisión ha recabado la opinión de los Estados miembros acerca de la mencionada comunicación y las propuestas que en la misma se contienen..."

En este texto puede apreciarse claramente que el Consejo no se refería, ni por supuesto parecía que aceptara, consulta alguna a otros agentes interesados diferentes de los gobiernos de los Estados miembros.

Más adelante el Consejo decía lo siguiente:

"HACE HINCAPIÉ:

en que un acuerdo político, que involucre plenamente al Consejo y al Parlamento Europeo constituirá el mejor apoyo a la aplicación de la futura política comunitaria de telecomunicaciones."

Además, con objeto de reforzar su participación en la toma de decisiones hacía una serie de llamamientos a la Comisión entre los que destacaremos el siguiente:

"HACE UN LLAMAMIENTO A LA COMISIÓN:

para que trabaje en estrecha colaboración con los Estados miembros en este sentido, en concreto con los funcionarios nacionales encargados de la regulación por medio del establecimiento de un comité ad hoc de alto nivel"

Finalmente trató de dejar claro su deseo para la continuación del proceso en los términos siguientes:

"VE CON BENEPLÁCITO:

la intención de la Comisión de presentar a la próxima sesión del Consejo de ministros de telecomunicación un informe, y señala que el Consejo determinará entonces la forma de proseguir los trabajos".

3.5.- La Resolución del Parlamento Europeo, de abril de 1993

A pesar de que no había sido formalmente consultado el Parlamento Europeo dio su opinión acerca del documento de la Comisión. En ese sentido el 23 de Abril de 1993, seis meses después de la publicación del documento y cerca de tres desde que se cerrara la ronda de consultas, el Parlamento adoptó una Resolución que sería publicada con fecha 31 de Mayo¹⁶⁴.

Finalmente, el 12 de febrero de 1993 tuvo lugar la adopción por el Parlamento de dos Resoluciones, la primera sobre el Sector de los servicios en el Mercado Interior, y la segunda sobre el papel del Sector Público en la realización del Mercado Interior¹⁶⁵.

En el documento sobre el Sector de los servicios, el Parlamento expresaba su opinión sobre la liberalización del mercado de los servicios en los siguientes términos:

¹⁶⁴ Resolución del Parlamento Europeo de 20 de abril de 1993, sobre la Comunicación de la Comisión relativa al Informe de 1992 sobre la situación del sector de las Telecomunicaciones de 21 de octubre de 1992. DO C 150, de 31 de mayo de 1993, P. 39.

¹⁶⁵ Resolución del Parlamento Europeo de 12 de febrero de 1993, sobre el sector de los servicios en el mercado interior. Resolución del Parlamento Europeo de 12 de febrero de 1993, sobre papel del sector público en la realización del mercado interior. DO C 72, de 15 de marzo de 1993, P. 159.

- "4. Apoya a la Comisión para que cumpla sus cometidos especiales en el marco de la política de competencia en relación con el sector de servicios, tanto más activamente cuanto más decisiva sea la influencia del Estado como operador económico, en la configuración del mercado.
- "5. Pide a la Comisión que continúe con su política de apertura del mercado y liberalización en el sector (de) los servicios públicos, teniendo en cuenta la especial importancia de la aplicación del principio de subsidiariedad con el fin de tener en cuenta las diferencias existentes en las estructuras tradicionales de los Estados miembros."

En el documento sobre el Sector Público, el Parlamento manifestaba su opinión con claridad acerca de la liberalización de sectores gestionados en régimen de monopolio en los siguientes términos:

"Pide a la Comisión que, en el marco de la política de la competencia, se dedique especialmente a defender el principio de libertad de acceso a los sectores de actividad de los servicios públicos previo cumplimiento de determinados criterios de accesibilidad económica para el conjunto de los ciudadanos comunitarios, de calidad del servicio y de internalización de los costes ambientales."

No parece que de estos textos se desprenda ninguna duda acerca de la opinión del Parlamento en esta ocasión favorable a la liberalización de los servicios.

En este contexto, y con estas declaraciones previas, el Parlamento adoptó su Resolución acerca del Informe de la Comisión sobre el proceso de consulta al que nos estamos refiriendo.

Del texto de la mencionada Resolución cabe destacar su postura en relación con las opciones propuestas. A este respecto el Parlamento decía:

"Invita a la Comisión a:

- a) intensificar el control e impacto de la aplicación de las Directivas existentes, especialmente la Directiva 90/388/CEE sobre los servicios de telecomunicación, por todos los Estados miembros, a fin de evitar las distorsiones de competencia derivadas de su desigual observancia y a adoptar medidas de coerción necesarias de forma adecuada.*
- b) presentar tan pronto como sea posible un análisis más detallado en forma de Libro Verde de las implicaciones de la liberalización en el abastecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones, incluidas las privadas para redes corporativas e infraestructuras de terceros.*
- c) preparar a la luz de dicho análisis las medidas necesarias para lograr la apertura a la competencia de la telefonía vocal intracomunitaria (opción 4ª de la Comunicación de la Comisión) antes de la finalización de 1997.*
- d) efectuar con rigor el análisis de todos los resultados de la aludida liberalización de la telefonía vocal intracomunitaria, y si estos se revelan plenamente satisfactorios, y si se llega a una mayor convergencia de la situación del sector de telecomunicaciones entre los Estados miembros, adoptar las medidas adecuadas para la liberalización de toda la telefonía vocal (opción 3ª) antes del año 2000."*

Aunque con una llamada a la prudencia la opinión del Parlamento coincidía con la postura "oficial" mantenida por la Comisión e incluso iba un poco más allá y expresaba, una vez más, su crítica hacia la actitud de los Estados miembros y, en definitiva, del Consejo.

Como después se verá esta Resolución poco tiempo tuvo para influir en las conclusiones de la Comisión dado que tan solo ocho días después de su adopción la Comisión publicó el documento con las conclusiones del proceso de consulta.

3.6.- La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre las consultas efectuadas, de abril de 1992

La Comisión publicó, con fecha de 28 de Abril de 1993, una Comunicación¹⁶⁶ al Consejo y al Parlamento sobre las consultas efectuadas con motivo del informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicación.

Se trataba de un amplio documento de más de 50 páginas en el que la Comisión, tras explicar el desarrollo del proceso de consulta y resumir las opiniones recogidas, proponía lo que en su opinión deberían ser las líneas futuras de la Política de Telecomunicaciones de la Comunidad. En nuestra opinión se trató de un documento de importancia comparable al Libro Verde de 1987.

En las primeras páginas del documento la Comisión escribía lo siguiente:

"Aunque en su comunicación la Comisión manifestaba una preferencia por la opción 4, este hecho no prejuzgaba el resultado de la consulta. Al contrario, los comentarios verbales y escritos recibidos por la Comisión la han ayudado a precisar las áreas en las que resulta más adecuado y urgente actuar, y a concentrarse en ellas".

Más adelante, al presentar su valoración del resultado de consulta, la Comisión añadía:

"Se aceptó mayoritariamente que, superada la primera fase de consolidación del actual marco reglamentario, la tendencia a más largo plazo hacia la liberalización total de la telefonía vocal pública, representada por la opción 3, resultaba inevitable y necesaria como consecuencia de la evolución de la tecnología y el mercado. Por lo general, se consideraba un plazo realista para la consecución de la liberalización plena el final de la presente década."

Lo que la Comisión estaba diciendo era que había salido vencedora del proceso de consulta la opción 3 con lo que daba por zanjada cualquier disensión interna en este sentido.

Nos debería sorprender la celeridad con la que la Comisión aceptó que su propuesta oficial no fuera la que saliera elegida en el proceso de consulta si este hecho no lo interpretáramos como una demostración de que se había decidido recurrir al juicio de los agentes económicos para dirimir las diferencias internas. De ser así la Comisión habría conseguido poner en boca del sector lo que no creyó conveniente poner en la suya propia. ¡Que hábiles son!

En el último capítulo del documento, la Comisión presentaba una serie de propuestas a las que denomina Factores Clave para la elaboración del futuro marco reglamentario y que, a nuestro juicio, constituyen la esencia de la estrategia de Telecomunicaciones de 1993.

La Comisión se expresaba en los siguientes términos:

"Sobre la base de las consultas efectuadas, la Comisión considera que la mejor manera de avanzar hacia el marco reglamentario del futuro consiste en aplicar las siguientes líneas de actuación"

En la Tabla 5.2 se resumen las líneas de actuación propuestas por la Comisión.

¹⁶⁶ COM(93) 159. Comunicación sobre las consultas efectuadas con motivo del informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicaciones. Bruselas 28 de abril de 1993.

Tabla 5.2 PROPUESTAS DE LA COMISIÓN 1993 LÍNEAS DE ACTUACIÓN	
A	Consolidación del actual marco reglamentario
B	Definición común de los principios del Servicio Universal
C	Elaboración de un marco para los acuerdos de interconexión
D	Definición de los principios aplicables a las cuotas de acceso
E	Independencia de los Organismos de Telecomunicación
F	Garantía de la cohesión social y regional
G	Preparación de las condiciones favorables para las redes transeuropeas
H	Elaboración de una filosofía de equilibrio para el suministro de infraestructuras.
I	Garantía de un marco internacional equilibrado
J	Equilibrio entre la reglamentación nacional y comunitaria

En definitiva, la Comisión estableció en este documento sus nuevas líneas maestras de actuación en Política de Telecomunicaciones.

En el documento que estamos analizando figuraba un calendario de actuación que conduciría a la plena liberalización de los servicios públicos de telefonía vocal antes del 1º de Enero de 1998.

En su comunicación, la Comisión incluyó, como anexo, el borrador de una propuesta de Resolución del Consejo cuya adopción, de producirse, daría reconocimiento pleno a las propuestas de la Comisión acerca de las nuevas directrices sobre política comunitaria de telecomunicaciones, incluida la liberalización plena de los servicios de telecomunicación.

En el texto del borrador de Resolución la Comisión proponía al Consejo que aceptara los resultados de la consulta efectuada, reconociera como factores clave para la elaboración del futuro marco reglamentario los propuestos por la Comisión y admitiera el calendario que la Comisión propone para llevar a cabo tales medidas.

3.7.- La Resolución del Consejo relativa al Informe sobre la situación del Sector de las Telecomunicaciones, de junio de 1993

El 10 de Mayo de 1993 en su primera reunión posterior a la publicación del Comunicado de la Comisión sobre el proceso de consulta el Consejo hizo acuse de recibo de dicho documento.

En la nota de prensa¹⁶⁷ publicada tras la reunión el Consejo no hacía ninguna valoración acerca del contenido de dicho documento y emplazaba al Comité de Representantes Permanentes a que estudiara el dossier con diligencia de modo que pudiera llegarse a un acuerdo en la siguiente sesión del Consejo de Telecomunicaciones prevista para el 16 de Junio.

Es ya conocido que el Consejo, apenas dos meses después de la recepción de la propuesta de la Comisión, en su reunión del 16 de junio de 1993 adoptó un principio de Resolución en la que quedaba

¹⁶⁷ Nota de Prensa nº 6381/93, del Consejo de Telecomunicaciones. "Servicios de Telecomunicación". Bruselas, 10 de mayo de 1993

establecido el calendario para la liberalización de los servicios públicos de telefonía vocal¹⁶⁸. El texto definitivo de dicha Resolución se adoptaría en una posterior reunión celebrada el 22 de julio¹⁶⁹.

El texto definitivamente aprobado por el Consejo difería muy poco del de la propuesta de la Comisión a excepción de determinados aspectos del calendario de actuación relativos a la política de armonización -ONP-, como podrá verse más adelante.

En relación con el calendario, el Consejo se manifestaba en los siguientes términos:

"RESPALDA la intención de la Comisión

- *de publicar, antes del 1 de enero de 1994, un Libro Verde sobre comunicaciones móviles y personales.*
- *de publicar, antes del 1 de enero de 1995, un Libro Verde sobre la futura política de infraestructura de las telecomunicaciones y las redes de televisión por cable.*
- *de preparar antes del 1 de enero de 1996, las necesarias modificaciones del marco normativo comunitario a fin de realizar plenamente la liberalización de todos los servicios de telefonía vocal pública antes del 1 de enero de 1998. Para que los Estados miembros con redes menos desarrolladas, a saber, España, Irlanda, Grecia y Portugal puedan efectuar los ajustes estructurales necesarios, en particular en lo que respecta a las tarifas, se concederá a dichos Estados miembros un período adicional de cinco años como máximo. ..."*

Pero lo que quizás sea menos conocido es el resto del contenido de la Resolución que siendo menos espectacular que el calendario tenía un sentido político bastante más profundo.

En este documento el Consejo manifestaba su aceptación tanto del resultado de la Consulta como de las líneas de actuación o factores clave para el desarrollo de la futura política de telecomunicaciones propuestas por la Comisión y comentados anteriormente.

Con esta Resolución parece que quedaron zanjadas antiguas discrepancias entre Consejo y Comisión en materia de política de telecomunicaciones, al menos en lo que se refiere a la desaparición de los derechos exclusivos y a la plena liberalización de los servicios. La habilidad de la Comisión de hacer respaldar sus propias posiciones con una consulta a los agentes económicos del sector había dado resultado.

Pero en el marco de la Política de Telecomunicaciones de la ya Unión Europea quedaba todavía por resolver la cuestión de los derechos exclusivos en la instalación y explotación de las infraestructuras de telecomunicación.

En este documento, el Consejo se refería a las infraestructuras en los mismos términos sugeridos por la Comisión:

"CONSIDERA objetivos fundamentales de la política comunitaria de telecomunicaciones a largo plazo:

.....

168 Nota de Prensa nº 7280/93, del Consejo de Telecomunicaciones. "Revisión de la situación del Sector de las Telecomunicaciones". Bruselas, 16 de junio de 1993

169 Resolución del Consejo, de 22 de julio de 1993, relativa al Informe sobre la situación del sector de las telecomunicaciones y la necesidad de que prosiga el desarrollo en este mercado. DO C 213, de 6 de agosto de 1993, P.1.

- (4) *La elaboración de una futura política de infraestructura de telecomunicaciones, sobre la base de los resultados de un amplio proceso de consultas, que se iniciará tras la publicación del Libro Verde sobre Infraestructuras."*

No obstante, al final del texto de la Resolución, el Consejo incluyó un apartado que no figura en la propuesta de la Comisión y que decía lo siguiente:

"REAFIRMA,

la necesidad de que las condiciones que rijan la liberalización de todos los servicios de telefonía vocal pública, a más tardar el 1 de enero de 1998, y la definición de una política comunitaria de infraestructura sean el resultado de un acuerdo político basado en el compromiso de diciembre de 1989, y toma nota del apoyo de la Comisión a este planteamiento."

Recordemos que en la Reunión del Consejo de 7 de diciembre de 1989 se abordaron los problemas relativos a la realización del mercado interior de las telecomunicaciones para tratar de conseguir un equilibrio entre las acciones de liberalización y armonización y se llegó a un acuerdo político sobre una posición común sobre la propuesta de Directiva Marco ONP y se recordó que la Comisión iba a publicar su Directiva de Servicios y que ambas Directivas verían la luz conjuntamente. En el texto que hemos reproducido el Consejo hizo una nueva llamada a la negociación cuya evolución será necesario observar en detalle.

3.8.- Comentarios a las actuaciones de 1993

Las actuaciones de 1993 como lo fueran las de 1987 estuvieron claramente lideradas por la Comisión.

En esta ocasión, hay que reconocerlo, la Comisión no tuvo necesidad de violentar las relaciones con el resto de las Instituciones comunitarias y su desgaste fue mucho menor que en actuaciones anteriores.

Los Estados miembros, a través del Consejo, aceptaron la evidencia de la liberalización de los servicios de telecomunicación, preocupándose más por preparar a sus empresas y otras estructuras nacionales para afrontar la nueva e irreversible situación que por presentar batalla a la Comisión.

El Parlamento evitó una nueva situación embarazosa adoptando una Resolución favorable a la Comisión al límite del tiempo para que pudiera ser mencionada en el informe del proceso de consulta.

Esta vez únicamente el Comité Económico y Social manifestó su disgusto por el procedimiento seguido.

Lo cierto es que con las actuaciones de 1993 se encaraba la recta final de la liberalización completa de los servicios de telecomunicación.

En este momento quedaba pendiente, entre otras cosas, la puesta en marcha del proceso de armonización necesario para alcanzar el equilibrio que deberá regir esta nueva situación de acuerdo con la Directiva Marco ONP. Estaba por ver si la Comisión, que contó con todo el apoyo de los agentes económicos en sus acciones de liberalización de los mercados de las telecomunicaciones iba a contar, igualmente, con su respaldo en la tarea menos grata de armonizar las condiciones de su explotación. Respecto a este punto hay que decir que ya comenzaban a escucharse las primeras voces acerca de la conveniencia de que la Comisión abandonara toda actuación en la armonización de los servicios de telecomunicaciones, dejando que fuera el sector el que se encargara de dicha tarea¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Austin, M. Europe's ONP bergains: What's in for the future. Telecommunications Policy, March 1994, pp. 97-113

A finales de 1993¹⁷¹ la Comisión presentó su tradicional Informe sobre la situación del sector de las telecomunicaciones en donde puede encontrarse un buen resumen del desarrollo del programa de 1993.

Este era, pues, el estado de cosas en la segunda mitad del año 1993 cuando comenzaron ponerse en marcha dos nuevos episodios: la creación de la Sociedad de la Información y la Liberalización de las Infraestructuras.

4.- LA ESTRATEGIA DE 1995

4.1.- Antecedentes y situación del entorno

A partir de mediados de 1993 tras la aprobación de la Resolución del Consejo en la que se fijaba el calendario para la liberalización de la telefonía vocal, la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea sufrió una profunda inflexión.

Hay que mencionar el claro alineamiento del nuevo Gobierno de los Estados Unidos en favor de las Tecnologías de la Información como motor del desarrollo, que comenzó con el anuncio a principios de 1993¹⁷² y siguió con la publicación en septiembre de ese mismo año, del documento sobre creación de una Infraestructura Nacional de la Información – NII¹⁷³. Hay que decir que idea cuya autoría se le atribuyó al vicepresidente Gore venía de antiguo y tomaba como base un interesante trabajo publicado en 1991 por la *National Telecommunications and Information Administration* – NTIA, del Departamento de Comercio acerca de la situación de las Infraestructuras en aquel país¹⁷⁴; y es que al final todo acaba por saberse .

Pero la circunstancia, quizás, más importante a destacar en esta etapa y que contribuyó a precipitar los acontecimientos en el sector de las telecomunicaciones fue el inicio de las alianzas internacionales entre operadores Europeos y de los Estados Unidos.

En mayo de 1993¹⁷⁵ se habían iniciado las conversaciones entre BT y MCI que culminarían con el acuerdo de participaciones cruzadas anunciado pocos meses después. Estas circunstancias contribuirían a fomentar el acuerdo entre France Telecom y Deutsche Telekom, anunciado en diciembre de 1993 y su posterior acercamiento al operador norteamericano Sprint. El consorcio europeo Unisource, al que posteriormente se incorporaría a Telefónica, estaba ya constituido.

Hay que decir que en la culminación de las negociaciones entre operadores americanos y europeos era preceptiva la autorización de la FCC con el fin de que dichos consorcios pudieran operar en los Estados Unidos, y para tal cosa la Administración americana exigía reciprocidad. En esas circunstancias, dado el grado de liberalización de las telecomunicaciones en Gran Bretaña, la alianza BT-MCI cumplía los requisitos para obtener tal autorización, como así ha sucedido, pero franceses y alemanes iban encontrarse con la negativa de la FCC hasta que no terminaran el proceso liberalización de sus mercados.

Estas circunstancias fueron decisivas para acelerar la apertura completa de los mercados de telecomunicaciones en Europa, de la mano de la Comisión.

¹⁷¹ DGXIII/A/1. Status Report on European Telecommunication Policy. Update: January 1994.

¹⁷² Building the Electronic Superhighway. The New York Times, 24 January 1993

¹⁷³ The National Information Infrastructure. Washington, 15 September 1993

¹⁷⁴ NTIA special publication 91-26. The NTIA Infrastructure Report: Telecommunications in the Age of Information. Washington, October 1991

¹⁷⁵ Phone Warrior. Contenders AT&T and British Telecom are slugging it out. Business Week, 27 March 1995. pp 48-51.

Estuvo bien mientras duró, pero de todo aquello no quedó nada de nada en poco tiempo.

Coincidiendo con todos estos hechos, en marzo de 1994 tuvo lugar en Buenos Aires la conferencia sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones organizada por la UIT¹⁷⁶. En su intervención el vicepresidente de los EE.UU. Al Gore lanzó la idea de la creación de la Infraestructura Global de la Información – GII, a imagen de la iniciativa NII norteamericana¹⁷⁷.

También hay que tener en cuenta que en abril de 1994 se firmó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio - GATT, como resultado de la Ronda de Uruguay. Por lo que se refiere a las telecomunicaciones se tomó la decisión de llevar a cabo negociaciones con vistas a la progresiva liberalización del mercado de las redes de transporte y los servicios de telecomunicaciones en el marco del Acuerdo General sobre Comercio de los Servicios GATS. Estas negociaciones deberían empezar en mayo de 1994 y estar finalizadas antes del 30 de abril de 1996

En julio de 1994 se reunió en Nápoles la cumbre económica del G7¹⁷⁸ y se propuso la celebración de una reunión ministerial en Europa sobre las Infraestructuras de la Información¹⁷⁹. La propuesta la realizó, al parecer, el presidente Clinton, y la Comisión Europea aceptó con gusto el compromiso de convocarla para finales de febrero de 1995¹⁸⁰.

Y todo esto se producía mientras Europa se encontraba sumida en una profunda crisis económica, la que le tocó en aquella época como consecuencia de la recesión inversora posterior a la caída del Muro de Berlín.

4.2.- La Estrategia de la Unión Europea.

En junio de 1993 la Comisión había recibido del Consejo el mandato de publicar los siguientes documentos:

- antes del 1º de enero de 1994, un Libro Verde sobre las comunicaciones móviles y personales,
- antes del 1º de enero de 1995, un Libro Verde sobre la futura política de infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable y
- antes de 1 de enero de 1996, las necesarias modificaciones del marco reglamentario a fin de realizar plenamente la liberalización de todos los servicios de telefonía vocal pública antes del 1 de enero de 1998”.

La Comisión iba a llevar adelante esta tarea en el marco general de los acontecimientos mundiales resumidos en el apartado anterior, en los que estaba participando plenamente. Se trataba de una tarea importante, tanto en su cantidad como en su calidad, a llevar a cabo en dos años.

En un análisis *ex post* puede verse con claridad que la Comisión Europea estaba decidida a no fallar ni en la realización de la encomienda que había conseguido recibir del Consejo ni tampoco en la consecución de los resultados fijados de antemano que no eran otros que la total liberalización del mercado de las telecomunicaciones.

¹⁷⁶ UIT. Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones. Conferencia Mundial sobre el Desarrollo de las Telecomunicaciones. Buenos Aires 21-23 de marzo de 1994

¹⁷⁷ Gore, A. VP Remarks. International Telecommunication Union. Conferencia Mundial sobre el Desarrollo de las Telecomunicaciones-UIT. Buenos Aires 21-23 de marzo de 1994

¹⁷⁸ Summit Communiqué. 1994 Naples G-7 Economic Summit Meeting. Nápoles, July 8-10, 1994

¹⁷⁹ Gore, A. Discurso del Vicepresidente de los EE.UU en la reunión ministerial del G7. Bruselas, 25 de febrero de 1995

¹⁸⁰ Documentos de la reunión ministerial del G-7. Bruselas, 25 y 26 de febrero de 1995

Las circunstancias internas a la Unión Europea en el momento de iniciar esta tarea podemos resumirlas en los términos siguientes:

El 1º de noviembre de 1993 había entrado en vigor el poder legislativo de Codecisión del Parlamento Europeo para la adopción de un acto jurídico en materias de mercado interior de acuerdo con un complejo procedimiento previsto en el artículo 189 B (actual artículo 251) del Tratado.

Las diferencias entre Instituciones habían comenzado ya a manifestarse en el proceso de aprobación de la Directiva de aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal que terminaría en conflicto entre las Instituciones comunitarias como veremos mas adelante.

Por otro lado la opinión del Consejo distaba mucho de ser unánime en lo referente al procedimiento de llevar a cabo la completa liberalización de las telecomunicaciones como se había puesto de manifiesto en el pasado y se tendría ocasión de comprobar de nuevo.

En estas circunstancias era necesario proceder con celeridad a elaborar argumentos indiscutibles que avalaran las decisiones necesarias para alcanzar, lo antes posible, la liberalización completa del sector.

Esto parece ser que fue lo que aconsejó elevar el juego institucional comunitario por encima de los niveles en los que venía siendo habitual: Comisión – Libro Verde – Consulta al Sector – Consejo – Parlamento, y situarlo en el marco de las más altas instancias europeas.

Era necesario, pues, hacer intervenir al Consejo Europeo y apelar a su superior criterio. Esta estrategia se materializó en el procedimiento: Comisión – Libro Blanco – Grupo de Notables – Consejo Europeo.

Pero el gran argumento utilizado para proceder de esta manera fue asociar las telecomunicaciones a los objetivos de crecimiento, competitividad y empleo en la Unión Europea. Y para llevar adelante esta tarea, el “núcleo duro” presente en las Instituciones de comunitarias no dudó en hacer buen uso del amplio “déficit democrático” de los Tratados de la Unión Europea, actuando, eso si, en todo momento dentro de la más estricta legalidad.

En los apartados siguientes nos ocuparemos de analizar en detalle la evolución de los acontecimientos a los que nos acabamos de referir.

4.3.- El Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, de diciembre de 1993

En junio de 1993, cuando Europa se encontraba sumida en una profunda crisis económica, el Consejo Europeo reunido en Copenhague encargó a la Comisión la preparación de un Libro Blanco sobre “la estrategia a largo plazo en pro del crecimiento, la competitividad y el empleo” en Europa¹⁸¹.

Como consecuencia de este encargo la Comisión de la mano del presidente Delors presentó al Consejo Europeo, en su reunión de diciembre de 1993 en Bruselas el ya bien conocido Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI¹⁸², que pasaría a denominarse Libro Blanco de Delors. A través de este documento irrumpió en Europa el concepto de la Sociedad de la Información.

Hay que recordar que la Comisión y su Presidente iniciaban su último año de mandato y quizás les debió parecer oportuno plantear un legado que permitiera a sus sucesores acercarse con buen pie al el siglo XXI.

¹⁸¹ Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague del 21 y 22 de junio de 1993. Boletín de las Comunidades Europeas, nº 6, de junio de 1993, P.7

¹⁸² COM(93) 700. Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco. Bruselas, 5 de diciembre de 1993

En el documento que estamos analizando después de afirmar que “no existe una cura milagrosa” para salir de la crisis económica se decía que una de las claves del desarrollo estaba en la creación de la Sociedad de la Información e indicaba que:

“La dimensión europea ofrecería óptimas posibilidades para el auge de la Sociedad de la Información. Por ello, la Comisión propone, en una colaboración sector público-sector privado, acelerar la creación de las autopistas de la información (redes de banda ancha), y desarrollar los correspondientes servicios y aplicaciones”.

Del capítulo relativo a la Sociedad de la Información nos parece interesante destacar lo siguiente:

“Deben suprimirse los obstáculos reglamentarios que todavía se oponen a la apertura de nuevos mercados...”

“Deben crearse las condiciones necesarias para que las empresas europeas puedan desarrollar su estrategia en un entorno competitivo abierto en las esferas nacional e internacional...”

“La creación de una infraestructura de la información requiere medidas urgentes y articuladas”

Por lo que se refiere a la forma de proceder, el Libro Blanco decía lo siguiente:

“Se propone la creación de un grupo especial de muy alto nivel sobre las infraestructuras europeas de la información que actúe bajo el mandato del Consejo Europeo. Bajo las orientaciones del Consejo (de ministros) este grupo especial tendría la misión de precisar las prioridades y definir las modalidades de actuación. El grupo informaría al Consejo Europeo en el plazo de tres meses, tras lograr una concertación previa de las partes interesadas.”

El Grupo especial estaría integrado por un miembro de la Comisión, algunos miembros de los gobiernos de los Estados miembros, representantes del Parlamento Europeo y representantes de alto nivel de la industria, operadores, usuarios e instituciones financieras.

El grupo especial debería formarse antes del fin de 1993.

Simultáneamente, el Consejo Europeo podría dar un mandato al Consejo (de ministros) para que acelere las actividades en curso tendentes a la creación de infraestructuras de información”

La propuesta del Libro Blanco fue aceptada por el Consejo Europeo¹⁸³ y a principios de 1994 comenzó el trabajo del grupo presidido por el vicepresidente Martin Bangemann, responsable entonces de la Política Industrial (DG III) y la Política de Telecomunicaciones (DG XIII) de la Comisión.

Con esta actuación se había conseguido dejar, por el momento, fuera del juego de la definición de la nueva Política de Telecomunicaciones tanto al Consejo como al Parlamento Europeo.

4.4.- Informe Europa y la Sociedad global de la Información, de mayo de 1994

El 26 de Mayo de 1994 se publicaba el informe titulado: Europa y la Sociedad Global de la Información. Recomendaciones al Consejo Europeo¹⁸⁴, que había sido elaborado por el grupo de notables presidido el comisario Bangemann, siguiendo el mandato del Consejo Europeo.

¹⁸³ Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas del 10 y 11 de diciembre de 1993. Boletín de las Comunidades Europeas, nº 12, de diciembre de 1993, P.7

¹⁸⁴ Europa y la Sociedad Global de la Información. Recomendaciones al Consejo Europeo (Informe Bangemann). Bruselas, 26 de mayo de 1994

Habrá que recordar que en este grupo no estuvieron presentes ni representantes de los gobiernos de los Estados miembros, ni tampoco del Parlamento Europeo, contrariamente a lo que había indicado por el Consejo Europeo.

El grupo Bangemann cumplió la misión que le había sido encomendada. No obstante habría que decir que más que “precisar las prioridades y definir las modalidades de actuación” este grupo elaboró un documento de alto contenido ideológico en favor de la privatización del sector en el que se indicaba claramente el papel que debería jugar cada uno de los agentes relacionados con el sector de las telecomunicaciones. Veámoslo.

De entrada, en el título “Europa y la Sociedad Global de la Información” queremos ver un guiño que el grupo de notables hace al vicepresidente Al Gore, quien, semanas antes de la presentación del Informe Bangemann, había anunciado en Buenos Aires la creación de la Infraestructura Global de la Información. Los Estados Unidos habían globalizado su Infraestructura la Información y Europa estaba decidida a globalizar igualmente su Sociedad de la Información.

En la primera página del Informe se resumía su contenido en los siguientes términos:

“El presente Informe insta a la unión Europea a confiar en los mecanismos del mercado como fuerza que habrá de conducirnos a la Era de la información.

Esto significa que deben adoptarse medidas en el ámbito europeo y en el de los Estados miembros a fin de acabar con las posturas atrincheradas que sitúan a Europa en desventaja competitiva. Es decir,

- supone fomentar una mentalidad emprendedora que haga posible la aparición de nuevos sectores dinámicos de la economía.*
- supone establecer un planteamiento reglamentario que favorezca la aparición en toda Europa de un mercado competitivo de servicios de información.*
- NO supone un aumento de las dotaciones públicas, de la asistencia financiera ni de los subsidios, ni dirigismos, ni proteccionismos. (el subrayado figura en cursiva en el documento original)*

Además de estas recomendaciones específicas, el Grupo propone un Plan de Acción compuesto por iniciativas concretas y basado en la cooperación entre los sectores público y privado a fin de conducir a Europa a la Sociedad de la Información.”

Este texto era corto y claro y su contenido no dejaba duda de las opiniones de los que lo firmaron, incluida la Comisión que presidía el grupo, favorable a una completa liberalización del sector.

En los párrafos siguientes destacamos algunos aspectos importantes de su contenido.

Respecto al papel de los Operadores de Telecomunicaciones el texto dice:

“Los operadores de telecomunicaciones (deben quedar) exentos de obligaciones tales como:

- * subsidios a funciones públicas*
- * actividades externas de I+D*
- * contribución a objetivos de planificación y gestión territorial*
- * el peso de cargar en solitario con la responsabilidad del servicio universal”*

Respecto al papel de los Estados miembros el texto decía, entre otras cosas, lo siguiente:

“El Grupo recomienda a los Estados miembros”

- * abrir a la competencia las infraestructuras y servicios que aún se encuentran sometidas a monopolios*
- * eliminar los obstáculos políticos y las obligaciones presupuestarias no comerciales impuestos a los operadores de telecomunicaciones*
- * establecer calendarios y plazos claros para la aplicación de medidas prácticas que permitan alcanzar estos objetivos*

Respecto al papel del sector privado se indicaba:

“El Grupo piensa que la creación, en Europa, de la sociedad de la información debería dejarse en manos del sector privado y de las fuerzas del mercado.

Se dispondrá del capital privado para financiar los nuevos servicios de telecomunicación y las correspondientes infraestructuras siempre que los elementos del plan de acción del presente informe se lleven a la práctica”

Y respecto al papel de las Instituciones europeas responsables de la política de telecomunicaciones se recomendaba:

“(Elaborar) un marco reglamentario adecuado cuyo objetivo sea:

- * la regulación del mercado a fin de permitir y proteger la competencia*
- * un entorno previsible, que haga posible la planificación e inversión estratégica”.*

“Establecer en el ámbito europeo una autoridad cuyo mandato deberá ser objeto de atención inmediata responsable” (suponemos que se refiere en el sector de las telecomunicaciones).

“Replantearse el proceso de normalización europeo a fin de aumentar su rapidez y su capacidad de respuesta a los mercados.”

“Fomentar la sensibilidad pública. Debe prestarse especial atención al sector de la Pequeña y mediana empresa, a la administración pública y a las generaciones jóvenes.”

Otra de las propuestas de este informe era la creación de una “autoridad responsable” que se ocupara de velar por el cumplimiento del marco reglamentario de las telecomunicaciones en la Unión Europea.

Finalmente el grupo proponía llevar a cabo un conjunto de diez aplicaciones con un efecto de demostración que contribuya a promover su uso. Estas aplicaciones iban a ser una de las bases sobre la que se construiría la Sociedad de la Información en Europa.

Tal como estaba previsto este Informe se presentó al Consejo Europeo celebrado en Corfú los días 24 y 25 de junio de 1994 y con algunas matizaciones fue aceptado¹⁸⁵.

Por lo que se refiere al mandato a las Instituciones comunitarias para completar el marco reglamentario en materia de telecomunicaciones, el Consejo Europeo de Corfú invitó al Consejo y al Parlamento Europeo a adoptar antes de fin de año medidas en las áreas en las que ya existían propuestas y a la Comisión le propuso elaborar un programa que cubriera las restantes medidas necesarias para completar el marco reglamentario.

¹⁸⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú del 24 y 25 de junio de 1994. Boletín de la Unión Europea, nº 6, junio de 1994., P. 7

La Comisión había conseguido que le dijeran lo que deseaba que le fuera dicho y se lanzó rauda a la tarea de cumplir el mandato recibido elevando el contenido del Informe Bangemann a la categoría de doctrina a seguir. ¿Son o no son hábiles?

4.5.- La Comunicación: Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información, de julio de 1994

Como consecuencia de la publicación del Informe Bangemann el 19 de julio de 1994 la Comisión aprobó una Comunicación titulada: Europa en Marcha hacia la Sociedad de la Información. Plan de Actuación¹⁸⁶.

En la introducción de este documento se pasaba revista a los acontecimientos a los que nos hemos referido en los apartados anteriores. Al referirse al Informe Bangemann y a las conclusiones del Consejo de Corfú se decía lo siguiente:

“La Comisión apoya plenamente dichas conclusiones y se felicita de que el Consejo Europeo haya solicitado, por un lado, al Consejo y al Parlamento Europeo la adopción antes de finales de año de medidas ya propuestas por la Comisión y, por otro lado, a la propia Comisión la elaboración de un programa de trabajo para las medidas restantes que es preciso adoptar a nivel comunitario.”

Más adelante se añadía:

“En la presente Comunicación se da un panorama del programa de trabajo de la Comisión sobre la Sociedad de la Información....

La respuesta de la Comisión abarca cuatro campos:

- Marco reglamentario y jurídico*
- Redes, servicios básicos, aplicaciones y contenido.*
- Aspectos sociales y culturales*
- Fomento de la Sociedad de la Información*

la Comisión solicita al Consejo y al Parlamento Europeo, y al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones que debatan estas cuestiones y den un respaldo a la aplicación de este plan.”

De los diferentes aspectos que se abordaban en este documento consideramos interesante analizar los que se refieren al Marco reglamentario y jurídico y, en particular, los relativos a la Liberalización de las Infraestructuras.

La Comisión decía lo siguiente:

“En el informe del Grupo Bangemann se recomienda que los Estados miembros aumenten el ritmo de liberalización actual del sector de las telecomunicaciones. Conviene en estos momentos buscar un acuerdo sobre el principio de liberalización de las Infraestructura en el sector de las telecomunicaciones y fijar las fechas concretas para su aplicación. Ello completará el acuerdo sobre la plena liberalización de los servicios, con arreglo a la

¹⁸⁶ COM(94) 347. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información. Plan de Actuación. Bruselas, 19 de julio de 1994

resolución del Consejo de Julio de 1993. En septiembre se presentará una comunicación sobre el planteamiento propuesto.

El segundo paso que dará la Comisión será publicar un Libro Verde sobre infraestructuras a finales de año, para el que se harán amplias consultas sobre las condiciones necesarias para liberalizar de manera generalizada las infraestructuras de servicios públicos de telecomunicación.”

En nuestra opinión la propuesta de la Comisión a la que acabamos de referirnos planteaba un pequeño problema formal que fue resuelto de la manera que explicaremos a continuación. Se trataba de cómo proponer al Consejo el “acuerdo sobre el principio de liberalización de las Infraestructuras en el sector de las telecomunicaciones”, es decir definir el calendario.

Estaba claro que la Comisión deseaba acelerar el proceso al máximo tras el año largo transcurrido desde la última Resolución del Consejo mencionada anteriormente que había estado dedicado a legitimar su posición al respecto mediante la intervención de Instancias superiores.

En relación con las infraestructuras de telecomunicaciones, el Consejo en su Resolución de julio de 1993 había dado su apoyo a la intención de la Comisión de publicar un Libro Verde antes del 1º de enero de 1995.

Así pues, si la Comisión publicaba directamente el Libro Verde, estaba obligada a someterlo a un proceso de consulta antes de presentar sus propuestas al Consejo. Hubiera sido demasiado desaire someter a consulta pública un calendario concreto de liberalización sin que hubiera sido aceptado previamente por el Consejo. Pero para abordar la publicación del Libro Verde de las Infraestructuras, la Comisión necesitaba que el Consejo le legitimara previamente los principios básicos emanados del Informe Bangemann y había que buscar la forma de hacerlo

No parecía oportuno preparar una Comunicación específica al Consejo para abordar el calendario de liberalización de las Infraestructuras al margen del Libro Verde. No obstante, la Comisión preparó dicha comunicación y la llamó “Primera parte del Libro Verde sobre la Liberalización de las Infraestructuras de Telecomunicaciones y redes de Televisión por cable. Principios y Calendario. Posteriormente se publicaría la Segunda Parte y verdadero del Libro Verde de las Infraestructuras de Telecomunicaciones.

Hay que añadir que en el documento que estamos analizando la Comisión recogía también la propuesta del grupo Bangemann de la creación de “un organismo a nivel europeo” e indicaba la necesidad de llevar a cabo un análisis profundo acerca de sus competencias. A este respecto, la Comisión indicaba que debería realizarse una propuesta concreta durante 1996.

Merece la pena añadir que la última de las propuestas de la Comisión “Fomento de la Sociedad de la Información” daría lugar a la creación de una oficina de “información y promoción” de la Sociedad de la Información, aneja al gabinete del propio vicepresidente Bangemann. Sus siglas fueron ISPO y proceden de Information Society Project Office¹⁸⁷.

Por último, hay que recordar que, cumpliendo el encargo del Consejo, la Comisión había publicado en abril de 1994 el Libro Verde de las comunicaciones móviles y personales¹⁸⁸ y, tras el preceptivo período de consulta, en noviembre de 1994 daría a conocer los resultados de la misma¹⁸⁹

¹⁸⁷ Comunicación de M. Bangemann a la Comisión. Las Estructuras de Coordinación y de Consulta para la Sociedad de la Información. Puesta en marcha de un Plan de Acción. Bruselas, febrero de 1995.

¹⁸⁸ COM(94) 145. Hacia un entorno de Comunicaciones Personales. Libro Verde sobre un Planteamiento común en el campo de las comunicaciones móviles y personales en la Unión Europea. Bruselas, 27 de abril de 1994

¹⁸⁹ COM(94) 492. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la consulta realizada acerca del Libro Verde de las comunicaciones móviles y personales en la Unión Europea. Bruselas, 23 de noviembre de 1994

4.6.- El acuerdo del Consejo sobre la Sociedad de la Información, de septiembre de 1994

La presidencia alemana convocó el día 28 de septiembre de 1994 una reunión del Consejo conjunto Telecomunicaciones/Industria¹⁹⁰, con objeto de analizar el documento elaborado por la Comisión titulado: Europa en Marcha hacia la Sociedad de la Información. Plan de Actuación.

Era la primera vez desde julio de 1993 que se reunían los ministros para tratar asuntos relativos a la liberalización en el sector de las telecomunicaciones; mientras tanto había tenido lugar una reunión, en diciembre de 1993 y otra en mayo de 1994, en las que se trataron otros asuntos^{191 192}.

La propuesta de la Comisión iba orientada a que el Consejo aceptara una aceleración del calendario de liberalización tal como había sugerido el Grupo Bangemann con objeto de poder presentar los resultados en la cumbre de Essen prevista para principios de diciembre, al final de la presidencia alemana.

Como hemos podido ver a lo largo de los apartados anteriores habían sucedido demasiadas cosas en los catorce últimos meses, a espaldas del Consejo, para que no se dejaran sentir en la reunión. Y se dejaron sentir.

La discusión entre los ministros, parece ser, que se polarizó entre los que, junto con la Comisión, estaban dispuestos a establecer inmediatamente un calendario para una liberalización rápida y los que preferían esperar a la publicación completa del Libro Verde para tomar una decisión al respecto. Este hecho no debió ser del agrado de la Comisión a juzgar por las palabras de su portavoz.

Merece la pena reproducir en su versión original el texto de la nota de prensa, zafia y descortés por cierto, del Portavoz de la Comisión, publicada al día siguiente de la reunión del Consejo¹⁹³.

“Le Conseil a adopté des conclusions soulignant l’importance des changements structurels à venir.....

“La pomme de la discorde était une phrase relative à la libéralisation des infrastructures. Personne n’a contesté qu’il faut cette libéralisation, mais les ministres ont mis quatre heures pour mettre noir sur blanc l’annonce que déjà le prochain Conseil du 17 novembre pourrait “décider sur les principes de la libéralisation et établir un calendrier claire”.

.....

“L’Espagne menait la fronde des délégations estimant qu’il est prématuré de fixer des calendriers précis. Bien qu’appuyée par le Portugal, la Grèce et la Belgique, l’Espagne se sentait souvent seule et se planait d’être traité comme un accusé ou comme élève retardé. Il est vrai que son argumentation principale semblait formaliste. Puisque la Commission avait promis un Livre Vert avant la fin de l’année, il convenait d’attendre avant de décider sur la libéralisation.”

En el acuerdo adoptado en mayo de 1994, el Consejo se refirió a este extremo en los términos siguientes:

“Toma nota que la Comisión presentará antes del 1 de noviembre de 1994 la primera parte del Libro Verde sobre la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones, lo que debería permitir al Consejo examinar y, si fuera posible, aprobar los principios de la

¹⁹⁰ Nota de Prensa del Consejo 94/197. Acuerdo del Consejo Telecomunicaciones/Industria sobre el documento de la Comisión: Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información. Bruselas, 28 de septiembre de 1994

¹⁹¹ Nota de Prensa del Consejo 93/224. Consejo de Ministros de Telecomunicaciones. Bruselas, 7 de diciembre de 1993

¹⁹² Nota de Prensa del Consejo 94/99. Consejo Telecomunicaciones. Bruselas, 30 de mayo de 1994

¹⁹³ Nota de Prensa del portavoz de la Comisión sobre la reunión del Consejo de 28/9/94. Base de datos RAPID. Referencia: BIO/94/241/1. Bruselas, 29 de septiembre de 1994

liberalización de las infraestructuras y fijar un calendario preciso. La segunda parte del Libro Verde será presentada antes del 1 de enero de 1995”.

En esa misma reunión el Consejo se felicitaba de la celebración de la reunión ministerial del G-7, los días 25 y 26 de febrero en Bruselas e invitaba a la Comisión a ocuparse de los trabajos preparatorios.

4.7.- La Resolución del Parlamento europeo sobre la Sociedad de la Información, de noviembre de 1994

Con fecha 30 de noviembre de 1994 el Parlamento Europeo adoptó una resolución relativa al documento de la Comisión sobre la Sociedad de la Información¹⁹⁴ de acuerdo con un informe de su Comité de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial.

El contenido de este documento estaba en sintonía con el discurso de la Sociedad de la Información y, en nuestra opinión, bastante alineado con las posturas de la Comisión como venía siendo habitual. En el punto 34 se refiere a las infraestructuras en los términos siguientes:

“ 34.- Suscribe el objetivo de la liberalización de las infraestructuras insistiendo en el hecho de que este debe basarse en un amplio consenso y tener en cuenta el interés general, de la función de servicio público de las telecomunicaciones así como de los plazos necesarios para proceder a las necesarias transformaciones”

Por último cabe destacar que, en otra parte de la resolución, el Parlamento se expresaba de la siguiente forma:

“16.- Considera que deberán definirse a escala comunitaria las reglas en materia de:

- . concesión de licencias*
- . interconexiones*
- . acceso a los servicios de red*
- . garantía del Servicio Universal*
- . tarificación*
- . seguridad en la explotación y la gestión de las redes*
- . protección de la propiedad intelectual*
- . criptografía*
- . protección de la personas*
- . protección del consumidor*

17.-pide la elaboración a escala comunitaria, de reglas uniformes en materia de control de concentraciones, tanto en las infraestructuras como el de los servicios y las aplicaciones.....

18.- Advierte ... acerca de los riesgos considerables de incoherencia, retrasos, sobrecostes e ineficacia que implicaría una gestión de todos los aspectos anteriores a escala nacionaly se pronuncia a favor de la creación de una Autoridad europea de reglamentación que, como el “Federal Communication Comitee” tenga competencia exclusiva para hacer respetar las reglas prescritas”

Viniendo del Parlamento Europeo este pronunciamiento nos parece sorprendente no tanto por la lógica de sus propuestas como por la facilidad con la que parecía renunciar a una parcela de soberanía sin poner ningún tipo de condiciones ni exigir nada a cambio, máxime cuando el propio Parlamento en uso de su poder de Codecisión había comenzado a hacer una cruzada de la comitología, práctica habitual de dirimir en Comités lo que debiera tratarse en el seno de las Instituciones¹⁹⁵

¹⁹⁴ A4-0073/94. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación: Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información. Estrasburgo, 30 de noviembre de 1994. DOCE/C 363/11, de 19 de diciembre de 1994

¹⁹⁵ Duverger, M. Europa de los Hombres. Una Metamorfosis Inacabada. Alianza Editorial. 1994

Todo hace pensar que el Parlamento estuvo mal aconsejado al respecto, entre otras cosas porque parece desconocer que la FCC de los Estados Unidos no tiene competencias exclusivas, comparte sus tareas con las Utilities Commissions de los Estados de la Unión y está sometida al sistema de equilibrio institucional americano (además, la FCC no se llama Comitee sino Commission).

Por lo que se refiere a la reunión del G-7 el Parlamento Europeo, lejos de preguntarse del porqué de la reunión, adoptó una postura muy clara:

“29.- Estima que (el Parlamento Europeo) debe estar oficialmente representado en la próxima conferencia del G7 sobre la Sociedad de la Información.”

Con esta Resolución el Parlamento pareció alinearse completamente con la Comisión en su forma de proceder para llevar adelante la nueva Política de Telecomunicaciones.

4.8.- La Primera Parte del Libro Verde sobre la liberalización de las infraestructuras, de octubre de 1994.

Tal como estaba previsto la Comisión publicó con fecha 25 de Octubre de 1994 la Primera parte del Libro Verde sobre la Liberalización de las infraestructuras de telecomunicación y redes de Televisión por Cable¹⁹⁶.

En este documento, la Comisión recorría una vez más a los argumentos bien conocidos acerca de la importancia y la necesidad de proceder a una rápida eliminación de los obstáculos que impedían la explotación en libre competencia de las infraestructuras de telecomunicación para conseguir los objetivos de la construcción de la Sociedad de la Información en Europa.

Por lo que se refiere al calendario de liberalización, la Comisión proponía llevarlo a cabo en dos fases, como se indica en el texto:

“La primera fase supondrá la eliminación inmediata de las restricciones aún existentes en relación con el uso de las infraestructuras propias y de terceros ya autorizadas en los Estados miembros....”

“La segunda fase consiste en conceder licencias a los suministradores de nuevas infraestructuras para servicios ya liberalizados y el uso pleno de dichas infraestructuras, nuevas y existentes, para la prestación de servicios de telefonía vocal una vez éstos se hayan liberalizado....”

Pero las claves de este documento aparecían en el apartado VII.- Marco de Actuación Propuesto en el que se explicaban en detalle, aunque con medias palabras, las intenciones de la Comisión. El documento decía lo siguiente:

“...El proceso en dos fases previsto implicará la supresión inmediata de las restricciones que pesan sobre la utilización de infraestructuras propias o de terceros autorizadas en los estados miembros en las siguientes áreas:

1.- Prestación de servicios de comunicaciones por satélite

2.- Prestación de todos los servicios de comunicaciones terrenales ya liberalizados (incluido el uso de la infraestructura de televisión por cable para este fin)

¹⁹⁶ COM(94) 440. Primera Parte del Libro Verde sobre Infraestructuras de telecomunicación y de redes de televisión por cable. Bruselas, 25 de octubre de 1994

Se incluyen aquí los servicios de transmisión de voz y de datos que se presten a las redes empresariales y a los grupos cerrados de usuarios, así como todos los demás servicios de telecomunicación, excepto los de telefonía vocal para la población en general.

3.- Suministro de enlaces, incluidos los enlaces de microondas dentro de la red móvil para la prestación de servicios de comunicaciones móviles.

.....

“Sobre la base de este enfoque, se considera que, para alcanzar los objetivos 1 a 3 antes mencionados, pueden prepararse ya las modificaciones de la Directiva 90/388 necesarias para suprimir las restricciones que existen actualmente.”

“En lo tocante a la liberalización de la infraestructura del servicio de telefonía vocal para la población en general con posterioridad al 1 de enero de 1998, serán necesarias medidas de protección adicionales relacionadas con la disponibilidad y el uso de la infraestructura... Dichas medidas se abordarán en la segunda parte del presente Libro Verde.”

Así pues, la Comisión anunciaba que para llevar a cabo su plan estaba dispuesta a hacer uso de las prerrogativas del artículo 106 del Tratado y en base a la introducción de modificaciones a su Directiva 90/388. Y de hecho ya lo había comenzado a hacer.

Con fecha 13 de octubre, entre la anterior reunión del Consejo y la publicación de esta primera parte del Libro Verde, la Comisión había adoptado la primera modificación de la Directiva 90/388, “especialmente en relación con las comunicaciones por satélite” y se había apresurado a publicarla en el Diario Oficial con fecha 19 de Octubre¹⁹⁷, una semana antes de la publicación de esta primera parte del Libro Verde, con entrada en vigor a los veinte días de su publicación.

Estaba claro que la Comisión no estaba dispuesta a someter a la consideración del Consejo, ni mucho menos al Parlamento, nada que tuviera que ver con decisiones fundamentales en el proceso de liberalización de las infraestructuras, más allá de lo necesario para guardar las formas.

Como veremos más adelante este plan se anunciaría definitiva y abiertamente en el documento de presentación de las conclusiones de las consultas sobre el Libro Verde de las Infraestructuras.

4.9.- La Resolución del Consejo sobre la primera parte del Libro Verde de las Infraestructuras, de noviembre de 1994

En este clima se reunió nuevamente el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones para examinar la primera parte del Libro Verde de las Infraestructuras, el 17 de noviembre de 1994 en Bruselas.

En la Resolución aprobada en esta reunión el Consejo dio por recibida la primera parte del Libro Verde titulada Principios y Calendario. Igualmente se dio por enterado de la intención de la Comisión de publicar la segunda parte antes de finalizar el año 1994 y de llevar a cabo un proceso de consulta pública, y pidió a la Comisión que informara de los resultados de dicha consulta tanto al Consejo como al Parlamento¹⁹⁸.

Hay que señalar que el Consejo recordaba nuevamente que deseaba que las decisiones que se adoptaran en materia de infraestructura de telecomunicaciones respetara el compromiso de diciembre

¹⁹⁷ Directiva 94/46 de la Comisión por la que se modifican las Directivas 88/301 y 90/388 especialmente en relación con las comunicaciones por satélite. Bruselas, 13 de octubre de 1994. DO L 268, de 19 de octubre de 1994, P. 15

¹⁹⁸ Resolución del Consejo Telecomunicaciones sobre la Primera Parte del Libro Verde de las Infraestructuras de Telecomunicaciones. Propuesta el 18 de Noviembre de 1994 y adoptada el 22 de diciembre de 1994. DO C 379 de 31 de diciembre de 1994

de 1989. En este acuerdo, como se recordará, se establecía la necesidad de alcanzar un equilibrio entre las decisiones de liberalización y las actuaciones para la armonización del sector.

Pero habrá que recordar también que fruto de aquel acuerdo político fue el reparto de tareas entre Comisión y Consejo que dio lugar a la adopción de las dos directivas básicas: la de la Comisión 90/38, de Servicios y la del Consejo 90/387 Marco ONP.

La frase a la que nos estamos refiriendo podría interpretarse en el sentido de que el Consejo se daba por enterado de la intención de la Comisión de utilizar la vía de la modificación de la Directiva 90/388 y, en definitiva, acepta lo inevitable.

A este respecto en el comunicado del portavoz de la Comisión publicado al final de la reunión se decía lo siguiente¹⁹⁹.

“ La Comisión ha sometido (al Consejo) una declaración en la que se indica que continuará asumiendo sus obligaciones en el campo de sus competencias, allí donde estime que existe cerrojos (verrous en el texto original) a la competencia identificados en el libro verde. El Comisario Van Miert indicó al Consejo que tales decisiones se tomarán previa consulta al Consejo y, a este respecto, recordó que está prácticamente preparado el proyecto de liberalización del cable de TV para los servicios ya liberalizados.”

Poco después con fecha 21 de diciembre la Comisión aprobaría la realización de una nueva modificación a la directiva 90/388 relativa la abolición de las restricciones del uso de las redes de televisión por cable para la provisión de los servicios de telecomunicación a partir del 1 de enero de 1996²⁰⁰. Hay que decir que la Comisión había iniciado un inhabitual proceso de consulta de este documento mediante la publicación del borrador en el Diario Oficial²⁰¹. Este hecho se producía algunas semanas después de finalizar el proceso de consulta sobre la segunda parte del Libro Verde.

La actitud de utilizar nuevamente la vía del artículo 90 (actual artículo 106) para llevar adelante algo sobre lo que se estaba negociando con el Consejo en las vísperas del inicio del un proceso de consulta puso de manifiesto la actitud prepotente de parte de la Comisión en este asunto así como su desconfianza en el resto de las Instituciones para llevar a cabo algo en lo que todo el mundo parecía estar de acuerdo. El contenido del Programa de la Comisión para 1995 presentado al Parlamento en febrero de 1995 no dejaba ninguna duda acerca de ello²⁰².

4.10.- La Segunda Parte del Libro Verde sobre la liberalización de las Infraestructuras, de enero de 1995

Finalmente con fecha 25 de Enero de 1995 se publicó una comunicación con la Segunda Parte del Libro Verde sobre las Infraestructuras²⁰³. Hay que decir que este documento hubiera tenido que aparecer a finales de diciembre de 1994 pero tuvo que ser aplazado hasta la constitución de la nueva Comisión presidida por J. Santer cuya aprobación por el Parlamento se demoró más de lo previsto.

¹⁹⁹ Nota de Prensa del portavoz de la Comisión sobre la reunión del Consejo del 18/11/94. Base de datos RAPID. Referencia: BIO/94/300. Bruselas, 19 de noviembre de 1994

²⁰⁰ Nota de Prensa de la reunión de la Comisión del 20/12/94. Base de datos RAPID. Referencia: IP/94/1262. Bruselas, 21 de diciembre de 1994

²⁰¹ Proyecto de modificación de la Directiva 90/388 de la Comisión relativa a la supresión de las restricciones para la utilización de las redes de TV por cable para la prestación de servicios de telecomunicaciones. DO C 76, de 28 de marzo de 1995. P 8

²⁰² COM(95) 26. Programa de trabajo de la Comisión para 1995, presentada al Parlamento el 15 de febrero de 1995.

²⁰³ COM(94) 682. Segunda Parte del Libro Verde sobre Infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable. Bruselas, 25 de enero de 1995

Se trató de un documento de más de 140 páginas en el que se planteaban, además de los aspectos específicos de las infraestructuras de telecomunicaciones otras muchas cosas que figuraban en el documento de la Comisión de 1993²⁰⁴.

En la Tabla 5.3 se resumen las líneas de actuación propuestas en este documento al que bien podemos darle el nombre de estrategia de telecomunicaciones de 1995.

Tabla 5.3 LIBRO VERDE DE LAS INFRAESTRUCTURAS PROPUESTAS DE ACTUACIÓN	
A	Abolición de los derechos exclusivos y especiales sobre la utilización de las infraestructuras para la provisión de servicios de telecomunicación.
B	Salvaguardar y desarrollar el Servicio Universal
C	Interconexión e interoperabilidad
D	Concesión de Licencias
E	Garantía de una competencia leal
F	Acceso y derechos de paso
G	Acciones en campos conexos (protección de datos, audiovisual,..)
H	Impacto social y societario
I	Planteamiento Global en materia de infraestructuras y garantía de un acceso equitativo a terceros países
J	Evolución futura del entorno de reglamentación. Hacia la Sociedad de la Información

Uno de los principales aspectos que se sometieron a la consulta de los agentes del sector fue el relativo al alcance de la Obligación del Servicio Universal, a la estimación de su coste y a las fórmulas para su financiación. Hay que recordar que sobre este asunto tanto el la Comisión como el Consejo ya habían iniciado la andadura desde 1993^{205, 206}.

En nuestra opinión se trataba de un asunto, éste del Servicio Universal, de difícil solución dadas las contradicciones que en él concurrían, a saber: se trata de restablecer un equilibrio roto con la desaparición de los monopolios a costa de imponer obligaciones a los nuevos operadores que sean compatibles con las reglas de la libre competencia.

Y todo esto con unas Administraciones de Telecomunicaciones debilitadas por las actuaciones de la Comisión. Recordemos que el Grupo Bangemann había declarado, que los Operadores de Telecomunicaciones deseaban estar libres de la *“contribución a objetivos de planificación y gestión territorial y del peso de cargar en solitario con la responsabilidad del servicio universal”*

²⁰⁴ COM(93) 159. Comunicación sobre las consultas efectuadas con motivo del informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicaciones. Bruselas 28 de abril de 1993.

²⁰⁵ COM(93) 543. Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo del Servicio Universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo. Bruselas, 15 de noviembre de 1993

²⁰⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre de 1994. Boletín de la Unión Europea, nº 12, diciembre de 1994, P. 7

Por su parte el Parlamento apuntó la ingeniosa propuesta de que la solución a la financiación del Servicio Universal estaba en recurrir a la utilización de fondos públicos²⁰⁷.

El documento fue sometido a un proceso de consulta de apenas dos meses, con objeto de conocer, sin pérdida de tiempo, las opiniones de los Agentes del Sector.

4.11.- Reacciones del Parlamento Europeo al Libro Verde de las infraestructuras, de abril de 1995.

El Parlamento Europeo tuvo ocasión de pronunciarse acerca de la primera parte del Libro Verde de las Infraestructuras en una resolución aprobada el 7 de abril de 1995²⁰⁸.

El contenido de este documento coincidía en muchos puntos con el texto de la Resolución de 30 de noviembre de 1994 acerca de la Comunicación de la Comisión sobre la Sociedad de la Información y, en líneas generales, su opinión era favorable a la realización de las propuestas de la Comisión de llevar a cabo la liberalización del sector antes de 1998.

Por lo que se refiere a las posibles consecuencias de este proceso el Parlamento se mostraba preocupado por la incidencia en el empleo así como por las consecuencias en las regiones menos favorecidas. No obstante hay que destacar que introducía, por primera vez, una leve nota discordante expresada del siguiente modo:

“ 8.- Expresa su inquietud por la Resolución del Consejo de 22 de diciembre de 1994, relativa a los principios y al calendario de la liberalización de las infraestructuras de telecomunicación y pone en entredicho la indole y validez de tal instrumento, que en ningún caso puede considerarse vinculante para las demás Instituciones comunitarias; pide a la Comisión y al Consejo que se comprometan a que en adelante el Parlamento disponga de la oportunidad de comentar cualquier proyecto de resolución del Consejo sobre asuntos de la competencia de la U.E. antes de su aprobación por el Consejo ”

En nuestra opinión el Parlamento reaccionó tarde, con muy poca fuerza y de manera tremendamente contradictoria. Por un lado su actitud continuó siendo enormemente permisiva y en la línea con las actuaciones de la Comisión aunque por otro el Parlamento reclamó más protagonismo y en concreto la utilización de su poder de Codecisión en las Resoluciones del Consejo que afectaran a las telecomunicaciones.

Como veremos más adelante, la Comisión hizo caso omiso a cualquiera de las opiniones del Parlamento salvo aquellas que le eran favorables. La lectura que hizo la Comisión de esta Resolución fue, como cabría esperar, interesada calificándola sencillamente de *“strongly supportive of the principles of liberalization”*²⁰⁹.

En este documento el Parlamento pedía a la Comisión que presentara una propuesta relativa a la creación de una “Autoridad Europea de Telecomunicaciones” tal como había indicado ya en su Resolución de noviembre de 1994.

Por lo que se refiere a la segunda parte del Libro Verde la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial elaboró su informe en la línea de los anteriores que fue adoptado por el Parlamento con fecha 19 de Mayo de 1995.

²⁰⁷ A4-0111/95. Informe sobre el Libro Verde de las infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable (Parte II). Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial. Parlamento Europeo, 15 de mayo de 1995

²⁰⁸ A4-0063/95. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Primera Parte del Libro Verde de las Infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable. Estrasburgo, 7 de abril de 1995

²⁰⁹ COM(95) 158. Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre las Consultas realizadas acerca del Libro Verde de las Infraestructuras de Telecomunicación y las redes de televisión por cable. Bruselas, 3 de mayo de 1995

De este documento mencionamos un punto que no deja de resultar curioso como manifestación de la actitud contradictoria de tan Alta Institución. Al referirse al Servicio Universal el Parlamento decía:

“5.- Considera que las fuerzas del mercado por sí solas no facilitarán la cobertura necesaria de la totalidad de la Unión ni proveerán los servicios socialmente más beneficiosos y pide que se realicen inversiones públicas para lograr la masa crítica en las nuevas tecnologías y aplicaciones”.

Personalmente estamos convencidos de la justeza de la apreciación del Parlamento Europeo pero opinamos que quizás debió haberla manifestado mucho antes cuando todavía había capacidad de reacción o, simplemente, cuando hubiera podido ponerse como condición de alguna de las actuaciones de la Comisión en el proceso de liberalización del sector.

4.12.- La Reunión Ministerial del G-7, de febrero de 1995

Los días 24 Y 25 de febrero tuvo lugar en Bruselas, organizada por la Comisión Europea, la reunión ministerial del G-7 dedicada a La Sociedad de la Información. A esta reunión también asistió como invitado el Presidente del Parlamento Europeo. La celebración de esta reunión tuvo su origen en una decisión tomada en la cumbre económica del G-7 de Nápoles los días 8 al 10 de julio de 1994.

En una primera aproximación puede parecer sorprendente que la propia Comisión aceptara una injerencia de los siete Estados más desarrollados del mundo en asuntos internos de la Unión Europea de tanta transcendencia como la definición de su futura política de telecomunicaciones y ciertamente. La explicación nos parece sencilla: hacía ya tiempo que la Política de Telecomunicaciones había dejado de ser un asunto interno de la Unión Europea.

Del conjunto de documentos de la reunión merecen la pena destacar dos en particular: el discurso del vicepresidente de Estados Unidos Al Gore y la presentación del comisario Van Miert.

En su intervención el vicepresidente Gore estableció un nexo entre pasado y futuro, entre la conferencia de la UIT sobre Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones celebrada en Buenos Aires en marzo de 1994 y la terminación de las Negociaciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de abril de 1996. Hay que recordar que fue en Buenos Aires donde Al Gore introdujo el concepto de Infraestructura Global de la Información (GII).

Por lo que se refiere a las relaciones bilaterales con los Estados Unidos su vicepresidente indicó claramente que tras la reforma legal en marcha el mercado de telecomunicaciones quedaría abierto a empresas procedentes de países que tuvieran igualmente abiertos sus propios mercados.

Al final de su intervención el vicepresidente Gore con la siguiente frase devolvió al Grupo Bangemann el guiño que este le había hecho algunos meses antes:

“Our purpose in meeting here together is to advance our common goal of a Global Information Infrastructure that bring to all countries the benefits of a Global Information Society” (el subrayado es nuestro)

Por su parte, el comisario Van Miert rindió cuentas a los ministros del G7 sobre la situación del desarrollo de la política de telecomunicaciones de la Unión Europea en el camino hacia su completa liberalización, dejando claro que la Comisión iba a cumplir con su compromiso²¹⁰.

En esta reunión se tomó la decisión de lanzar un Plan de Acción consistente en la ejecución de conjunto de proyectos de aplicaciones.

²¹⁰ Van Miert, K. Discurso del Comisario Van Miert en la reunión ministerial del G7. Bruselas, 25 de febrero de 1995

4.13.- La Comunicación de la Comisión sobre las consultas realizadas acerca del Libro Verde de las Infraestructuras, de mayo de 1995

Con fecha 3 de mayo de 1995 la Comisión presentó la Comunicación titulada: Consulta sobre el Libro Verde de las Infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable.

Como en ocasiones anteriores, la Comisión resumió los resultados del proceso de consulta y presentó sus propias conclusiones.

En su documento, la Comisión indicaba que había encontrado un consenso generalizado en la mayoría de las acciones propuestas en su Libro Verde. Igualmente indicó que había encontrado división de opiniones en los puntos siguientes:

- Camino a seguir para la liberalización de las Infraestructuras.
- Método para la estimación del coste y financiación del Servicio Universal
- Criterios para la aplicación de la ONP
- Método para la estimación de los costes de interconexión
- Criterios para la concesión de licencias, en particular en infraestructuras y servicios transeuropeos.
- Criterios para compartir los recursos escasos, tales como numeración, frecuencias y derechos de paso.

Posiblemente en el primer punto de esta lista la Comisión incluía la opinión que le hizo llegar el Comité Paritario de Telecomunicaciones formado por representantes de “empleados y empleadores” de los operadores de telecomunicaciones. Se trataba de una opinión muy dura en la que se pide que la Comisión se abstenga de cualquier liberalización anticipada de las infraestructuras antes de queden resueltas las cuestiones planteadas en el Libro Verde, en particular las relativas a los aspectos sociales, y que no se han incluido en el marco de la liberalización, de acuerdo con el espíritu de la Resolución del Consejo, de 17 de noviembre de 1994²¹¹.

La propuesta de la Comisión para finalizar el proceso de apertura a la competencia del sector de las telecomunicaciones aparecía claramente reflejada en el documento que estamos a analizando y constituye el verdadero Programa de Telecomunicaciones de 1995.

En su documento, la Comisión de acuerdo con su lectura de los resultados de la consulta realizada proponía actuar de acuerdo con los criterios que resumimos a continuación.

Por lo que se refiere a la Liberalización, el documento:

- Consideraba la apertura a la libre competencia de las comunicaciones móviles y personales, las redes de cable de TV y las infraestructuras.
- Indicaba que el proceso de liberalización lo realizará la Comisión aplicando la prerrogativa del artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado.
- Establecía que el procedimiento elegido será la realización de sucesivas modificaciones de su Directiva de Servicios 90/388.

Por lo que se refiere a la Armonización, el documento:

- Consideraba necesario proceder a la adaptación de la ONP a las nuevas circunstancias y a la resolución del problema del Servicio Universal.
- Dejaba esta tarea para el resto de las Instituciones comunitarias Consejo y Parlamento
- Establecía que el procedimiento propuesto es la modificación de la Directiva Marco ONP y la adopción de nuevas Directivas, si procede.

²¹¹ Comité Paritaire des Télécommunications. Avis sur le Livre Vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble. Bruxelles. le 14 mars, 1995

Y, por lo que se refiere al resto de las cuestiones, el documento:

- Consideraba que el resto de aspectos que habían venido acompañando a anteriores Programas, tales como: empleo, aspectos sociales y societarios, propiedad intelectual, protección de datos, política audiovisual, no forman parte de los objetivos de las telecomunicaciones.
- Dejaba claro que estas tareas deberán resolverse en coordinación con los responsables de otras Políticas Comunitarias.
- Dejaba claro que el procedimiento elegido es, parece ser, desentenderse de todos estos asuntos y dejarlos definitivamente fuera de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea.

En la Tabla 5.4 aparecen el calendario de las acciones relativas a la liberalización y armonización propuestas en el documento.

TABLA 5.4 PRPUESTA DE CALENDARIO DE ACTUACIÓN HASTA 1998		
Fecha	Liberalización	Armonización
Antes del 31 de julio de 1995	Borrador de modificación de la Directiva de la Comisión 90/388/CEE relativa a las comunicaciones móviles y personales	Posición común sobre la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo de la Directiva ONP de Telefonía Vocal
	Borrador de modificación de la Directiva de la Comisión 90/388/CEE relativa a la liberalización de las Infraestructuras de telecomunicación y los servicios, antes de 1 de enero de 1998	
Antes del 1 de enero de 1996	Adopción de la modificación de la Directiva de la Comisión 90/388/CEE relativa a las redes de televisión por cable	Adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo de la propuesta de Directiva ONP sobre Telefonía Vocal
	Adopción de la modificación de la Directiva de la Comisión 90/388/CEE relativa a las comunicaciones móviles y personales	Propuesta de modificación de las Directivas del Consejo 90/387/CEE (Marco ONP) y de la 92/44/CEE (ONP en las Líneas Alquiladas)
	Adopción de la modificación de la Directiva de la Comisión 90/388/CEE relativa a la liberalización de las Infraestructuras de telecomunicación y los servicios, antes de 1 de enero de 1998	Propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo de una Directiva relativa a la aplicación de los principios de la ONP a las interconexiones de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones.
	Si fuera necesario, propuesta de medidas necesarias para apoyar el cumplimiento de los principios del Tratado (artículos 85 y 86, actuales 105 y 106), en particular en relación con las interconexiones y accesos	Adopción de las propuestas ya realizadas en materia de licencias
		Propuesta de una Decisión del Consejo relativa a la coordinación de licencias en la Unión Europea, sobre servicios PCS sobre satélites
		Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la preparación para un entorno de telecomunicaciones liberalizadas, en particular sobre el servicio universal
	Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a las guías de información y guías de servicios	
Antes del 1 de enero de 1997	Adopción de cualquier medida para garantizar el cumplimiento de los principios del Tratado, en particular los artículos 85 y 86 (actuales artículos 105 y 106)	Adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo de las medidas propuestas más arriba.
Antes del 1 de enero de 1998	Completar la implantación en los Estados miembros de las medidas de liberalización indicadas más arriba, de acuerdo con el calendario adoptado	Completar la implantación en los Estados miembros de las medidas de armonización indicadas más arriba, de acuerdo con el calendario adoptado

Hay que señalar que ni en el documento que estamos analizando ni en el Libro Verde de las Infraestructuras hemos encontrado ninguna mención directa a la creación de una Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones en la Unión Europea como aparecía en otros textos de la Comisión. No obstante queremos llamar la atención acerca del hecho de que, entre las acciones relacionadas con la liberalización, la Comisión proponía la realización de *“las medidas necesarias para apoyar el cumplimiento de los principios del Tratado (art. 85 y 86), en particular en relación con las interconexiones y accesos”*.

Probablemente, la creación de una Autoridad de las características indicadas se pensaba de justificar por la necesidad de disponer de una entidad garante del cumplimiento de los principios de la competencia en el sector de las telecomunicaciones. De ser así, más que una Autoridad Europea de Reglamentación de las Telecomunicaciones, este nuevo ente podría quedar configurado como una Autoridad Europea Reguladora de la Competencia en las Telecomunicaciones, cosa bastante distinta^{212, 213}.

4.14.- La reunión del Consejo de Telecomunicaciones, de junio de 1995

El día 13 de junio de 1995 se reunió el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones con objeto de examinar entre otras cosas la Comunicación de la Comisión relativa al proceso de consulta sobre el Libro Verde de las Telecomunicaciones.

En relación con este asunto el Consejo adoptó Resolución, bastante extensa²¹⁴ en la que se daba por enterado de la presentación del documento de la Comisión y se congratulaba del consenso que la Comisión ha encontrado durante el proceso de consulta. Hay que decir que, en este caso la Comisión no había presentado formalmente al Consejo ninguna propuesta de Resolución.

En el texto de la Resolución que adoptó el Consejo hacía una larga descripción de aquellos elementos que reconoce como claves de la elaboración del futuro marco reglamentario:

- la generalización de la competencia en el conjunto del sector
- el mantenimiento y desarrollo del servicio universal
- el establecimiento de una reglamentación de interconexión
- la garantía de un acceso efectivo a los mercados incluso de terceros países

Igualmente, el Consejo convino en que la puesta en práctica de los elementos clave mencionados en el marco de la Unión Europea requiere la adopción de medidas legislativas, en particular en lo que se refiere a:

- la liberalización del conjunto de servicios e infraestructuras de telecomunicación
- la adaptación de las medidas de la ONP al marco de la competencia
- el mantenimiento y el desarrollo de una oferta mínima de servicios en toda la Unión y la definición de los principios comunes para la financiación del servicio universal
- la elaboración de un marco común para la interconexión de las redes y los servicios
- la aproximación de los regímenes de autorizaciones generales y de concesión de licencias en los Estados miembros.

²¹² Alabau, A. Telecomunicaciones. Gestion privada y control público. Revista BIT, nº 90, febrero 1995. P. 10

²¹³ Concurso abierto para el estudio titulado “Cuestiones reglamentarias y jurídicas asociadas a la creación de una Autoridad reguladora para las telecomunicaciones a nivel de la Unión Europea. DO C 113, de 5 de mayo de 1995. P. 11

²¹⁴ Nota de Prensa 7840/95. Sesión nº 1854 del Consejo de Telecomunicaciones. Luxemburgo, 13 de junio de 1995. Servicio de Prensa. Consejo de la Unión Europea

En relación con lo anterior el Consejo recordaba que todas las acciones que se llevaran a cabo deberían inspirarse en los compromisos de diciembre de 1989.

Como era de esperar el Consejo no hizo ningún comentario acerca del calendario de actuación anunciado por la Comisión en su documento de Consulta y se remontó a los que él mismo había aprobado. En este sentido pidió a la Comisión que de acuerdo con el calendario definido en los Consejos de julio de 1993 y diciembre de 1994, presentara:

“al Consejo y al Parlamento, antes del 1 de enero de 1996 todas las disposiciones legislativas destinadas a establecer el marco reglamentario europeo de las telecomunicaciones destinadas a conseguir la liberalización total del sector”. (el subrayado es nuestro)

La palabra “todas” es la única referencia que hemos encontrado en esta Resolución a la pretensión de la Comisión de utilizar profusamente el artículo 90 (actual artículo 106) para finalizar el proceso de liberalización.

Finalmente, dado que en esa misma sesión, el vicepresidente Brittan había informado acerca de la necesidad de establecer antes del final julio los principios de base para el inicio de las negociaciones del GATS en el marco de la Organización Mundial del Comercio, el Consejo autorizó a que se tomen para tal fin los que se definen en esta Resolución así como los calendarios definidos en los Consejos de julio de 1993 y diciembre de 1994.

Otro de los asuntos abordados por el Consejo fue el relativo la petición que había recibido de la Comisión en relación con su decisión de adoptar una modificación de la Directiva 90/388 relativa a la utilización de las redes de cable de TV para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

El texto de las conclusiones adoptadas en relación con este asunto el Consejo dejaba traslucir su reprobación acerca de la acción emprendida por la Comisión para llevar a cabo algo en lo que se estaba de acuerdo y dado que la Comisión había pedido públicamente la opinión de los Estados miembros, el Consejo invitaba a la Comisión a tener en cuenta las contestaciones recibidas antes de continuar con el procedimiento de aprobación del texto.

En la misma reunión el Consejo adoptó una Resolución relativa al desarrollo de las comunicaciones móviles y personales tomando como base la propuesta recibida de la Comisión en noviembre²¹⁵.

Finalmente, el Consejo, con el voto en contra de Portugal dio su acuerdo a la posición común sobre la nueva propuesta de directiva relativa a la aplicación de la ONP a la telefonía vocal, cuyo análisis dejamos para otra ocasión.

4.15.- La Directiva de Liberalización de las comunicaciones por satélite de octubre de 1994

A finales de 1994 la Comisión había iniciado la nueva etapa de ampliación del catálogo de servicios liberalizados añadiendo las comunicaciones por satélite. El procedimiento elegido fue la modificación del contenido de las Directivas de Servicios y de Terminales.

A pesar de que esta actuación es anterior a los hechos a los que nos estamos refiriendo y, estrictamente, no formaría parte de la estrategia de telecomunicaciones de 1995 creemos que es el momento de hacer mención a la misma dado que, de hecho, inauguró el proceso de las sucesivas modificaciones de las dichas directivas para la consecución de la implantación de la plena competencia en la Unión Europea, antes de 1998.

²¹⁵ COM(94) 492. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la consulta realizada acerca del Libro Verde de las comunicaciones móviles y personales en la Unión Europea. Bruselas, 23 de noviembre de 1994

El 13 de octubre de 1994, la Comisión, utilizando las prerrogativas del artículo 106 del Tratado, adoptó la Directiva 94/46 de la Comisión²¹⁶ por la que se modificaban las Directivas y 90/388/CEE, especialmente en relación con las comunicaciones por satélite.

Hay que recordar que la Directiva de Servicios especificaba que no era de aplicación a las comunicaciones por satélite. Igualmente, la Directiva de Terminales era de aplicación estrictamente a los equipos terminales con independencia de la red a la que pudieran estar conectados pero no al conjunto de los equipos de las estaciones terrenas para las comunicaciones por satélite.

No obstante, como consecuencia de lo previsto en la estrategia de telecomunicaciones de 1987, la Comisión había iniciado un proceso de análisis del desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de comunicaciones por satélite mediante la publicación, en noviembre de 1990, de un Libro Verde específico²¹⁷ pocos meses después de la adopción de la directiva de Servicios. En este documento la Comisión analizaba el estado de la reglamentación de las comunicaciones por satélite planteaba la necesidad de elaborar un programa para el desarrollo del mercado única a este tipo de comunicaciones.

Como en situaciones similares se llevó a cabo un proceso de consulta al sector como resultado del cual la Comisión elaboró el correspondiente informe de conclusiones. El Consejo en su reunión de 4 de noviembre de 1991²¹⁸ analizó la propuesta de la Comisión y en la que mantuvo los días 18 y 19 de diciembre de ese mismo año²¹⁹ aprobó una Resolución por la que daba su consentimiento a los objetivos generales propuestos por la Comisión e invitaba a la misma a presentar propuestas de medidas concretas para abrir a la competencia este sector del mercado de las telecomunicaciones.

Una vez contó con la aprobación del Consejo, la Comisión elaboró y aprobó un proyecto de Directiva que no iba a tramitar por el procedimiento ordinario sino que iba a consistir en la introducción de modificaciones en sus propias directivas de servicios y terminales ya mencionadas. Dado que la Comisión ya contaba con la aprobación del Consejo se limitó a consultar este documento con el Parlamento²²⁰ y el Comité Económico y Social²²¹ quienes dieron su opinión favorable a la propuesta de la Comisión. A partir de ese momento la Comisión pudo hacer pública su Directiva.

En este documento, por lo que se refiere a la Directiva de Terminales, la nueva Directiva introducía, entre otras cosas, la siguiente modificación:

“Art. 1.- Se consideraran también como terminales los aparatos de las estaciones terrenas de comunicaciones por satélites”.

Como consecuencia de esta modificación quedaban abiertos a la competencia el conjunto de equipos de las estaciones terrenas de telecomunicaciones.

Por lo que se refiere a la Directiva de Servicios se modificaba, entre otras cosas, las restricciones para su aplicación en los siguientes términos:

²¹⁶ Directiva 94/46 de 13 de Octubre de 1994 por la que se modifican las Directivas 88/301/CEE y 90/388/CEE especialmente en relación con las comunicaciones por satélite. DO L 268, de 19 de octubre de 1994. P. 15

²¹⁷ COM(90) 490. Libro Verde sobre un planteamiento común en el campo de las comunicaciones por satélite. Bruselas 20 de noviembre de 1990

²¹⁸ Nota de Prensa 8944/91 de la reunión del Consejo de Telecomunicaciones, Bruselas 4 de noviembre de 1991

²¹⁹ Nota de Prensa nº 10391/91, de la reunión del Consejo de Telecomunicaciones. Bruselas 18 y 19 de diciembre de 1991

²²⁰ Dictamen del Parlamento Europeo sobre la Propuesta de Directiva de la Comisión por la que se modifican las Directivas 88/301/CEE y 90/388/CEE en relación a las comunicaciones por satélite. DO C 128, de 9 de mayo de 1994.

²²¹ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Propuesta de Directiva de la Comisión por la que se modifican las Directivas 88/301/CEE y 90/388/CEE en relación a las comunicaciones por satélite. DO C 195, de 18 de julio de 1994.

“Atr. 1.- La presente Directiva no se aplicará al servicio telex ni a las radiocomunicaciones móviles”.

Por supuesto, el artículo 2 de la Directiva continuaba indicando claramente que su aplicación excluía al servicio de telefonía vocal.

Así pues, con estas modificaciones se iniciaba la aplicación de la libre competencia a otros servicios de los inicialmente previstos y se llevaba a cabo directamente por la Comisión, haciendo uso de las prerrogativas del artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado. Con esta actuación se inauguraba lo que iba a ser el procedimiento a seguir para la implantación de la Plena competencia en el sector, como podremos ver a continuación.

4.16.- La Directiva de liberalización de las infraestructuras de las redes de televisión por cable, de octubre de 1995

Una de las primeras disposiciones adoptadas en cumplimiento de los objetivos de la estrategia de 1995 fue la Directiva por la que se abrió a la competencia las redes de televisión por cable para la prestación de servicios ya liberalizados.

El 28 de marzo de 1995 antes de presentar el documento de conclusiones acerca de la consulta sobre el Libro Verde de las Infraestructuras la Comisión publicó en el Diario Oficial el anuncio de su proyecto de Directiva acerca de la utilización de las redes de TV por cable para la prestación de servicios de telecomunicaciones²²². Se trataba de introducir una modificación en la Directiva de la Comisión 90/388/CEE utilizando, evidentemente, la prerrogativa del artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado. La esencia de esta propuesta de Directiva era adelantar al 1 de enero de 1996 la liberalización de las infraestructuras de TV por cable para aquellos servicios ya en libre competencia.

Como hemos comentado anteriormente el Consejo se hizo eco de este anuncio en su reunión de junio de 1995 invitando a la Comisión a tener en cuenta las propuestas que pudiera recibir de los Estados miembros.

En relación con esta propuesta de Directiva, el Parlamento Europeo emitió un dictamen²²³ en el que, pese a mostrar su acuerdo de principio, se opuso a las intenciones de la Comisión.

Al final de este inhabitual período de consulta, la Comisión adoptó su Directiva 95/51, el 18 de Octubre de 1995 en unos términos idénticos, en lo esencial, a los de su propuesta²²⁴. Las modificaciones que se introducen en la Directiva 90/388/CEE afectan básicamente al contenido del artículo 4 al que se le añade el siguiente texto:

“ Art. 1.2.- Los Estados miembros:

- suprimirán todas las restricciones al suministro de capacidad de transmisión a través de redes de TV por cable y autorizarán la utilización de las redes por cable para la prestación de servicios de telecomunicación distintos de los de telefonía vocal.

²²² 95/C 76/06. Anuncio de la Comisión relativo a un proyecto de directiva por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE relativa a la supresión de las restricciones a la utilización de las redes de televisión por cable para la prestación de servicios de telecomunicaciones. DOCE C 76/8. de 28 de marzo de 1995.

²²³ Resolución del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Directiva de la Comisión por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE relativa a la supresión de las restricciones a la utilización de las redes de TV por cable para la prestación de servicios de telecomunicación. DOCE C 166, de 3 de julio de 1995.

²²⁴ Directiva 95/51 de la Comisión, de 18 de Octubre de 1995 por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE relativa a la supresión de las restricciones a la utilización de las redes de TV por cable para la prestación de servicios de telecomunicación. DOCE. L 256, de 26 de octubre de 1995. P. 49

- garantizarán que la interconexión de las redes de TV por cable con la red pública de telecomunicaciones sea autorizada para este fin, en particular, la interconexión con las líneas arrendadas, y que se supriman las restricciones a la interconexión directa de las redes de TV por cable por parte de los operadores de televisión por cable.

Art- 4.- La presente directiva entrará en vigor el 1 de enero de 1996”.

Esta claro que con esta directiva se iniciaba la aplicación del contenido de la estrategia de telecomunicaciones de 1995, tal cual estaba previsto.

Pero no todo el mundo opinaba de la misma manera en particular los gobiernos de Portugal y España que meses después presentaron un recurso ante el Tribunal de Justicia. Portugal, reclamaba la aplicación de un periodo transitorio para la entrada en vigor de la Directiva y protestaba contra la obligación de su aplicación el 1 de enero de 1996.

En su recurso, España²²⁵, solicitaba que se suprimiera el segundo guión del artículo 1.2 transcrito más arriba argumentando dos motivos fundamentales:

“Incompetencia de la Comisión: no se trata de una especificación de obligaciones ya existente en el apartado 1 del art. 90, sino de una nueva obligación de liberalización fuera del marco reglamentario existente en ese momento...”

Desviación de poder: al imponer la interconexión directa de las redes de TV por cable, la Comisión está efectuando realmente una armonización con violación de los principios de equilibrio institucional...”

Una vez entrada en vigor la libre competencia la Comisión adoptó una nueva Directiva²²⁶ en relación con la televisión por cable por la que establecía que los operadores con posición dominante en el mercado de la telefonía estaban obligados a segregar en entidades jurídicas independientes sus actividades en el sector del cable, si las tuvieran.

4.17.- La Directiva de liberalización de los servicios de comunicaciones móviles, de enero de 1996

En nuestra opinión, el tratamiento que las Instituciones Europeas y los Estados miembros han dado a las comunicaciones móviles ha sido modélico y constituye, sin lugar a duda, una de las claves del éxito del GSM.

Las telecomunicaciones móviles estuvieron explícitamente excluidas del campo de aplicación de la Directiva 90/388. Mientras tanto la Comisión llevaba a cabo un proceso de análisis con la publicación de un Libro Verde así como de las conclusiones del proceso de consulta al sector a los que nos hemos referido anteriormente. En dicho documento la Comisión proponía al Consejo, entre otras cosas, la siguiente:

“ Antes del 1 de enero de 1996:

- Aplicar plenamente las normas de competencia del Tratado y, en caso necesario, modificar la Directiva 90/388/CEE a fin de suprimir todos los derechos exclusivos y especiales del sector”

²²⁵ Asunto C-11/96. Recurso interpuesto el 18 de enero de 1996 contra la Comisión de las Comunidades Europeas por el Reino de España. DOCE C 95/5, de 30 de marzo de 1996.

²²⁶ Directiva 1999/64 de la Comisión de 23 de junio de 1999 por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE con objeto de garantizar que las redes de telecomunicaciones y de televisión por cable propiedad de un único operador sean entidades jurídicas independientes DO L 175 de 10 de julio de 1999. P. 39

Como hemos indicado anteriormente el Consejo de Ministros en su reunión de junio de 1995 había examinado la propuesta de la Comisión y se mostraba, en principio, ampliamente de acuerdo con su contenido. Como en ocasiones anteriores, el Consejo en su Resolución²²⁷:

“ INVITA a la Comisión a proponer al Parlamento y al Consejo las medidas necesarias para la realización de los objetivos prioritarios así como las principales acciones complementarias identificadas”

Una vez más el Consejo daba su opinión acerca de que deben de ser los órganos democráticos y representativos los que deben de tomar las decisiones en este asunto opinión que, por supuesto, no compartía la Comisión que estaba dispuesta a utilizar de nuevo las prerrogativas del artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado y abrir a la competencia las comunicaciones móviles mediante una modificación de la Directiva de Servicios.

Tal fue así que apenas dos meses más tarde en agosto de 1995 la Comisión publicó su proyecto de Directiva²²⁸ y consultó oficialmente al Parlamento quien adoptó una Resolución²²⁹ al respecto. No merece la pena entrar aquí en los detalles de este documento que fue favorable a las propuestas de la Comisión.

Finalmente, se publicó en el Diario Oficial la Directiva 96/2 de la Comisión de 16 de enero de 1996 por la que se modifica la Directiva 90/388 en relación con las comunicaciones móviles y personales²³⁰ cumpliendo así los objetivos previstos de abrir a la libre competencia las comunicaciones móviles.

Dado que se trató de una modificación de la Directiva de Servicios el nuevo texto dió una nueva redacción al artículo 1.2 que queda como sigue:

“2.- La presente Directiva no se aplicará al telex”

Pero la Directiva introdujo otras disposiciones entre las que cabe destacar:

- Prohibición a los Estados miembros de limitar el número de licencias cuando existan frecuencias disponibles
- Autorización a los operadores de comunicaciones de servicios móviles a implantar sus propias infraestructuras
- Garantía de interconexión de las redes móviles con las redes públicas de telecomunicaciones

Y también en este caso España presentó un recurso contra la Comisión ante el Tribunal de Justicia²³¹. España se oponía a determinadas medidas adoptadas alegando al igual que en el caso de las redes de TV por cable:

- Incompetencia de la Comisión para adoptarlas
- Desviación de poder, por utilizar el artículo 90 (actual artículo 106) para incorporar modificaciones substanciales sin respeto ni del reparto de competencias entre Instituciones y Estados miembros.

²²⁷ Resolución del Consejo de 29 de junio de 1995 relativa a los nuevos desarrollos de las comunicaciones móviles y personales en el seno de la Unión Europea. DO C 188 de 22 de julio de 1995. P. 2

²²⁸ Proyecto de Directiva de la Comisión por la que se modifica la Directiva 90/388 en relación con las comunicaciones móviles y personales. DO C 197 de 1 de agosto de 1995

²²⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Proyecto de Directiva de la Comisión por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE en relación con las comunicaciones móviles y personales. DO C 17, de 22 de enero de 1995

²³⁰ Directiva 96/2 de la Comisión, de 16 de enero de 1996 por la que se modifica la Directiva 90/388 en relación con las comunicaciones móviles y personales. DO L 20/59, de 26 de enero de 1996

²³¹ Asunto C-123/96. Recurso interpuesto el 17 de abril de 1996 contra la Comisión de las Comunidades Europeas por el Reino de España. DOCE C 180/19, de 22 de junio de 1996

4.18.- La Directiva de liberalización de las infraestructuras y la implantación de la plena competencia, de marzo de 1996

Finalmente, el 13 de marzo de 1996, la Comisión adoptaba su Directiva 96/19²³² por la que se modificaba la Directiva 90/388 en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones.

Se trataba del último acto legislativo que por el que quedaban definitivamente abiertas a la competencia todos los mercados de servicios de telecomunicaciones incluida la telefonía vocal, y el telex. Igualmente se suprimían todos los derechos exclusivos relativos a las infraestructuras.

Como venía siendo habitual en los casos comentados en los apartados anteriores la Comisión publicó un proyecto de Directiva²³³ en octubre de 1995 y lo sometió a consulta pública.

El Parlamento adoptó una Resolución²³⁴ en la que manifestaba apoyo a la propuesta de la Directiva de la Comisión con algunas matizaciones y hacía sugerencias de enmiendas de las cuales alguna fue aceptada por la Comisión.

Por su parte, el Consejo había tratado esta cuestión en su primera reunión después de la publicación de la propuesta de la Comisión²³⁵, por cierto durante la presidencia española. Hay que decir que las decisiones que proponía adoptar la Comisión no le eran en absoluto ajenas entre otras cosas porque habían sido objeto de acuerdo político meses atrás, tanto la liberalización de la telefonía vocal como la de las infraestructuras, ambas a partir del 1 de enero de 1998, con las excepciones conocidas.

No obstante, dado que la opinión de sus miembros no era unánime, el Consejo pidió a la Comisión que tuviera en cuenta las propuestas que pudieran llegarle de los Estados miembros. Igualmente, el Consejo a la vista de las propuestas que la Comisión introducía en esta Directiva y que hacían referencia a asuntos claramente de armonización que eran de su competencia, pidió a la Comisión que sea respetuosa con las competencias del Consejo y el Parlamento.

Del texto de la Directiva adoptada por la Comisión merece la pena destacar lo siguiente:

“Art. 1.2. El artículo 2 se substituirá por el texto siguiente.

1. Los Estados miembros suprimirán todas aquellas medidas que otorguen:

a) derechos exclusivos de prestación de servicios de telecomunicaciones, incluidos la creación y suministro de redes de telecomunicaciones necesarias para la prestación de dichos servicios, o

b) derechos especiales que, con arreglo a criterios que no sean objetivos, proporcionales y no discriminatorios, limiten a dos o más el número de empresas autorizadas a prestar tales servicios de telecomunicaciones o a crear o suministrar tales redes, o

c) derechos especiales que, con arreglo a criterios que no sean objetivos, proporcionales y no discriminatorios, designen a varias empresas que compitan entre sí para prestar tales servicios de telecomunicaciones o crear o suministrar tales redes.”

²³² Directiva 96/19 de la Comisión, de 13 de marzo de 1996 por la que se modifica la Directiva 90/388 en lo relativo a la instauración de la Plena competencia en los mercados de telecomunicaciones. DO L 74, de 22 de marzo de 1996. P. 13

²³³ Comunicación de la Comisión sobre un proyecto de Directiva por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE en lo relativo a la apertura de los mercados de servicios de telecomunicaciones a la competencia. DOCE C 263, de 10 de octubre de 1995. P. 6

²³⁴ Resolución del Parlamento Europeo sobre un proyecto de Directiva por la que se modifica la Directiva 90/388 en lo relativo a la apertura de los mercados de servicios de telecomunicaciones a la competencia. DO C 65, de 4 de marzo de 1996

²³⁵ Comunicado de Prensa nº 12025/95. Reunión del Consejo de Ministros de Telecomunicaciones. Bruselas 27 de noviembre de 1995

Hay que señalar que en esta Directiva la Comisión además de suprimir los derechos especiales y exclusivos adoptó una serie de medidas relativas, entre otras, a la concesión de licencias, interconexión, servicio universal, numeración y derechos de paso. Se trataba de aspectos específicos de la armonización de las telecomunicaciones. A pesar de todo lo anterior, la Comisión en la que iba a ser su última Directiva de acuerdo con las prerrogativas del artículo 90 (actual artículo 106) no resistió a la tentación de ocuparse de estos asuntos cuya reglamentación competía al Consejo y al Parlamento.

En la larga lista de considerandos que precede al texto de la Directiva la Comisión se esforzó en poner de manifiesto que todos los asuntos mencionados anteriormente: licencias, interconexión, servicio universal, numeración y derechos de paso, podrían quedar reminiscencias de la etapa del monopolio que podrían incidir sobre el desarrollo de la plena competencia; en ese sentido es cierto que quedarían afectados por el punto 1 del Artículo 90 del Tratado en el que se prohíbe a los Estados miembros adoptar o mantener medidas contrarias a las reglas del Tratado.

No obstante lo que podría ser discutible sería la necesidad de la intervención de la Comisión en estos asuntos de acuerdo con la prerrogativa del apartado 3 de dicho artículo. Por supuesto la Comisión opinó que debía hacerlo y lo hizo.

En nuestra opinión, la Comisión al incluir en el texto de su Directiva medidas que afectaban a la política de Armonización y al desarrollo de la ONP puso de manifiesto una tremenda desconfianza hacia la capacidad del Parlamento y del Consejo de resolver estos asuntos de manera conveniente en el marco de sus competencias. Con esto queremos únicamente señalar que la Comisión estuvo hasta el último segundo dispuesta a que no se escapara nada de lo fundamental relativo a las nuevas reglas por las que se iba a regir el mercado de las telecomunicaciones

Entre las medidas adoptadas por la Comisión merece la pena destacar una que hacía referencia al Servicio Universal. Mientras estaba abierto el proceso de discusión acerca de cual debía ser el alcance de este servicio la Comisión zanjó la polémica de manera contundente. Veámoslo.

En el artículo 1 se daban las siguientes definiciones:

“- red pública de telecomunicaciones: una red de telecomunicaciones utilizada entre otras finalidades, para prestar servicios públicos de telecomunicaciones

- servicio público de telecomunicaciones: un servicio de telecomunicaciones accesible al público”

En el artículo 3 se establecía que:

“ En lo que respecta a los servicios de telefonía vocal y al suministro de redes públicas de telecomunicaciones, los Estados miembros,....., notificarán a la Comisión... todo procedimiento de licencia o de declaración que tenga por objeto el cumplimiento:

- de las exigencias esenciales

- de las normas comerciales...

- de las obligaciones financieras relativas al servicio universal...

.....

En su totalidad, estas condiciones formarán un conjunto de especificaciones de servicio público....

.....

Por lo que se refiere a los servicios de conmutación de datos por paquetes o por circuitos, los Estados miembros suprimirán el conjunto de las especificaciones de servicio público adoptadas.....

Y en el artículo 4 quarter se decía:

“las obligaciones del servicio universal.....deberán:

a) aplicarse exclusivamente a empresas que suministren redes públicas de telecomunicaciones”

Habría que reconocer que la redacción de este último párrafo es, ciertamente, ambigua y quizás se entienda mejor si explicamos su génesis.

En la propuesta de Directiva presentada por la Comisión el texto de esta frase era el siguiente:

“las obligaciones del servicio universal.....deberán:

a) aplicarse exclusivamente a las empresas que suministren servicios de telefonía vocal o redes públicas de telecomunicaciones.”

A simple vista se puede reconocer que las intenciones de la Comisión no dejaban ningún lugar a duda acerca del alcance de las obligaciones del servicio universal.

Esta limitación no gustó al Parlamento Europeo el cual en su Resolución propuso una redacción alternativa en los siguientes términos:

“las obligaciones del servicio universal.....deberán:

a) aplicarse a todas las empresas que suministren servicios o redes de telecomunicaciones.

El texto propuesto por el Parlamento no solo no limitaba las obligaciones del servicio universal a los servicios de telefonía vocal sino que ni siquiera exigía el requisito de que la red sobre la que se prestara tuviera la ambigua calificación de red pública de telecomunicaciones.

Al final la Comisión admitió maquillar su propuesta original para dejarla con un contenido prácticamente equivalente. En definitiva, la Comisión tomó en solitario la decisión de limitar las obligaciones del servicio universal evitando, que era de lo que se trataba, que el alcance de dichas obligaciones pudiera ser fijado por el Consejo en alguna de las Directivas del proceso de armonización de las telecomunicaciones como parte de los trabajos de desarrollo de la ONP.

Como en casos anteriores España presentó un recurso frente al Tribunal de Justicia²³⁶ en contra de la Comisión utilizando los mismos argumentos que había expuesto en sus anteriores recursos: Incompetencia de la Comisión y Desviación de poder de la Comisión para adoptar determinadas medidas contenidas en esta Directiva, en particular las que hacían referencia a los principios de armonización. Solamente hubo otro recurso similar interpuesto por Telecom Italia lo que hace suponer que al resto de los Estados miembros les era indiferente el camino por el que llegara la plena competencia al sector.

4.19.- La separación de los negocios de telecomunicaciones de los de televisión

La digitalización de las redes, la liberalización de las infraestructuras, y las posibilidades de prestación de distintos tipos de servicios a través de las mismas obligó a la Comisión ya en 1999 la adoptar una nueva Directiva²³⁷ que modificaba una vez más a la Directiva 90/388 con objeto de ordenar la separación de los negocios de telecomunicaciones y televisión, y lo hacía en los términos siguientes:

²³⁶ Asunto C-199/96. Recurso interpuesto el 13 de junio de 1996 contra la Comisión de las Comunidades Europeas por el Reino de España. DOCE C 269, de 14 de septiembre de 1996

²³⁷ Directiva 1999/64/CE de la Comisión de 23 de junio de 1999 por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE con objeto de garantizar que las redes de telecomunicaciones y de televisión por cable propiedad de un único operador sean entidades jurídicas independientes. DO L 175. 10 de Julio de 1990

“Los Estados miembros velarán por que ningún organismo de telecomunicaciones explote su red de televisión por cable por medio de la misma entidad jurídica utilizada para su red pública de telecomunicaciones cuando tales organismos:

a) estén bajo el control del Estado miembro de que se trate o goce de derechos especiales, y

b) ocupe una posición dominante en una parte sustancial del mercado común de suministro de redes públicas de telecomunicaciones y servicios públicos de telefonía vocal, y

c) explote, en la misma zona geográfica, una red de televisión por cable con arreglo a unos derechos especiales o exclusivos”

Con esta Directiva quedaba cerrado el proceso de liberalización en vísperas del inicio de la revisión del marco reglamentario del sector a la que nos referiremos más adelante.

4.20.- La utilización por la Comisión del artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado

Como hemos podido ver a lo largo de este documento la Comisión encontró en el artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado la vía para llegar hasta el final en el proceso de liberalización de las telecomunicaciones.

Este procedimiento de excepción fue utilizado por la Comisión en mayo de 1988 para abrir a la competencia el mercado de los terminales y en 1990 para iniciar la apertura del mercado de los servicios.

Posteriormente, las palabras y los hechos de la Comisión dejaron clara su intención de continuar utilizando este procedimiento en todos aquellos casos en los que lo considerara necesario. En ese sentido en los apartados anteriores hemos podido ver que la Comisión fue consecuente con sus propuestas y llevó a cabo el proceso de liberalización haciendo uso de estas prerrogativas especiales.

En nuestra opinión con estas actuaciones la Comisión asumió la responsabilidad de poner en marcha peligrosos circuitos paralelos para la legitimación de decisiones. Así se lo hizo saber el Comité Económico y Social en su resolución de Dictamen de febrero de 1995 acerca del Libro Verde sobre Infraestructuras diciendo claramente que tales prácticas *“constituye un peligroso precedente que podría poner en tela de juicio el proceso democrático de toma de decisiones a nivel europeo”*²³⁸.

No dudamos que la utilización del artículo 90 se ajuste a derecho de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado pero lo que ponemos en duda es que la Comisión estuviera legitimada para aplicar de forma arbitraria esta disposición legal.

En este sentido creemos que merece la pena llamar la atención acerca de lo que podrían ser posteriores usos de este privilegio extraordinario más allá de las Telecomunicaciones. De acuerdo con el texto del artículo 90, da la impresión de que caen dentro del ámbito de su posible aplicación todos aquellos servicios públicos y demás actividades de interés general gestionados por los Estados que pudieran tener algún interés económico. De ser así la Comisión podría tener en el artículo 90 la herramienta para dismantelar, en solitario, lo que todavía queda del Sector Público lo cual nos parece muy grave.

²³⁸ 95/C 110/11. Dictamen del Comité Económico y Social: Europa en Marcha hacia la Sociedad de la Información y la Primera parte del Libro verde de las infraestructuras. Bruselas, 23 de febrero de 1995. DO C 110/37, de 2 de mayo de 1995.

En ese sentido queremos destacar la dura advertencia que el Parlamento ha hecho a la Comisión acerca de la utilización del artículo 90. En su Resolución relativa al Programa de Trabajo de la Comisión para 1995²³⁹, el Parlamento al referirse a los Servicios Públicos dijo lo siguiente²⁴⁰

“id.- que la Comisión solo considere la aplicación del apartado 3 del artículo 90 del tratado en casos excepcionales y tras haber recabado la opinión del Parlamento, y renuncie a su utilización para todas aquellas materias que puedan ser objeto de una directiva”

Igualmente merece la pena señalar que en las Resoluciones que el Parlamento adoptó en relación con las sucesivas propuestas de modificaciones a la Directiva 90/388 que hemos comentado en apartados anteriores se hacía mención explícita a la utilización del artículo 90 en los términos siguientes:

“2.- Recuerda, no obstante, que el procedimiento previsto en el apartado 3 del artículo 90 aun estando justificado como medio para evitar los obstáculos reglamentarios de la competencia, no tiene, sin embargo, por objetivo sustituir los instrumentos legislativos previstos por el Tratado CE, y en particular su artículo 100A, para determinar las reglas de funcionamiento de un sector económico de la Unión.”

A pesar de todo, el Parlamento aceptó en todos los casos el uso que la Comisión hizo de esta prerrogativa.

4.21.- Comentarios a las actuaciones llevadas a cabo a partir de 1995.

Como se puede deducir del contenido de los apartados anteriores la estrategia de 1995 fue también propuesta y ejecutada por la Comisión mucho más si cabe que lo fueron los anteriores.

En este período, y mediante la publicación de las diferentes Directivas de la Comisión que modifican la Directiva 90/388, se dio prácticamente por finalizado el desarrollo legislativo que conducirá a la implantación de la plena competencia a partir del 1 de Enero de 1998.

Quedaba pendiente de resolución la propuesta de la creación de un Autoridad Europea de Reglamentación de las Telecomunicaciones y en ese sentido la Comisión contaba con el resultado de un estudio encargado a una empresa consultora²⁴¹. A día de hoy ya sabemos que este deseo de la Comisión no fructificó por expresa voluntad de los Estados miembros.

Como estaba previsto la Comisión dejó al Consejo y el Parlamento las tareas legislativas relacionadas con la Armonización de las legislaciones nacionales para la prestación de los servicios de telecomunicaciones mediante la readaptación de la Directiva Marco ONP.

5.- CONCLUSIONES

A lo largo de este Capítulo hemos analizado el proceso de liberalización de los mercados de equipos, servicios e infraestructuras de telecomunicación en la Unión Europea.

En los Capítulos siguientes proseguiremos el estudio del resto de los aspectos que caracterizaron el período 1987 – 1998.

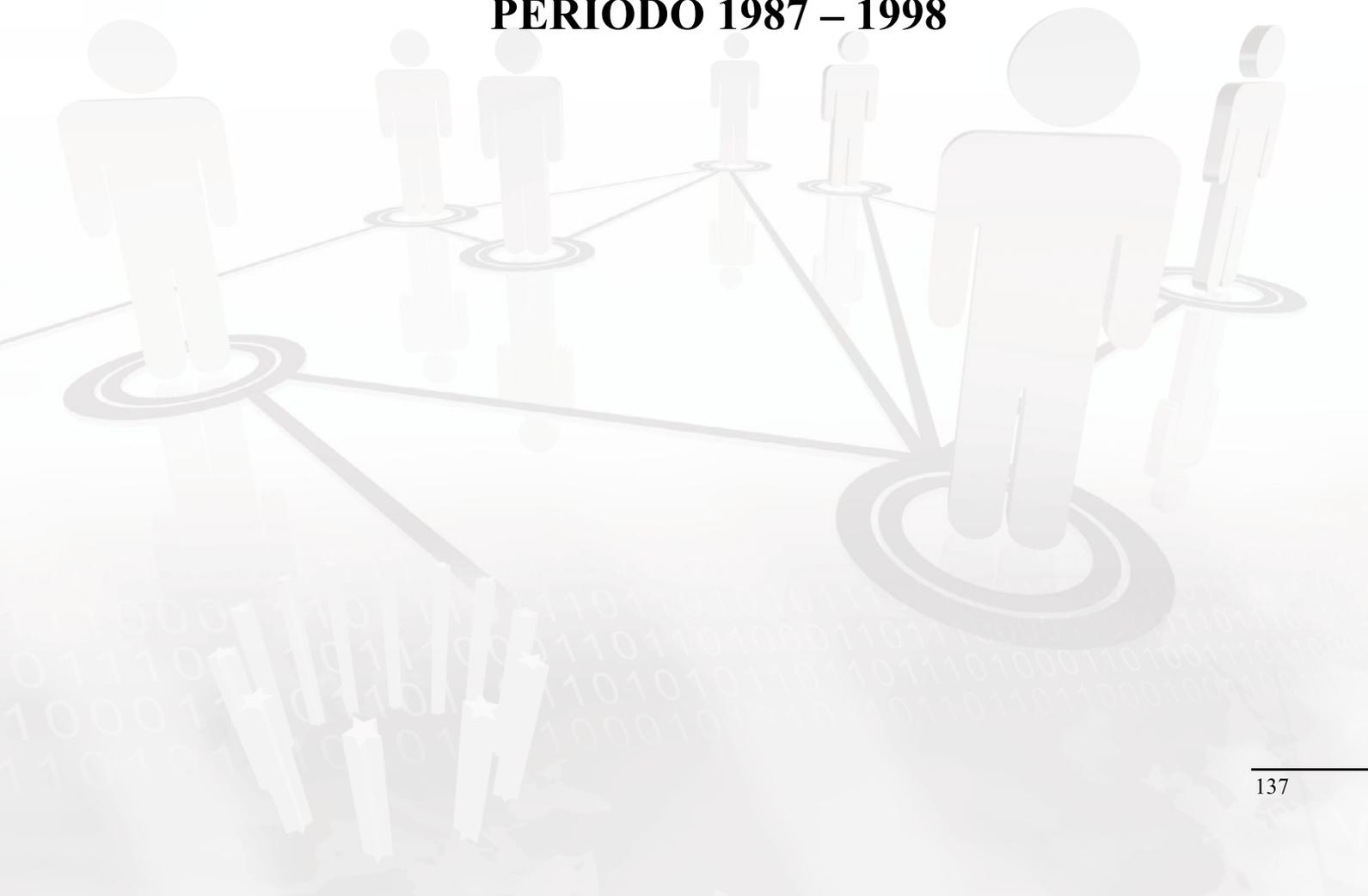
²³⁹ COM(95)26. Programa de Trabajo de la Comisión para 1995. presentada al Parlamento Europeo el 15 de febrero de 1995.

²⁴⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre el programa de trabajo de la Comisión y el Programa legislativo para 1995. Boletín de la Unión Europea. suplemento 1/95

²⁴¹ NERA. Issues associated with the creation of an European Regulatory Authority for telecommunications. Estudio realizado por encargo de la Comisión Europea. 1997

CAPÍTULO 6

EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL PRIMER MARCO REGLAMENTARIO DE LAS TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1987 – 1998



CAPÍTULO 6

EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL PRIMER MARCO REGLAMENTARIO DE LAS TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1987 – 1998

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Capítulo es analizar la forma como se llevó a cabo el proceso de Armonización de las legislaciones de los Estados miembros de la Unión Europea durante el período 1987 – 1998.

A medida que iba avanzando el proceso de Liberalización descrito en el Capítulo anterior fue necesario ir adoptando una serie de medidas reglamentaria que permitieran la correcta prestación de aquellos servicios sometidos a libre competencia y su coordinación con aquellos que todavía estaban sometidos al régimen de monopolio. Este Capítulo es pues complementario al anterior y presenta los acontecimientos acaecidos siguiendo el mismo esquema temporal en el que se produjo la Liberalización de las Telecomunicaciones.

Habrà que recordar de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado las actuaciones de armonización de las legislaciones de los Estados miembros correspondían al Consejo y a partir de la entrada en vigor de Tratado de Maastricht al Consejo y al Parlamento. Así pues se trata de una actividad que se desarrolló de acuerdo con los procedimientos ordinarios de la Unión Europea a diferencia de lo que sucedió durante el proceso de liberalización en que se aplicaron procedimientos extraordinarios como hemos descrito en el Capítulo anterior.

En primer lugar analizaremos el planteamiento inicial del proceso de Armonización tal y como se concibió en la estrategia presentada por la Comisión en 1987.

En segundo lugar seguiremos en detalle la primera etapa del desarrollo de la Directiva de Oferta de Red Abierta – ONP, por la que se iba a regular el proceso de Armonización.

En tercer lugar veremos la incidencia que sobre el proceso de Armonización tuvieron los acontecimientos de 1993.

Y, finalmente, abordaremos el estudio detallado de la etapa final del proceso de Armonización que condujo a la adopción de todas las disposiciones necesarias para hacer efectiva la libre competencia a partir de 1998.

2.- LA ARMONIZACIÓN EN LA ESTRATEGIA DE 1987

2.1.- Planteamiento

Como consecuencia de la aprobación del Acta Única Europea en 1986, la Comisión inició la elaboración de una estrategia Telecomunicaciones que hizo pública en 1987.

En el Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones, la Comisión sentó las bases del proceso de apertura a la libre competencia del sector de las telecomunicaciones centrandose en la liberalización de los mercados de terminales y los mercados de servicios de valor añadido, dejando para más adelante los servicios de voz y las infraestructuras. Igualmente, en este Programa de 1987 se inició el proceso de Armonización de las Telecomunicaciones que iban a ser liberalizadas

Cuando apareció el Libro Verde de 1987 la totalidad de los servicios de telecomunicación se encontraban gestionados en régimen de monopolio por las Administraciones Nacionales de Telecomunicaciones de los Estados miembros cuya influencia en las decisiones de las Instituciones Europeas relativas a las telecomunicaciones era, todavía, importante a través del Consejo.

En un primer momento los desarrollos entorno a la Armonización corrieron a cargo de las estructuras organizativas que todavía se mantenían como resultado de la estrategia acordada entre la Comisión y el Consejo en 1984, es decir del Grupo de Altos Funcionarios de Telecomunicaciones (SOG-T) y su Grupo de Análisis y Prospectiva (GAP). Fue el GAP el que sentó las primeras bases del proceso de la armonización de las telecomunicaciones en Europa.

Hay que recordar que en el GAP estaban presentes tanto las Administraciones Nacionales de Telecomunicaciones como los Operadores así como otros representantes de la Industria y Usuarios; la presidencia la ostentaba un representante de las Administraciones de Telecomunicaciones mientras que la Comisión mantenía la vicepresidencia además de la secretaría del Grupo.

Cuando en diciembre de 1988 la Comisión anunció la presentación al Consejo de una propuesta de Directiva que regulara el desarrollo de la Oferta de Red Abierta – ONP, paralizó cualquier avance de los trabajos de GAP. Posteriormente acabaría prescindiendo de su colaboración en el proceso de armonización. Este período culminó con la aprobación de la Directiva 90/387/CEE, de 28 junio de 1990, también conocida como Directiva Marco ONP y la definición de los nuevos criterios para la colaboración entre Estados miembros y Comisión en estos asuntos.

Para llevar a cabo el desarrollo de la Directiva Marco se creó el Comité ONP. En este Comité están presentes únicamente la Comisión y las Administraciones de Telecomunicación de los Estados miembros. La presidencia y la secretaría corresponden a la Comisión y su carácter es consultivo y de apoyo a la propia Comisión, última responsable del desarrollo de la ONP.

Finalmente, con objeto de darle cabida al resto de las partes interesadas en el proceso de armonización, se creó una Plataforma de Coordinación y Consulta ONP - también conocida como ONP-CCP, con presencia de operadores, industriales y usuarios, cuya misión iba a ser la de canalizar los contactos con el sector de telecomunicaciones, previstos en la Directiva Marco ONP. La Comisión había conseguido hacerse con el control del proceso así como de los instrumentos para llevarlo a cabo.

2.2.- El principio de Oferta de Red Abierta en el Libro Verde de junio de 1987

Como ya es sabido, en junio de 1987, la Comisión presentó el Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones²⁴².

El Libro Verde, en su apartado 4.2.3 se refiere al proceso de armonización en los siguientes términos:

"Si se desea evitar una serie de contenciosos y prolongados conflictos,..., la Comunidad tendría que fijar unos principios comunes por los que las Administraciones de Telecomunicaciones tendrían que regirse a la hora de proporcionar la infraestructura de la red a usuarios y proveedores de servicios en competencia, especialmente en el caso de oferta internacional".

"La transición hacia un mercado comunitario de servicios en competencia podría, por lo tanto, acelerarse de forma considerable con directivas comunitarias sobre la oferta de red abierta".

"Estas directivas tendrían que establecer claramente las condiciones de acceso que impondrían las administraciones de telecomunicaciones a los proveedores de servicios internacionales para hacer uso de la red, por lo que respecta, por lo menos, a tres "estratos":

- interfaces técnicas.
- los principios de tarificación, y en particular la tarificación separada, de las capacidades "portadoras" y "de valor añadido".
- las restricciones de uso que pueden ser inevitables, de momento, como la reserva de ciertos servicios, por ejemplo telefonía".

Igualmente, una de las diez *Tomás de Postura* propuestas en este documento y que hemos resumido en el Capítulo anterior se refiere concretamente a la ONP de la forma siguiente:

"Toma de Postura E

Definición clara, mediante una directiva comunitaria, de las exigencias generales para la utilización de la red, impuestas por las Administraciones de telecomunicación a los proveedores de servicios en régimen de competencia que incluyan las definiciones referidas a la oferta de la infraestructura de la red.

Ello tendrá que llevar consigo obligaciones claras de interconexión y de acceso impuestas por las Administraciones de telecomunicación a los prestatarios de servicios de otros países, a fin de evitar infracciones al Tratado.

Se necesita llegar a un consenso sobre las normas, las frecuencias y los principios de fijación de tarifas para definir las condiciones generales impuestas al sector en competencia en lo que se refiere a la prestación de servicios. Los detalles de esta directiva sobre la oferta de una red abierta a los usuarios y proveedores de servicios (Open Network Provision - ONP) deberían prepararse de acuerdo con los Estados miembros, las Administraciones de telecomunicación y las demás partes interesadas, en el marco del Grupo de Altos Funcionarios de Telecomunicaciones (SOG-T)."

Este punto es de enorme importancia para entender el origen de la ONP. De acuerdo con este texto tendrían que ser las Administraciones de Telecomunicación las que deberían imponer las condiciones técnicas y económicas a los nuevos proveedores de servicios de valor añadido a través de las disposiciones de la ONP.

²⁴² COM(87) 290. Libro Verde sobre el desarrollo del Mercado Común de los Servicios y Equipos de Telecomunicación. Bruselas, 30 de Junio de 1987. versión castellana de fecha 16 de diciembre de 1987.

En ese contexto se entiende que, en un primer momento, la propia Comisión encomendara al SOG-T la elaboración de las propuestas que deberían conducir a una Directiva que regulara la aplicación del principio de la ONP. El SOG-T encargó esta tarea a su Grupo de Análisis y Prospectiva (GAP). De este encargo se hace eco la Comisión en su Libro Verde.

Más adelante veremos cómo cuando la Comisión tomó el control del desarrollo de la ONP, prescindió expeditivamente de los servicios del SOG-T y de su Grupo de Análisis y Prospectiva – GAP.

2.3.- Los Trabajos del Grupo de Análisis y Prospectiva.

El Grupo de Análisis y Prospectiva – GAP del SOG-T se reunió a lo largo de la segunda mitad del año 1987 para elaborar los principios básicos de la ONP, de acuerdo con la propuesta del Libro Verde. El GAP elaboró un documento²⁴³, que lleva la fecha de 20 de Enero de 1988, en el que se recogen sus trabajos iniciales y del que merece la pena resaltar algunos párrafos.

En el documento mencionado, el GAP define el concepto de ONP de la forma siguiente:

"La Oferta de Red Abierta tiene como objetivo la creación, en Europa, de un mecanismo mediante el cual, la infraestructura de red, bajo la forma de un número de servicios conmutados y otros servicios de transporte no conmutados, puedan ser ofrecidos por las Administraciones de Telecomunicación a los usuarios y proveedores de servicios en régimen de competencia. La ONP trata de maximizar la utilización de la red y estimular nuevas oportunidades en el campo de los servicios no reservados.

La ONP es el mecanismo:

- *para estimular el desarrollo de los servicios no reservados, proporcionados tanto por las Administraciones de Telecomunicación como por los Operadores Privados de Servicios.*
- *para promover la competencia leal entre las Administraciones de Telecomunicación y los Operadores privados de Servicios, en el mercado de los servicios no reservados.*

La ONP no deberá producir una gradual erosión de la posición actual de las Administraciones de Telecomunicación en el Mercado".

Este último párrafo es muy revelador de lo que se pretendía fueran los objetivos de la ONP.

Por lo que se refiere al contenido de la ONP, el GAP estableció los tres extremos siguientes:

- Interfaces Técnicos.
- Condiciones de Uso.
- Principios Tarifarios.

La inclusión de los Interfaces Técnicos entre los puntos básicos del contenido de la ONP tenía por objeto introducir, por las vía del consenso, la utilización de las Normas Europeas de Telecomunicaciones en el conjunto de las redes de telecomunicaciones de la Comunidad.

Las Condiciones de Uso hacía referencia a compromisos que afectaban a los operadores de redes y servicios regulados por la ONP tales como plazo de entrega de líneas, duración de contratos, calidad del servicio, mantenimiento. Igualmente estas condiciones hacían referencia a compromisos con

²⁴³ GAP. (SOG-T). Informe del Grupo de Análisis y Prospectiva (GAP) sobre la Oferta de Red Abierta (ONP) en la Comunidad. Bruselas, 20 de Enero de 1988.

determinados usuarios de la red, tales como condiciones de reventa de capacidades, condiciones de uso compartido, condiciones de uso por terceros, etc.

Finalmente, los Principios Tarifarios iban orientados a conseguir que los servicios ofrecidos por los operadores privados de telecomunicaciones añadieran un genuino valor a los servicios básicos ofrecidos por las Administraciones de Telecomunicación. La manera propuesta para conseguirlo consistía en que las tarifas que se apliquen sean calculadas con arreglo al coste con objeto de reducir los incentivos de la reventa de servicios básicos.

Por lo que se refiere al desarrollo de la ONP el GAP proponía que se definieran su aplicación a los siguientes campos:

- Acceso a las líneas arrendadas (alquiladas).
- Acceso a las Redes Públicas de Conmutación de Paquetes.
- Acceso a la RDSI.

Igualmente el GAP proponía a la Comisión que se llevara a cabo este proceso en estrecha colaboración con los comités de la CEPT y del recién creado Instituto Europeo de Normas en Telecomunicaciones (ETSI). Igualmente el GAP opinaba que era esencial que en dicho proceso participaran a las Administraciones de Telecomunicaciones, a los Usuarios, a los Operadores Privados de Servicios así como a la Industria.

De la lectura de este documento se desprende que el Grupo de Análisis y Prospectiva trataba de defender al máximo la posición de las Administraciones de Telecomunicaciones frente a los nuevos operadores. El GAP continuaría desarrollando sus trabajos hasta principios de 1989. Mientras tanto la Comisión iba cargándose de argumentos para hacerse con el control de la situación.

2.4.- El Informe sobre la puesta en marcha del Libro Verde, de febrero de 1988 y la Resolución del Consejo, de junio de 1988

Como consecuencia del resultado de la consulta sobre el Libro Verde, el 8 de Febrero de 1988 la Comisión envió al Consejo una Comunicación titulada "Hacia un Mercado Comunitario Competitivo de las Telecomunicaciones. Puesta en Práctica del Libro Verde"²⁴⁴, en la que proponía un programa de actuación que recogía íntegramente las propuestas que figuraban en el Libro Verde. En este documento, la Comisión adoptaba como líneas de actuación las mismas que figuraban en el Libro Verde sin introducir una sola modificación.

Al referirse a la ONP, la Comisión recordaba sus principales objetivos y mencionaba que:

"El GAP ha empezado a definir el enfoque general de dicho concepto".

Durante todo este tiempo, la Comisión quedó a la espera de la invitación del Consejo para proseguir con sus iniciativas.

El 30 de Junio de 1988, el Consejo hizo pública una Resolución en la que prestaba su apoyo global al programa propuesto por la Comisión para el desarrollo del Libro Verde²⁴⁵.

En su Resolución, el Consejo se dirigía a la Comisión en los siguientes términos:

244 COM(88) 48. Puesta en Práctica del Libro Verde del Desarrollo del Mercado Común de los Servicios y Equipos de Telecomunicación. Bruselas, 8 de Febrero de 1988.

245 Resolución del Consejo sobre el desarrollo de los Mercados y Servicios de Telecomunicación de aquí a 1992. Bruselas, 30 de Junio de 1988. DO C 257. 4 de Octubre de 1988 P. 1

"APORTA SU APOYO GLOBAL:

A los objetivos del programa de acción definido en la Comunicación de 9 de febrero..... al tiempo que se mantienen los objetivos de servicio público de las Administraciones de Telecomunicación"

Y refiriéndose a la ONP, el indicaba lo siguiente:

"La definición rápida, mediante Directivas del Consejo, de las condiciones técnicas, de las condiciones de uso y de los principios tarifarios para la Oferta de Red Abierta, ..., es de crucial importancia y está estrechamente ligada con la creación de un mercado común abierto de los servicios de telecomunicación no reservados."

2.5.- La Comunicación de la Comisión relativa al avance en la definición de la ONP, de diciembre de 1988

A partir de ese momento la Comisión tomaría de nuevo la iniciativa y el 13 de diciembre de 1988 envió al Consejo una Comunicación²⁴⁶ titulada "Avance en la definición de la Oferta de Red Abierta" en la que, como veremos, reavivó el proceso de definición de la ONP.

El análisis de esta Comunicación es muy interesante y altamente ilustrativo. A juzgar por su contenido, da la impresión de que la Comisión trataba de tomar un protagonismo inusitado que se manifiesta en detalles como los que destacamos a continuación.

En este documento, la Comisión afirma que:

"La Oferta de Red Abierta se convierte, por tanto, en la idea central del desarrollo de un mercado comunitario de los servicios de telecomunicación."

Y en el punto en el que la Comisión repasaba la evolución del concepto de la ONP desde la publicación del Libro Verde, afirmaba lo siguiente:

"Para garantizar el desarrollo rápido de la ONP el SOG-T encarga a su subgrupo GAP la tarea de elaborar propuestas para la definición y el desarrollo de los principios de la ONP".

Siguiendo lo establecido por la propuesta (de la Comisión) COM(88) 48, la tarea del GAP se centró en las materias más importantes para los proveedores de servicios de Valor Añadido en un mercado abierto.

El Informe del GAP fue aprobado por el SOG-T el 13 de Abril de 1988 y establecía un marco de referencia para la Oferta de Red Abierta"

En estas afirmaciones aparece un problema de cronología que merece la pena resaltar. La fecha de publicación de la Comunicación COM(88) 48, en la que se indicaba la manera en la que iba a ser puesto en práctica el contenido del Libro Verde, fue el 8 de febrero de 1988 mientras que el GAP había fechado su informe el 20 de Enero de 1988. El trabajo del GAP no pudo ser nunca consecuencia de esta propuesta de la Comisión sino que se inició *motu proprio* en cuanto se publicó el Libro Verde.

²⁴⁶ COM(88) 718. Avances en la Definición de la Oferta de Red Abierta. Bruselas, 13 de Diciembre de 1988.

Para cubrir esta ligereza la Comisión utilizó como fecha del informe del GAP la del 13 de Abril de 1988, día de su aprobación por el SOG-T con lo que la secuencia de acontecimientos aparece totalmente coherente aunque no demasiado convincente.

En este documento, la Comisión recogía las propuestas del GAP sobre los posibles contenidos de la ONP pero daba su propia opinión sobre el resto de propuestas de carácter operativo referidas al proceso de desarrollo de la ONP. Asimismo, la Comisión hacía caso omiso a la propuesta de integrar al CEPT en el proceso de definición de la ONP.

Igualmente, la Comisión encargaba al propio GAP la continuación de las tareas de definición de la aplicación de la ONP a los siguientes campos: los servicios públicos de datos por conmutación de paquetes, y a la RDSI. La Comisión no encargó al GAP el estudio de la aplicación de la ONP a las líneas alquiladas indicando que sería la propia Comisión la que se iba a ocupar de elaborar una Directiva sobre este particular, de acuerdo con el mandato recibido del Consejo.

Es público que el GAP, pese a no recibir el mandato de la Comisión, elaboró una Propuesta sobre la Aplicación de la ONP a las Líneas Dedicadas (alquiladas)²⁴⁷ y presentó su propuesta de Aplicación de la ONP a las Redes Públicas de Datos²⁴⁸; el GAP no tuvo tiempo de presentar la propuesta sobre aplicación de la ONP a la RDSI que le había sido solicitada por la Comisión dado que sería substituido en sus funciones por el Comité ONP.

Interpretando el contenido de este documento se observa una clara intención de la Comisión de controlar el proceso de definición de la ONP. La Comisión no ocultó su incomodidad por la presencia y la participación del GAP en este proceso que consideraba suyo.

La Comisión, apoyada por el nuevo Comité ONP, encargó a una empresa consultora un estudio el relativo a la aplicación de la ONP a la RDSI. A partir de ese momento la Comisión acabaría encargando los posteriores estudios de aplicación de la ONP a otros servicios a empresas consultoras externas.

El 15 de diciembre de 1988, dos días después de la aparición del documento que acabamos de analizar²⁴⁹, la Comisión en una Nota de Prensa²⁵⁰ anunció su intención de proceder a la preparación de una propuesta de Directiva del Consejo sobre la ONP y anunciaba la adopción de otra Directiva, por la propia Comisión, por la que iban a quedar abiertos a la competencia los Servicios de Valor Añadido.

Días más tarde, pasadas las fiestas de Navidad, el 5 de enero de 1989 la Comisión presentaría al Consejo una primera propuesta de Directiva relativa a la ONP²⁵¹ y, más tarde, el 1 de agosto de 1989 una segunda²⁵².

Para entonces la Comisión ya se había salido con la suya.

²⁴⁷ GAP (SOG-T). Propuesta del Grupo de Análisis y Previsión (GAP) sobre la Oferta de Red Abierta (ONP) para las líneas dedicadas en la Comunidad. Bruselas, 11 de Enero de 1990.

²⁴⁸ GAP (SOG-T). Propuesta del Grupo de Análisis y Previsión (GAP) sobre la ONP a las redes públicas de datos en la Comunidad. Bruselas, 24 de Enero de 1990.

²⁴⁹ COM(88) 718. Avances en la Definición de la Oferta de Red Abierta. Bruselas, 13 de Diciembre de 1988.

²⁵⁰ Nota de Prensa de la Comisión nº P-147. "La Comisión adopta dos importantes decisiones en el campo de las telecomunicaciones". Bruselas, 15 de diciembre de 1988.

²⁵¹ COM(88) 825 - SYN 187. Propuesta de Directiva del Consejo sobre la realización del Mercado Común de los Servicios de Telecomunicación mediante la puesta en marcha de la Oferta de Red Abierta. Bruselas, 5 de Enero de 1989.

²⁵² COM(89) 325 - SYN 187. Propuesta revisada de la Directiva del Consejo relativa al establecimiento del Mercado Común de los Servicios de Telecomunicaciones mediante la realización de la Oferta de Red Abierta (ONP). Bruselas, 1º de Agosto de 1989

2.6.- El “Acuerdo Político” del Consejo, de diciembre de 1989

Como había anunciado a finales de 1988, la Comisión había adoptado, aunque no publicado, una Directiva sobre la liberalización de los servicios, de acuerdo con el artículo 90.3 (actual artículo 106.3) del Tratado. Igualmente, la Comisión había presentado al Consejo una propuesta de Directiva relativa a la armonización de las condiciones de acceso a las redes de telecomunicaciones y a la definición de la ONP.

Se trataba, sin duda, de dos actos jurídicos que iban a reglamentar dos aspectos complementarios de las telecomunicaciones: liberalización y armonización. Finalmente, Comisión y Consejo llegaron a un acuerdo acerca de la forma de llevar a cabo este proceso así como de sus participaciones respectivas en el mismo. De todo esto hemos hablado en el Capítulo anterior.

El 7 de diciembre de 1989, durante una sesión del Consejo de Ministros se dio luz verde a la publicación de ambas Directivas. El texto de la Nota de Prensa²⁵³ publicada por el Consejo después de la mencionada reunión decía exactamente lo siguiente:

"El Consejo, después de proceder a una discusión de conjunto sobre la base de un proyecto de compromiso global de la Presidencia acerca de la liberalización de los servicios de telecomunicación y la oferta de una red abierta de telecomunicaciones, ha alcanzado un acuerdo político acerca de una posición común sobre la propuesta de directiva relativa a la oferta de una red abierta de telecomunicaciones en la Comunidad (ONP). El Consejo ha dado con esto un paso decisivo hacia el establecimiento de un mercado abierto de las telecomunicaciones.

En relación con el primero de los asuntos mencionados, se ha recordado que la Comisión ha adoptado una directiva de acuerdo con el artículo 90.3 del Tratado, relativa a la competencia en los mercados de los servicios de telecomunicación."

Esta reunión suele presentarse como aquella en la que se alcanzó un “acuerdo político” acerca de la forma de llevar a cabo los procesos de liberalización y armonización de los servicios de telecomunicaciones.

Habría que recordar que esta decisión fue de una gran trascendencia dado que delimitó claramente el papel que iban a jugar a partir de ese momento cada una de estas Instituciones en el proceso de transformación del sector: La Comisión se ocuparía de la Liberalización con la aplicación, si lo consideraba necesario, del artículo 90.3 (106.3 actual) del Tratado y el Consejo llevaría a cabo las tareas de Armonización de las legislaciones de los Estados miembros en el marco de la ONP.

Finalmente, las dos Directivas aparecieron en un número monográfico del Diario Oficial de la Comunidad Europea el día 27 de julio de 1990 con fecha de adopción de 28 de junio sin absolutamente ninguna referencia cruzada entre ambas, lo que no deja de ser sorprendente.

2.7- La Directiva del Consejo 90/387 Marco ONP, de junio de 1990

De acuerdo con las propuestas de la Comisión el 28 de junio de 1990 el Consejo adoptó la Directiva 90/387/CEE, relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicación mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones²⁵⁴, conocida como Directiva Marco ONP.

²⁵³ Nota de Prensa nº 10479/89. Consejo de Ministros de telecomunicaciones. Realización del Mercado Interior de los Servicios de telecomunicación. Bruselas, 7 de diciembre de 1989

²⁵⁴ Directiva 90/387 del Consejo, de 28 de Junio de 1990, relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicación mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones. DOCE. L 192 de 24 de Julio de 1990. P. 1.

Igualmente, en esa misma fecha la Comisión adoptaba su Directiva 90/388/CEE relativa a la competencia en los mercados de servicios de Telecomunicación, conocida como Directiva de Servicios²⁵⁵.

En este apartado trataremos de resumir los aspectos más significativos del articulado de la Directiva Marco ONP.

El artículo 1 definía claramente los objetivos de la Directiva en los términos siguientes:

*"La presente Directiva tiene por objeto la armonización de las condiciones de acceso y de utilización abiertas y eficaces de las **redes públicas** de telecomunicación y, en su caso, los **servicios públicos** de telecomunicación."*

El artículo 2 definía los términos utilizados en el documento.

Las *Condiciones de Oferta de la Red Abierta* se definen de la manera siguiente:

"el conjunto de condiciones armonizadas con arreglo a las disposiciones de la presente Directiva que se refieren al acceso abierto y eficaz a las redes públicas de telecomunicaciones y, en su caso, a los servicios públicos de telecomunicaciones, así como la utilización eficaz de dichas redes y de dichos servicios".

El artículo 3 indicaba las condiciones que deberá cumplir la oferta de red abierta. Igualmente establece que:

"(dichas) condiciones no deberán restringir el acceso a las redes o servicios públicos de telecomunicación, salvo por razones basadas en requisitos esenciales, en el marco del Derecho Comunitario".

"(tampoco) podrán permitir ninguna restricción adicional al uso de la red pública, excepto las derivadas del ejercicio de los derechos especiales o exclusivos concedidos por los Estados miembros y compatibles con el Derecho comunitario".

El artículo 4 establecía las etapas para la definición de las condiciones de la oferta de la red abierta y el programa de trabajo. Este artículo hace referencia a los Anexos 1, 2 y 3 de la directiva.

El artículo 5 hacía referencia a la normalización, en los siguientes términos:

"Se publicará en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas una referencia a las normas europeas elaboradas como base de las interfaces técnicas y/o las características armonizadas para la oferta de la red abierta..."

El artículo 6 establecía que para la aplicación de las condiciones de oferta de la red abierta, elaboradas de acuerdo a los procedimientos indicados, se adoptarán directivas específicas.

El artículo 7, aunque de forma poco clara, hacía referencia al reconocimiento mutuo de licencias, por parte de los Estados miembros, para la prestación de servicios de telecomunicación. De su texto destacamos lo siguiente:

"El Consejo ... adoptará si procede medidas para armonizar los procedimientos de declaración y/o concesión de autorizaciones para la prestación de servicios a través de las redes públicas"

²⁵⁵ Directiva 90/388 de la Comisión, de 28 de Junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicación. DO L 192 de 24 de Julio de 1990, P. 9

de telecomunicación, con el fin de establecer las condiciones en las que el reconocimiento mutuo de declaraciones y/o de las autorizaciones será garantizado".

El artículo 8 indicaba lo siguiente:

"Durante 1992, el Consejo, basándose en un informe que la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo, estudiará la situación en que se encuentre la armonización así como todas las restricciones de acceso a las redes y a los servicios de telecomunicación que todavía existieren, los efectos de tales restricciones en el funcionamiento del mercado interior de telecomunicación y las medidas que se podrían adoptar para eliminar dichas restricciones de acuerdo con el Derecho comunitario..."

Los artículos 9 y 10 se referían a la creación y funcionamiento de un Comité Consultivo para el desarrollo de la ONP:

"La Comisión estará asistida por un Comité Consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

El Comité consultará, en particular, a los representantes de los organismos de telecomunicaciones, de los usuarios, de los consumidores, de los fabricantes y de los prestadores de servicios".

Los artículos 11 y 12 hacían referencia a las actuaciones a desarrollar por los Estados miembros para la aplicación de la directiva y fijan la fecha del 1 de enero de 1991 para su transposición por parte de los Estados miembros.

Al texto de la Directiva acompañan tres Anexos con los siguientes títulos:

Anexo I: Sectores para los que pueden elaborarse condiciones de la Oferta de la Red Abierta.

Anexo II: Marco de referencia para la elaboración de propuestas relativas a las condiciones de oferta de la red abierta.

Anexo III: Directrices para la aplicación de la Directiva Marco en el período que media hasta el 31 de diciembre de 1992.

2.8.- El desarrollo de la Directiva Marco ONP.

En el artículo 4 de la Directiva Marco ONP se indicaba el camino a seguir para la aplicación de los conceptos de la Oferta de Red Abierta.

En primer lugar, se establecían los sectores en los que deberían aplicarse los conceptos ONP cuya relación figuraba en el Anexo 1 de la Directiva. Estos sectores eran los siguientes:

- Líneas arrendadas.
- Servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes y de circuitos.
- Red digital de servicios integrados. RDSI.
- Servicios de telefonía vocal.
- Servicio de telex.
- Servicios móviles

y posteriormente:

- Nuevos servicios de red y acceso a las nuevas funciones de inteligencia de red.
- Acceso a la red de banda ancha.

En segundo lugar se ordenaba a la Comisión la elaboración de un programa anual de trabajo sobre las actividades a desarrollar en colaboración con el Comité ONP creado en el artículo 9 de la Directiva.

En tercer lugar se indicaba la forma en la que debería abordarse la aplicación de los principios de la ONP a cada uno de los sectores indicados, que resumimos a continuación.

- Análisis del sector específico.
- Realización de un estudio por una entidad independiente.
- Discusión por el Comité ONP.
- Realización de una propuesta por la Comisión
- Nueva consulta al Comité ONP
- Elaboración de una propuesta para la adopción de una medida por el Consejo.

En el Anexo 3 se apuntaba un calendario de trabajo hasta el 31 de diciembre de 1992, que consistía, básicamente en lo siguiente:

- Adoptar de Directivas en relación con las Líneas Alquiladas y la Telefonía Vocal.
- Adopción por el Consejo, antes del 1 de julio de 1991 una Recomendación sobre la aplicación de los principios de la ONP a los Servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes y por conmutación de circuitos
- Adopción por el Consejo, antes del 1 de enero de 1992 una Recomendación sobre la aplicación de los principios de la ONP a la RDSI.
- Estudio, durante 1992, con vistas a la adopción de una Directiva sobre la aplicación de la ONP a los Servicios de Transmisión de datos por paquetes y circuitos.
- Estudio posterior de una propuesta de Directiva sobre aplicación de la ONP a la RDSI.

Finalmente, el artículo 7 de la Directiva Marco ONP daba al Consejo la potestad de adoptar medidas para armonizar los procedimientos para la prestación de autorizaciones de servicios a través de las redes públicas de telecomunicaciones, es decir permitía la adopción de medidas que regularan la concesión de licencias para nuevos operadores de telecomunicaciones.

2.9.- El Programa de Trabajo del Comité ONP para 1991, 1992 y 1993.

En Diciembre de 1990 la Comisión publicó el Programa de Trabajo ONP para 1991 de acuerdo con las indicaciones de la Directiva²⁵⁶. En este programa se desarrollaba el contenido del Anexo 3 de la Directiva marco ONP y se indicaba la manera de iniciar los trabajos para el desarrollo de las acciones previstas.

Durante el año 1991 se llevaron a cabo los trabajos previstos consistentes, fundamentalmente, en:

- La publicación de una propuesta de Directiva del Consejo sobre Líneas Alquiladas

²⁵⁶ ONPCOM 90-24 bis. Open Network Provision. Work Programme for 1991 for the development of ONP conditions. Brussels, 19 December 1990

- La publicación de una propuesta de Recomendación del Consejo sobre la aplicación de la ONP a Redes de datos por conmutación de paquetes.
- La preparación de un borrador de propuesta sobre una recomendación del Consejo para la aplicación de la ONP a la RDSI
- La realización de un Informe de análisis sobre la aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal
- La elaboración de un borrador de propuesta de directiva sobre el establecimiento de una licencia única europea para los operadores de telecomunicaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Directiva Marco ONP.

Posteriormente, en Diciembre de 1991 se publicó el Programa de Trabajo ONP para 1992, de acuerdo con las indicaciones de la Directiva²⁵⁷.

En este documento se recoge el estado del progreso de los trabajos realizados durante 1991. Igualmente se indica la situación de los estudios encargados por la Comisión que estaba previsto que terminaran durante 1992 y aquellos que estaba previsto encargar durante ese año.

Los trabajos realizados durante 1992 fueron, principalmente, los siguientes:

- Adopción de la Directiva del Consejo relativa a la aplicación de la ONP a las Líneas Arrendadas²⁵⁸.
- Adopción de la Recomendación del Consejo relativa al suministro armonizado de un conjunto mínimo de servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes, de acuerdo con los principios de la oferta de red abierta²⁵⁹.
- Adopción de una Resolución del Consejo relativa a la oferta de unos mecanismos armonizados de acceso a la red digital de servicios integrados RDSI y a un conjunto de funciones RDSI, con arreglo a los principios de la oferta de red abierta²⁶⁰.
- Publicación de una Propuesta de Directiva relativa a la aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal. Hay que decir que esta Directiva no sería adoptada hasta el mes de diciembre de 1995²⁶¹.
- Elaboración de una Propuesta de Directiva relativa la Licencia Única Comunitaria.

Para finalizar, hay que señalar que, durante 1992 la Comisión inició el proceso de revisión de la situación, previsto en el artículo 8 de la Directiva Marco ONP, junto con la revisión del proceso de liberalización del sector, de acuerdo con lo que también se había previsto en el artículo 10 de la Directiva de Servicios. Las consecuencias de las conclusiones de esta revisión no se iban a sentir hasta 1994.

²⁵⁷ ONPCOM 91-77. Open Network Provision. Work Programme for 1992. Commission of the European Communities. DG XIII. Brussels, 10 de diciembre, 1991

²⁵⁸ Directiva 92/44 del Consejo, de 5 de Junio de 1992, relativa a la aplicación de la ONP a las Líneas Arrendadas. DO L 165, de 19 de Junio de 1992. P. 27

²⁵⁹ Recomendación del Consejo, de 5 de Junio de 1992, relativa al suministro armonizado de un conjunto mínimo de servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes, de acuerdo con los principios de la oferta de red abierta (ONP). DO L 200, 18 de Julio de 1992. P. 1

²⁶⁰ Recomendación 92/383/CEE del Consejo, de 5 de Junio de 1992 relativa a la Oferta de unos mecanismos armonizados de acceso a la Red digital de Servicios Integrados (RDSI) y a un conjunto de funciones RDSI, con arreglo a los principios de la oferta de red abierta (ONP). DO L 200, de 18 de Julio de 1992. P 10

²⁶¹ Directiva 95/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995, relativa a la aplicación de la Oferta de red abierta a la telefonía vocal. DO L. 321 de 30 de diciembre de 1995. P 6

En los apartados siguientes abordaremos brevemente el desarrollo y contenido de la Directiva de aplicación de la ONP a las Líneas Alquiladas y Telefonía Vocal y las Recomendaciones sobre la ONP en las Redes de Datos y RDSI.

Finalmente, en Diciembre de 1992 se publicó el Programa de Trabajo ONP para 1993²⁶².

En este documento se recoge el estado del progreso de los trabajos realizados durante 1992. Igualmente se indica la situación de los estudios encargados por la Comisión que estaba previsto que terminaran durante 1993 y aquellos que estaba previsto encargar durante ese año.

Los trabajos realizados durante 1993 fueron, principalmente, los siguientes:

- Análisis del grado de aplicación en los Estados miembros de las disposiciones ONP ya adoptadas (líneas alquiladas, Redes de paquetes y RDSI) que estaba previsto que entraran en vigor antes de junio de 1993.
- Análisis los requisitos esenciales en telecomunicaciones y su relación con la ONP.
- Análisis de las consecuencias del proceso de revisión del proceso de liberalización y sus consecuencias sobre el proceso de armonización y la ONP.
- Evaluación de la ONP en relación con el Libro Verde de telecomunicaciones móviles
- Elaboración y publicación de la relación de normas de referencia de la ONP

2.10.- Comentarios al desarrollo de la ONP durante la Estrategia de 1987.

Durante el período de ejecución de la estrategia de 1987 se formuló el concepto de la ONP y se inició su desarrollo. Como hemos puesto de manifiesto en los apartados anteriores este proceso estuvo claramente marcado por la propia estabilización de los instrumentos que iban a intervenir en la formulación futura de la Política de Telecomunicaciones en la Comunidad.

En Junio de 1987, el sector estaba controlado por las entonces denominadas *Administraciones de Telecomunicaciones*, actuando como operadores de telecomunicaciones en cada uno de los Estados en régimen de monopolio. La armonización aparecía inevitable debido a la aplicación del derecho comunitario. Podría decirse que se trataba de un mecanismo para regular el "fair play" entre los propios operadores de cara a su actuación como competidores para la prestación de los servicios de Valor Añadido, en su mayoría de carácter transfronterizo.

Puede decirse que la ONP pasó de ser un mecanismo previsto para que las Administraciones de Telecomunicación pudieran controlar el acceso de nuevos operadores al mercado de los servicios de telecomunicación, a ser el instrumento mediante el cual la Comisión iba a tratar de impedir que las Administraciones de Telecomunicación pudieran controlar el acceso de nuevos operadores al mercado de dichos nuevos servicios.

A lo largo de todo este período el nombre y las siglas de ONP habían permanecido aunque su contenido había cambiado.

²⁶² ONPCOM 92-55 ONP. 1993 Work Programme. Commission of the European Communities. DG XIII. Brussels, 3 december, 1992

3.- EL DESARROLLO DE LA DIRECTIVA MARCO ONP

Como hemos comentado anteriormente una vez adoptada la Directiva Marco ONP la Comisión procedió a su aplicación a determinados servicios tal como estaba previsto en el Anexo I de la propia Directiva.

En este apartado nos analizaremos con más detalle tanto el proceso de elaboración como el contenido de las disposiciones adoptadas para la aplicación de la ONP a los siguientes servicios:

- Líneas arrendadas.
- Servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes y de circuitos.
- Red digital de servicios integrados. RDSI.
- Servicios de telefonía vocal.

3.1.- La Directiva relativa a la aplicación de la ONP a las Líneas Arrendadas, de junio de 1992

Al primer tipo de servicios al que se le aplicaron las condiciones de ONP fue al de Líneas arrendadas y consistió en la adopción de una Directiva²⁶³ en junio de 1992.

El motivo de esta decisión fue el interés estratégico que las líneas arrendadas tenían para el desarrollo de dos tipos de redes y servicios:

- Redes Privadas de voz o datos.
- Servicios de Valor Añadido, en particular los Servicios Transmisión de Datos por Conmutación de Paquetes.

Se trataba, pues, de redes y servicios que, de acuerdo con las disposiciones comunitarias, podían ser gestionados y ofrecidos por entidades distintas a los Organismos de Telecomunicación, tanto para su uso privado como para su explotación en régimen de competencia.

A través de dicha Directiva se establecieron las condiciones bajo las cuales se podía arrendar el uso de líneas de telecomunicaciones para el establecimiento de las mencionadas redes y servicios, tanto en los diferentes Estados como en el conjunto de la Comunidad.

Hay que señalar que las características y exigencia de los dos casos mencionados eran en gran parte coincidentes aunque presentaban algunas diferencias substanciales como veremos a continuación.

Por una parte, en el caso de la utilización de las líneas arrendadas para el establecimiento de Redes Privadas el interés de la aplicación de la filosofía ONP radicaba, fundamentalmente, en el establecimiento de condiciones relativas a la disponibilidad de dichas líneas y en la definición de sus características técnicas, de su calidad y, por supuesto, de los criterios de tarificación. Como puede desprenderse de su lectura la Directiva adoptada abordaba ampliamente estos aspectos.

Por otra parte, en el caso de la utilización de líneas arrendadas como soporte de Servicios de Valor Añadido aparecían además otros aspectos relacionados con la competencia. Se trataba de definir la forma en que debería quedar garantizada la igualdad de oportunidades en la explotación de dichos servicios, tanto para los Organismos de Telecomunicaciones, propietarios de dichas líneas, como para terceras empresas arrendatarias de las mismas. En nuestra opinión este aspecto quedó mal resuelto en esta Directiva ya que ni siquiera se abordó directamente.

²⁶³ Directiva 92/44 del Consejo, de 5 de Junio de 1992, relativa a la aplicación de la ONP a las Líneas Arrendadas. DO L 165, de 19 de Junio de 1992. P.27

La elaboración de la Directiva sobre Líneas arrendadas coincidió, en parte, con la etapa de consolidación de la DG XIII y de su Política de Telecomunicaciones frente a los Estados miembros y sus Administraciones de Telecomunicaciones.

El primer documento sobre la aplicación de la ONP a las líneas arrendadas fue elaborado y presentado por el Grupo de Análisis y Prospectiva – GAP del SOG-T en Enero de 1989²⁶⁴, con bastante antelación a la adopción de la Directiva Marco ONP que tuvo lugar en junio de 1990. Este documento tras un procedimiento de consulta sirvió de base para la redacción, por la Comisión, de una propuesta de Directiva publicada en febrero de 1991

A partir de dicha propuesta, y después de introducir pocas pero importantes modificaciones, el Consejo adoptó la Directiva 92/44/CEE en junio de 1992, ordenando a los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para su cumplimiento antes de junio de 1993.

Como parte de este trabajo de análisis es interesante comentar algunos aspectos que figuran el documento de la propuesta de Directiva elaborado por la Comisión pero que no aparecen el texto adoptado finalmente por el Consejo. Estos comentarios permitirán ilustrar las discrepancias a las que nos hemos referido anteriormente en relación con la forma de garantizar la libre competencia y la igualdad de oportunidades en el uso de las líneas de telecomunicación.

En la propuesta de Directiva elaborada por la Comisión en febrero de 1991²⁶⁵ el problema de la regulación de la competencia se abordaba como indicamos a continuación.

En primer lugar, en el artículo 2, se daban las definiciones de "Capacidad de Transmisión Equivalente" y de "Servicios Competitivos", que reproducimos a continuación:

"Capacidad de Transmisión Equivalente: la capacidad de transmisión equivalente a las líneas arrendadas que utiliza un organismo de telecomunicaciones para la prestación de servicios competitivos, y que no suministra a otros usuarios".

"Servicios Competitivos: aquellos servicios para los que no se han concedido ni pueden concederse derechos exclusivos o especiales, de conformidad con el derecho comunitario"

En segundo lugar el artículo 3 incluía el siguiente párrafo:

" Los Estados miembros velarán por que puedan tener acceso a la información ... referente a la capacidad de transmisión equivalente que los organismos de telecomunicaciones utilizan para la prestación de sus servicios competitivos. Los Estados miembros pondrán esta información a disposición de la Comisión, si ésta la solicita".

Hay que decir que ninguna de estas referencias figuraron en el texto de la Directiva adoptada por el Consejo lo que hace suponer que se decidió dejar para otra ocasión el abordar el problema de la regulación de la competencia en la prestación de los servicios liberalizados entre los Organismos de Telecomunicaciones y sus futuros competidores.

Como era habitual, el Parlamento aprobó una Resolución en relación con la propuesta de la Comisión²⁶⁶ que en ningún caso era vinculante ni para la Comisión ni para el Consejo.

²⁶⁴ GAP (SOG-T). Propuesta del Grupo de Análisis y Previsión (GAP) sobre la Oferta de Red Abierta (ONP) para las líneas dedicadas en la Comunidad. Bruselas, 11 de Enero de 1990.

²⁶⁵ COM(91) 30. Propuesta de Directiva sobre aplicación de la oferta de red abierta a las Líneas arrendadas. Bruselas, 14 de febrero de 1991

3.2.- Comentarios acerca de la Directiva ONP sobre Líneas Alquiladas

En este apartado se resumen los aspectos más relevantes de la Directiva 92/44²⁶⁷, relativa a la aplicación de las condiciones de la ONP a las líneas arrendadas que finalmente fue adoptada en junio de 1992.

En su artículo la Directiva definía el ámbito de aplicación, en los términos siguientes:

"La presente Directiva se refiere a la armonización de las condiciones de acceso y utilización, de manera abierta y eficaz, de las líneas arrendadas suministradas a usuarios a través de las redes públicas de telecomunicación, y a la disponibilidad en toda la Comunidad de un conjunto de líneas arrendadas con características técnicas armonizadas."

En los artículos siguientes se indicaba el tipo de información que debería ofrecerse a los usuarios acerca de las características y las condiciones de uso de dichas líneas indicando que las tarifas deberán fijarse con arreglo a coste.

Del contenido del artículo 6 merece la pena destacar que:

"No podrán introducirse ni mantenerse restricciones técnicas que afecten a las interconexiones de las líneas arrendadas ni a la interconexión de las líneas arrendadas con las redes públicas de telecomunicación".

Por lo que se refiere al tipo de líneas la Directiva establecía que los Estados miembros deberían garantizar que los respectivos organismos de telecomunicación suministren los siguientes:

- Líneas de ancho de banda de voz de calidad ordinaria
- Líneas de voz de calidad especial
- Líneas digitales de 64 Kbit/s
- Líneas digitales de 2.048 Kbit/s, sin estructurar
- Líneas digitales de 2.048 Kbit/s, estructuradas

Esta Directiva supuso la primera aplicación práctica del concepto ONP a un servicio de telecomunicación. De acuerdo con lo previsto en el propio documento los Estados miembros deberán transponer a su propia legislación el contenido de esta Directiva antes del 5 de Junio de 1993.

Posteriormente, según lo previsto en la propia Directiva, la Comisión publicó diversos textos complementarios relativos a la aplicación de esta Directiva^{268, 269, 270}. Posteriormente, con la implantación de la plena competencia fue necesario abordar una modificación de la Directiva; de esto nos ocuparemos más adelante en este capítulo.

²⁶⁶ Resolución del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación de la oferta de red abierta a las líneas arrendadas. DO C 305, de 25 de noviembre de 1991.

²⁶⁷ Directiva 92/44 del Consejo, de 5 de Junio de 1992, relativa a la aplicación de la ONP a las Líneas Arrendadas. DOCE L 165/27, de 19 de Junio de 1992.

²⁶⁸ Telecomunicaciones: Oferta de red abierta (ONP) para líneas arrendadas. Procedimientos de conciliación. DO C 214, de 4 de agosto de 1994. P.4

²⁶⁹ Decisión de la Comisión, de 9 de diciembre de 1994 relativa a una reglamentación técnica común para los requisitos de conexión para interfaz de equipo terminal correspondiente a las líneas arrendadas digitales de 64 kbit/s sin estructurar. DO L 339. de 29 de diciembre de 1994.

²⁷⁰ Telecommunications: open network provision for leased lines. DO C 277, de 15 de octubre de 1993. P. 4

3.3.- La Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la ONP a los servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes.

El segundo sector al que se trató de aplicar los principios de la ONP fue al de los Servicios de Transmisión de Datos por Conmutación de Paquetes.

La situación en este caso era completamente distinta a la de las líneas arrendadas. Veámoslo.

Los servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes, después de haber venido siendo explotados en régimen de monopolio desde su implantación a principios de los años 80, habían pasado a ser considerado como Servicios de Valor Añadido y, en consecuencia, explotables en régimen de competencia.

En nuestra opinión, el objetivo de la Comisión al aplicar los principios ONP a estos servicios fue doble.

Por una parte se trató de armonizar, a escala Europea, un conjunto de características básicas de unos servicios que ya existían pero que presentan diferencias significativas en cada uno de los Estados miembros. Se trataba pues de un esfuerzo *ex post* nada despreciable aunque poco efectivo.

Por otra parte se pretendió que los nuevos servicios que pudieran aparecer en los Estados miembros como consecuencia de su inminente explotación en régimen de competencia tuvieran garantizado un conjunto mínimo de prestaciones que los hiciera compatibles con los ya instalados que utilizaban el protocolo X.25²⁷¹, en beneficio de los futuros usuarios.

Para llevar adelante la aplicación de las condiciones de la ONP a estos servicios se eligió la vía de una Recomendación del Consejo cuyo cumplimiento no es obligatorio, dejando la decisión final de su aplicación a criterio de los Estados miembros.

El análisis previo sobre la aplicación de la ONP a las redes públicas de datos lo llevó a cabo el GAP y fue presentado en enero de 1990²⁷², en fecha anterior a la de la adopción de la Directiva Marco ONP.

Hay que decir que, mientras tanto, en diciembre de 1990, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 y en el Anexo 3 de la Directiva Marco, la Comisión publicó una relación de las normas básicas aplicables a las Redes Públicas de Conmutación de Paquetes y a la Red Digital de Servicios Integrados²⁷³.

Posteriormente, en Junio de 1991, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Recomendación relativa al suministro armonizado de un conjunto mínimo de servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes, de acuerdo con los principios de la ONP²⁷⁴.

A partir de esta propuesta, y prácticamente sin modificaciones el Consejo publicó una Recomendación con el mismo título²⁷⁵, un año después, coincidiendo con la publicación de la Directiva sobre Líneas Arrendadas.

²⁷¹ Alabau A., J Riera. *Teleinformática y Redes de ordenadores*. Ed. Marcombo. Barcelona. 1984

²⁷² GAP (SOG-T) Propuesta del Grupo de Análisis y Previsión (GAP) sobre la ONP a las redes públicas de datos en la Comunidad. Bruselas, 24 de Enero de 1990.

²⁷³ 90/C 327/12. Relación de Normas sobre Redes Públicas de Datos de Conmutación de Paquetes y Red Digital de Servicios Integrados. DO C 327, 29 de Diciembre de 1990. P. 19

²⁷⁴ COM(91) 208 final. Propuesta de Recomendación del Consejo, relativa al suministro armonizado de un conjunto mínimo de servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes, de acuerdo con los principios de la oferta de red abierta (ONP). Bruselas, 7 de Junio de 1991

Como es sabido que el proceso de elaboración de una Recomendación no precisa de la cooperación del Parlamento Europeo ni del dictamen del Comité Económico y Social, preceptivos en el caso de una Directiva.

En esencia a través de esta Recomendación el Consejo recomendó a los Estados miembros que adoptaran las medidas necesarias para garantizar la prestación de un conjunto mínimo de servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes cuyas características técnicas armonizadas se indicaban en el documento. Recomendó también a la Comisión que se ocupara de adaptar el contenido de dichos servicios a los avances técnicos y a los Estados miembros que tomaran las medidas para que se publicara la información de las características de dichos servicios.

3.4.- Comentarios acerca de la Recomendación sobre la ONP en los Servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes

Sobre la aplicación de la ONP a los Servicios de Transmisión de Datos por Conmutación de Paquetes pueden hacerse algunos comentarios.

En primer lugar merece la pena fijarse en la denominación. Hasta la publicación de la Directiva Marco ONP se habla de Redes de Datos y a partir de ese momento se empieza a emplear el término de Servicios Transmisión de Datos, más acorde con la realidad.

Hay que recordar que, de acuerdo con la Directiva 90/388/CEE, los servicios de transmisión de datos estaban sujetos a las reglas de la libre competencia, siendo posible la aparición de ofertas diferentes de las habituales de los organismos de telecomunicación.

Esta situación planteó, en su momento, la polémica de la conveniencia o no de aplicar las condiciones de la ONP a los servicios prestados en régimen de competencia²⁷⁵. Hay que decir que el objetivo de armonización de estos servicios mediante el establecimiento de condiciones la ONP era perfectamente compatible esta situación.

Ahora bien, hay que tener en cuenta la actitud de rechazo de cierta parte del sector hacia cualquier medida armonizadora ya que iba a ser considerada como una nueva acción de reglamentación y por lo tanto atentatoria de la libre competencia conseguida.

En estas circunstancias, la Comisión prefirió la solución de publicar las condiciones ONP para los servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes, en forma de una Recomendación en lugar una Directiva como en el caso de las líneas arrendadas.

Así las cosas dado el carácter no obligatorio de una Recomendación la exigencia de su cumplimiento quedaba en manos de la Administración de los Estados miembros en el momento de conceder las correspondientes licencias para permitir su explotación.

3.5.- La Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la ONP a la Red Digital de Servicios Integrados

La situación de la Red Digital de Servicios Integrados era, también, completamente diferente a las anteriores. Obsérvese que en la literatura comunitaria, en todo momento se hace referencia a la RDSI en singular.

²⁷⁵ Recomendación del Consejo, de 5 de Junio de 1992, relativa al suministro armonizado de un conjunto mínimo de servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes, de acuerdo con los principios de la oferta de red abierta (ONP). DO L 200, 18 de Julio de 1992. P. 1

²⁷⁶ Wheeler, J.M. Key issues in Europe's Open Network Provision. The case of German VANS providers. Telecommunication Policy. January-February 1992, P. 80

En nuestra opinión no se trató de una casualidad sino más bien de la expresión de la voluntad firme del desarrollo de *la Red Digital de Servicios Integrados como una infraestructura de telecomunicaciones a nivel europeo*, como indica el propio Consejo.

Dado que la implantación de la RDSI era relativamente reciente la Comisión tuvo la pretensión de que se unificaran sus características en los diferentes Estados miembros lo antes posible. Se trataba pues de un caso claro en que la adopción de las condiciones ONP permitirían evitar divergencias en un servicio de nueva implantación de acuerdo con el espíritu de la estrategias de telecomunicaciones de los años 80 analizadas en el Capítulo 3.

La solución fue hablar de Euro-RDSI y aspirar a la migración, lo antes posible, de las soluciones implantadas en los Estados miembros hacia esta Red europea de características armonizadas.

A pesar de su importancia hay que reconocer la complejidad de la situación debido por una parte a la lentitud del proceso de elaboración de las normas europeas sobre la Euro-RDSI y por otra a su diferente grado de implantación en los Estados miembros.

En estas circunstancias para la definición de las condiciones ONP en la RDSI difícilmente hubiera podido adoptarse una Directiva por lo que se ha preferido también publicar una Recomendación del Consejo.

Así pues, se recurrió a un mecanismo doble; en primer lugar el Consejo adoptó una Recomendación por la que se establecían las condiciones ONP aplicables a la RDSI de la que nos ocuparemos más adelante y simultáneamente el propio Consejo aprobó una Resolución en la que se invitaba a todas las partes implicadas a participar en el proceso de creación de la denominada Euro-RDSI²⁷⁷.

Desde el inicio de la elaboración de su Política de Telecomunicaciones la Comunidad Europea había pensado que la implantación de la RDSI en Europa constituía un momento crucial para la creación de un Red de comunicaciones verdaderamente europea y desde 1986 el Consejo ha adoptado Recomendaciones y Resoluciones en ese sentido.

Hay que decir también que las actuaciones de los Organismos de Telecomunicación de los Estados miembros, la ausencia de normas europeas sobre RDSI y las ofertas de los diferentes fabricantes de equipos de telecomunicación habían ido incidiendo, de manera poco favorable, en el proyecto inicial de crear una verdadera Euro-RDSI.

Tras la adopción de la Directiva Marco ONP la Comisión, ya liberada de la colaboración del Grupo de Análisis y Prospectiva - GAP, del SOG-T, acometió el estudio de esta cuestión²⁷⁸ con el apoyo del Comité ONP y encargó a una empresa consultora un informe sobre la aplicación de la ONP a la RDSI²⁷⁹.

A partir de los comentarios recibidos a los documentos mencionados la Comisión presentó al Consejo en diciembre de 1991 una propuesta de Recomendación sobre esta materia²⁸⁰.

²⁷⁷ Resolución del Consejo, de 5 de junio de 1992, relativa al desarrollo de la red digital de servicios integrados (RDSI) en la Comunidad, como una infraestructura de telecomunicaciones a nivel europeo a partir de 1993. DO C 158/1, de 25 de Junio de 1992. P. 1

²⁷⁸ ONP COM(90) 23. Analysis report on the application of ONP to ISDN. Bruselas, 19 diciembre 1990

²⁷⁹ ETCO. Application of the Open Network Provision concept to the ISDN. European Telecommunications Consultancy Organization, 1991

²⁸⁰ COM(91) 508 final. Propuesta de Recomendación del Consejo, relativa a la Oferta de unos mecanismos armonizados de acceso a la RDSI y a un conjunto de funciones RDSI, con arreglo a los principios de la Oferta de Red Abierta. Bruselas, 13 de Diciembre de 1991.

Coincidiendo con la publicación del resto de los documentos sobre la ONP mencionados en los apartados anteriores el junio de 1992 el Consejo publicó una Recomendación relativa a la oferta de unos mecanismos armonizados de acceso a la RDSI y de un conjunto mínimo de funciones RDSI con arreglo a los principios de la Oferta de Red Abierta²⁸¹.

Como se ha comentado ya, en esa misma fecha el Consejo adoptaba una nueva Resolución invitando a favorecer la introducción de la Euro-RDSI teniendo en cuenta la aplicación de los principios de la ONP recomendados.

En este documento se recomendaba a los Estados miembros que garanticen que los organismos de telecomunicación ofrecieran una RDSI con mecanismos de acceso armonizado, se recomendaba que la Comisión que realizara las modificaciones necesarias para adaptar el Anexo I al progreso técnico y a la demanda, y a los Estados a que tomaran las medidas para que se hicieran públicas todas las informaciones sobre la RDSI.

3.6.- Comentarios acerca de la Recomendación ONP sobre la Red Digital de Servicios Integrados

Del análisis del contenido de los diferentes documentos mencionados se deduce con claridad que la postura de las Instituciones comunitarias frente a la RDSI no resultó nada sencilla.

A diferencia de lo ocurrido en los Servicios de Transmisión de Datos por Conmutación de Paquetes en el caso de la RDSI se hablaba en todo momento de *Red* y a sus prestaciones se las denomina siempre *Funciones*.

Entendemos que la utilización de estas denominaciones no fue casual y en ese sentido hay que entender el contenido de alguno de los Considerandos que figuraban en el documento de la Recomendación:

"Considerando que la RDSI es un medio que sirve de soporte tanto a los servicios prestados en régimen de derechos especiales o exclusivos como a los servicios que no gozan de tal régimen."

"Considerando que la RDSI permite ofrecer eficazmente la telefonía vocal; que, por lo tanto la oferta del servicio de telefonía vocal mediante la RDSI debe cumplir los requisitos pertinentes de la ONP aplicada a la telefonía vocal."

"Considerando que la RDSI puede utilizarse para la prestación de servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes; que por lo tanto la prestación de servicios de transmisión de datos mediante la RDSI deberá satisfacer, en principio, los requisitos pertinentes de la ONP aplicados a los servicios de transmisión de datos por conmutación de paquetes."

"Considerando que, en aplicación del principio de la no discriminación,.... las condiciones aplicables a organismos de telecomunicaciones cuando utilicen la RDSI para la prestación de servicios competitivos deben ser equivalentes a las aplicables a otros usuarios."

De acuerdo con lo anterior en este documento a la RDSI se le da el tratamiento de una Red sobre la que pueden prestarse diferentes tipos de servicios, unos en régimen de exclusividad (monopolio) y otros en régimen de competencia.

²⁸¹ 92/383/CEE. Recomendación del Consejo, de 5 de Junio de 1992 relativa a la Oferta de unos mecanismos armonizados de acceso a la Red digital de Servicios Integrados (RDSI) y a un conjunto de funciones RDSI, con arreglo a los principios de la oferta de red abierta (ONP). DO L 200, de 18 de Julio de 1992. P. 10

En el caso de la RDSI es de plena aplicación el contenido del artículo 4 de la Directiva de la Comisión 90/388/CEE relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicación, que dice lo siguiente:

"Los Estados miembros que mantengan derechos exclusivos para el establecimiento y la explotación de las redes de telecomunicaciones adoptarán las medidas necesarias para que las condiciones que rijan el acceso a las redes sean públicas y objetivas y carezcan de efectos discriminatorios."

No obstante en ningún momento en el texto de la Recomendación hacía referencia alguna a las relaciones entre el propietario de la RDSI y las empresas que pudieran prestar servicios sobre la misma en régimen de libre competencia.

En relación con lo anterior hay que decir que en esta Recomendación no se abordaron aspectos relacionados con la posibilidad de que *existan accesos especiales a la red* del estilo de los mencionados en el artículo 9 de la propuesta de Directiva sobre Telefonía vocal.

Ahora bien, como se indica en uno de los considerandos mencionados dado que se trataba de una red utilizada para la prestación del servicio de telefonía vocal era de suponer que sería aplicable el contenido de la Directiva que pudiera adoptarse para el establecimiento de las condiciones ONP en dicho servicio.

A través de los documentos publicados aparecía como prioritario impulsar de la creación de una Red Digital de Servicios Integrados en Europa por parte de quienes tenían la capacidad técnica y económica de hacerlo en lugar de imponer cualquier tipo de inconveniente que pudiera frenarla.

En estas circunstancias los destinatarios de la Recomendación del Consejo fueron fundamentalmente, los Organismos de Telecomunicación que eran quienes tenían la capacidad de técnica y económica para la creación de una RDSI en Europa.

En este sentido la Comunidad Europea deseaba mantener un equilibrio entre la consecución de una red de características unificadas de ámbito europeo y la aplicación del principio de la libre competencia en la explotación de los servicios que puedan ofrecerse sobre dicha red, lo que parece querer dejar para mejor ocasión.

Hay que decir que la evolución de la tecnología y la aparición de soluciones técnicas con mayores prestaciones hizo que la RDSI fuera perdiendo importancia con el tiempo.

3.7.- La Directiva relativa a la aplicación de la ONP a la Telefonía vocal

El caso de la aplicación de las condiciones de la ONP a la telefonía vocal reviste características singulares que merece la pena comentar.

En primer lugar se trataba de un servicio tradicional explotado en régimen de monopolio en casi la totalidad de los Estados miembros.

En relación con lo anterior en el momento de iniciar la elaboración de la Directiva eran conocidas las intenciones de la Comisión de suprimir, total o parcialmente los monopolios en los servicios de telefonía vocal.

Por otra parte estaba el espinoso punto del establecimiento de las condiciones para la prestación de servicios de valor añadido sobre el servicio de telefonía vocal por parte de terceras empresas, y la necesidad o no de acceder al interior de las instalaciones de la red para prestar tales servicios en igualdad de condiciones que lo hiciera el Organismo de Telecomunicaciones propietario de las mismas.

Finalmente hay que tener en cuenta que la red sobre la que podían prestarse este servicio no era única en particular después de la aparición de la RDSI.

Así pues, en este contexto se inició el proceso de elaboración de una Directiva que regulara la prestación de los servicios de telefonía vocal.

3.8.- Comentarios acerca de la Directiva de la ONP en la Telefonía vocal

En el Anexo I de la Directiva Marco se indicaba a la Telefonía Vocal como uno de los sectores en los que estaba previsto aplicar los principios de la ONP.

Con objeto de llevar adelante este mandato la Comisión encargó a una empresa consultora la realización de un Estudio sobre la aplicación de la ONP a la Telefonía vocal²⁸² cuyo contenido permitió abrir un proceso de discusión y comentarios entre las partes interesadas.

A partir del contenido del informe y de los comentarios recibidos al mismo la Comisión preparó una propuesta de Directiva del Consejo²⁸³, y la presentó en agosto de 1992.

En el documento de la propuesta la Comisión indicaba que los objetivos básicos de la Directiva eran los siguientes:

"- la necesidad de establecer los derechos de los usuarios de la red telefónica pública en sus relaciones con los organismos de telecomunicación;"

"- la necesidad de abrir el acceso a la infraestructura de la red telefónica pública a los proveedores de servicios y a otros operadores de telecomunicaciones (por ejemplo, móviles) sobre una base equitativa y no discriminatoria;"

"- la necesidad de hacer efectivas las demandas del mercado único, particularmente la oferta de servicios de telefonía vocal a escala europea y la planificación y coordinación de la numeración paneuropea."

El Parlamento Europeo aprobó una Resolución el 10 de Marzo de 1993²⁸⁴ con treinta y siete enmiendas a la propuesta de Directiva la mayoría de ellas rechazadas por la Comisión.

Y la propia Comisión elaboró un documento, el 7 de Mayo de 1993²⁸⁵ que contenía una nueva propuesta de Directiva y en el que se introducían algunas modificaciones al texto original.

Posteriormente la Comisión y el Consejo aprobaron una posición Común acerca del contenido de la Directiva²⁸⁶ cuyo texto que lleva fecha de 30 de Junio de 1993 fue remitido al Parlamento para su segunda lectura. La Comisión de asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento analizó el documento y emitió su informe en el que introducía de nuevo muchas de las enmiendas que habían

²⁸² NERA Study of the applications of the ONP concept to voice telephony services. Informe realizado por NERA Economic Consultants. Bruselas, Julio 1991

²⁸³ COM(92) 247 - SYN 437. Propuesta de Directiva sobre la aplicación de la ONP a los Servicios de Telefonía Vocal. Bruselas, 27 de Agosto de 1992.

²⁸⁴ Resolución legislativa A3 0064/93. Dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión de una Directiva relativa a la aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal. Estrasburgo, 10 de Marzo de 1993.

²⁸⁵ COM(93) 182 final - SYN 437. Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal. Bruselas, 7 de mayo de 1993. Publicada en el DO C 147, el 27 de Mayo de 1993.

²⁸⁶ SEC(93) 069 - SYN 437. Posición común de la Directiva del Consejo relativa a la aplicación de la ONP a la telefonía Vocal. Bruselas. Bruselas 30 de junio de 1993.

sido rechazadas por la Comisión y el Consejo. Estaba previsto que el Parlamento celebrara la votación definitiva durante los últimos días de octubre. De haber sido así, posiblemente Comisión y Consejo hubieran hecho, de nuevo, caso omiso a dichas enmiendas y se hubiera adoptado la Directiva a su gusto.

Pero el Parlamento decidió retrasar la fecha de la votación hasta el 19 de enero de 1994, después de que hubiera entrado en vigor, el 1º de noviembre de 1993, el tratado de Maastricht y con él la potestad de codecisión del Parlamento junto con el Consejo. En dicha reunión, el Parlamento aprobó un conjunto de enmiendas²⁸⁷ al texto que le fue sometido y se las hizo llegar a la Comisión.

Acto seguido, la Comisión elaboró un Dictamen²⁸⁸ sobre las enmiendas presentadas por el Parlamento en el que admitía algunas pero continuaba rechazando las fundamentales. Así pues de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 189B (actual artículo 294) del Tratado se reunió un Comité de Conciliación que celebró sus reuniones los días 29 de marzo y 26 de abril de 1994 tras las cuales no se llegó a un acuerdo satisfactorio. En su reunión del 30 de mayo de 1994 el Consejo²⁸⁹ se ratificó en sus posiciones iniciales y no aceptó las propuestas del Parlamento²⁹⁰. Finalmente, el 15 de julio de 1994 el Parlamento tomó la decisión²⁹¹ de rechazar definitivamente la propuesta de Directiva de telefonía vocal lo que obligaba a reiniciar el proceso desde el principio. Fue la primera vez en la que el Parlamento hizo uso de las prerrogativas que le concedía el procedimiento de Codecisión, hartado del poco caso que le venían haciendo la Comisión y el Consejo en sus opiniones.

Entre todas las discrepancias que separaron al Parlamento Europeo del Consejo y la Comisión destaca la denominada *comitología*²⁹². El propio Parlamento en su informe con el que daba por finalizadas las negociaciones acerca de este asunto decía lo siguiente:

“El termino comitología designa el sistema de delegación de poderes, del Consejo a la Comisión, que se refiere a la vez a medidas de gestión... y a actos normativos.....

Con la mayor frecuencia la Comisión puede decidir las medidas de aplicación siempre que haya habido el acuerdo de un comité integrado por funcionarios nacionales...

Ya en 1987, el Parlamento se opuso a todo tipo de comités ...que no sea del tipo consultivo o de gestión (en asuntos) sin necesidad de esperar una decisión del Consejo....La oposición del Parlamento se justifica a la vez por los argumentos de equilibrio institucional y por razones de eficacia en el proceso decisorio.

Desde la entrada en vigor del procedimiento de codecisión, se ha vuelto absolutamente inaceptable que el Consejo, una de las dos ramas de la autoridad legislativa, pretenda conservar el control exclusivo de medidas de aplicación de una decisión común del Parlamento y del Consejo.

El Parlamento exige pues que se respete el equilibrio entre ambas ramas de la autoridad legislativa, también en el ámbito de las medidas de aplicación....”

²⁸⁷ Enmiendas en segunda lectura del Parlamento Europeo a la Posición Común del Consejo y la Comisión relativa a la aplicación de la ONP a la telefonía vocal. DO C 44, 14 de febrero de 1994.

²⁸⁸ COM(94)48. Dictamen de la Comisión sobre las enmiendas del Parlamento Europeo a la Posición Común del Consejo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de la ONP a la telefonía vocal. Bruselas 1 de marzo de 1994.

²⁸⁹ Nota de Prensa 94/90. Reunión nº 1760 del Consejo de Telecomunicaciones, de 30 de mayo de 1994

²⁹⁰ Carta del Presidente del Consejo de la Unión Europea al Presidente del Parlamento Europeo. de 8 de julio de 1994.

²⁹¹ A4-0001/94. Informe de la delegación del Parlamento Europeo en el Comité de Conciliación sobre la directiva relativa a la aplicación de la ONP en la telefonía vocal. 15 de julio de 1994.

²⁹² Duverger, M. Europa de los Hombres. Una metamorfosis inacabada. Alianza Editorial. 1994

Estaba claro que el texto de la propuesta de Directiva, en su artículo 29 se establecía la existencia de un *regulatory committee* con capacidad para dirimir cuestiones reglamentarias hecho este con el que el Parlamento no estaba en absoluto de acuerdo.

Poco importa el resto del contenido de esta Directiva como en nuestra opinión poco importaba ya en 1994 la propia Directiva. La primera propuesta de este documento data de finales de 1992 cuando todavía se veía lejos la decisión de abrir a la competencia la telefonía vocal y las últimas discusiones se produjeron a mediados de 1994 cuando no solamente se había decidido liberalizar este servicio en 1998 sino que prácticamente se sabía que también iban a quedar liberalizadas las infraestructuras.

En este contexto poca falta hacía pretender armonizar un servicio centenario a través de una Directiva que iba a tener una vida efímera dado que con la entrada de la plena competencia iba a tener que modificarse completamente. Todo el mundo lo sabía.

Así pues las discusiones entorno a esta Directiva poco tuvieron que ver con las telecomunicaciones y menos con la telefonía vocal. Se trataba de sentar precedentes acerca del papel del Parlamento en el nuevo orden institucional establecido en Maastricht. Así pues, el Parlamento vio la ocasión de reafirmar sus derechos, el Consejo demostró pocos reflejos para aceptar las nuevas reglas de juego establecidas en el Tratado y la Comisión, la gran beneficiada de la práctica comitológica, se alineó con el Consejo por coherencia, quizás convencida de la poca importancia que tenía que la Directiva se aprobara o no.

Y como estaba previsto el proceso tuvo que empezar desde cero. En enero de 1995 la Comisión presentó una nueva propuesta de Directiva²⁹³ que tras los trámites de rigor fue adoptada por el Parlamento y el Consejo y publicada con la referencia Directiva 95/62/CE en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1995²⁹⁴. En este nuevo texto se recogen algunas de las enmiendas propuestas por el Parlamento pero, sorprendentemente, permanecen intactos los artículos que hacen referencia al funcionamiento de los comités que tanto habían dado que hablar y a nadie pareció importarle esta vez.

El texto de la Directiva fijaba el 13 de diciembre de 1996 como la fecha límite para que los Estados miembros adoptaran las medidas previstas en la misma en el bien entendido que el 1 de enero de 1998 iba a entrar en vigor la plena competencia. En el mejor de los casos esta Directiva iba a tener un año de vida. Estaba claro que la telefonía vocal que había funcionado durante un siglo sin la Directiva bien podía esperar un año más sin ella.

Poco después, en septiembre de 1996 la Comisión presentaría la propuesta de una Directiva sobre la aplicación de la ONP a la telefonía vocal y al servicio universal en plena competencia destinada a reemplazarla²⁹⁵.

3.9.- Comentarios sobre el desarrollo de la ONP en la estrategia de telecomunicaciones de 1987

Como hemos podido ver en los apartados anteriores durante el Programa de 1987 se plantearon las acciones de Armonización casi en pie de igualdad con las actuaciones orientadas a conseguir la Liberalización el sector de las telecomunicaciones pero mientras estas fueron creciendo en importancia y apoyo el interés por la armonización fue diluyéndose al mismo ritmo.

²⁹³ COM(94)689 Propuesta de Directiva relativa a la aplicación de la ONP a la Telefonía vocal. DO C 122, de 18 de mayo de 1995.

²⁹⁴ Directiva 95/62/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 13 de diciembre de 1995, relativa a la aplicación de la ONP a la telefonía vocal. DO L 321/6, de 30 de diciembre de 1995.

²⁹⁵ COM(96)419. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a la aplicación de la ONP a la telefonía vocal y al servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo. (substituye a la Directiva 95/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo). Bruselas 11 de septiembre de 1996.

El resultado final del proceso de Armonización durante la estrategia de 1987 fue la Directiva Marco ONP, una Directiva de aplicación de la ONP a las líneas alquiladas, dos Recomendaciones para su aplicación a las redes de paquetes y a la RDSI y un enfrentamiento entre Parlamento, Consejo y Comisión por un proyecto de Directiva de aplicación de la ONP a la telefonía vocal. Balance más bien pobre si se compara con el resultado del proceso de liberalización.

4.- LA ARMONIZACIÓN EN LAS DECISIONES DE 1993

4.1.- Las decisiones de 1993

Como estaba previsto la Comisión publicó en octubre de 1992²⁹⁶ un informe acerca de la situación del sector de las telecomunicaciones siguiendo el mandato que figuraba en el artículo 10 de su Directiva de Servicios y el artículo 8 de la Directiva Marco ONP.

De acuerdo con las informaciones facilitadas por la propia Comisión el proceso de consulta tuvo una amplia participación de los diferentes agentes con intereses en el sector de las telecomunicaciones.

La Comisión publicó, con fecha de 28 de Abril de 1993 una Comunicación²⁹⁷ al Consejo y al Parlamento sobre las consultas efectuadas con motivo del informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicación. En este documento figura un calendario de actuación que conduciría a la plena liberalización de los servicios públicos de telefonía vocal antes del 1º de Enero de 1998.

El Consejo de Ministros apenas dos meses después de la recepción de la propuesta de la Comisión, en su reunión del 16 de junio de 1993 adoptó un principio de Resolución en la que quedaba establecido el calendario para la liberalización de los servicios públicos de telefonía vocal. El texto definitivo de dicha Resolución se adoptaría en una posterior reunión celebrada el 22 de julio²⁹⁸.

4.2.- La repercusión sobre la ONP de las decisiones de 1993

El documento de consulta sobre la situación de las telecomunicaciones apenas hace referencia a la ONP. No obstante, en el documento de conclusiones de las consultas realizadas sobre la situación del sector la Comisión formula las siguientes propuestas de actuación en relación con la ONP:

- Antes del 1 de enero de 1994

Adopción de las Directivas pendientes: aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal y reconocimiento mutuo de licencias

- Antes del 1 de enero de 1996

Modificación del marco de la ONP, si procede, de acuerdo con la evolución de los principios de la ONP.

Como consecuencia de lo anterior en la Resolución del Consejo de 22 de Julio de 1993 se hacía una amplia referencia a la ONP en los siguientes términos:

RECONOCE como factores claves del desarrollo de la futura política comunitaria de reglamentación de las telecomunicaciones:

²⁹⁶ SEC(92) 1048. Informe de 1992 sobre la situación del sector de los Servicios de Telecomunicación. Bruselas, 21 de octubre de 1992

²⁹⁷ COM(93) 158. Comunicación al Consejo y al parlamento Europeo sobre las consultas efectuadas con motivo del informe sobre la situación del sector de las telecomunicaciones. Bruselas, 28 de abril de 1993

²⁹⁸ Resolución del Consejo, de 22 de Julio de 1993, relativa al informe sobre la situación del sector de las telecomunicaciones y a la necesidad de que se promueva el desarrollo en este mercado. DO. C 213, de 6 de agosto de 1993. P.1.

1.- La aplicación de las medidas para la oferta de red abierta de telecomunicaciones ONP, que constituye la base de la definición de un servicio universal y proporciona un marco adecuado para interconexión, aplicación del principio del reconocimiento mutuo de licencias y autorizaciones nacionales

Como puede verse, en este texto se dan las claves de lo que posteriormente iba a ser el nuevo cambio de rumbo de la ONP.

4.3.- El Programa de Trabajo ONP para 1994.

En Diciembre de 1993 se publicó el Programa de Trabajo ONP para 1994, de acuerdo con las indicaciones de la Directiva²⁹⁹.

Los trabajos realizados durante 1994 fueron, principalmente, los siguientes:

- Elaboración de propuestas sobre las futuras orientaciones de la ONP en un marco de las telecomunicaciones liberalizadas.
- Seguimiento de los procesos de aplicación de las medidas legislativas ONP ya publicadas.
- Elaboración de mandatos de elaboración de normas dirigidos a ETSI

4.4.- Consulta sobre los estudios realizados sobre futuras áreas de aplicación de la ONP, de julio de 1994 y recopilación de comentarios a la consulta, de febrero de 1995

En el Anexo 1 de la Directiva Marco ONP se establecían los sectores a los que deberían aplicarse los conceptos ONP. De acuerdo con dicho mandato se habían adoptado disposiciones en relación con las líneas arrendadas, la RDSI y las redes de Conmutación de Paquetes y estaba en discusión la aplicación de la ONP a la telefonía vocal.

Por lo que se refiere a la aplicación de la ONP a los Servicios Móviles la Comisión había encargado un estudio. Igualmente durante 1994 había tenido lugar un proceso de consulta a partir del Libro Verde sobre las Comunicaciones Móviles y Personales publicado en abril³⁰⁰, y la Comisión había publicado en noviembre de ese mismo año las conclusiones de dicha consulta en las que se incluían los aspectos relacionados con la aplicación de la ONP a estos servicios³⁰¹.

Los resultados de las consultas publicados por la Comisión ponían de manifiesto que era prioritario la introducción inmediata de la competencia a este tipo de servicios sin esperar a la liberalización de la telefonía vocal prevista para 1998. Por lo que se refiere a la aplicación de la ONP a los servicios móviles se concluía que estas medidas deberían aplicarse, fundamentalmente, para regular la interconexión de las redes de comunicaciones móviles con el resto de las redes de telecomunicaciones.

Igualmente, en la Directiva Marco de 1990 la Comisión había recibido el mandato a extender la aplicación de la ONP a: los nuevos servicios de red y acceso a las nuevas funciones de inteligencia de red así como a los accesos a la red de banda ancha. De acuerdo con lo anterior, la Comisión había encargado estudios sobre la aplicación de la ONP a los siguientes sectores: Funciones de redes inteligentes, Gestión de redes, Bucle de abonado y Comunicaciones en banda ancha sobre los que era necesario tomar alguna decisión.

²⁹⁹ ONPCOM 93-60. ONP 1994 Work Programme. Commission of the European Communities. DG XIII. Brussels, 10 december 1993

³⁰⁰ COM(94) 145. Hacia un entorno de Comunicaciones Personales. Libro Verde sobre un Planteamiento común en el campo de las comunicaciones móviles y personales en la Unión Europea. Bruselas, 27 de abril de 1994

³⁰¹ COM(94) 492. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la consulta realizada acerca de Libro Verde de las comunicaciones móviles y personales en la Unión Europea. Bruselas, 23 de noviembre de 1994

La Comisión sometió en julio de 1994³⁰² a la consulta del sector los aspectos mencionados y presentó las conclusiones en febrero de 1995³⁰³.

De las conclusiones de este documento merece la pena destacar que la Comisión no iba a continuar aplicando los ya viejos principios de la ONP a nuevas redes o servicios e iba a dedicar sus esfuerzos a la modificación de la Directiva Marco ONP y a la reorientación del proceso de armonización para su aplicación en el marco de la competencia plena de las redes y servicios de telecomunicaciones.

Coincidiendo con este proceso de consulta la Comisión a lo largo de 1994 trabajó en la elaboración de lo que iban a ser la nueva orientación de la ONP³⁰⁴, lo que daría lugar a una Comunicación de la Comisión titulada “Situación actual y Perspectivas futuras del acceso abierto a las redes y servicios de telecomunicación, de 29 de noviembre de 1994³⁰⁵ en la que quedaba definida la futura orientación del proceso de armonización.

4.5.- Programa de Trabajo ONP para 1995

En Diciembre de 1994 la Comisión publicó el Programa de Trabajo ONP para 1995, de acuerdo con las indicaciones de la Directiva³⁰⁶.

En este documento se planteaban, ya claramente, la intención de llevar adelante las siguientes reformas legislativas que iban a marcar la futura orientación de la ONP:

- Modificación de la Directiva Marco ONP, para su aplicación en el marco de la libre competencia
- Modificación de la Directiva de aplicación de la ONP a las líneas alquiladas
- Elaboración de una nueva Directiva de aplicación de la ONP a las interconexiones de redes

4.6.- Comentarios sobre el desarrollo de la ONP en las decisiones de 1993.

Como hemos comentado en otro lugar las decisiones de 1993 tuvieron un carácter claramente transitorio y de preparación de las acciones que conducirían hacia la plena liberalización de las telecomunicaciones en la Unión Europea. Los asuntos relacionados con la ONP quedaron afectados por dicha transición.

Las actividades ONP propuestas en la estrategia de 1987 y desarrolladas en la Directiva Marco de 1990 partían de la base de que los Servicios de Valor Añadido estaban liberalizados y que los servicios de Telefonía Vocal y las Infraestructuras permanecían bajo el régimen de monopolio. En este contexto las actividades ONP estaban claramente orientadas a armonizar las relaciones entre los operadores interesados en la explotación de los servicios en libre competencia y los operadores tradicionales que continuaban explotando la red en régimen de monopolio.

Cuando se adoptaron las decisiones de 1993 la Comisión había finalizado la primera etapa del trabajo encomendado por el Consejo y que había culminado con la adopción de la Directiva sobre Líneas

³⁰² Open Network Provision. Analysis report on Intelligent Networks Function, Network Management, Local Loop and Broadband Communications. European Commission. DG XIII. Brussels, 7 July, 1994

³⁰³ Public Comments on the Open Network Provision 1994. Analysis Report on Intelligent Networks Function, Network Management, Local Loop and Broadband Communications. European Commission. DG XIII. Brussels, February, 1995

³⁰⁴ ONPCOM 94-29. Memorandum on Future Approach to Open Network Provision. European Commission. DG XIII. Brussels, 23 June, 1994

³⁰⁵ COM(94) 513. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Situación Actual y perspectivas Futuras del Acceso Abierto a las Redes y Servicios de Telecomunicaciones. Oferta de Red Abierta. Bruselas, 29 de Noviembre de 1994

³⁰⁶ ONPCOM 94-51. ONP. 1995 Work Programme. European Commission. DG XIII. Brussels, 19 December, 1994

arrendadas y las Recomendaciones del Consejo relativas a las Redes de datos por conmutación de paquetes y a la RDSI. Estaba pendiente de aprobación la Directiva sobre ONP en Telefonía Vocal

Igualmente, la Comisión había recibido del Consejo el encargo de la aplicación de la ONP a otras áreas tales como los nuevos servicios de red y acceso a las nuevas funciones de inteligencia de red así como al acceso a la red de banda ancha; en ese sentido, la Comisión había encargado una serie de estudios al respecto.

Cuando en junio de 1993, el Consejo fijó la fecha de liberalización de los servicios de telefonía vocal para 1998 el panorama de la ONP empezaba a cambiar. En esa misma fecha se propuso que la Comisión prepare un Libro Verde sobre las Infraestructuras para antes de 1995 de manera que durante dicho año pudiera decidirse su mantenimiento o salida del régimen de monopolio.

Era evidente que los cambios reglamentarios en los regímenes de explotación de la telefonía vocal y las infraestructuras iban a exigir modificaciones en los principios de armonización, pero era necesario esperar a conocer las decisiones acerca de las infraestructuras para llevar a cabo la reordenación de las condiciones de la ONP que pudieran entrar en vigor a partir de 1998.

En cualquier caso, y a la espera de las decisiones sobre las infraestructuras que previsiblemente se iban a tomar a lo largo de 1995 era necesario ir cerrando los asuntos todavía abiertos como consecuencia de los mandatos que la Comisión había recibido del Consejo en 1990.

En el apartado anterior hemos comentado la forma como la Comisión procedió para dar por finalizados sus compromisos con el Consejo. La Comisión renunció a elaborar cualquier otra propuesta de aplicación de la ONP y resolvió la cuestión enviando a ETSI un conjunto de mandatos de elaboración de Informes Técnicos (ETR) para la definición de los requisitos técnicos y planes de trabajo para la elaboración de normas. La aplicación de estas normas sería, en todo caso, voluntaria.

Aunque el trabajo estaba ya preparado, por razones de cortesía la Comunicación de la Comisión en la que se proponía formalmente la modificación de la ONP no aparecería hasta el 29 de noviembre de 1994, una vez publicada la Primera parte del Libro Verde de las Infraestructuras en octubre de 1994.

5.- LA ARMONIZACIÓN DURANTE ACTUACIONES A PARTIR DE 1995.

5.1.- Las Actuaciones realizadas a partir de 1995

Como hemos analizado en otro lugar en 1995 se inició la última etapa del proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones tuvo como objetivo principal vencer todas las reticencias que pudieran impedir la liberalización de las infraestructuras. Sabemos ya que conseguir la apertura a la competencia de las infraestructuras requería un consenso al máximo nivel de decisión de las Instituciones comunitarias y este no era otro que el Consejo Europeo.

Con ese fin, la Comisión arbitró un mecanismo que comenzaría con la publicación del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo en diciembre de 1993³⁰⁷, en el que se planteaba la necesidad de abordar la construcción en Europa de la Sociedad de la Información. Esta propuesta provocó la decisión del Consejo Europeo de ese mismo mes de encargar a un grupo de Alto Nivel europeo la elaboración de un informe sobre la manera de proceder para alcanzar tales objetivos.

³⁰⁷ COM(93) 700. Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco. Bruselas, 5 de diciembre de 1993

El grupo de Alto Nivel presidido por el Comisario Bangemann³⁰⁸ publicó en mayo de 1994 un informe dirigido al Consejo Europeo en el que se recomendaba, entre otras cosas, la apertura a la libre competencia de las infraestructuras. Igualmente el informe proponía el replanteamiento del proceso de normalización europeo.

Por lo que se refiere a la ONP el Informe Bangemann únicamente hacía un comentario colateral en los siguientes términos:

“Las normas de sistemas abiertos desempeñarán un papel fundamental en la construcción de una infraestructura europea de la información”

Estas dos afirmaciones iban a dar lugar al inicio del proceso de reestructuración de ETSI.

El Consejo Europeo de junio de 1994 aceptó el Informe Bangemann e invitó a la Comisión a elaborar un programa de actuación para llevar a cabo las medidas propuestas³⁰⁹.

En julio de 1994 la Comisión publicó la Comunicación titulada Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información³¹⁰ en la que se presentaba un programa de trabajo de acuerdo con el mandato del Consejo Europeo. En el Anexo II de este documento titulado Nuevas medidas que se están considerando, se mencionan las siguientes relacionadas con la ONP:

*“- Actualización del marco de la ONP. Propuesta de la Comisión antes de finales de 1995
- Directiva de Interconexión. Aprobación de la Comisión 1995.”*

En octubre de 1995 la Comisión publicó la Comunicación³¹¹ que contenía la Primera parte del Libro Verde de las Infraestructuras en la que se planteaba claramente su decisión de liberalizar las infraestructuras de acuerdo con las prerrogativas que le concedía el artículo 90 (actual artículo 106) y planteaba el calendario de actuación para llevar adelante este proyecto.

Posteriormente, en enero de 1995 la Comisión publicaría la Segunda Parte del Libro Verde de las Infraestructuras³¹² iniciando un proceso de consulta al sector. En dicho documento se hacía mención a la ONP en particular en el apartado dedicado a la Interconexión e Interoperatividad, entre otros, en los siguientes términos:

En relación con las infraestructuras públicas de telecomunicaciones, deben extenderse los principios de la ONP tanto como este previsto (), en el contexto de una Directiva específica relativa a la Interconexión, con objeto de crear el acceso armonizado a las infraestructuras públicas de telecomunicación y mejorar la interoperatividad de las redes públicas en la Unión*

() Actualmente la ONP se aplica a las redes públicas bajo el régimen de derechos exclusivos o especiales. En el futuro el campo de aplicación de la ONP será definido en el contexto del proceso de revisión de la ONP.*

³⁰⁸ Europa y la Sociedad Global de la Información. Recomendaciones al Consejo Europeo (Informe Bangemann). Bruselas, 26 de mayo de 1994

³⁰⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú del 24 y 25 de junio de 1994. Boletín de la Unión Europea, nº 6, junio de 1994., pp. 7-21

³¹⁰ COM(94) 347. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información. Plan de Actuación. Bruselas, 19 de julio de 1994

³¹¹ COM(94) 440. Primera Parte del Libro Verde sobre Infraestructuras de telecomunicación y de redes de televisión por cable. Bruselas, 25 de octubre de 1994

³¹² COM(94) 682. Segunda Parte del Libro Verde sobre Infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable. Bruselas, 25 de enero de 1995

El proceso de consulta terminaría con la publicación, en mayo de 1995³¹³ de una Comunicación de la Comisión con el calendario de actuación que estaba dispuesta a llevar a cabo para finalizar el proceso de liberalización, antes de 1998.

Por lo que se refiere al proceso de Armonización, la Comisión hacía las siguientes propuestas:

“Antes del 1 de enero de 1996

- *Adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo de la propuesta de Directiva ONP sobre Telefonía Vocal*
- *Propuesta de modificación de las Directivas del Consejo 90/387/CEE (Marco ONP) y de la 92/44/CEE (ONP en las Líneas Alquiladas)*
- *Propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo de una Directiva relativa a la aplicación de los principios de la ONP a las interconexiones de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones.*
- *Adopción de las propuestas ya realizadas en materia de licencias*
- *Propuesta de una Decisión del Consejo relativa a la coordinación de licencias en la Unión Europea, sobre servicios PCS sobre satélites*
- *Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la preparación para un entorno de telecomunicaciones liberalizadas, en particular sobre el servicio universal*
- *Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a las guías de información y guías de servicios*

Antes del 1 de enero de 1997

- *Adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo de las medidas propuestas más arriba.*

Antes del 1 de enero de 1998

- *Completar la implantación en los Estados miembros de las medidas de armonización indicadas más arriba, de acuerdo con el calendario adoptado”*

El Consejo en su reunión del 13 de junio de 1995³¹⁴ examinó la propuesta de la Comisión y adoptó una Resolución en la que, entre otras cosas, convenía en la necesidad de proceder a:

“ la adaptación de las medidas ONP al futuro entorno de la competencia ”

Veamos, pues, como se llevó adelante esta propuesta.

5.2.- Programa de Trabajo del Comité ONP para 1996 y 1997

Como venía siendo habitual a finales de 1995 la Comisión publicó el programa de trabajo ONP para 1996³¹⁵.

En este documento se hacía referencia al programa de revisión del proceso de armonización que hemos comentado en los apartados anteriores indicando que debería quedar concluido durante 1997.

³¹³ COM(95) 158. Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre las Consultas realizadas acerca del Libro Verde de las Infraestructuras de Telecomunicación y las redes de televisión por cable. Bruselas, 3 de mayo de 1995

³¹⁴ Nota de Prensa 7840/95. Sesión nº 1854 del Consejo de Telecomunicaciones. Luxemburgo, 13 de junio de 1995

³¹⁵ ONPCOM 95-41. ONP 1996 Work Programme (draft). European Commission. DG XIII. Brussels, 31, October 1995

A pesar de todo la Comisión anunció un apretado calendario de actividades con el lanzamiento de un número importante de estudios y publicación de normas en el Diario Oficial.

Por lo que se refiere a las previsiones legislativas para 1996 el documento indicaba las siguientes:

- Una propuesta de Directiva sobre Interconexión en telecomunicaciones y a la garantía del servicio universal y de la interoperabilidad
- Una propuesta de Directiva sobre modificación de las Directivas 90/387/CEE (marco ONP) y la 92/44/CEE (líneas alquiladas), a efectos de su adaptación a un entorno competitivo.

En relación con la Directiva de aplicación de la ONP a la telefonía vocal en el documento redactado en octubre de 1995 se hacía referencia a la inminente adopción de dicha Directiva con la que culminaría el proceso iniciado en 1992 pero es curioso que no se mencionara la presentación de una nueva propuesta de Directiva para la aplicación de la ONP a la telefonía vocal en el marco de la plena competencia. Quizás la Comisión prefirió terminar lo iniciado antes de anunciar su completa y definitiva modificación.

Y al igual que en años anteriores a finales de 1996 la Comisión publicó el programa de trabajo ONP para 1997

Como era habitual en este documento se pasaba revista a las actividades realizadas durante 1996 y que coincidían con las anunciadas. Las más significativas eran las siguientes:

- La adopción de la Directiva de aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal, que tuvo lugar en diciembre de 1995 y a la que nos hemos referido anteriormente.
- Presentación y discusión de la propuesta de Directiva sobre Interconexión
- Presentación y discusión de la propuesta de Directiva sobre modificación de las Directivas Marco ONP) la Directiva de líneas alquiladas.
- Presentación de la nueva Directiva de aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal en libre competencia
- Presentación de una propuesta de directiva sobre procedimiento de concesión de licencias
- Presentación de un Libro Verde sobre procedimiento de numeración de las líneas de telecomunicaciones

Habrá que señalar que con la adopción de las disposiciones que acabamos de mencionar iban a estar prácticamente cubiertos los objetivos del desarrollo de la ONP previstos en el la estrategia de telecomunicaciones de 1995.

En los apartados siguientes se aborda el análisis de los contenidos de las Directivas ONP adoptadas para la armonización de las telecomunicaciones en libre competencia a partir de 1998.

5.3.- La modificación de la Directiva Marco ONP y de la Directiva ONP de Líneas Alquiladas.

Con fecha 13 de noviembre de 1995 la Comisión envió al Consejo y al Parlamento una propuesta de Directiva³¹⁶ por la que se modificaba la Directiva Marco ONP 90/387/CEE así como la Directiva 92/44/CEE sobre la aplicación de la ONP a las líneas alquiladas.

³¹⁶ COM (95) 543. Draft Proposal for a European Parliament and Council Directive amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications. Brussels, 13 November, 1995

En la memoria explicativa que precedía a la propuesta de la Comisión se hacía una revisión de la evolución de la ONP desde 1990 concluyendo en la necesidad de proceder a la modificación de las condiciones de armonización de las telecomunicaciones y de la ONP. En su mejor estilo, la Comisión venía a argumentar que lo único que merecía la pena conservar del anterior proceso de armonización era el nombre de ONP y no por mucho tiempo.

Tras las preceptivas discusiones entre las Instituciones comunitarias la Comisión elaboró una nueva propuesta de esta Directiva³¹⁷ en la que además de recoger las modificaciones consensuadas al texto original³¹⁸ introducía una modificación substancial en el artículo 8 por la que se indicaba que el Parlamento Europeo y el Consejo deberían examinar el funcionamiento de la Directiva antes del 31 de diciembre de 1999 y dejaba la puerta abierta para que, en función de los resultados la Comisión pudiera proponer la creación de una Autoridad Europea de Reglamentación.

Esta Directiva³¹⁹ se discutió durante cerca de dos años y fue adoptada finalmente en octubre de 1997 en puertas ya de la entrada en vigor de la liberalización cuando ya estaba terminada la elaboración del nuevo marco reglamentario comunitario.

Esta Directiva dejó prácticamente sin efecto los mecanismos ONP establecidos en la Directiva 90/387 Marco ONP que no iban a ser ya necesarios en el futuro.

Por otra parte esta Directiva en su artículo 8 dejaba abierta la posibilidad de que la Comisión analizara la viabilidad de la creación de la Autoridad Europea de Reglamentación que era una de sus viejas aspiraciones que contó desde el primer momento con el rechazo frontal de los Estados miembros.

En la misma Directiva la Comisión realizaba modificaciones a la Directiva sobre Líneas alquiladas 92/44/CEE entre las que merece la pena destacar la ampliación de la oferta de los cinco tipos originales de líneas alquiladas armonizadas a las siguientes nuevas categorías: 34 Mbps estructuradas y sin estructurar, 139 Mbps estructuradas y sin estructurar y 155 Mbps.

5.4.- La Directiva relativa a la Interconexión de las redes de telecomunicaciones y al Servicio Universal

De acuerdo con los planes trazados, la Comisión publicó el 19 de julio de 1995 una propuesta de Directiva relativa a la Interconexión en las redes de telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperatividad mediante la aplicación de los principios de la ONP³²⁰.

Se trataba de la primera disposición de la estrategia de 1995 orientada a armonizar una de las situaciones que estaba previsto que se presentara como consecuencia de la aparición de nuevos operadores de redes públicas de telecomunicaciones. Junto con la entrada en vigor de la plena competencia era necesario garantizar que el conjunto de estas redes pudieran funcionar de una manera coherente con objeto de dar un servicio continuo y universal, en particular de telefonía vocal y transmisión básica de datos.

³¹⁷ COM(97)32. Modified proposal for a European Parliament and Council Directive amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications. Brussels, 28 may 1997.

³¹⁸ Informal Consolidated text of the ONP Framework Directiva (Directive 90/387/EC - revised). European Commission. DG XIII. Brussels 10 June 1997.

³¹⁹ Directiva 97/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 1997 por la que se modifican las Directivas 90/387/CEE y 92/44/CEE del Consejo a efectos de su adaptación a un entorno competitivo en el sector de las telecomunicaciones. DO L 295. 29 de octubre de 1997. P. 23

³²⁰ COM(95) 545. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta, ONP. Bruselas 19 de julio de 1995. DOCE C 313 de 24 de noviembre de 1995. (95/C 313/04).

El Parlamento Europeo desarrolló una intensa actividad entorno al contenido de esta Directiva adoptando una Resolución en primera lectura³²¹ en febrero de 1996. La Comisión elaboró un nuevo texto³²² que fue sometida de nuevo al Parlamento quien adoptó una nueva Resolución en segunda lectura, en septiembre de ese mismo año³²³.

Acto seguido después de introducir las oportunas modificaciones la Comisión elaboró una nueva propuesta³²⁴ que fue aceptada por el Consejo y sirvió de base para las discusiones con el Parlamento en las reuniones del Comité de Conciliación. Finalmente el Consejo y el Parlamento llegaron a un acuerdo³²⁵ acerca del Contenido de la Directiva el 19 de marzo de 1997 que permitió que ambos órganos de codecisión adoptaran definitivamente la Directiva 97/33/CE el 30 de Junio de 1997³²⁶.

El objetivo fundamental de la Directiva es reglamentar los derechos y deberes de los operadores en lo relativo a la interconexión de sus redes con objeto de garantizar el interfuncionamiento de las mismas así como la provisión del servicio universal. La Directiva parte de la base de que los acuerdos de interconexión entre operadores deberán hacerse de forma voluntaria y únicamente en caso de conflicto deberían intervenir las Autoridades de Reglamentación.

Por lo que se refiere al alcance de esta Directiva estaba claro que se limitaba limitado a las redes públicas, que de acuerdo con el Anexo I estaban constituidas por: la red telefónica pública, los servicios de líneas alquiladas y las redes de telefonía móvil. No era pues de aplicación a las redes de comunicaciones de datos ni a Internet.

El artículo 5 de la Directiva estaba dedicado a la determinación de los costes de servicio universal y al establecimiento de los criterios por los que las Autoridades Nacionales de Reglamentación deberían determinar la forma en la que los operadores tendrían que contribuir a los mismos.

Además, en su artículo 9 la Directiva contenía una amplia descripción de las responsabilidades y funciones de las Autoridades Nacionales de Reglamentación no solamente en lo relativo a la interconexión sino en general en el desarrollo de su tarea como árbitro del correcto desarrollo de la plena competencia.

Finalmente, también esta Directiva dejaba una puerta abierta para la creación de una Autoridad Europea de Reglamentación de las Telecomunicaciones. Hay que señalar que esta propuesta no aparecía en el primer borrador que elaboró la Comisión y, en parte, se debe a la insistencia del Parlamento Europeo. Tal como lo hemos comentado anteriormente.

El contenido de la Directiva fue de una enorme importancia para el funcionamiento de las telecomunicaciones en plena competencia.

Ya en 1998 tras las correspondientes propuestas de la Comisión^{327, 328} esta Directiva fue ampliada y modificada en parte por la nueva Directiva³²⁹ 98/61/CE en la que se establecía el derecho de los

³²¹ Dictamen en primera lectura del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión COM(95) 545, de Directiva relativa a la Interconexión....DO C 65 de 4 de marzo de 1996.

³²² COM(96) 342. Propuesta modificada de la Directiva relativa a la Interconexión....DO C. 291 de 4 de octubre de 1996

³²³ Dictamen en segunda lectura del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión COM(95) 545, de Directiva relativa a la Interconexión....DO C 319 de 28 de octubre de 1996.

³²⁴ COM(96)535. Propuesta modificada de la Directiva relativa a la Interconexión....Bruselas, 11 de noviembre de 1996

³²⁵ Acuerdo de 19 de marzo de 1997, del Comité de Conciliación entre el Parlamento y el Consejo relativo a la Directiva de Interconexión. Nota 6704/97 (C797/84), Bruselas 20 de marzo de 1997.

³²⁶ Directiva 97/33 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de junio de 1997, relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta, ONP. DO L 199. de 26 de julio de 1997. P. 32

³²⁷ Propuesta de modificación de la Directiva 97/33/CE en lo que se refiere a la portabilidad de los números entre operadores y la preselección del operador. DO C 330. 1 de noviembre de 1997. P. 19

usuarios a la portabilidad de los números que tuvieran asignados en el caso de cambio de operador y se instaba a los Estados miembros a velar para hacer efectiva esta posibilidad antes del año 2000.

5.5.- La Directiva relativa a la Telefonía Vocal en un entorno de competencia

Como vimos en su momento en diciembre de 1995 y después de tres años y medio de discusión se adoptaba la Directiva 95/62/CE relativa a la aplicación de la ONP a la telefonía vocal destinada a tener una vida efímera.

Con objeto de adaptar el contenido de esta Directiva a la situación derivada de la plena competencia la Comisión elaboró una propuesta en septiembre de 1996³²⁸. A diferencia en el resto de las modificaciones de Directivas en este caso la Comisión propuso un texto completamente nuevo, tales eran los cambios que había que introducir.

Junto con la de Interconexión se trató de otra de las Directivas clave para la Armonización de la plena competencia en telecomunicaciones dado que la telefonía vocal iba a ser, por excelencia, el servicio que se prestaría a través de las redes públicas de telecomunicaciones en la Unión Europea. Ni las redes de datos ni cualquier otro tipo de red iban a tener esta consideración ni, por tanto, ser objeto de armonización alguna.

El Parlamento aprobó en febrero de 1997 un Dictamen³²⁹ tras la primera lectura del documento en el que figuraba un amplio conjunto de enmiendas relativas a la protección de los consumidores, a los servicios a los usuarios discapacitados, al servicio universal y a la inclusión de la telefonía móvil en el ámbito de esta Directiva.

Por su parte el Consejo en su reunión de 6 de marzo de 1997³³⁰ adoptó un acuerdo acerca del contenido de esta Directiva en el que aceptaba algunas de las propuestas del Parlamento relativas al servicio universal pero rechazaba de plano cualquier referencia a la telefonía móvil. A partir de las decisiones del Consejo la Comisión preparó, rápidamente, una nueva propuesta³³¹ que sirvió de base para redactar el texto de la Posición Común que fue adoptada por el Consejo el 9 de junio de 1997³³². El texto mencionado fue enviado al Parlamento para su segunda lectura y dio lugar a un nuevo informe³³³ que sirvió de base para la resolución que adoptó el Parlamento el 17 de septiembre de 1997.

La Directiva 98/10/CE³³⁴ fue adoptada en febrero de 1998. Constaba de 35 artículos, organizados en 4 Capítulos, y 5 anexos.

En el Capítulo I se definían los objetivos y el alcance de la Directiva que no dejaba lugar a duda.

³²⁸ Propuesta modificada de la Directiva 97/33/CE en lo que se refiere a la portabilidad de los números entre operadores y la preselección del operador. DO C 13. 17 de Enero de 1998. P. 10

³²⁹ Directiva 98/61/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 por la que se modifica la Directiva 97/33/CE en lo que se refiere a la portabilidad de los números entre operadores y la preselección del operador. DO L 268. 3 de Octubre de 1998. P. 37

³³⁰ COM(96) 419. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la aplicación de la ONP a la telefonía vocal en un entorno competitivo. Bruselas 11 de septiembre de 1996.

³³¹ Dictamen del Parlamento en primera lectura relativo a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la aplicación de la ONP a la telefonía vocal en un entorno competitivo. DO C 85 de 17 de marzo de 1997. Basado en el informe nº A4-48/97 de la Comisión de Asuntos Económicos, Monetarios y de Política Industrial del Parlamento Europeo, de febrero de 1997.

³³² Reunión nº 1991 del Consejo. Telecomunicaciones. Telefonía Vocal. Modificaciones de la Directiva ONP. Bruselas 6 de marzo de 1997.

³³³ (New) Proposal for the European Parliament and Council Directive on the application of ONP to voice telephony.... Draft text agreed in principle at the Telecommunication Council on 6 march 1997. Brussels, 10 march 1997.

³³⁴ Common position adopted by the Council on 9 June 1997 with a view to adopting a European Parliament and Council Directive on the application of the ONP to voice telephony and on Universal service for telecommunications in a competitive environment.

³³⁵ A4-263/97. Informe de la Comisión Económica, Monetaria y de Política Industrial relativo a la propuesta de Directiva sobre aplicación de la ONP a la telefonía vocal..... Septiembre de 1997.

³³⁶ Directiva 98/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 1998 sobre la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo. DO L 101, 1 de abril de 1998. P. 24

El Capítulo II hacía referencia a las obligaciones del servicio universal de acuerdo con lo indicado en la Directiva 97/33/CE sobre Interconexión.

El Capítulo III era el más extenso y determinaba un conjunto de obligaciones que afectaban a los operadores de los servicios de telefonía vocal tanto fija como móvil en lo que se refiere, entre otras cosas, a terminales, contratos, calidad del servicio, condiciones de uso, facturación y servicios especiales.

Finalmente, el Capítulo IV contenía las disposiciones relativas a los procedimientos de aplicación de la Directiva que debería estar dispuesta para armonizar la telefonía vocal a partir del 1 de enero de 1998 y reemplazar en esa fecha a la Directiva 96/62/CE en aquel momento en vigor.

Al igual que en el caso de la Interconexión también el contenido de la Directiva fue de enorme importancia en la etapa inicial de la implantación de la libre competencia en el sector.

5.6.- La Directiva relativa al marco común en materia de Autorizaciones generales y Licencias individuales

A pesar de que la reglamentación acerca de la concesión de licencias para la explotación de los servicios en competencia no constituía una aplicación directa de los principios de la ONP hay que decir que se trataba de un aspecto esencial del proceso de Armonización de las telecomunicaciones en la Unión Europea.

Los antecedentes de las disposiciones relativas a este asunto hay que buscarlos en el artículo 7 de la Directiva Marco ONP en el que se dice que:

“El Consejo, con arreglo al artículo 100A de Tratado y teniendo en consideración lo dispuesto en la letra C) del artículo 8 del Tratado., adoptará, si procede, medidas para armonizar los procedimientos para armonizar los procedimientos de declaración y/o de concesión de autorizaciones para la prestación de servicios a través de las redes públicas de telecomunicaciones, con el fin de establecer las condiciones en las que el reconocimiento mutuo de las declaraciones y/o de las autorizaciones será garantizado.”

En base a esta disposición la Comisión presentó, muy pronto, en julio de 1992, una propuesta de Directiva³³⁷ cuyo título permitía ya intuir su contenido: Propuesta de Directiva del Consejo relativa al reconocimiento mutuo de licencias y a otras autorizaciones nacionales para servicios de telecomunicación, al establecimiento de una licencia comunitaria única de telecomunicaciones y a la creación de un Comité Comunitario de Telecomunicaciones. Queremos llamar la atención del lector acerca del término reconocimiento mutuo de licencia que hemos subrayado.

Después de una amplia presentación la Comisión en el artículo 1 de este documento dejaba bien clara sus intenciones; veámoslo:

“ Art. 1. El objetivo de la presente Directiva es la consecución de un mercado único de servicios de telecomunicación a través des establecimiento de procedimientos en virtud de los cuales un proveedor de servicios autorizado para explotar servicios de telecomunicación en un Estado miembro, sea mediante licencia o por otros medios, pueda prestar total o parcialmente dichos servicios en toda la Comunidad sin tener que obtener licencias o autorizaciones individuales en los restantes Estados,”

³³⁷ COM(92) 554. Propuesta de Directiva del Consejo relativa al reconocimiento mutuo de licencias y a otras autorizaciones nacionales para servicios de telecomunicación, al establecimiento de una licencia comunitaria única de telecomunicaciones y a la creación de un Comité Comunitario de Telecomunicaciones. Bruselas 15 de julio de 1992.

Más tarde en enero de 1994 la Comisión presentó otra propuesta relativa a los servicios de comunicaciones por satélite³³⁸ cuyo artículo 1 tenía una redacción similar.

Sin más análisis el lector podrá descubrir que el objetivo que planteaba la Comisión era, sencillamente, imponer la licencia única europea aplicando a los servicios la misma política que aplicaba a libre circulación de las mercancía, no en vano el la Directiva Marco ONP se hacía referencia al artículo 8 (actual artículo 28) del Tratado.

Era evidente, que los Estados miembros no iban a transigir en el reconocimiento mutuo de las licencias. Sencillamente no estaban dispuestos a ceder la parcela de soberanía que representaba la concesión de autorizaciones y licencias para la explotación de los servicios de telecomunicaciones en su territorio. Esta situación que podría haber tenido sentido en el caso de los servicios de valor añadido llegó al límite de lo razonable cuando se decidió liberalizar los servicios de telefonía vocal y las infraestructuras.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Comisión en noviembre de 1995 se vio en la necesidad de presentar una nueva propuesta de Directiva³³⁹ en la que ya no se hacía referencia directa a la licencia única y centraba los esfuerzos en conseguir la armonización de los procedimientos establecidos por los Estados miembros para la concesión de autorizaciones y licencias, cosa que ya no era ni mucho menos lo mismo. Con este nuevo texto fue posible llegar a una solución consensuada.

Tras las preceptivas discusiones entre las Instituciones comunitarias en abril de 1997 se adoptó esta Directiva con la referencia 97/13/CE³⁴⁰. De su contenido cabe destacar la diferenciación entre las autorizaciones generales para la explotación de servicios de telecomunicaciones y licencias individuales. Quedó establecido que los Estados miembros únicamente recurrirán a estas últimas cuando se tratara del acceso a recursos escasos como frecuencias radioeléctricas y numeración o bien cuando tuviera que imponerse al operador obligaciones especiales o se le concedieran derechos específicos. En cualquier caso, la Directiva establecía que la prestación de servicios públicos de telefonía vocal, fija o móvil, estarán sujetos al régimen de licencias individuales.

La Directiva hacía también referencia a la armonización de los procedimientos de los Estados miembros con objeto de garantizar la provisión de servicios en toda la Comunidad. Así pues con objeto de llevar a cabo todas estas tareas la Directiva creó un Comité de Licencias presidido por la Comisión como es habitual.

Finalmente, se estableció que la Directiva entrara en vigor antes del 1 de enero de 1998 y se fijó la fecha del 1 de enero del 2000 para su reconsideración.

5.7.- La Directiva de protección de la intimidad

Como complemento de la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y a la libre circulación de estos datos, el Parlamento y el Consejo adoptaron en diciembre de 1997 la Directiva 97/66/CE³⁴¹ relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones.

³³⁸ COM(93) 652. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento mutuo de licencias y a otras autorizaciones nacionales para la prestación de servicios de redes de satélite y/o servicios de comunicaciones por satélite. Bruselas 4 de enero de 1994.

³³⁹ COM(95) 545. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común para las autorizaciones generales y las licencias particulares en los sectores de servicios de telecomunicación. Bruselas 14 de noviembre de 1995.

³⁴⁰ Directiva 97/13/EC, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común para las autorizaciones generales y las licencias particulares en los sectores de servicios de telecomunicación.

³⁴¹ Directiva 97/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones. DO L 024 de 30 de enero de 1998. P. 1

Esta Directiva se refería al derecho a la confidencialidad de las comunicaciones y abordaba los aspectos que pudieran afectar a la protección de la intimidad de los usuarios en los servicios de telecomunicaciones, en las actividades relacionadas con la facturación desglosada, el desvío automático de llamadas, las guías telefónicas y las llamadas no solicitadas.

Con esta Directiva quedó completado el marco reglamentario de las telecomunicaciones para la entrada en vigor de la plena competencia en 1998, cuyo desarrollo se había iniciado en 1987.

5.8.- Comentarios al proceso de Armonización en las actuaciones de 1995.

Durante las actuaciones de 1995 todos los esfuerzos de las Instituciones Europeas se enfocaron hacia el objetivo de conseguir la implantación de la plena competencia en el sector a partir del 1 de enero de 1998 y, en consecuencia, hacia la adopción de todas las medidas de liberalización y armonización necesarias para tal fin.

Como hemos visto en el capítulo anterior las disposiciones relativas a la Liberalización fueron adoptadas directamente por la Comisión en base al artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado mediante sucesivas modificaciones de su Directiva 90/388/CEE. Este procedimiento hizo posible que el proceso legislativo pudiera estar finalizado a mediados de abril de 1996, 20 meses antes de la entrada en vigor de la plena competencia, con tiempo suficiente para su transposición a las legislaciones nacionales, en cada uno de los Estados miembros.

Sin embargo, el proceso de Armonización de las legislaciones de los Estados miembros fue más lento de lo previsto debido en parte a la necesidad de revisar el concepto de la ONP así como a la complejidad del procedimiento de adopción de las Directivas del Parlamento y del Consejo por el procedimiento de codecisión legislativa.

Como hemos tenido ocasión de analizar en los apartados anteriores el resultado de las tareas de Armonización derivadas de la estrategia de 1995 se concretaron en la adopción de la modificación de la Directiva Marco ONP, la modificación de la Directiva de Líneas alquiladas, la Directiva de Interconexión y la Directiva de Telefonía Vocal. Además de las disposiciones específicas del proceso de Armonización merece la pena mencionar la adopción de la Directiva 97/13/EC de 10 de abril de 1997 sobre autorizaciones y licencias para los servicios de telecomunicaciones y los trabajos orientados a elaborar una política de numeración de los servicios de telecomunicaciones en Europa.

Pero además de las disposiciones mencionadas las Instituciones europeas se dieron un plazo máximo de dos años para elaborar la propuesta de la creación de la Agencia Europea de Telecomunicaciones, que finalmente no iba a llegar a ramos de bendecir.

6.- CONCLUSIONES

A lo largo de este Capítulo hemos analizado la evolución de la Política de Armonización de las Telecomunicaciones en la Unión Europea que tuvo lugar en el período 1987 – 1998 y que se desarrolló de forma simultánea con el proceso de liberalización abordado en el Capítulo anterior.

El análisis de esta etapa crucial para la introducción de la libre competencia quedará completado con los dos Capítulos siguientes.

CAPÍTULO 7

NORMALIZACIÓN Y LA CERTIFICACIÓN DE LOS EQUIPOS DE TELECOMUNICACIONES PERÍODO 1987 – 1998



CAPÍTULO 7

NORMALIZACIÓN Y LA CERTIFICACIÓN DE LOS EQUIPOS DE TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1987 – 1998

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Capítulo es analizar la Política de Normalización y Certificación de los equipos y servicios de telecomunicaciones de la Unión Europea en el período 1987 - 1998 y su evolución a la par de la Política de liberalización y Armonización de las Telecomunicaciones que hemos comentado en los Capítulos anteriores.

Durante toda la etapa de transición a la libre competencia la estrategia de la Unión Europea relativa a la normalización y certificación en el campo de las telecomunicaciones fue una continuación consecuente de las actividades iniciadas al principio de los años 80 y que hemos comentado en el Capítulo 4 de este libro. Se trataba de desarrollar el mercado único de los equipos y servicios de telecomunicaciones y tal tarea precisaba de dos acciones enérgicas: la apertura de los mercados y la imposición de la utilización de normas técnicas comunes en toda la Unión.

El primero de los objetivos se alcanzó de manera fulminante con la adopción de la Directiva 88/301 de la Comisión por la que se abrió a la competencia los mercados de equipos terminales de telecomunicaciones y que a pesar de los rezongos de algunos Estados miembros acabó entrando en vigor en 1991.

Sin embargo la consecución del segundo de los objetivos llevó toda una década de trabajo bien hecho. La garantía del interfuncionamiento de los terminales, de las redes y de los servicios de telecomunicaciones en la Unión Europea que había presidido el sector durante un siglo de monopolios debía de garantizarse cuando el sector estuviera en libre competencia. En ese sentido había comenzado a actuar la CEPT con la elaboración de Normas Europeas de Telecomunicaciones, con ese objetivo se creó ETSI y en esa dirección actuaron las Instituciones Europeas adoptando Reglamentaciones Técnicas Comunes.

Es justamente del análisis de este período del que nos ocuparemos en este Capítulo.

En primer lugar abordaremos el análisis de la normalización en la estrategia de 1987 desde la publicación del Libro Verde hasta la creación del Instituto Europea de Normas en Telecomunicaciones – ETSI.

Y en segundo lugar comentaremos la evolución de la normalización en las actuaciones de 1993 y 1995

Pero ya adelantamos al lector de que a partir de 1998 las cosas iban a ser muy diferentes. Una vez implantada la libre competencia se rompió el consenso y los operadores reclamaron su derecho a la incompatibilidad entre sus servicios y, por supuesto, entre sus terminales, es decir, de sus clientes. ¡Mercado obliga! Disciplinadamente en 1999 el Consejo adoptó una Directiva que desmontaba de un plumazo toda la Política de Normalización en Telecomunicaciones que tanto tiempo y esfuerzo había costado elaborar. Luego hubo que inventar el concepto de interoperabilidad, voluntaria por supuesto, para tratar de remediar lo difícilmente remediable. Pero de todo esto nos ocuparemos en el Capítulo 10.

2.- LA NORMALIZACIÓN EN LA ESTRATEGIA DE 1987

2.1.- Visión de conjunto de la Normalización en Estrategia de Telecomunicaciones de 1987

Como hemos analizado anteriormente fue la estrategia de 1987³⁴² la que inició verdaderamente el proceso de liberalización de los mercados de las telecomunicaciones en la Unión Europea primero el de los equipos y posteriormente el de los servicios. Es por tanto en el marco de esta estrategia en el que la Política de Normalización y Certificación adquirió su justa dimensión partiendo de las bases creadas en los años anteriores.

En este contexto de transición hacia el libre mercado era forzosamente necesario establecer un justo equilibrio entre el carácter obligatorio y el carácter voluntario de cualquier acción relacionada con la normalización en el campo de las telecomunicaciones. A lo largo de las actuaciones realizadas entre 1980 y 1987 analizadas en el Capítulo 4, las Instituciones comunitarias fueron estableciendo un criterio de actuación en el campo de la normalización y certificación, que podríamos resumir de la manera siguiente:

- Promoción de la elaboración de normas europeas de telecomunicaciones y de su adopción con carácter voluntario por los agentes del sector en los Estados miembros, como estrategia para fortalecer a la industria, fomentar la creación del mercado único y conseguir la interoperatividad de los servicios en la Comunidad.
- Promoción de la creación de Centros para la verificación y certificación del cumplimiento de las normas.
- Obligatoriedad del cumplimiento de determinadas normas europeas con objeto de garantizar el cumplimiento de determinados requisitos esenciales.
- Armonización de las legislaciones nacionales con objeto de garantizar el reconocimiento mutuo de la conformidad

En los apartados siguientes trataremos de analizar la forma como se fueron desarrollando estas actuaciones a partir de la adopción de la estrategia de Telecomunicaciones de 1987.

2.2.- La creación del Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones – ETSI.

Mientras que en los sectores relacionados las tecnologías de la información y la electrónica CEN y CENELEC venían desarrollando sus actividades como organismos europeos de normalización, no existía ningún organismo similar en el caso de las telecomunicaciones.

Seguramente el prestigio del CCITT de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (actualmente UIT-T³⁴³) en la elaboración de Recomendaciones y la aceptación de las mismas por parte de las Administraciones nacionales de telecomunicaciones había hecho históricamente innecesaria la aparición de un Organismo europeo que se ocupara específicamente de la elaboración de normas europeas de telecomunicaciones. Además, cualquier actividad de coordinación de las Administraciones de Telecomunicaciones europeas tenía cabida en el marco de la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones - CEPT.

En ese sentido en noviembre de 1985, como consecuencia de la firma del acuerdo de Copenhague, las Administraciones invistieron a la CEPT de la capacidad para la elaboración de Normas Europeas de Telecomunicaciones – NET. Con esta decisión se estaba reconociendo la necesidad de contar con las

³⁴² COM(87) 290. Libro verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicación. Bruselas 30 de junio de 1987.

³⁴³ ITU Telecommunication Standardization Sector (ITU-T). <http://www.itu.int/ITU-T>

mismas como base tanto para la promoción de una industria europea en este sector como para tratar de resolver los problemas derivados de la necesidad de contar con especificaciones técnicas comunes para el establecimiento de los procedimientos de conformidad para el reconocimiento mutuo por parte de las diferentes Administraciones nacionales.

Parecía claro que el único lugar en donde en aquel momento podía germinar esta idea era el marco de la CEPT pero también era evidente que a la larga no iba a ser el lugar más adecuado para que esta idea fructificara.

El inicio de la apertura a la libre competencia implicaba la aparición en la escena, en pie de igualdad de todos los actores del sector de las telecomunicaciones: operadores, industrias, usuarios y, por supuesto, las Administraciones en sus nuevas atribuciones de Organismos de Reglamentación. Así pues, cualquier actuación en el campo de la normalización debía tener en cuenta esta circunstancia.

Para la Comisión y para los Estados miembros estaba claro que ni CEN ni CENELEC eran los marcos ideales para la creación de un Organismo Europeo de normalización en telecomunicaciones, tanto por su carácter más generalista como por el hecho de su estructura de representación indirecta únicamente a través de los Organismos nacionales de normalización.

Era pues necesario crear un Organismo de nueva planta capaz, desde el principio, de satisfacer con eficacia las necesidades de normalización del sector de las telecomunicaciones. Esta era la operación que había aceptado la Comisión con la aquiescencia de las Administraciones nacionales. La CEPT contaba con el prestigio de las Administraciones nacionales y era sin duda el trampolín desde el que podía lanzarse una acción de mayor calado.

Merece la pena mencionar aquí que desde 1982 la CEPT estaba llevando a cabo una singular operación de elaboración de una norma para el servicio paneuropeo de telefonía móvil automática GSM que era necesario preservar para garantizar su buen fin. Cuando nos refiramos a la política de las comunicaciones móviles analizaremos la evolución de esta singular actuación que por consenso de todas las partes pudo transformarse en un éxito de la tecnología europea y, fundamentalmente, del buen hacer y del sentido común de los agentes del sector.

Como hemos visto en el apartado anterior, las Instituciones comunitarias comenzaron a darle juego a la CEPT desde las primeras actuaciones en 1979 y continuarían haciéndolo a lo largo de la primera etapa de la política comunitaria de normalización en telecomunicaciones. Así pues cuando llegó el momento de abrir a la competencia el sector Comisión y Estados miembros estuvieron de acuerdo en apoyarse en los trabajos de la CEPT para la creación de lo que iba a ser el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones – ETSI.

En el Libro Verde de 1987 se menciona claramente la necesidad de crear un Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones que debía cumplir las funciones de núcleo permanente capaz de acelerar el trabajo de normalización de este sector. ETSI iba a apoyarse en las actividades realizadas hasta el momento por la CEPT y recibir el legado de las NET y de todos los trabajos en curso, en particular el de desarrollo del GSM. El enfrentamiento con CEN y CENELEC no por menos previsto iba a dejar de producirse pero, al final, la creación de ETSI como organismo europeo de normalización abierto a todos los agentes del sector iba a ser un hecho.

El propio Consejo se apresuró a mediar en este conflicto con una llamada a la sensatez y a la colaboración a través de una nueva Resolución³⁴⁴, adoptada en abril de 1989 relativa a la normalización en el ámbito de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones

³⁴⁴ 89/C 117/01. Resolución del Consejo, de 27 de abril de 1989 relativa a la normalización en el ámbito de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. DO C 117/1, de 11 de mayo de 1989.

ESTI fue creado en 1988 y desde entonces tiene un papel creciente en la elaboración de normas europeas de telecomunicaciones y cuenta con el reconocimiento de las Instituciones europeas como Organismo europeo de normalización. No es nuestra intención profundizar aquí ni en la estructura ni en el funcionamiento de esta Institución³⁴⁵. Aquellos lectores que deseen conocer más detalles acerca del proceso de creación del Instituto les recomendamos la lectura de un documento que con toda seguridad les podrá interesar³⁴⁶.

2.3.- La Directiva sobre aproximación de legislaciones, de mayo de 1988 y su modificación

La aplicación de los principios de la creación del mercado común de servicios y equipos de telecomunicación expresados en el Libro Verde de 1987 llevó a la Comisión a adoptar la Directiva 88/301/CEE³⁴⁷ relativa a la competencia en los mercados de terminales. En esta Directiva se ordenaba la supresión de todos los derechos exclusivos relativos a los terminales así como garantizar los derechos a la libre importación, comercialización, puesta en servicio y mantenimiento de dichos equipos terminales de las redes públicas de telecomunicaciones.

Debido a que las redes públicas de telecomunicaciones continuaban sometidas al régimen de explotación en monopolio correspondía a cada uno de los Estados miembros la decisión acerca de las características que deberían cumplir dichos terminales, la Directiva establecía, entre otras cosas lo siguiente:

“art. 5

Los Estados miembros comunicarán a la Comisión,..., una lista de todas las especificaciones y procedimientos de autorización existentes para los aparatos terminales,....”

Y más adelante se añadía:

“art. 6

Los Estados miembros velarán para que, a partir del 1 de junio de 1989, la formalización de las especificación de las especificaciones mencionadas en el art. 5 y el control de su aplicación, así como la autorización de las mismas, sean efectuadas por una entidad independiente de las empresas públicas o privadas que ofrezcan bienes y/o servicios en el sector de las telecomunicaciones.”

Eran menciones explícitas en la línea de la política iniciada por las Instituciones Europeas en años anteriores.

A partir de ese momento se puso en marcha el proceso orientado a conseguir la convergencia de las disposiciones que regulaban este sector. Como consecuencia de una propuesta de la Comisión³⁴⁸ de julio de 1989 y tras un largo período de discusión el Consejo, en abril de 1991, adoptó la Directiva 91/263/CEE³⁴⁹, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre equipos terminales, incluido el reconocimiento mutuo de su conformidad.

³⁴⁵ Referencia del centro de información de ETSI. <http://www.etsi.org>, visitado 8/9/2010

³⁴⁶ TEMPLE S. A Revolution in European Telecommunications Standard Making. ETSI 1991

³⁴⁷ Directiva 88/301 de la Comisión, de 16 de mayo de 1988 relativa a la competencia en los mercados de terminales de telecomunicaciones. DO L 131/73, de 27 de mayo de 1988

³⁴⁸ COM(89) 289. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre equipos terminales de telecomunicaciones, incluyendo el reconocimiento mutuo de su conformidad. DO C 211, de 17 de agosto de 1989. P. 12

³⁴⁹ 91/263/CEE. Directiva del Consejo, de 29 de abril de 1991, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre equipos terminales de telecomunicaciones, incluido el reconocimiento mutuo de conformidad. DO L 128, de 23 de mayo de 1991. P. 1

Posteriormente el alcance de esta Directiva se amplió a los equipos de las estaciones terrenas de satélites mediante la adopción de la Directiva 93/97/CEE³⁵⁰. Con la entrada en vigor de la Directiva 91/263/CEE quedó derogada la antigua Directiva 86/361/CEE.

Así pues, a partir de la entrada en vigor de la liberalización del mercado de los terminales los antiguos procedimientos establecidos para conseguir el reconocimiento mutuo de la homologación de los equipos terminales iban a quedar substituidos por el reconocimiento mutuo de la conformidad.

El objetivo de la Directiva 91/263/CEE fue la armonización de las legislaciones nacionales en relación con los terminales, y así lo indica en su articulado:

“art. 3

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que los equipos terminales solo puedan ser puestos en el mercado y puestos en servicio si cuando se instalen y mantengan adecuadamente y se utilicen para los fines previstos, cumplen los requisitos establecidos en la presente Directiva”

Por lo que se refiere a las características de dichos equipos, la Directiva decía lo siguiente:

“art. 4

Los equipos terminales deberán satisfacer los siguientes requisitos esenciales:

- a) seguridad del usuario, en la medida en que este requisito no esté previsto en la Directiva 73/23/CEE³⁵¹.*
- b) seguridad de los empleados de operadores de redes, en la medida en que este requisito no esté previsto en la Directiva 73/23/CEE.*
- c) requisitos de compatibilidad electromagnética*
- d) protección contra daños a la red..*
- e) uso eficiente del espectro de radiofrecuencias...*
- f) interfuncionamiento de los equipos terminales con los equipos de la red...*
- g) interfuncionamiento de los equipos terminales a través de la red...”*

Pero el problema que realmente se presentaba era la determinación de cuales deberían ser las normas cuyo cumplimiento debería ser obligatorio de acuerdo con artículo 4 de la Directiva. El propio texto lo aclara:

“art. 6

1.- Los Estados miembros considerarán conformes a los requisitos esenciales a que se refieren las letras a) y b) del art. 4 los equipos terminales que sean conformes a las normas nacionales que desarrollen las normas armonizadas pertinentes y cuyas referencias hayan sido publicadas en el DOCE...

2.- De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 4, la Comisión adoptará:

³⁵⁰ Directiva 93/97/CEE del Consejo, de 29 de Octubre de 1993, por la que se completa la Directiva 91/263/CEE en lo relativo a los equipos de estaciones terrenas y de comunicaciones por satélite. DO L 290, de 24 de noviembre de 1993. P. 1

³⁵¹ Directiva 73/23/CEE, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de Tensión. DO L 77, de 26 de marzo de 1973. P 29

- como primer paso, la medida por la que se identifica el tipo de terminales para los que será necesaria una reglamentación técnica común..
- como segundo paso, una vez preparadas por los pertinentes organismos de normalización, las correspondientes normas armonizadas, o partes de dichas normas, en aplicación a los requisitos esenciales a los que se hace referencia en las letras c), d), e), f) y g) del art. 4, que serán transpuestas en Reglamentaciones Técnicas Comunes (RTC), cuyo cumplimiento será obligatorio y cuyas referencias se publicarán en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas”

Merece la pena destacar la distinción que hacía la Directiva entre aquellos requisitos a los que solamente se les exigía el cumplimiento de normas armonizadas, es decir elaboradas por un organismo europeo de normalización y adoptadas por los Estados miembros, y aquellos otros en los que se exige el cumplimiento de Reglamentaciones Técnicas Comunes, cuyo cumplimiento era obligatorio en todo el territorio de la Comunidad, sin mediar la intervención de los Estados miembros. En el apartado siguiente nos ocuparemos de nuevo de estos aspectos.

Por lo que se refiere a la evaluación de conformidad y al marcado CE preceptivo para demostrar el cumplimiento de los requisitos esenciales exigidos, la Directiva indicaba:

“art. 9

1.- Los equipos terminales se someterán, bien al examen CE de tipo descrito en el anexo I, o bien a la declaración CE de conformidad descrita en el anexo II, a elección del fabricante o de su mandatario

Pero el contenido esencial de la Directiva aparecía claramente reflejado en el artículo 5:

“art. 5

Los Estados miembros no podrán impedir la puesta en el mercado, la libre circulación ni el uso en su territorio de los equipos terminales que cumplan lo dispuesto en la presente Directiva”

Para asistir a la Comisión en los asuntos derivados de la aplicación de esta Directiva se creó el Comité de Aprobación de Equipos de Telecomunicación (CAET) constituido por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión. A partir de ese momento, como consecuencia de los trabajos de la CAET, la Comisión fue enviando a ETSI sucesivas propuestas para la elaboración de Reglamentaciones Técnicas Comunes que, tras su publicación en el DOCE iban a ser de obligado cumplimiento en los terminales.

Con la entrada en vigor de esta Directiva quedaban resueltos los aspectos técnicos relacionados con la libre circulación de los terminales en todo el territorio de la Comunidad.

La Directiva 91/263/CEE fue objeto de una primera modificación en 1993 a través de la Directiva 93/68/CEE³⁵², en particular en lo que se refería a los aspectos relacionados con el marcado CE y su alcance fue ampliado a los equipos de las estaciones terrenas de satélites a través de la Directiva 93/97/CEE como hemos indicado anteriormente.

Periódicamente la Comisión fue informando acerca de la evolución del cumplimiento de dicha Directiva^{353, 354}. Igualmente mencionaremos que la Comisión en diciembre 1995 propuso al Parlamento

³⁵² Directiva 93/68 del Consejo, de 22 de julio de 1993, por la que se modifican las directivas....91/263/CEE (equipos de telecomunicación). DO L 220/01, de 30 de agosto de 1993.

³⁵³ COM(96) 114. Informe de Situación de 1995 relativo a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre equipos terminales, incluido el reconocimiento mutuo de conformidad, completado en lo que se refiere a los equipos de estación terrena de comunicaciones por satélite. Bruselas 27 de marzo de 1996.

y al Consejo la adopción de una nueva Directiva³⁵⁵ que refundiera las tres Directivas a las que hemos hecho referencia en este apartado. Como consecuencia de la discusión del documento mencionado en junio de 1997 elaboró una nueva propuesta de Directiva en ese mismo sentido³⁵⁶ con objeto de adaptar los procedimientos de conformidad a la nueva situación del sector derivada de la entrada en vigor de la plena competencia.

Finalmente hay que recordar que, como consecuencia de la firma del GATT de 1994, la Comisión Europea firmó a mediados de 1997³⁵⁷ con los Estados Unidos y Canadá sendos acuerdos de reconocimiento mutuo de conformidad aplicada a los equipos de telecomunicaciones. En virtud de este acuerdo prácticamente se extendió a los equipos procedentes de Estados Unidos y Canadá unos procedimientos de reconocimiento mutuo de conformidad similar a los que ya existían entre los Estados miembros de la Unión Europea.

2.4.- Normas Armonizadas y Reglamentaciones técnicas comunes sobre terminales

Como hemos visto en el apartado anterior en el proceso de apertura a la competencia de los mercados de terminales las Instituciones comunitarias tuvieron que realizar un ajustado equilibrio en el uso de las normas técnicas así como en su carácter voluntario y obligatorio.

Por definición el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en una norma siempre tiene un carácter voluntario mientras que el cumplimiento de aquellas especificaciones técnicas contenidas en una reglamentación técnica son obligatorias.

En la Directiva 86/95/CEE, que supuso la primera etapa de la aplicación a los terminales de telecomunicación del espíritu del Nuevo Enfoque. Estaba claro que las competencias de homologación de los terminales correspondían a los Estados miembros pero las Instituciones comunitarias pusieron su empeño en la elaboración de normas europeas, que iban a tener el carácter de normas armonizadas, con objeto de que todos los Estados miembros pudieran adoptarlas en las reglamentaciones técnicas que elaboraran y que fueran de obligado cumplimiento en su territorio con vistas a conseguir los preceptivos certificados de homologación necesarios para la comercialización de los terminales.

Las normas NET cumplieron ese papel y fueron las primeras normas europeas de telecomunicaciones armonizadas con el añadido de que, además, iban a tener el carácter de especificaciones comunes de conformidad en toda la Comunidad.

Con la liberalización del mercado de los terminales el panorama cambió radicalmente. En primer lugar para garantizar la libre circulación era necesario definir un conjunto de características comunes que deben de cumplir los terminales para circular libremente por el territorio de la Unión Europea. El primer aspecto a abordar era el de la exigencia del cumplimiento de determinadas normas técnicas.

Todo lo anterior suponía que a partir de ese momento el cumplimiento de determinadas normas técnicas por los equipos terminales ya no iba a venir dado por la aplicación de las legislaciones nacionales de manera independiente sino que iba a ser la consecuencia de un acto jurídico comunitario. A partir del momento de la liberalización de los terminales iba a empezar a aparecer normar técnicas obligatorias.

³⁵⁴ 96/C 138/05. Comunicación de la Comisión relativa al uso de las normas armonizadas para la aplicación de la Directiva 91/263 del Consejo. DO C 138, de 9 de mayo de 1996. P. 8

³⁵⁵ COM(95) 612. Propuesta de Directiva relativa a equipos terminales de telecomunicación y los equipos de estaciones terrenas de comunicaciones por satélite, incluido el reconocimiento mutuo de conformidad. Bruselas 6 de diciembre de 1995.

³⁵⁶ COM(97) 257. Propuesta de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los equipos de telecomunicaciones conectados y al reconocimiento mutuo de conformidad de los equipos. Bruselas 30 de mayo de 1997.

³⁵⁷ Mutual Recognition Agreements on Conformity Assessment with United States and Canada. European Commission. DG I. June 1997.

Tal como figuraba en la Directiva 91/263/CEE, la obligatoriedad de estas normas iba a establecerse a través de la aprobación de Reglamentaciones Técnicas Comunes – CTR, adoptadas con todas las garantías necesarias mediante Decisiones de la Comisión.

Hay que añadir que, también en este nuevo contexto los Estados miembros iban a continuar teniendo las prerrogativas de expedir los certificados de homologación de los equipos terminales para la utilización en su territorio pero. En definitiva, con la definición de las CTR las Instituciones comunitarias estaban imponiendo un procedimiento de homologación único e idéntico en todos los Estados miembros, cuyos resultados tuvieran validez en todo el territorio de la Unión.

Como consecuencia de lo anterior, las legislaciones nacionales iban a tener que dar automáticamente el certificado de homologación nacional si se cumplían los requisitos exigidos. La demostración del cumplimiento de dichos requisitos iba a acreditarse mediante un Certificado de Conformidad de su cumplimiento que iba a dar derecho a la utilización del marcado CE.

Tal y como explicaba la propia Comisión en los documentos mencionados el proceso de aprobación de una CTR comenzaba con una solicitud que la Comisión eleva al Comité de Aprobación de Equipos Terminales (CAET) creado en la Directiva 91/263/CEE, que debía contar con el preceptivo informe del Comité de Aplicación de los Reglamentos de Telecomunicaciones (CART).

Una vez resuelta positivamente esta etapa la Comisión solicitaba a ETSI, y en algunos casos al CEN/CENELEC, la elaboración de una norma armonizada a la que se denominó una Base Técnica de Reglamentación (TBR). A partir de este documento y tras el preceptivo proceso de consulta la Comisión elaboraba una Reglamentación Técnica Común (CTR) y adoptaba una Decisión acerca de su aplicación que se publicaba en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. En los Informes sobre la Política Europea de Telecomunicaciones que publicó periódicamente la Comisión³⁵⁸ aparecía la relación de las CTR adoptadas.

2.5.- La Normalización en el marco de la ONP

Otro de los aspectos que merece la pena destacar como parte de la Política de Normalización de la Unión Europea es el que hacía referencia a la utilización de las normas técnicas en el marco de la Política de Armonización y de su desarrollo a través de la Oferta de Red Abierta (ONP).

Como indicábamos en el Capítulo 6, la política de Armonización de las legislaciones de telecomunicaciones de los Estados miembros surgió como consecuencia de la necesidad de establecer criterios que permitieran regular las relaciones entre los operadores de las redes y servicios todavía en monopolio y de aquellos otros operadores que comenzaban a aparecer para explotar, en régimen de libre mercado, los nuevos servicios de valor añadido.

A estos efectos, en la Directiva 90/387/CEE Marco ONP³⁵⁹ ya se hacía referencia a la normalización, como soporte del proceso de armonización, en los siguientes términos:

“art. 5.

1.- Se publicará en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas una referencia a las normas europeas elaboradas como base de las interfaces técnicas y/o las características armonizadas para la oferta de la red abierta, en base a la letra c) del apartado 4 del artículo 4, en calidad de normas apropiadas a la oferta de la red abierta.”

³⁵⁸ Status Report on European Union Telecommunications Policy. DG XIII/A/1. Brussels, 7 may 1997.

³⁵⁹ Directiva del Consejo 90/387/CEE, de 28 de junio de 1990, relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicación mediante la realización de una red abierta de telecomunicaciones. DO L 192, de 24 de julio de 1990.

Conviene decir que en letra c) del apartado 4 del artículo 4 mencionado se decía lo siguiente:

“art. 4

4.- la Comisión

c).- *invitará al Instituto Europeo de Normas en Telecomunicaciones ETSI a elaborar,....,normas europeas,...., a fin de constituir la base para las interfaces técnicas y/o las características armonizadas de los servicios....”*

Con esta base legislativa, comenzó una actividad de normalización dentro del marco de la ONP. Así pues, en cada una de las disposiciones ONP que llegaron a adoptarse se hacía referencia a la normas técnicas, hay que decir que con diferente fortuna según el rango de la disposición.

En aquellos casos como el de la RDSI y las Redes de Paquetes en los que las actuaciones ONP quedaron en simples Recomendaciones del Consejo cualquier referencia a las normas a utilizar en estos servicios no pasó de la categoría de recomendación. Únicamente en el caso de la Directiva ONP de las Líneas alquiladas la referencia a las normas técnicas pasó a ser un requisito de obligado cumplimiento.

De todos modos el en Diario Oficial de las Comunidades Europeas se publicaron sucesivas relaciones de normas técnicas a las que remitimos al lector^{360, 361, 362, 363, 364}.

En su momento la Comisión publicó un documento de trabajo del Comité ONP titulado: Manual para la aplicación de los principios ONP en las Normas Técnicas Europeas³⁶⁵, en el que se abordaba este asunto con exquisito rigor pero no hemos tenido noticia que dicho texto haya aparecido como documento público.

3.- LA NORMALIZACIÓN EN LAS ACTUACIONES DE 1993 Y 1995.

3.1.- La Normalización en las vísperas de la Plena Competencia.

Con la entrada en vigor de la plena competencia tanto en servicios como en infraestructuras la política comunitaria de normalización se extendió al conjunto de las redes y servicios de telecomunicaciones.

En el marco de las telecomunicaciones en libre competencia quedó claro que se establecía el principio de la necesidad de contar con normas europeas y del carácter voluntario de las mismas a excepción de aquellos casos en los que se considere necesario hacer obligatorio su cumplimiento bien para garantizar la protección de personas e instalaciones bien para asegurar el interfuncionamiento y la interoperatividad de determinados servicios.

Por lo que se refiere a los terminales de telecomunicaciones todo parecía indicar que las disposiciones en vigor orientadas al fomento de su libre circulación en todo el territorio de la Comunidad continuarían desarrollándose y aplicándose en la forma prevista; no obstante merece la pena destacar los comentarios de la propia Comisión en el sentido de la necesidad de agilizar los procedimientos establecidos, en particular los de elaboración de las Reglamentaciones Técnicas Comunes (CTR), con

³⁶⁰ Relación de normas. DO C 327 de 29 de diciembre de 1990. P. 12.

³⁶¹ Telecomunicaciones: Oferta de red abierta- Relación de normas de referencia ONP. DO C 100 de 8 de abril de 1993. P.4

³⁶² Telecomunicaciones: Oferta de red abierta- Relación de normas de referencia ONP. Tercera publicación. DO C 219 de 13 de agosto de 1993. P. 2.

³⁶³ Telecomunicaciones: Oferta de red abierta. Relación de normas de referencia ONP. DO C 266, de 13 de octubre de 1995. P. 2

³⁶⁴ Telecomunicaciones: Oferta de red abierta. Relación de normas de referencia ONP. DO C 180. de 13 de junio de 1997.

³⁶⁵ ONP93-59. Handbook on the application of ONP principles in European Technical Standards.

objeto de no introducir retrasos innecesarios en la entrada en el mercado de nuevos productos con las garantías que supone el estar provistos del mercado CE.

No parecía que fuera a haber modificaciones substanciales en relación con los terminales otras que las orientadas a simplificar y agilizar los procedimientos establecidos. No lo parecía, pero al final las hubo.

3.2.- La Normalización en el nuevo marco de la ONP

Por lo que se refiere al tratamiento que se le daba a los aspectos relacionados con la normalización en el marco de la ONP merece la pena realizar algunos comentarios.

En la Directiva 97/51³⁶⁶ que modificaba la Directiva 90/387/CEE Marco ONP se establecía claramente el carácter voluntario de las normas, el interés por contar con normas europeas y la preeminencia de las normas europeas frente a las internacionales y las nacionales.

También se indicaba que cuando se considerara necesario podría solicitarse a los Organismos Europeas de Normalización la redacción de normas técnicas. Igualmente se mantenía el procedimiento establecido en el texto anterior de publicar periódicamente en el Diario Oficial una relación de normas ONP con objeto de fomentar su utilización. Igualmente pedía a los Estados miembros que fomentaran la utilización de las normas ONP publicadas en el Diario Oficial.

Por lo que se refiere a la interconexión de las redes de telecomunicaciones hay que decir que la Directiva 97/33/CE de Interconexión³⁶⁷ hacía una referencia explícita a las normas técnicas. Manteniendo el principio general de la voluntariedad de las normas la Directiva establecía que en determinados casos las Autoridades Nacionales de Reglamentación, en los acuerdos de interconexión entre operadores, podrían imponer la obligación del cumplimiento de requisitos esenciales que permitan garantizar: la seguridad de la red, el mantenimiento de la integridad de la red, la interoperatividad de los servicios y la protección de los datos.

En concreto, al referirse a la interoperatividad de los servicios, la Directiva decía:

“art. 10 Requisitos Esenciales

c) Interoperabilidad de los servicios: Los Estados miembros podrán obligar a que en los acuerdos de interconexión se incluyan condiciones destinadas a garantizar la interoperabilidad de los servicios y, en particular, condiciones tendentes a garantizar una calidad satisfactoria de extremo a extremo. Entre dichas condiciones podrá figurar la aplicación de normas técnicas específicas, o de especificaciones, o de códigos de conducta acordados por los operadores del mercado.

Igualmente, en el artículo 13, esta Directiva se refería a las normas técnicas en los términos siguientes:

“Art. 13. Normas Técnicas

Sin perjuicio del apartado 3 del artículo 5 de la Directiva 90/387/CEE, en virtud del cual la aplicación de ciertas normas europeas puede convertirse en obligatoria, las autoridades nacionales de reglamentación velarán por que los organismos

³⁶⁶ Directiva 97/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 1997 por la que se modifican las Directivas 90/387/CEE y 92/44/CEE del Consejo a efectos de su adaptación a un entorno competitivo en el sector de las telecomunicaciones. DO L 295. 29 de octubre de 1997. P. 23

³⁶⁷ Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 relativa a la Interconexión en telecomunicaciones con objeto de garantizar el servicio universal y la interoperatividad mediante la aplicación de los principios de la ONP. DO L 199, 26 de Julio de 1997. P.32

suministradores de redes públicas de telecomunicaciones o de servicios de telecomunicaciones accesibles al público tengan plenamente en cuenta las normas cuya referencia se publique en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas con indicación de que resultan adecuadas para la interconexión.

A falta de tales normas, las autoridades nacionales de reglamentación fomentarán el suministro de interfaces técnicas para la interconexión de conformidad con las normas o especificaciones que a continuación se enumeran:

- normas adoptadas por organismos europeos de normalización tales como el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI) o el Comité Europeo de Normalización/Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CEN/Cenelec),

o, a falta de tales normas,

- normas o recomendaciones internacionales adoptadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Internacional de Normalización (ISO) o la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI),

o, a falta de tales normas,

- las normas nacionales.

Por lo que se refiere a la telefonía vocal hay que decir que en la Directiva sobre aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal³⁶⁸ se hacía referencia a las normas técnicas en diferentes aspectos: los terminales, las interconexiones, la calidad del servicio y los servicios adicionales de la red.

Por lo que se refiere a los terminales de telecomunicaciones que puedan conectarse a las redes públicas de telefonía vocal, dada la existencia de una fuerte reglamentación comunitaria en esta materia, era evidente que dichas redes iban a quedar obligadas a garantizar el correcto funcionamiento de los terminales. A esto se refería el Anexo II y en particular el artículo 9 de la Directiva:

Artículo 9 Conexión de equipos terminales y uso de la red

Los Estados miembros velarán por que todos los usuarios a los que se proporcione una conexión a la red telefónica pública puedan:

- a) conectar y utilizar equipos terminales adecuados para la conexión proporcionada, de conformidad con el Derecho nacional y comunitario;*
- b) acceder a los servicios de asistencia mediante operadora y a los servicios de consulta de números de abonados de conformidad con la letra c) del apartado 2 del artículo 6, salvo si el abonado decide otra cosa;*
- c) acceder gratuitamente a los servicios de urgencia, utilizando el número «112» y cualquier otro número cuyo uso a nivel nacional haya sido especificado por las autoridades nacionales de reglamentación.*

Los Estados miembros velarán por que los usuarios de teléfonos móviles puedan acceder también a los servicios mencionados en las letras b) y c).

³⁶⁸ Directiva 98/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 1998 sobre la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo. DO L 10, 1 de abril de 1998. P 2.

Merece la pena mencionar que la Directiva en su artículo 15 hacía referencia a aquellos casos de accesos especiales a la red en puntos distintos de los previstos para los terminales; se indicaba que los operadores podrían ofrecerlos cuando se les solicitara y se autorizaba a la Comisión para que en el caso en que lo considerara necesario pudiera pedir a ETSI la elaboración de normas técnicas para dichos accesos especiales.

Por lo que se refiere a la interconexión estas redes quedaban sujetas a lo dispuesto en la Directiva 97/33/CE de interconexión a la que nos hemos referido anteriormente.

Por lo que se refiere a la calidad de los servicios ofrecidos a los usuarios el artículo 12 se ocupaba de ello y en el Anexo III aparecía la relación de normas técnicas de ETSI que se utilizarían para la medida de dichos parámetros de calidad.

Finalmente, en los artículos 14 y 15 se hacía referencia a determinados servicios adicionales que podrían proveer estas redes y en el Anexo I se hacía referencia a sus características y, en su caso, a las normas técnicas de referencia.

3.3.- La Normalización en el marco de la Sociedad de la Información. El inicio de un nuevo rumbo

Con la implantación de la plena competencia en los mercados de equipos y servicios de telecomunicaciones a partir de 1998 quedaron establecidas las bases para el desarrollo de la Sociedad de la Información tal y como se apuntaba tanto en el Libro Blanco de 1993 como en los Programas de Telecomunicaciones de 1993 y 1995. A partir de ese momento las prioridades de la política de normalización y certificación en telecomunicaciones comenzaron a cambiar.

En relación con lo anterior merece la pena destacar dos actuaciones, en primer lugar las modificaciones por tercera vez de la Directiva 83/189³⁶⁹,³⁷⁰,³⁷¹ relativa a los procedimientos de información en materia de normas y reglamentaciones y en segundo lugar una Comunicación COM(96) 353 de la Comisión relativa al papel de la normalización en la Sociedad de la Información³⁷².

La tercera modificación de la Directiva 83/189 supuso su derogación y su sustitución por otra de nueva planta, la Directiva 98/34³⁷³ y que pronto sería también modificada por la Directiva 98/48³⁷⁴. Se trataba de garantizar la no aparición de medidas legislativas de los Estados miembros que pudieran dificultar la libre circulación no solo de las mercancías sino también de servicios en la Unión Europea.

Por lo que se refiere a la Comunicación COM(96)353, de fecha de julio de 1996, la Comisión planteó de nuevo el difícil equilibrio entre las normas y la libre competencia, en particular en el sector de la Tecnología de la Información y las Comunicaciones. La Comisión puso de manifiesto que las normas debían adaptarse al ciclo de vida de los productos y servicios, planteó el conflicto entre la duración

³⁶⁹ Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas. DO L 109. 26 de Abril de 1983. P.8

³⁷⁰ Directiva 88/182/CEE del Consejo de 22 de marzo de 1988 por la que se modifica la Directiva 83/189/CEE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas. DO L. 81. 26 de Abril de 1988 P. 75

³⁷¹ Directiva 94/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de marzo de 1994 por la que se modifica por segunda vez de forma sustancial la Directiva 83/189/CEE por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas. Do L 100. 10 de Abril 1994. P. 30.

³⁷² COM(96) 353 Comunicación de la Comisión. La Normalización y la Sociedad Mundial de la Información: El enfoque europeo. Bruselas 19 de julio de 1996.

³⁷³ Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas. DO L 204 de 21 de julio de 1998. P. 37

³⁷⁴ Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 1998 que modifica la Directiva 98/34/CE por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas. DO L 217 de 5 de agosto de 1998. P. 18

cada vez más corta de estos y la lentitud habitual del proceso de elaboración de las normas, y sugirió la necesidad de que los Organismos de Normalización reflexionaran acerca de las actividades que venían desarrollando y su adecuación a las necesidades del mercado.

En definitiva, la Comisión venía a proponer que además de a la elaboración de normas los Organismos de Normalización podrían dedicar una parte de su actividad a la elaboración de Especificaciones Técnicas Comunes que fueran de acceso público y que, sin tener el estatuto de Normas, pudieran beneficiarse de un amplio consenso a nivel sectorial. En el documento de la Comisión planteaba la idea de que dichas Especificaciones Técnicas Comunes no tendrían por que ser únicas para una determinada función, de ahí el no concederles la categoría de Norma Técnica.

En otras palabras lo que la Comisión proponía era que los Organismos de Normalización pudieran ser, además de foros de discusión, los depositarios de dichas Especificaciones Técnicas Comunes y, por supuesto, continuaran con su tarea de elaboración de Normas Técnicas. En definitiva, la Comisión venía a reconocer, y así lo dice, que el motor de la sociedad de la información es el mercado y que, obviamente, corresponde a los agentes del mercado el papel principal en el desarrollo de cualquier especificación técnica en este ámbito. La Comisión, sin decirlo, sembró la duda de si para el desarrollo de la Sociedad de la Información hacen falta, realmente, Normas Técnicas.

En nuestra opinión en este documento la Comisión, conscientemente de lo que estaba haciendo, inició una peligrosa maniobra que terminó asestando un duro golpe al proceso de normalización tal como lo hemos conocido hasta el momento. En el fondo venía a apuntar que las Normas Técnicas deberían perder protagonismo frente a las Especificaciones Técnicas Comunes, que no solo mantendrían el carácter voluntario sino que romperían la unicidad de la solución técnica.

Habría que adelantar que esta propuesta cuajó con la aprobación, ya en 1999 de la Directiva 99/5/CE que cambió radicalmente la política de normalización en telecomunicaciones y a la que nos referiremos más adelante en este libro.

El Consejo en una Resolución³⁷⁵ de noviembre de 1996 estableció las sus prioridades políticas en relación con la Sociedad de la Información, se hizo eco, entre otras cosas, de la propuesta relativa a la normalización e invitó a la Comisión a continuar con su tarea de definir el nuevo marco reglamentario para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Finalmente, por lo que se refiere al reconocimiento mutuo de conformidad en los equipos terminales habrá que decir que ya en 1998 la Directiva 91/263 y su modificación a través de la Directiva 93/97³⁷⁶ fueron actualizadas con la adopción de la Directiva 98/13³⁷⁷, de vida ciertamente efímera.

4.- CONCLUSIONES

La Política de Normalización y Certificación en Telecomunicaciones, junto con la de Armonización y, por supuesto, la de Liberalización, constituye uno de los ejes fundamentales de las actuaciones comunitarias en materia de telecomunicaciones en el tránsito desde los monopolios a la libre competencia en este sector.

³⁷⁵ Resolución del Consejo de 21 de noviembre de 1996 relativa a las nuevas prioridades políticas en materia de la sociedad de la información. DO C 376/1 de 12 de diciembre de 1996. P.1.

³⁷⁶ Directiva 93/97/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, por la que se complementa la Directiva 91/263/CEE en lo relativo a los equipos de estaciones terrenas de comunicaciones por satélite. DO L 290. de 24 de noviembre de 1993. P 1

³⁷⁷ Directiva 98/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 1998 relativa a los equipos terminales de telecomunicaciones y a los equipos de estaciones terrenas de comunicaciones por satélite, incluido el reconocimiento mutuo de su conformidad. DO L 74 de 12 de marzo de 1998. P. 1

A lo largo de este Capítulo hemos tratado de analizar las principales actuaciones en el campo de la normalización y la certificación en materia de telecomunicaciones que han venido desarrollando las Instituciones comunitarias europeas a lo largo los últimos años y que difícilmente se hubiera podido entender fuera de su contexto.

CAPÍTULO 8

LAS MEDIDAS CORRECTORAS A LA LIBRE COMPETENCIA. PERÍODO 1987 – 1998



CAPÍTULO 8

LAS MEDIDAS CORRECTORAS A LA LIBRE COMPETENCIA. PERÍODO 1987 – 1998

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Capítulo es analizar un conjunto de medidas correctoras a la libre competencia que las Instituciones Europeas pusieron en marcha en el período 1987 – 1998 durante el proceso de transición a la libre competencia que he hemos analizado en los Capítulos anteriores.

Habrà que recordar que en la etapa del monopolio las telecomunicaciones tenían un carácter similar al de *servicios esenciales de titularidad estatal*. Como consecuencia de los cambios reglamentarios adoptados en el marco de la Unión Europea las telecomunicaciones pasaron a tener el carácter de *servicios de interés general explotados en libre competencia* sometidos a determinadas *obligaciones de servicio público*.

Así las cosas, en el momento de plantear la apertura a la competencia de los servicios de telecomunicaciones y considerar a las telecomunicaciones como base para el desarrollo económico de Europa, las Instituciones comunitarias se encontraron al menos frente a tres tipos de problemas que fue necesario afrontar a la vez que se abordaban los cambios reglamentarios que iban a permitir la desaparición de los monopolios.

En primer lugar los problemas derivados de los desequilibrios territoriales en la Comunidad que se traducían en una heterogeneidad tanto en la cobertura geográfica de los servicios de telecomunicaciones como en las características y calidad de los mismos.

En segundo lugar aquellos derivados de los desequilibrios entre la situación de los operadores nacionales de telecomunicaciones y sus consecuencias, en particular en las que se referían a las características de la red y a la estructura tarifaria de los diferentes servicios, en muchos casos alejadas de sus costes reales como resultado de la aplicación de subvenciones cruzadas entre ellos.

En tercer lugar, la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los servicios básicos de telecomunicación a precios asequibles como forma de evitar retrocesos en los derechos adquiridos por los ciudadanos cuando era el Estado el responsable de su provisión.

En los apartados siguientes trataremos de analizar la forma como las Instituciones comunitarias han ido ocupándose de cada uno de los aspectos mencionados que constituyeron medidas correctoras de los efectos que es esperaba que se produjeran con la llegada de la libre competencia en el sector.

A pesar de las bondades atribuidas a la libre competencia no todo podía dejarse a su merced y así lo entendieron los responsables de la Política de telecomunicaciones tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros. Ahora bien, frente al torbellino desbocado del proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones cualquier actuación orientada al establecimiento de acciones correctoras y compensatorias suponía navegar contra corriente como tendremos ocasión de comprobar en los apartados siguientes.

En nuestra opinión quedaría incompleto el análisis de esta etapa sin el contenido de este Capítulo.

2.- LAS TELECOMUNICACIONES Y SU CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

2.1.- Los objetivos de la Cohesión en la Estrategia de 1987

Repasando una vez más el contenido del Libro Verde que contiene la estrategia de Telecomunicaciones de 1987³⁷⁸ encontramos algunas referencias a lo que iba a ser a partir de ese momento la actitud de la Comisión en relación con las actuaciones en materia de cohesión a través de la política de las telecomunicaciones.

Hay que decir que en el documento se reconocía la importancia de las telecomunicaciones en el desarrollo económico:

“El fortalecimiento de las telecomunicaciones europeas es uno de los requisitos más importantes para mejorar la competitividad de la economía europea, convalidar la cohesión comunitaria y lograr el establecimiento de un mercado comunitario de bienes y servicios en 1992. (pág. 23)”

Igualmente se proponía acelerar la aplicación de las medidas ya emprendidas orientadas a invertir fondos comunitarios en infraestructuras de telecomunicaciones:

“Un programa de inversión acelerada en tecnología digitalizadas y, posteriormente, de banda ancha, como está previsto en el programa STAR podría convertir el peligro que supone la sociedad informatizada para las regiones periféricas, en una oportunidad única para vencer los obstáculos del aislamiento geográfico. (pag. 47)”

Pero en el fondo, el documento reconocía que en el futuro el esfuerzo de modernización de las redes e infraestructuras deberían hacerlo los propios operadores de telecomunicaciones por aplicación de los beneficios de la explotación de los servicios.

“Hay que garantizar que las nueva infraestructura digital de banda estrecha y banda ancha sea ofrecida en todos los Estados miembros dentro de un plazo razonablemente uniforme para que se cumplan los requisitos previos de unas futuras comunicaciones eficaces a escala nacional, comunitaria y mundial, esenciales tanto para el futuro desarrollo económico y social como también para fines de emergencia y seguridad.

Para garantizar que se lleve a cabo esta costosa tarea de inversión, la nueva reglamentación del sector de las telecomunicaciones debe proteger la capacidad de obtener beneficio de los proveedores de infraestructura de la red central. Esto incluye una protección razonable contra un excesivo aprovechamiento de las circunstancias; es decir, el hecho de que los competidores exploten las partes mas rentables del mercado, tales como el tráfico comercial de alta densidad (pág.50)”

Estos mismos argumentos serían los que iban a utilizarse en la Directiva de Servicios 90/388/CEE para preservar la telefonía vocal de la libre competencia.

El contrasentido comenzaría a aparecer algunos años más tarde en el momento en el que la aplicación de la libre competencia comenzara a afectar no tanto a la estabilidad económica de los operadores sino también a sus planes de modernización de las redes e infraestructuras en todo su territorio de actuación. Pero en 1987 era todavía pronto para constatar estos hechos.

³⁷⁸ COM(87)290. Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones. Bruselas, 30 de junio de 1987.

Como ya hemos comentado en el Capítulo 3 habrá que recordar que el desarrollo del Programa STAR de 1986 se llevó a cabo durante el período 1987-1991 coincidiendo con el inicio del proceso de liberalización de los servicios de telecomunicaciones.

Y prácticamente cuando estaba a punto de finalizar el Programa STAR la Comisión puso en marcha, en 1991 la Iniciativa comunitaria TELEMÁTIQUE destinada a la promoción de las comunicaciones de datos en las regiones menos desarrolladas.

Como hemos visto también anteriormente en la reforma del FEDER de 1988 se había creado la figura de Iniciativa comunitaria con objeto de llevar a cabo actuaciones específicas de interés comunitario. Esta fue la figura que utilizó la Comisión para llevar a cabo la nueva actuación en telecomunicaciones.

La Iniciativa TELEMÁTIQUE fue adoptada por la Comisión en Enero de 1991³⁷⁹ y como se indica el documento de creación:

“3.- La finalidad de esta iniciativa es fomentar la utilización de los servicios avanzados de telecomunicación en las regiones menos desarrolladas, (zonas del objetivo 1), así como mejorar el acceso a servicios avanzados ubicados en cualquier lugar de la Comunidad Europea”.

Hay que señalar que esta actuación era, ciertamente, acorde con el signo de los tiempos. De acuerdo con lo dicho en el Libro Verde, la financiación fundamental de los Operadores de telecomunicaciones debía proceder de los beneficios de la explotación del servicio de telefonía vocal, no en vano se les había reservado en régimen de monopolio. Por otra parte, en aquellas regiones menos favorecidas siempre era posible que los operadores de telecomunicaciones propusieran proyectos de creación de infraestructuras dentro de los Planes de Desarrollo Regional para concurrir a la financiación de los fondos del FEDER por la vía ordinaria.

Y como lo que acababan de liberalizarse eran los servicios de Valor Añadido, y en particular los de comunicaciones de datos, pareció apropiado inyectar fondos comunitarios en la creación de una demanda de este tipo de servicios en aquellas regiones menos desarrolladas.

La Iniciativa TELEMÁTIQUE³⁸⁰ se desarrolló durante el período 1991-1993 y dispuso de un presupuesto de 200 MECU aportados por los Fondos FEDER. Del total del presupuesto de TELEMÁTIQUE cerca del 52 % estuvo dedicado a la financiación de la implantación de redes y servicios de comunicaciones de datos y el 47 % se dedicó a la cofinanciación de aplicaciones entorno a los Servicios de Valor Añadido. Al igual que en el caso anterior esta Iniciativa estuvo gestionado por los Estados miembros.

2.2.- Los objetivos de la Cohesión en las actuaciones de 1993

Como hemos analizado en Capítulos anteriores en octubre de 1992 la Comisión publicó un Informe acerca de la situación del sector de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva de Servicios de 1990. Recordemos que en este documento se planteaban diferentes opciones para proseguir el proceso de liberalización de las telecomunicaciones.

Como veremos a continuación, en este documento³⁸¹ la Comisión continuó mostrando una preocupación por la incidencia de las telecomunicaciones en los objetivos de la cohesión en los términos siguientes:

³⁷⁹ Comunicación a los Estados miembros por la que se establecen líneas directrices para programas operativos de una iniciativa comunitaria de desarrollo regional referida a los servicios y redes relacionadas con la comunicación de datos. DO C 33 de 8 de febrero de 1991. P. 7

³⁸⁰ TELEMATIQUE. Data Communications for regional development. Technical Status Report. Comisión Europea. DG XIII. Octubre 1994

³⁸¹ SEC(92) 1048. Informe de 1992 sobre la situación del sector de servicios de telecomunicación. Comunicación de la Comisión. Bruselas 21 de octubre de 1992.

“4.3.2.- Mantenimiento y aumento de la cohesión

Será necesario ofrecer apoyo a las regiones periféricas para permitirles alcanzar los niveles en que están las demás, y mantenerlo al elevado ritmo de expansión del mercado.

Los objetivos básicos son la cohesión de las regiones desfavorecidas entre si, y la ampliación de las redes básica a áreas lejanas. En particular, todos deben disponer de unos servicios básicos de telefonía vocal de calidad y precios asequibles; de este modo, las empresas de estas regiones pueden competir y beneficiarse del mercado único. La disponibilidad y calidad de los servicios de telecomunicaciones son factores clave para determinar el emplazamiento de empresas y pueden en particular ayudar a superar las desventajas de la distancia.

Los Fondos Estructurales han realizado importantes esfuerzos financieros para tratar de abordar el problema de insuficiencia de calidad y disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones en las regiones desfavorecidas.....El Programa STAR con casi 770 MEcu de ayuda.....El programa TELEMÁTIQUE, con 200 MEcu.....

Estudios recientes muestran que se debe realizar aún un considerable esfuerzo en términos de inversiones para mejorar la infraestructura de telecomunicaciones en las regiones desfavorecidas, a fin de que éstas puedan alcanzar unos niveles comparables a los de las regiones que tienen buenas infraestructuras y servicios.”

Asimismo, en el Informe³⁸² que la Comisión publicó como consecuencia de la consulta llevada a cabo en relación con el documento anterior se abordaban nuevamente los problemas relacionados con la cohesión. En dicho documento la Comisión presentaba una serie de líneas de actuación a las que denomina Factores clave para la elaboración del futuro marco reglamentario y se expresaba en los términos siguientes:

“F.- Garantía de la Cohesión Social y Regional

(50) Es importante mantener un desarrollo económico y social equilibrado en toda la Comunidad. La mayor liberalización debe crear nuevas oportunidades de empleo y garantizar una mejor integración de las regiones periféricas.

La cohesión exige un marco estable y viable para la inversión. A nivel regional, debe garantizarse la modernización y el aumento de la penetración de los servicios y de las infraestructuras de la red en las zonas periféricas de la Comunidad.

(51) La autofinanciación por los Operadores de Telecomunicaciones resulta y seguirá resultando, insuficiente para efectuar todas las inversiones necesarias en las regiones periféricas. Aun cuando, con la liberalización progresiva, aumentarán el uso y el cash-flow y habrá más estímulo para invertir en las regiones periféricas, no se sabe cuando y en que medida se apreciarán sus efectos en dichas regiones. La Comisión reconoce la necesidad de establecer acuerdos referentes a períodos de transición adicionales y cuotas de acceso, para proteger la capacidad de inversión en los países afectados a corto y medio plazo.

(52) los recursos derivados de la explotación deben contribuir a la ampliación de las infraestructuras y los servicios en las zonas marginales o no rentables, pero también resultará necesaria la financiación pública, incluida la procedente de los fondos estructurales comunitarios.

Como se señalaba en la comunicación de octubre de 1992, la financiación procedente del Marco Comunitario de Apoyo ha supuesto en el pasado reciente una aportación sustancial

³⁸² COM(93) 159. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las consultas efectuadas con motivo del Informe sobre la situación del sector de los servicios de telecomunicación. Bruselas, 28 de abril de 1993.

al desarrollo de la inversión en redes y servicios de telecomunicación en las regiones periféricas. En el contexto general de la liberalización y privatización de los servicios públicos en algunos Estados miembros, los Fondos han tenido que idear nuevas condiciones de financiación para hacer posible que la inversión de origen comunitario siguiera financiando, como se pretende, al consumidor

Suponiendo que esto coincide con las prioridades de gasto de los Estados miembros y de las Regiones afectadas, podría incrementarse la financiación destinada a las telecomunicaciones en el próximo período 1994-1999, a la vista de los mayores recursos asignados a los fondos estructurales. Además podrían ampliarse los actuales programas de crédito del Banco Europeo de Inversiones tras la puesta en marcha de la iniciativa europea de crecimiento, que incluye la Línea de Crédito temporal (LCT) y el Fondo Europeo de Inversión (FEI).

Por su parte, el Consejo en la Resolución³⁸³ relativa al documento anterior se manifestaba de la forma siguiente:

“RECONOCE como factores clave en la futura política de reglamentación de las telecomunicaciones en la comunidad.

5.- la necesidad de tomar en consideración los objetivos de cohesión en la Comunidad teniendo en cuenta las circunstancias específicas de las regiones periféricas.

“CONSIDERA, objetivos fundamentales de la política comunitaria de telecomunicaciones a corto plazo:

5.- La elaboración de acuerdos que establezcan medidas adecuadas, habida cuenta las dificultades específicas con las que tropiezan las regiones periféricas con redes menos desarrolladas. Como complemento de la financiación nacional y teniendo en cuenta las prioridades establecidas a nivel nacional, dichas medidas deberían utilizar plenamente, cuando proceda, los marcos comunitario de apoyo adecuados a fin de contribuir al desarrollo de las redes y al servicio universal en las regiones periféricas.”

Recordemos que fue en esta Resolución en la que se aprobó el calendario para la liberalización de la telefonía vocal en 1998 y se estableció un período de moratoria de un máximo de cinco años para los Estados miembros con redes menos desarrolladas: España, Irlanda, Grecia y Portugal.

La disposición de una moratoria a la apertura a la competencia de la telefonía vocal tenía, entre otros, dos efectos considerables en relación con las medidas de cohesión. En primer lugar el mantenimiento del monopolio de los servicios de telefonía vocal por un período adicional garantizaba la principal fuente de financiación de los operadores de telecomunicaciones, y en segundo lugar la no implantación de la competencia en este sector podía permitir la financiación de los operadores de telecomunicaciones con fondos comunitarios sin que tal cosa representara una vulneración de las reglas de la competencia. Veremos más adelante si ambas cosas llegaron a realizarse.

Por lo que se refiere a la utilización de Fondos Estructurales para la realización de actuaciones específicas en materia de telecomunicaciones es necesario mencionar que con motivo de la reforma del Reglamento del FEDER que tuvo lugar en 1993 la Comisión planteó una reconsideración acerca del futuro de las Iniciativas comunitarias mediante la publicación de un Libro Verde³⁸⁴. A partir del

³⁸³ Resolución del Consejo de 22 de julio de 1993 relativa al Informe sobre la situación del sector de las telecomunicaciones y la necesidad de que se prosiga el desarrollo en este sector. DO C 213, de 6 de agosto de 1993. P. 1.

³⁸⁴ COM(93) 282. Libro Verde sobre el Futuro de las Iniciativas Comunitarias en el marco de los Fondos Estructurales. Bruselas 16 de junio de 1993.

resultado de las consultas al mencionado documento la Comisión presentó sus conclusiones y propuestas en marzo de 1994³⁸⁵.

En los documentos de la Comisión que acabamos de mencionar no aparece ninguna propuesta concreta de lanzamiento de ninguna nueva Iniciativa comunitaria específicamente dedicada a las telecomunicaciones que pudiera proseguir las acciones iniciadas con el Programa STAR y la Iniciativa TELEMATIQUE. La idea que aparece en esta nueva edición de las Iniciativas comunitarias ya no es el desarrollo y la promoción del uso de los servicios de valor añadido sino más bien orientar las actuaciones en telecomunicaciones hacia fines más específicos, en concreto hacia la introducción de las telecomunicaciones en las pequeñas y medianas empresas. En ese contexto nació la Iniciativa PYME³⁸⁶ cuyo objetivo fue favorecer la adaptación al mercado único de las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas, mediante *la utilización de comunicaciones y sistemas de información modernos*.

Hay que decir que, si bien esta nueva Iniciativa hizo posible proseguir determinadas actuaciones de promoción del uso de las telecomunicaciones, era obvio que estaba completamente fuera de sus objetivos cualquier actuación relacionada con la cofinanciación de inversiones en redes e infraestructuras.

2.3.- Los Objetivos de la Cohesión en las actuaciones de 1995

El punto de inflexión en las actuaciones relacionadas con la cohesión económica y social como parte de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea se produjo a con la publicación del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo³⁸⁷, de diciembre de 1993, a partir del momento en el que Europa pensó que merecía la pena apostar por la creación de la Sociedad de la Información.

Como hemos analizado anteriormente la Comisión supo aprovechar hábilmente la publicación de este documento para establecer los criterios que iban a permitir abordar la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones y el establecimiento de la plena competencia en este sector.

La doctrina mantenida hasta el momento por la propia Comisión acerca de la utilización de los fondos estructurales para la corrección de los desequilibrios de las telecomunicaciones en las regiones menos favorecidas no figura, en absoluto, en el Libro Blanco ni tampoco aparecerá en los documentos subsiguientes. Veámoslo.

El Informe Bangemann³⁸⁸ elaborado por encargo del Consejo Europeo bajo la supervisión de la Comisión sentó los principios básicos de la doctrina que iban a seguir a partir de ese momento las Instituciones comunitarias. Entre otras cosas el Informe decía lo siguiente:

“El Grupo recomienda a los Estados miembros acelerar el actual proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones por los siguientes medios:

- *abrir a la competencia las infraestructuras y servicios que aun se encuentran sometidos a monopolios*
- *eliminar obstáculos políticos y las obligaciones presupuestarias no comerciales impuestos a los operadores de telecomunicaciones.*
- *establecer calendarios y plazos claros para la aplicación de medidas prácticas que permitan alcanzar estos objetivos”*

³⁸⁵ COM(94) 46. El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los fondos estructurales. Bruselas 16 de marzo de 1994.

³⁸⁶ Fondos Estructurales Comunitarios. Guía de las Iniciativas Comunitarias 1994-1999. Comisión Europea 1994.

³⁸⁷ COM(93) 700. Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Bruselas 5 de diciembre de 1993.

³⁸⁸ Europa y la Sociedad Global de la Información. Recomendaciones al Consejo Europeo. Bruselas 26 de mayo de 1994.

En honor a la verdad hay que decir que en el Informe se hacía referencia a las Regiones en unos términos sobre los que preferimos no hacer comentarios:

“¿Que cabe esperar para las Regiones de Europa?

Nuevas oportunidades de manifestar sus tradiciones culturales y su identidad; las regiones situadas en la periferia geográfica de la Unión verán reducirse la distancia y el aislamiento.”

Estaba claro que el camino que estaba a punto de emprenderse implicaba la decisión de dejar a la iniciativa y al capital privado el desarrollo de las infraestructuras, las redes y los servicios de telecomunicaciones y en ese contexto las acciones relacionadas con la cohesión parecían estar de más.

En el Plan de Actuación para el desarrollo de la Sociedad de la Información que publicó la Comisión en julio de 1994³⁸⁹ como consecuencia del Informe Bangemann la única mención que se hacía a los asuntos de la cohesión quedaba englobada dentro de las consideraciones generales acerca de los aspectos sociales.

En dicho documento se indica lo siguiente:

“Aspectos Sociales

La sociedad de la información transformará profundamente la vida diaria y el tiempo de ocio, fomentará nuevas formas de desarrollo urbano y rural y mejorará la calidad de los sistemas educativo y sanitario. No obstante, la difusión acelerada de las nuevas tecnologías puede provocar también rechazo y aislamiento.

De acuerdo con las medidas adoptadas respecto a las aplicaciones y con el asesoramiento de un Grupo de Expertos de Alto Nivel, la Comisión pondrá en marcha unos estudios sobre las principales repercusiones sociales de la introducción de las nuevas tecnologías.

Asimismo iniciará un estudio en el que se evalúen los efectos y los beneficios de la sociedad de la información para la cohesión regional, económica y social.”

Posteriormente, la Comisión publicó el Libro Verde de las Infraestructuras³⁹⁰ del que merece la pena mencionar en particular la Segunda Parte que contenía lo que hemos denominado la estrategia de Telecomunicaciones de 1995.

Si se comparan las propuestas de esta estrategia con las que figuraban en la estrategia de 1993 se podrá observar que prácticamente coinciden todas ellas tanto en número como en contenido. No obstante merece la pena destacar un matiz que, a nuestro juicio, es significativo en relación con los aspectos que se están analizando en este documento.

La propuesta de la estrategia de 1993 titulada “*Garantía de la Cohesión Social y Regional*” desapareció y en su lugar figuraba el “*Impacto Social y Societario*”, terminología de contenido bastante más amplio y por lo tanto más ambiguo como podremos ver a continuación. Tenemos que decir que el término Societario³⁹¹ tiene en castellano una significación muy diferente que la que entendemos que se quiso dar en el documento de la Comisión.

³⁸⁹ COM(94) 347. Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información. Plan de Actuación. Bruselas 19 de julio de 1994.

³⁹⁰ COM(94) 440 y COM(94) 682. Primera y Segunda Partes del Libro Verde sobre Infraestructuras de telecomunicaciones y redes de TV por cable. Bruselas 25 de octubre de 1994 y 25 de enero de 1995.

³⁹¹ **societario**. perteneciente o relativo a las asociaciones, especialmente a las obreras. Diccionario de la Lengua Española. RAE. Vigésimosegunda edición. <http://www.rae.es/>

En el apartado relativo al Impacto Social y Societario, el documento de la Comisión indicaba lo siguiente:

“VII.7. El caso particular de las regiones periféricas dotadas de redes menos desarrolladas.

VII.7.2. Cobertura de los servicios e inversiones

Los cuatro países beneficiarios de un período de transición suplementaria anterior a la liberalización total de los servicios de telecomunicación presentan tasas de penetración de la red o de cobertura de los servicios que son inferiores a la media comunitaria. Por otra parte, en el interior de estos países, así como algunas regiones de otros Estados miembros, existen zonas con tasas de penetración sensiblemente inferiores.

Hay que recordar que se han llevado a cabo y se están llevando a cabo programas de inversiones importantes para reducir las diferencias de estas regiones en relación con el resto de los Estados miembros. De acuerdo con las prioridades fijadas por los gobiernos nacionales para la utilización de los fondos estructurales de la Unión, la extensión de la cobertura a algunas de estas regiones podrían beneficiarse de un apoyo financiero.

La Comisión ha reconocido ampliamente el papel que juegan las telecomunicaciones en la promoción del desarrollo económico y de la competitividad, así como en la realización de la cohesión social y regional. Las financiaciones concedidas en el marco de apoyo comunitario y los programas permanentes de préstamo del BEI continúan a contribuir de manera substancial al desarrollo de los servicios de telecomunicación y a las inversiones de redes en los Estados miembros afectados....

Por último, en el documento que presentó la Comisión en mayo de 1995 como consecuencia de la consulta realizada acerca del Libro Verde de las Infraestructuras al referirse al alcance del Servicio Universal aparecía una ínfima y casi testimonial mención a los aspectos de la cohesión que reproducimos:

“...Es importante resaltar que la cohesión económica y social es una prioridad política para la Unión....”

Por lo que se refiere a la utilización de los Fondos Estructurales para el desarrollo de las infraestructuras y redes de telecomunicaciones en las regiones menos favorecidas, todo parecía indicar que la decisión de introducir la plena competencia en este sector y el objetivo de impulsar la creación de la Sociedad de la Información había proscrito cualquier actuación específica en ese sentido.

De hecho, la estrategia que trató de poner en marcha la Comisión consistió en no destinar nuevos Fondos Estructurales específicos al desarrollo de las telecomunicaciones sino, por el contrario, sensibilizar a las Regiones para que destinaran a proyectos de telecomunicaciones parte de sus Fondos Estructurales y para que dieran prioridad a estas inversiones frente a otras, en particular en obras públicas, a las que tradicionalmente habían venido dedicándose dichos Fondos Europeos.

Con intención de poner en marcha esta estrategia la Comisión hizo uso de un mecanismo de financiación de proyectos especiales previsto en el artículo 10 del Reglamento del FEDER de 1993. Como hemos comentado anteriormente dicho Reglamento permitía reservar hasta un 1% del total del Fondo para la realización de estudios y proyectos piloto en temas de interés para la Comisión dentro del marco de la Política Regional³⁹². En este marco la Comisión puso en marcha en 1995 una

³⁹² Second Programme of Inter-Regional Cooperation and Innovation Actions within the Structural Funds 1995-1999. Information Pack. DG XVI. European Commission. 1995

experiencia de cofinanciación, en un conjunto de regiones piloto, de los trabajos para la elaboración de Planes Regionales y de Estrategias para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

La primera actuación en este sentido fue el proyecto que condujo a la creación de la red Inter-Regional Information Society Initiative – IRISI con la participación de seis Regiones: Macedonia Central, Nord-Pas de Calais, North-West England, Piamonte, Sajonia y la Comunidad Valenciana. Durante 1997 se amplió esta iniciativa a otras 23 nuevas Regiones europeas con el nombre de RISI³⁹³.

Con estas actuaciones la Comisión trató de contribuir al desarrollo de Planes Regionales para la creación de la Sociedad de la Información en los que participaran los principales agentes socioeconómicos junto con las Administraciones Regionales. El deseo de la Comisión era que estos Planes fueran el resultado de un amplio consenso entre los principales actores socioeconómicos en colaboración con las Administraciones Regionales. Un resultado de esta tarea de planificación tenía que ser la decisión de reorientar la utilización de los Fondos Estructurales hacia proyectos para el desarrollo de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información^{394, 395}.

En estas actuaciones la Comisión se dirigió directamente a las Regiones sin intermediación de los Estados miembros lo que auguraba mejores resultados.

2 4.- Los Mecanismos Correctores previstos a partir de 1998

Del análisis de los acontecimientos de los que nos hemos ocupado en los apartados anteriores se deduce la existencia de dos visiones contrapuestas en las actuaciones de la Comisión en materia de la repercusión de las telecomunicaciones en la consecución de los objetivos de la cohesión económica y social.

Durante la primera etapa de las actuaciones de las Instituciones comunitarias en el período 1977 – 1986 aparecía bastante clara la necesidad de incorporar a la Política de Telecomunicaciones actuaciones que estuvieran orientadas a contribuir a la consecución de los objetivos de la cohesión en el territorio de la Comunidad Europea. En ese sentido se expresaban los textos comunitarios de aquella época y con ese fin se adoptaron medidas de carácter económico que, aunque insuficientes, pusieron de manifiesto la voluntad de abordar la resolución del problema.

A partir del momento en el que se adoptó la decisión de liberalizar los servicios de telefonía vocal en la estrategia de 1993 comenzó a desdibujarse en los textos comunitarios sobre telecomunicaciones cualquier referencia de carácter general a los objetivos de la cohesión y fueron siendo substituidas por propuestas concretas y específicas relativas a este sector: en primer lugar la concesión de moratorias hasta de cinco años para la liberalización de la telefonía vocal en determinados países y en segundo lugar el establecimiento de obligaciones para el establecimiento de un Servicio Universal que garantizara la prestación y el acceso a un conjunto de servicios de telecomunicaciones para todos los ciudadanos.

Daba la impresión que con estas medidas desaparecía en el sector de las telecomunicaciones cualquier problema derivado de los desequilibrios regionales en el territorio de la Unión y que las medidas adoptadas iban a ser suficientes para resolverlo.

En nuestra opinión, desde el punto de vista de los responsables del establecimiento de la política de telecomunicaciones los problemas de la cohesión fueron dejando de tener relación alguna con las

³⁹³ Iniciativa RISI http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/infosoc.htm, visitado 8/9/2010.

³⁹⁴ Alabau, A. An Approach to Regional Telecommunications Policies. Telecommunication Policy. A reference scheme for the development of the information society and telecommunications in European regions. Vol. 21. num. 8. October 1997.

³⁹⁵ Alabau, A. (coordinador). Las Regiones y el desarrollo de la Sociedad de la Información. Cuadernos de Telemática. Diputación Provincial de A Coruña. 2000

telecomunicaciones. No parece que dentro de una política de telecomunicaciones orientada al establecimiento de la plena competencia en el sector tuviera que haber medida alguna orientada hacia la resolución de los problemas de la cohesión; en todo caso la resolución de este tipo de problemas debería ser el objeto de alguna otra política comunitaria específica. En ese sentido en el Informe de la Comisión sobre la Política de la Competencia de 1996³⁹⁶, en el apartado dedicado a la Sociedad de la Información no se hace mención alguna a aspectos de la cohesión y, sorprendentemente, tampoco se habla del Servicio Universal.

Pero era evidente que los problemas derivados de los desequilibrios entre las diferentes regiones comunitarias, que era muy anterior al inicio de las acciones en telecomunicaciones, desgraciadamente iban a continuar existiendo a partir de 1998. No por menos mencionarlos iban a dejar de existir.

Y, si no lo hicieron los responsables de las telecomunicaciones si que comenzaron a advertirlo de nuevo los responsables de la Política Regional en la Comisión.

En noviembre de 1996 la Comisión publicó el Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social³⁹⁷ de acuerdo con el precepto que figura en la modificación que en 1993 el Tratado de Maastricht introdujo en el artículo 130 B (actual artículo 175) por el cual la Comisión está obligada a dar cuenta cada tres años al resto de las Instituciones comunitarias de los avances realizados en la consecución de la cohesión.

En este documento, entre otras muchas cosas el Informe se ocupaba de las telecomunicaciones en los siguientes términos:

“Existen razones para mostrarse optimista y pensar que a largo plazo la apertura del mercado de telecomunicaciones y las políticas de armonización serán beneficiosas para las regiones periféricas menos densamente pobladas, si bien podrían producir efectos negativos a corto plazo.

Los riesgos principales son que la nueva inversión se concentre en áreas de demanda relativamente elevada y bajos costes y que los cambios de las estructuras de tarifas ... retrasen el desarrollo de nuevos servicios en determinadas regiones de los países de cohesión.”

Y más adelante añadía:

“Las telecomunicaciones están menos desarrolladas en los países de la cohesión. Como se ha señalado antes, tras la liberalización, es posible que los operadores se sientan aún menos inclinados que antes a invertir en las áreas en las que el gasto en servicios es relativamente bajo, el coste de la inversión es alto, debido en parte a la baja densidad demográfica, y los rendimientos son menores que en otros lugares.

....

Es posible que sean necesarias no sólo las Obligaciones del Servicio universal sino también medidas acompañantes que contribuyan a acelerar el desarrollo de las redes en los países de la cohesión, utilizando posiblemente recursos de los Fondos Estructurales y evitando los efectos significativamente negativos de la liberalización, (como reconoce el Libro Verde de la Comisión de 1995 sobre infraestructuras”.

La disparidad de criterios entre los propios servicios de la Comisión era evidente y, en definitiva, ponía de manifiesto la existencia de un problema con el que enfrentarse.

³⁹⁶ SEC(97) 628. XXIV Informe sobre la Política de la Competencia. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas 1997.

³⁹⁷ COM(96) 542. Primer Informe sobre la Cohesión económica y social. Bruselas 6 de noviembre de 1996

La prueba de que el problema de la cohesión en el sector de las telecomunicaciones no estaba resuelto fue el hecho de que, en enero de 1997, apenas dos meses después de la publicación del Primer Informe sobre la Cohesión al que acabamos de hacer referencia, la Comisión publicó una Comunicación con el título de La Cohesión y la Sociedad de la Información³⁹⁸.

En el prefacio de este documento, la Comisión planteaba claramente la situación que posteriormente analiza en profundidad y dice lo siguiente:

“Aunque la apertura del mercado de las telecomunicaciones y las medidas de armonización en principio deberían llegar a todo el territorio de la Unión, el principal peligro es que las inversiones se retrasen en algunas regiones.

Por consiguiente, el desarrollo de la sociedad de la información precisa del complemento, si es necesario, de la acción política para subsanar las lagunas existentes y garantizar que la sociedad de la información evoluciona al ritmo deseado en toda la Unión. Esto exige la participación y la coordinación de las regiones, los gobiernos nacionales y las Instituciones europeas para evitar que se produzca una polarización entre los “ricos de la información” y los “pobres de la información” a medida que se van difundiendo las nuevas tecnologías”.

En el documento la Comisión resumía las principales actuaciones llevadas a cabo hasta el momento de las que nos hemos ocupado a lo largo de este Capítulo. El documento incluía un Anexo Estadístico que contenía un conjunto de indicadores generales relativos a las telecomunicaciones comparando la situación de las Regiones de la Cohesión con el conjunto de las de la Unión Europea; estas informaciones procedían de un estudio realizado por encargo de la Comisión durante 1995 en cuya preparación tuvimos la ocasión de tomar parte³⁹⁹. En sus conclusiones la Comisión apunta un conjunto de propuestas unas dirigidas a los Estados y otras a la propia Comisión.

Por lo que se refiere a las propuestas dirigidas a los Estados, la Comisión sugería, entre otras las siguientes tipos de actuación:

- En relación con el desarrollo del marco normativo:
 - . *continuar con el debate sobre el alcance del servicio universal y del acceso público en la sociedad de la información*
 - . *facilitar la terminación temprana del proceso de liberalización.*
 - . *explorar los sistemas de licencias con vistas a integrar objetivos de cobertura que incluyan a las regiones menos favorecidas*

- En relación con las actuaciones generales de los estados:
 - . *dar prioridad a la realización y mejora de las redes de telecomunicaciones, indicando el vínculo entre inversión y la actuación regional...*
 - . *adaptar un enfoque estratégico e integrado para la sociedad de la información en cooperación con las autoridades regionales y locales...*
 - . *establecer colaboraciones públicas y privadas....*
 - . *lanzar una serie de iniciativas en los ámbitos de la educación, formación y organización laboral....”*

³⁹⁸ COM(97) 7 . La Cohesión y la Sociedad de la Información. Bruselas 22 de enero de 1997.

³⁹⁹ Nexus Europe et al. An Assessment of Social Economic Cohesion Aspects of the Development of the Information Society in Europe. Estudio realizado por contrato de la Comisión Europea. DG XIII. Enero 1996

- Por lo que se refiere a sus futuras actuaciones, la Comisión decía que pretendía:
 - . *Tener en cuenta los resultados de la consulta llevada a cabo en los Estados miembros a la hora de seguir desarrollando su política sobre el servicio universal...*
 - . *incrementar la coherencia de sus acciones en el ámbito de la sociedad de la información, en particular, en la relación entre el Cuarto Programa Marco de I+DT y los Fondos Estructurales...*
 - . *preparar para la primavera de 1997 una comunicación en la que se describa la serie de medidas que se van a llevar a cabo como continuación del proceso de consulta y debate sobre el Libro Verde Vivir y trabajar en la sociedad de la Información..*
 - . *garantizar la asistencia técnica a los Estados miembros y a las regiones...*
 - . *acompañar y seguir apoyando las medidas de los Estados miembros en el marco de los fondos estructurales, en concreto, con el fin de desarrollar enfoques integrados y estratégicos para la sociedad de la información, a fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad regional a todos los niveles....”*

2.5.- Resumen de las actuaciones relacionadas con la Cohesión en el Período 1987 - 1998

En la Tabla 8.1 se presenta de forma esquemática el contenido de este apartado.

Por una parte se detallan los principales hitos de la Política Regional de la Unión Europea desde 1984, en particular los distintos Reglamentos del FEDER y las figuras de actuación previstas en los mismos: Planes de Desarrollo Regional, Programas Comunitarios, Iniciativas Comunitarias y Actuaciones específicas del artículo 10.

Y por otra parte se destacan las actuaciones de Telecomunicaciones de 1987, 1993 y 1995 poniendo de manifiesto las principales actuaciones que han incidido en las actuaciones regionales.

a

TAABLA 9.1						
PRINCIPALES ACTUACIONES DE LA POLÍTICAS REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LAS TELECOMUNICACIONES Y LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN						
	POLÍTICA REGIONAL					POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES
Año	Reglamento FEDER	Planes de Des. Regional	Programas Comunitarios	Iniciativas Comunitarias	Actuaciones Artículo 10	Programas
1984	Reglamento FEDER 1984					Actuaciones de 1984
1985	Planes Regionales	Planes de Desarrollo Regional 1985-88				Desarrollo Regional de las Telecomunicaciones
1986	Programas Comunitarios		Programa STAR			
1987			Redes Básicas e Infraestructuras			Actuaciones de 1987
1988	Reglamento FEDER 1988		Aplicaciones			Liberalización de los Terminales
1989	Planes Regionales	Planes de Desarrollo Regional 1989-93				Liberalización de los Servicios de Valor Añadido
1990	Iniciativas Comunitarias					
1991			Iniciativa Telemática			
1992				Aplicaciones Telemáticas		
1993	Reglamento FEDER 1993			Servicios de Valor Añadido		Actuaciones de 1993 y 1995
1994	Planes Regionales	Planes de Desarrollo Regional 1994-99				Liberalización de la Telefonía Vocal
1995	Iniciativas Comunitarias					Acciones S.I. del Art. 10
1996	Acciones del artículo 10				red IRISI	Liberalización de las Infraestructuras
1997	REVISIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES				red RISI	
1998						PLENA COMPETENCIA

3.- LA ADAPTACIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS DE LOS OPERADORES NACIONALES DE TELECOMUNICACIONES

3.1.- La situación de los Operadores Históricos. Una Visión de Conjunto

Desde el principio de sus actuaciones las Instituciones europeas tuvieron muy presente que en la tarea que estaban iniciando hacia la liberalización de los mercados de telecomunicaciones, en particular de los servicios, era imprescindible tener en cuenta las características específicas de todos y cada uno de los operadores nacionales que, hasta el momento, habían venido ocupándose de la implantación de las redes y de la provisión de los servicios en cada uno de los Estados miembros.

Se fue consciente desde el primer momento del delicado equilibrio entre la introducción de la competencia y el mantenimiento de la estabilidad económica de los operadores nacionales. Como veremos en este apartado a lo largo de las diferentes estrategias de telecomunicaciones se adoptaron medidas clara y formalmente orientadas a la consecución de los objetivos mencionados. Se trató de dar a los operadores nacionales el tiempo razonablemente necesario para la realización de todos aquellos ajustes estructurales que consideraran convenientes para poder garantizar su competitividad en un mercado que a la larga iba a quedar sometido a las reglas de la competencia.

En los documentos publicados en el entorno de la Comisión al principio de sus actuaciones en telecomunicaciones aparecen magnitudes que ponen de manifiesto, de una manera elocuente las disparidades existentes en aquel momento entre los operadores. En esos mismos documentos⁴⁰⁰ se opinaba que una de las razones del origen de dichos desequilibrios había sido la fragmentación de los mercados nacionales durante las últimas décadas y lo que en aquellos momentos se denominaba la “no Europa”:

“Las consecuencias inmediatas de la no Europa durante ese periodo fueron una introducción del teléfono más costosa de lo necesario y retrasos y problemas de falta de coordinación en la introducción de los nuevos servicios”.

No dudamos de que algunas de las razones aludidas, de haberse podido producir, hubieran podido incidir de forma positiva en desarrollo de las telecomunicaciones, pero no es menos cierto que otro tipo de desequilibrios, en particular aquellos que están relacionados con la capacidad de producción de riqueza de cada uno de los Estados miembros, fueron los que realmente condicionaron el desarrollo de las telecomunicaciones nacionales y condujeron a los desequilibrios que se constataban al inicio del proceso de liberalización.

Como veremos en los apartados siguientes las actuaciones comunitarias para tratar de permitir la adaptación de los operadores nacionales a la nueva situación fueron, fundamentalmente, dos: en primer lugar el retraso con carácter general de liberalización de la telefonía vocal y, en segundo lugar la concesión de moratorias a la entrada de la plena competencia en determinados Estados miembros.

3.2.- Actuaciones en la estrategia de 1987. La salvaguarda de la viabilidad económica de los Operadores

En el documento de la estrategia de telecomunicaciones de 1987 se planteaba la necesidad de abrir a la competencia el mercado de los servicios tratando de garantizar, al mismo tiempo, la viabilidad financiera de los operadores, entonces todavía denominadas administraciones de telecomunicaciones:

⁴⁰⁰ Ungerer, H. Las Telecomunicaciones en Europa. Ed. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas 1988

“Cap. VI.

4.3.3.- *Garantía de viabilidad financiera*

Parece existir un acuerdo general en los Estados miembros en cuanto a la necesidad de salvaguardar la viabilidad financiera de las administraciones de telecomunicaciones, especialmente a la vista de las muy importantes inversiones en infraestructuras de red que serán necesarias en el futuro para poder cumplir con su mandato de servicio público.

El mayor peligro (y, en las actuales circunstancias, la única amenaza real) es la posible pérdida de tráfico telefónico de la red pública conmutada, tráfico que representa actualmente del 85 al 90 % de todos los ingresos de telecomunicaciones....”

En base a los argumentos anteriores se procedió a la apertura a la competencia de los servicios de valor añadido y al mantenimiento de la explotación en régimen de monopolio, de los servicios de telefonía vocal y, por supuesto, de las infraestructuras.

Posteriormente, la propia Directiva 90/388 relativa al mercado de los servicios teniendo en cuenta la misión encomendada a los operadores, todavía denominados organismos de telecomunicaciones, recogería en uno de sus considerandos estos mismos argumentos:

“18.- Considerando ... el cumplimiento de la misión específica confiada a los organismos de telecomunicaciones; que esta misión consiste en el establecimiento y explotación de una red universal. es decir, que tenga una cobertura geográfica general y que se facilite, previa solicitud y en un plazo razonable, a todo prestador de servicios y usuario; que los medios financieros para el desarrollo de esta red proceden todavía del servicio de telefonía vocal; que, por consiguiente, la apertura de este servicio a la competencia podría amenazar el equilibrio financiero de los organismos de telecomunicaciones.....”

Así pues, en base a todo lo anterior la Comisión por medio de esta Directiva procedió a ordenar a los Estados miembros:

“Art. 2.- la abolición de los derechos exclusivos para el suministro de los servicios de telecomunicación distintos de los de telefonía vocal....”

Hay que decir que al mismo tiempo se ponían en marcha actuaciones que iban a permitir, en un futuro, la aplicación de la plena competencia; recordemos que estas actuaciones fueron las siguientes:

- La separación de las funciones de Reglamentación y las de Operación de redes y servicios, con objeto de mantener la imparcialidad en la elaboración y aplicación de las disposiciones aplicables al sector de las telecomunicaciones.
- La orientación de las tarifas a los costes reales de los servicios, con objeto de ir reduciendo paulatinamente las subvenciones cruzadas entre servicios.
- La separación, al menos contable, de las actividades sometidas a la competencia de aquellas otras explotadas en régimen de monopolio.

Estas fueron las primeras actuaciones que podríamos considerar como medidas correctoras, en este caso más bien limitadoras, de los efectos de la plena competencia sobre los operadores de telecomunicaciones.

Si relacionamos esta situación con la analizada en los apartados anteriores podremos convenir que el mantenimiento de los monopolios para la explotación de las redes y servicios hacía posible que los operadores de telecomunicaciones pudieran recibir, sin vulneración alguna de las reglas de la competencia, subvenciones al capital procedentes de fondos comunitarios, para la mejora de sus infraestructuras y redes.

3.3.- Actuaciones de 1993 y 1995

El problema de las dificultades que determinados operadores nacionales pudieran encontrar para su adaptación a la competencia apareció de nuevo en el momento de fijar la fecha del 1 de enero de 1998 para la liberalización de la telefonía vocal.

Consciente de la situación la Comisión, en la Comunicación⁴⁰¹ que preparó como resultado del proceso de consulta de 1992, propuso tener en cuenta esta situación.

De las opiniones de los agentes del sector recopiladas por la Comisión destacaba lo siguiente:

“III.- COMENTARIOS RECIBIDOS ENTORNO A LAS CUESTIONES MAS IMPORTANTES

E.- Cohesión económica y social

26) En resumen, se consideró particularmente importante la adaptación de cualquier propuesta de desarrollo futuro del sector a las medidas concretas de las regiones periféricas y de los países con redes pequeñas.

Como medios fundamentales para conseguir tal fin se mencionaron unos períodos de transición adecuados y un plazo suficiente para efectuar el ajuste, así como una debida utilización de las estructuras de apoyo comunitarias y nacionales.

En base a lo anterior la Comisión dio su propia opinión al respecto:

VI. EVALUACIÓN EFECTUADA POR LA COMISIÓN

F.- Garantía de la cohesión social y regional

51) La autofinanciación por los Operadores de Telecomunicaciones resulta y seguirá resultando, insuficiente para efectuar todas las inversiones necesarias en las regiones periféricas. Aun cuando con la liberalización progresiva, aumentarán el uso y el cash-flow y habrá más estímulo para invertir en las regiones periféricas, no se sabe cuándo y en qué medida se apreciarán los efectos en dichas regiones. La Comisión reconoce la necesidad de establecer acuerdos especiales referentes a periodos de transición adicionales y cuotas de acceso para proteger la capacidad de inversión en los países afectados a corto y medio plazo.

Y como consecuencia la Comisión propuso, entre otras cosas, las siguientes:

“VII. CALENDARIO PROPUESTO

Segunda fase (1996-1998):

- examen, previo a la liberalización plena, de los progresos efectuados en materia de ajuste estructural, en particular de las tarifas, en los países que experimentan dificultades específicas para tener en cuenta la situación de las regiones periféricas y redes de pequeño tamaño o menos desarrolladas, incluyendo la fijación de periodos de transición suplementarios, cuando se justifique, que no deben de exceder de dos años.*
- liberalización plena de los servicios públicos de telefonía vocal antes del 1 de enero de 1998 a más tardar.”*

⁴⁰¹ COM(93)159. Comunicación sobre las consultas efectuadas con motivo del informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicación. Bruselas, 28 de abril de 1993

Estaba claro que en el sentir general aparecía la necesidad de conceder períodos de adaptación adicionales para casos específicos que así lo requirieran.

Y la solución definitiva se adoptó en el agitado Consejo de Ministros de junio de 1993⁴⁰² en el que se fijó el ya bien conocido calendario para la liberalización de la telefonía vocal. El Consejo estableció la fecha del 1 de enero de 1998 para proceder a la liberalización de la telefonía local pero fue más generoso que la Comisión en la fijación de la duración del período transitorio, y, no sin problemas, la propuesta inicial de la Comisión de dos años de moratoria paso a ser de hasta cinco.

El texto aprobado por el Consejo decía lo siguiente:

“ Para que los Estados miembros con redes menos desarrolladas, a saber, España, Irlanda, Grecia y Portugal, puedan efectuar los ajustes estructurales necesarios, en particular por lo que respecta a las tarifas, se concederá a dichos estados miembros un período transitorio adicional de cinco años como máximo. El Consejo toma nota de la intención de la Comisión de trabajar estrechamente con dichos Estados miembros con objeto de llevar a cabo los citados ajustes lo más rápidamente posible y con los mejores resultados dentro de los plazos mencionados. Por lo que se refiere a las redes muy pequeñas, se podrá conceder, en casos justificados, un período de dos años como máximo.

Quedaba claro que durante el período transitorio concedido para la liberalización de la telefonía vocal los Estados miembros afectados y sus operadores de telecomunicaciones debían dedicar su esfuerzo a modernizar sus redes, hacerlas competitivas y ajustar las tarifas a costes eliminando los sistemas de subvenciones cruzadas entre deferentes servicios todavía en vigor.

Hay que señalar que esta no sería la única posibilidad de disponer de moratorias para la aplicación de los sucesivos calendarios de liberalización de los servicios de telecomunicaciones. Veámoslos.

En la Directiva 92/6⁴⁰³ de enero de 1996 se estableció la inmediata liberalización de los servicios de comunicaciones móviles y personales pero se dispuso que los Estados con redes menos desarrolladas pudieran solicitar un plazo adicional hasta de cinco años para hacerlas efectivas. Pero a diferencia que en el caso anterior, la Directiva establece que la concesión de estos plazos adicionales no iba a ser automática sino que debería ser la Comisión quien concediera dichas moratorias, a petición de los Estados miembros:

“Art. 4.

Los Estados miembros que dispongan de redes menos desarrolladas podrán solicitar, a más tardar, tres meses a partir de la presente directiva, un plazo adicional de hasta cinco años para la aplicación de todas o algunas de las condiciones establecidas...

Toda solicitud en este sentido deberá incluir una descripción detallada de los ajustes previstos y una evaluación pormenorizada del calendario previsto para su aplicación...

La Comisión evaluará estas solicitudes y adoptará una decisión motivada en el plazo de tres meses sobre el principio, las implicaciones y la duración máxima del plazo adicional que se conceda”.

⁴⁰² Resolución del Consejo de 22 de julio de 1993 relativa al informe sobre la situación del sector de las telecomunicaciones y la necesidad de que prosiga el desarrollo en este mercado. DO C 213 de 6 de agosto de 1993. P. 1

⁴⁰³ Directiva 96/2 de la Comisión, de 16 de enero de 1996 por la que se modifica la Directiva 90/388 en relación con las comunicaciones móviles y personales. DO L 20, de 26 de enero de 1996. P. 59

Por último, habrá que decir que la Directiva 96/19⁴⁰⁴ de marzo de 1996 por la que se estableció la plena competencia en el sector, incluidas las infraestructuras, a partir del 1 de enero de 1998 reguló el procedimiento para la concesión de prorrogas que hasta el momento y como hemos visto ante, había quedado en una simple Resolución del Consejo. La Directiva lo dejó muy claro:

“Art. 2

.....los Estados miembros podrán mantener hasta el 1 de enero de 1998 derechos especiales y exclusivos en lo que respecta a la telefonía vocal y a la creación y suministro de redes públicas de telecomunicaciones.

... los Estados miembros se acogerán, previa solicitud, a un plazo adicional de cinco años para los que dispongan de redes menos desarrolladas, y hasta dos años para aquellos con redes pequeñas, siempre que así lo justifiquen los ajustes estructurales necesarios. Tal solicitud deberá incluir una descripción pormenorizada de los ajustes programados y una evaluación detallada del calendario previsto para su aplicación....”

Quedaba implícito que debería ser la Comisión la encargada de conceder o denegar las moratorias solicitadas.

De acuerdo con lo dispuesto en las dos Directivas comentadas en el apartado anterior los Estados miembros que lo creyeron oportuno solicitaron durante los primeros meses de 1996 la concesión de las moratorias a las que tenían derecho.

3.4.-Comentarios acerca de la situación a partir de 1998

Es evidente que por la naturaleza misma del tipo de acción correctora a la que nos estamos refiriendo en este apartado con el paso del tiempo las moratorias concedidas a los Estados para la implantación de la plena competencia en los diferentes tipos de redes y servicios finalizarán; tal como se ha visto en los apartados anteriores, la fecha límite fijada en todos los casos fue la del 1 de enero del año 2003.

Siguiendo los criterios fijados por la Comisión en sus últimas Directivas los diferentes Estados miembros fueron solicitando de la Comisión la fijación del plazo que creyeron conveniente para realizar los ajustes estructurales necesarios en su operador nacional de telecomunicaciones que, salvo excepciones, la Comisión ha concedido.

Conviene señalar también que el hecho de que, también en el marco de la Organización Mundial de Comercio y el Acuerdo General de Comercio de los Servicios (GATS) firmado en abril de 1997, se hubiera fijado la fecha del 1 de enero de 1998 para la entrada en vigor del Acuerdo para la Liberalización de las Telecomunicaciones Básicas.

Esta circunstancia influyó, forzosamente, en la decisión de algunos Estados de no agotar el plazo total de los cinco años de moratoria a que tenían derecho con objeto de evitar las discriminaciones que sus propios operadores podrían llegar a encontrar en sus acuerdos de internacionales al ser de aplicación el principio de la reciprocidad establecido en el GATS por el que un operador de un Estado para actuar en un país tercero iba a tener el mismo trato que recibiría otro operador extranjero en su propio país.

Por lo que se refiere a la telefonía móvil Irlanda⁴⁰⁵ solicitó una moratoria hasta el 1 de enero del 2000 para la liberalización de determinados aspectos de este servicio y la Comisión solo le concedió un

⁴⁰⁴ Directiva 96/19 de la Comisión, de 13 de marzo de 1996, por la que se modifica la Directiva 90/388 en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones. DO L 74, de 22 de marzo de 1996. P. 13.

⁴⁰⁵ Petición de moratoria por parte de Irlanda: DO C 169, de 13 de junio de 1996, p. 5, y concesión de la Comisión: DO L 41, de 12 de febrero de 1997. P. 8.

plazo hasta el 1 de enero de 1999. Por su parte, Portugal⁴⁰⁶ solicitó y obtuvo de la Comisión una moratoria hasta el 1 de enero de 1999.

Por lo que se refiere a la liberalización de la telefonía vocal y de las infraestructuras hay que decir que Luxemburgo⁴⁰⁷ solicitó un período transitorio hasta en 1 de enero del 2000 que coincidía con los dos años concedidos a priori. Igualmente, Irlanda y Portugal⁴⁰⁸ solicitaron una moratoria hasta el 1 de enero del 2000 acortando en tres años el plazo a que tenía derecho mientras que Grecia prefirió agotar la totalidad del plazo establecido y fijó la fecha de la entrada en vigor de la plena competencia para el 1 de enero del 2003.

Para terminar tenemos que decir que España⁴⁰⁹ decidió demorar la total liberalización de redes y servicios únicamente hasta el 1 de diciembre de 1998.

4.- LA GARANTÍA DEL SERVICIO UNIVERSAL EN LAS TELECOMUNICACIONES

4.1.- El Servicio Universal. Una visión de conjunto

El tercero de los mecanismos correctores al que nos queremos referir en este apartado es aquel que permitiría garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los servicios de telecomunicaciones a precios asequibles en el marco de la libre competencia. Se trataba de garantizar que una vez desaparecida la gestión de las telecomunicaciones en régimen de monopolios no se iba a producir un retroceso ni en la calidad de los servicios básicos accesibles por los usuarios ni tampoco un incremento abusivo en el precio de los mismos.

La solución a este problema consistió en la definición del conjunto de servicios de telecomunicaciones que se consideraron básicos y por lo tanto a los que tenían derecho los ciudadanos que lo desearan. En definitiva en el establecimiento de los derechos y obligaciones del servicio universal de telecomunicaciones^{410, 411}.

Habitualmente se suele definir el servicio universal de telecomunicaciones como un conjunto de servicios mínimos de una calidad determinada que sean accesible por todos los usuarios, independiente de su localización geográfica y a un precio asequible

Hay que señalar que en la base misma de las obligaciones del servicio universal estaba la constatación de que, en determinados casos, los costes derivados de proporcionar los servicios básicos de telecomunicaciones a determinados usuarios resultan superiores a los ingresos obtenidos. Esta situación puede derivarse tanto por lo elevado de los costes, al tratarse de usuarios en regiones alejadas de los centros económicos como por lo reducido de los ingresos y, en algunos casos, por ambos motivos.

Esta situación no era en absoluto nueva ni tampoco específica de las telecomunicaciones y desde los inicios de la intervención del Estado en la economía está en la base misma del concepto del servicio público.

⁴⁰⁶ Petición de moratoria por parte de Portugal: DO C 189, de 29 de junio de 1996, P. 9

⁴⁰⁷ Petición de moratoria por parte de Luxemburgo: DO C 257, de 4 de septiembre de 1996, P. 5

⁴⁰⁸ Concesión de moratorias por parte de la Comisión: DO L 133, de 24 de mayo de 1997, P. 19

⁴⁰⁹ Petición de moratoria por parte de España: DO C 4, de 8 de enero de 1997, P.5

⁴¹⁰ Garcés, M. Estudio sobre el Servicio Universal. Concepto, principios, legislación e implicaciones ante la liberalización de las telecomunicaciones. ETSI de Telecomunicación. Universidad Politécnica de Valencia. 17 de julio de 1996

⁴¹¹ Segundo Coloquio de la UIT sobre Reglamentación. Servicio Universal e Innovación. UIT, 1-3 de diciembre de 1994

Así pues, la primera cuestión que se planteó fue la determinación del tipo de servicios y la calidad de los mismos que se consideraban incluidos en las obligaciones del servicio universal de telecomunicaciones.

La segunda cuestión fue definir quien debería asumir la obligación de proporcionar el Servicio Universal en un territorio y cuales iban a ser los costes.

La tercera cuestión fue la relativa a la manera de instrumentar un mecanismo para compensar las posibles pérdidas que podrían ocasionarle al operador el cumplimiento de la obligación del Servicio Universal

En los apartados siguientes trataremos de analizar la forma como se planteó esta situación en la Unión Europea como parte de su Política de Telecomunicaciones.

4.2.- El Servicio Universal en la estrategia de 1993

Las preocupaciones de la Unión Europea por el servicio universal aparecieron por primera vez cuando se planteó la posibilidad de abrir a la competencia los servicios de telefonía vocal y figuraron en el Informe sobre la situación del sector que la Comisión publicó en octubre de 1992⁴¹². En aquel documento, antes de plantear las ya bien conocidas cuatro opciones para el futuro del sector, la Comisión indicaba claramente lo siguiente:

“4.- OPCIONES BÁSICAS

4.1.- Objetivos específicos de las telecomunicaciones

Es esencial que cualquiera medidas que se adopten...han de ser compatibles con los objetivos específicos de los servicios de telecomunicación, que se describen a continuación.

.....

4.1.2.- Servicio Universal

La creación de unas redes y servicios de telecomunicaciones transeuropeos, rentables y universales es vital para la realización del mercado Interior. Así pues, debe garantizarse un servicio universal, que consista en la creación y explotación de una red universal, esto es, una red con una cobertura geográfica general y que se ponga a disposición de cualquier usuario o prestador de servicios que así lo solicite en un período razonable y a precios asequibles....”

Como consecuencia de la publicación de este documento los agentes del sector dieron su opinión acerca del contenido y alcance del servicio universal y así lo recogió la Comisión en la Comunicación que publicó en abril de 1993 como resultado de la consulta⁴¹³. En dicho documento la Comisión se refería de nuevo a este asunto en los siguientes términos:

“VI. FACTORES CLAVE PARA LA ELABORACIÓN DEL FUTURO MARCO REGLAMENTARIO

b) Definición común de los principios del servicio universal

La creación de un marco reglamentario equilibrado exige un reconocimiento claro de los principios vitales del servicio público en este ámbito:

⁴¹² SEC(92) 1048. Informe de 1992 sobre la situación del sector de servicios de telecomunicación. Bruselas 21 de octubre de 1992.

⁴¹³ COM(93)159. Comunicación sobre las consultas efectuadas con motivo del informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicación. Bruselas, 28 de abril de 1993

- . universalidad, es decir, acceso para todos a un precio asequible
- . igualdad, es decir, acceso con independencia de la ubicación geográfica
- . continuidad, es decir, prestación continuada con una calidad definida

... los principios de servicio universal a nivel comunitario incluirán:

- . *Prestación inicial del servicio*

Los Estados miembros deben garantizar el suministros de una red de telefonía vocal y del servicio de telefonía vocal.

- . *Características especiales del servicio*

Los estados miembros deben garantizar el suministro de teléfonos públicos de pago,.....guías para los usuarios,.... accesos a los servicios internacionales de telefonía vocal...

- . *Calidad del servicio*

Los Estados miembros deben garantizar la publicación de objetivos de calidad e información referentes al servicio para los usuarios..."

Finalmente el Consejo en su ya comentada reunión de junio de 1993⁴¹⁴ adoptó una Resolución en la que actualizó las propuestas de la Comisión al tiempo que establecía el calendario de actuaciones hasta 1998 en los términos siguientes:

“CONSIDERA objetivos fundamentales de la política comunitaria de telecomunicaciones a largo plazo:

- (1) *La liberalización de todos los servicios públicos de telefonía vocal, al tiempo que se mantiene el servicio universal.”*

Y como es norma el Consejo invitó a la Comisión a hacerle propuestas acerca del contenido de su Resolución y también sobre el alcance del servicio universal.

A partir de este momento de acuerdo con la invitación del Consejo la Comisión preparó y publicó el primer documento dedicado específicamente al servicio universal de telecomunicaciones; nos estamos refiriendo a la Comunicación de 15 de noviembre de 1993⁴¹⁵. Se trataba de un texto relativamente corto en el que la Comisión se mostraba dispuesta a colaborar en el establecimiento de los principios del servicio universal en los términos siguientes:

“La Resolución del Consejo 93/C213/01, de 22 de Julio de 1993, relativa al informe sobre la situación del sector de las telecomunicaciones, hace hincapié en la necesidad de mantener y ampliar el servicio universal.

La Comisión respalda plenamente este objetivo por considerarlo condición fundamental para lograr la máxima contribución del sector de las telecomunicaciones al crecimiento económico global, al bienestar social y a la cohesión de la Comunidad...”

⁴¹⁴ Resolución del Consejo de 22 de julio de 1993 relativa al informe sobre la situación del sector de las telecomunicaciones y la necesidad de que prosiga el desarrollo en este mercado. DO C 213/1 de 6 de agosto de 1993. P. 1

⁴¹⁵ COM(93) 543. Comunicación de la Comisión. Desarrollo del servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo. Propuesta de Resolución del Consejo relativa a los principios del servicio universal en el sector de las telecomunicaciones. Bruselas, 15 de noviembre de 1993.

Sin embargo en aquel documento la Comisión defendía una postura de partida acerca del alcance del servicio universal bastante diferente de la que, como tendremos ocasión de ver más adelante, iba a estar dispuesta a adoptar. Veámoslo pues.

Está claro que en dicho documento la Comisión se planteaba el servicio universal como una consecuencia de su política de armonización, es decir, como el resultado de la definición de la ONP,

“En la consulta sobre el Informe [sobre la situación del sector] se reconoció ampliamente que, gracias a las normas sobre la Oferta de Red Abierta (ONP), ya existían los elementos principales para una definición válida en toda la Comunidad de los principios básicos del servicio universal”

Pero la explicación de cuales deberían ser los objetivos del servicio universal aparecía en un sustancioso Anexo de dicha Comunicación. En dicho Anexo, después de recordar que:

“El servicio universal significa poner a disposición de todos los usuarios un servicio mínimo definido de determinada calidad a un precio asequible”

La Comisión, tras argumentar una amplia base legal de referencia, definía lo que deberían ser los elementos básicos del servicio universal en los términos siguientes:

“ ELEMENTOS DE SERVICIO

.....

2.1.- Elementos Básicos (servicios básicos y avanzados de telefonía vocal)

.....

2.2.- Líneas arrendadas (las definidas en el marco de la ONP)

.....

2.3.- Ofertas recomendadas (RDSI y Servicios de Transmisión de datos por conmutación de paquetes)”

El documento de la Comisión contenía, además, una propuesta de Resolución del Consejo relativa a este asunto. Se trataba, sin duda, de un trámite obligado para que de acuerdo con las normas del procedimiento comunitario el Consejo invitara a la Comisión a iniciar las actuaciones que permitirían definir el alcance de las obligaciones del servicio universal.

Y efectivamente a propuesta de la Comisión el Consejo en febrero de 1994 adoptó una Resolución⁴¹⁶ específicamente dedicada al servicio universal en el sector de las telecomunicaciones en la que decía:

“RECONOCE:

g) que en la persecución del objetivo de mantenimiento y desarrollo de un servicio de telecomunicaciones universal se tenga en cuenta las condiciones específicas de las regiones periféricas, provistas de redes menos desarrolladas y de redes muy pequeñas, así como el papel que puede desempeñar el marco comunitario de apoyo, habida cuenta de las prioridades establecidas a nivel nacional.”

.....

SE CONGRATULA,

⁴¹⁶ Resolución del Consejo, de 7 de febrero de 1994 relativa a los principios del servicio universal en el sector de las telecomunicaciones. DO C 48/1, de 16 de febrero de 1994. P. 1

del propósito de la Comisión de tener plenamente en cuenta la necesidad de un servicio universal al preparar el futuro ajuste del marco reglamentario del sector de las telecomunicaciones, y en particular al aplicar y adaptar los principios de la ONP

.....

“INVITA a la Comisión a que:

“a) examine y organice consultas, en particular con las autoridades reglamentarias nacionales, sobre las cuestiones planteadas por la definición del servicio universal y su financiación, teniendo en cuenta especialmente la adaptación necesaria en las regiones periféricas equipadas de redes menos desarrolladas.”

Con la publicación de este documento terminaba el ciclo preceptivo de acuerdo con los principios de iniciativa legislativa comunitaria y la Comisión quedaba autorizada a abordar la definición del contenido del alcance y de las obligaciones del servicio universal, y a realizar propuestas acerca de su reglamentación. Así de complicado es el procedimiento comunitario.

En aquellos momentos era tal el empeño de la Comisión en relacionar el servicio universal con los resultados de la ONP que apostillando esta resolución del Consejo se apresuró a adoptar el 7 de febrero de 1995 una Declaración⁴¹⁷ en la que definía lo que en su opinión tenían que ser los elementos del servicio universal. Y lo hizo casi en términos idénticos a los del Anexo de su Comunicación de noviembre de 1993. Esta Declaración se adoptó en la misma fecha de la Resolución del Consejo y se publicó en la misma fecha y en el mismo número del Diario Oficial justo a continuación de la Resolución del Consejo.

Pero esta situación iba a sufrir cambios substanciales como consecuencia de la inflexión que estaba a punto de acontecer en el devenir de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea. Veámoslo pues.

4.3.- El Servicio Universal en la estrategia de 1995

Después del lanzamiento del reto de la construcción de la Sociedad de la Información en la Unión Europea la primera puntualización acerca de lo que debería ser el servicio universal apareció en el Informe Bangemann en términos muy claros. Los firmantes de este documento, entendemos que con el beneplácito de la Comisión, escribieron, entre otras cosas, lo siguiente:

“Un entorno competitivo requiere lo siguiente:

** operadores de telecomunicaciones exentos de obligaciones tales como:*

.....

- el peso de cargar en solitario con la responsabilidad del servicio universal”

En el fondo no dejaba de ser una declaración de intenciones de los operadores de la que las Instituciones comunitarias iban a tomar buena nota.

No obstante, la Comisión prosiguió con el desarrollo de las actuaciones previstas y así lo puso de manifiesto en el Plan de Actuación publicado en julio de 1994 que siguió a la publicación de mencionado Informe. Nos estamos refiriendo a la Comunicación titulada Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información⁴¹⁸.

⁴¹⁷ Declaración de la Comisión en relación con la Recomendación del Consejo relativa al servicio universal en el sector de las telecomunicaciones. DO C 48/06, de 16 de febrero de 1994. P. 6

⁴¹⁸ COM(94) 347. Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información. Plan de Actuación. Bruselas 19 de julio de 1994.

A modo de anécdota, tenemos que decir que en la versión en castellano de dicho documento, al referirse al servicio universal aparece un curioso error de traducción que reproducimos a continuación:

“Financiación del servicio mundial”⁴¹⁹

La Comisión completará las investigaciones sobre la financiación del servicio mundial de conformidad con la Resolución del Consejo de febrero de 1994 y comunicará los resultados antes de que finalice 1995...”

Que se trata de un error de traducción es evidente. El traductor debió de pensar que puestos a resolver los problemas del universo quizás valiera la pena comenzar intentándolo con los de este mundo.

Y ya puestas las cosas en su sitio y con el beneplácito del Consejo Europeo para la total liberalización del sector la Comisión publicó el Libro Verde de las Infraestructuras⁴²⁰ con el que iba a culminar el proceso de implantación de la plena competencia en el sector de las telecomunicaciones.

En este documento, en concreto en su Segunda Parte, la Comisión hacía referencia a la necesidad de definir las obligaciones del futuro servicio universal en el contexto de la liberalización de las infraestructuras. En una parte del texto, la Comisión escribe lo siguiente:

“El Servicio Universal

Consiste en el acceso a un servicio mínimo de características y calidad determinadas ofrecido a todos los usuarios a un precio razonable, basado en los principios de universalidad, igualdad y continuidad. Los elementos detallados de este servicio aparecen en la Resolución del Consejo y en la declaración de la Comisión 94/C 48, de 7 de febrero de 1994”.

Parece como si la Comisión deseara mantener sus posiciones iniciales al continuar considerando que los objetivos del servicio universal deberían ser los resultados de la ONP como venía proponiendo hasta el momento. Sin embargo, en el propio documento la Comisión preparó el terreno de lo que iba a ser su nueva estrategia y junto con la definición del servicio universal utilizada hasta el momento la Comisión introdujo el concepto de Obligación del Servicio Universal:

“Obligación del Servicio Universal:

La obligación asignada a uno o mas operadores de telecomunicaciones de proporcionar un servicio universal - generalmente la provisión de servicios básicos, en particular el servicio telefónico”

La separación de estos dos conceptos iba a permitir el desmontaje del concepto original del servicio universal en dos tiempos. En primer lugar se mantuvo el concepto general del servicio universal y se centró la atención en la definición de la obligación, que era lo que en definitiva interesaba a los operadores. Una vez definida la obligación ésta pasaría a considerarse como la auténtica definición del servicio universal pudiéndose abandonar, sin problemas, la definición inicialmente propuesta por la Comisión.

La consulta del Libro Verde de las Infraestructuras tuvo lugar durante los primeros meses de 1995 y a partir de los comentarios recibidos⁴²¹ la Comisión publicó sus conclusiones en mayo de ese mismo

⁴¹⁹ En la versión en inglés del documento aparece el término *universal service*

⁴²⁰ COM(94) 440 y COM(94) 682. Primera y Segunda Partes del Libro Verde sobre Infraestructuras de telecomunicaciones y redes de TV por cable. Bruselas 25 de octubre de 1994 y 25 de enero de 1995.

⁴²¹ XIII/95/34. Public comments on the 1995 Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructures and cable television networks. Vol. I & II. Commission Européenne. DG XIII

año⁴²² en el documento que, según hemos convenido, se definía la estrategia de Telecomunicaciones de 1995.

Así pues, la Comisión pudo conocer la opinión de los principales agentes del sector acerca del servicio universal expresada en este primer sondeo de opinión cuatro meses antes de lanzar la consulta pública específicamente dedicada a este asunto en septiembre de 1995. Y lo que los agentes del sector vinieron a decir a la Comisión fue que no estaban dispuestos a cargar con la obligación de proporcionar un servicio universal de la amplitud planteada inicialmente de acuerdo con los principios de la ONP y que, como mucho, éste no debería ir más allá del servicio de telefonía vocal. Así de claro.

A partir de lo anterior podremos explicarnos la razón por la cual la Comisión habiendo recibido en febrero de 1994 la invitación del Consejo para comenzar el proceso de consulta acerca del servicio universal no lo inició hasta más de año y medio después. Una vez más tendremos que convenir que la Comisión hizo del calendario su mejor aliado y en esta ocasión parecía conveniente dejar pasar los meses. De hecho la verdadera consulta ya había tenido lugar.

Así pues, una vez la Comisión tuvo decidido el calendario de actuación hasta 1998 puso en marcha la consulta prevista. Con fecha 20 de septiembre de 1995 publicó un documento⁴²³ que contenía un cuestionario acerca del alcance del servicio universal, en el que invitaba a los agentes del sector a expresar su opinión acerca de tres bloques de cuestiones:

- El ámbito de cobertura del servicio universal
- Un servicio telefónico más asequible
- El concepto de acceso público en la Sociedad de la Información

Quizás merezca la pena conocer que los propios servicios de la Comisión en un documento interno fechado el 5 de octubre de 1995⁴²⁴ reconocían que una vez alcanzado el consenso acerca del contenido del Servicio Universal durante el proceso de consulta del Libro Verde de las infraestructuras ya solo quedaba consultar algunos detalles. Igualmente, en este documento se daba respuesta a todas las preguntas formuladas por la Comisión que poco iban a diferir de las que se obtendrían de los agentes del sector.

Por lo que se refiere a las definiciones en este documento se indica con toda claridad lo siguiente:

“Con objeto de aclarar el debate acerca de lo que se considera como servicio universal en Europa, es necesario separar tres tipos de servicios:

- Servicio Universal: aquel para el que se establezca, reglamentariamente, la obligación de su disponibilidad y asequibilidad universal.... Esta intervención debe limitarse estrictamente a aquellos servicios básicos los cuales no podrían estar disponibles ni ser accesibles sin dichas obligaciones. Esto significa que, en Europa, debe limitarse a la provisión del servicio de telefonía vocal.

- Servicios Obligatorios: tales como las líneas alquiladas o las comunicaciones móviles. En estos casos la intervención reglamentaria debe limitarse a garantizar la disponibilidad y no tanto la accesibilidad (dado que dichos servicios se suministran, normalmente, a usuarios especializados o empresariales y no a los usuarios domésticos).

⁴²² COM(95) 158. Comunicación de la Comisión sobre las consultas realizadas acerca del Libro Verde de las Infraestructuras de telecomunicaciones y las redes de televisión. Bruselas, 3 de mayo de 1995.

⁴²³ Documento sobre cuestiones relativas al servicio universal. Comisión Europea. DG XIII. Bruselas, 20 de septiembre de 1995

⁴²⁴ Argumentaire on Universal Service. European Commission. DG XIII. A1. Brussels, 9 October 1995.

- *Servicios de la Sociedad de la Información: tales como bases de datos on-line y aplicaciones en educación o sanidad. En estos casos, la actividad reglamentaria, en estos momentos, deberá limitarse a garantizar el acceso público a dichos servicios, por ejemplo en escuelas, hospitales y bibliotecas. Cualquier ampliación futura del servicio universal en la que se incluyan nuevos servicios de telecomunicaciones debería hacerse como respuesta a un alto nivel de penetración en el sector residencial.*

Los Estados miembros tendrán la libertad de ampliar los mínimos del servicio universal de telefonía fijado para toda Europa, proporcionando la disponibilidad universal de determinados servicios y el acceso público a otros, el coste de dichos servicios no podrá financiarse de los fondos del servicio universal nacional ni mediante otros mecanismos que dependan de contribuciones directas de los competidores. (la traducción del original en inglés es nuestra)

Como habrá podido ver el lector todo esto estaba ya escrito y decidido de antemano a principios de octubre de 1995.

No obstante entre septiembre y noviembre de 1995 tuvo lugar el proceso de consulta y una vez finalizado la Comisión publicó el 13 de marzo de 1996, una extensa Comunicación⁴²⁵ en el que se recogían los resultados y se proponían, entre otras, las siguientes conclusiones:

- El servicio universal debía limitarse a la telefonía vocal. Los detalles de las obligaciones del servicio se realizarían en las Directivas ONP de la Telefonía vocal, de acuerdo con la Directiva de la Plena Competencia.
- Era necesario establecer un marco claro para el cálculo de los costes y la financiación del servicio universal. El marco de la financiación se establecerá en la Directiva ONP de Interconexión y en la Directiva de la Plena Competencia
- Debía seguirse de cerca la evolución de la asequibilidad y de la disponibilidad del servicio universal.
- Dado que se trata de un concepto dinámico, era conveniente analizar la posibilidad de ampliar, en un futuro, el contenido del servicio universal.
- Estaba previsto llevar a cabo un análisis de la evolución del servicio universal antes del 1 de enero de 1998.

Hay que señalar que los anexos de este documento contenían una interesante información acerca de la situación de las telecomunicaciones en la Unión Europea en aquel momento con abundantes datos estadísticos.

Queremos hacer notar que en sus conclusiones la Comisión puso de manifiesto el procedimiento que iba a utilizar para definir los detalles de las obligaciones del servicio universal; en ese sentido se mencionan, por una parte las Directivas de aplicación de la ONP a la Telefonía Vocal y a la Interconexión y por otra la Directiva de Plena Competencia. Recordemos que las primeras serían Directivas del Consejo y el Parlamento mientras que la última iba a ser una Directiva de la Comisión, de acuerdo con el artículo 90 (actual artículo 106) del Tratado.

Pero la Comisión no quiso dejar toda la responsabilidad de definir el alcance del servicio universal en manos del Parlamento y el Consejo y tomó la decisión de intervenir. Así pues, el mismo día 13 de marzo de 1996 en el que se publicaba la Comunicación con el resultado de la consulta sobre el servicio universal, la Comisión adoptaba la Directiva 96/19 relativa a la instauración de la plena competencia en el sector de las telecomunicaciones. En dicha Directiva se establecía que:

⁴²⁵ COM(96) 73. El Servicio Universal de Telecomunicaciones en la perspectiva de un entorno plenamente liberalizado. Bruselas 13 de marzo de 1996

“Sin perjuicio de su armonización por parte del Parlamento y el Consejo en el marco de la ONP... las obligaciones del servicio universal ... deberán:

a) aplicarse exclusivamente a empresas que suministren redes públicas de telecomunicaciones

b) asignar a cada empresa su correspondiente cuota con arreglo a criterios objetivos y no discriminatorios y de conformidad con el principio de proporcionalidad”

La misma Directiva la Comisión daba las siguientes definiciones:

“Red pública de telecomunicaciones:

una red de telecomunicaciones utilizada entre otras facilidades, para prestar servicios públicos de telecomunicaciones

Servicio público de telecomunicaciones:

servicio de telecomunicaciones accesible al público”

Meses después, en noviembre de 1996, la Comisión publicaría una Comunicación⁴²⁶ dirigida a los Estados miembros en el que establecía los principios para la elaboración de los sistemas nacionales para la financiación del servicio universal y en el que se indicaba claramente qué criterios iba a aplicar para aprobar las propuestas que recibiera de los Estados miembros.

Una vez establecido el marco de referencia en el que deberían desarrollarse el servicio universal iba a ser en la Directiva 98/10 de Telefonía Vocal y la Directiva 97/33 de Interconexión en donde se iban a concretarse los detalles de su aplicación.

4.4.- El Servicio Universal a partir de 1998

Después de analizar la evolución del alcance del servicio universal a lo largo de las estrategias de Telecomunicaciones de 1993 y 1995 conviene puntualizar la forma en la que quedó establecido a partir de la entrada en vigor de la plena competencia.

Los preceptos legales en los que quedaron reguladas las obligaciones del servicio universal a partir de 1998 fueron los siguientes:

- La Directiva 96/19 de la Comisión relativa a la Plena Competencia⁴²⁷
- La Directiva 98/10 del Parlamento y el Consejo relativa a la ONP en la Telefonía Vocal⁴²⁸
- La Directiva 97/33 del Parlamento y el Consejo relativa a la ONP en la Interconexión de Redes⁴²⁹

⁴²⁶ COM(96) 608. Comunicación de la Comisión relativa al establecimiento de criterios de los esquemas nacionales para el coste y la financiación del Servicio Universal de telecomunicaciones y directrices para la gestión de dichos esquemas por los Estados miembros. Bruselas 27 de noviembre de 1996

⁴²⁷ Directiva 96/19 de la Comisión, de 13 de marzo de 1996, por la que se modifica la Directiva 90/388 en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones. DO L 74, de 22 de marzo de 1996. P. 13

⁴²⁸ Directiva 98/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 1998 sobre la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo. DO L 101. 1 de abril de 1998. P. 24.

⁴²⁹ Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997, relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta. (ONP). DO L 199. de 26 de julio de 1997. P. 32

Nuestra intención en este apartado es resumir brevemente el contenido de cada una de estas disposiciones legales aunque, como siempre, recomendamos al lector interesado consultar los documentos originales.

Como hemos indicado en el apartado anterior la Comisión, en su Directiva relativa a la Plena Competencia acotaba los tipos de redes de telecomunicaciones a los que se les podría aplicar las obligaciones del servicio universal y estas iban a ser las redes públicas de telecomunicaciones. Quedan, pues, fuera de cualquier otro tipo de red quedará exenta de esta obligación.

Por su parte la Directiva ONP relativa a la Telefonía Vocal daba la siguiente definición de Servicio Universal:

“servicio universal», un conjunto mínimo definido de servicios de calidad especificada que es accesible a todos los usuarios con independencia de su situación geográfica y, a la luz de las condiciones nacionales específicas, a un precio asequible;

La Directiva incluía también la definición de los aspectos cualitativos de la aplicación del servicio universal en el caso de la telefonía vocal en lo referente a:

- Disponibilidad de los servicios
- Sistemas de financiación
- Oferta de conexiones a la red y acceso a los servicios telefónicos
- Servicios de guía telefónica
- Teléfonos públicos de pago

Y, finalmente, la Directiva ONP relativa a la Interconexión completaba el panorama de la aplicación del servicio universal. A continuación reproducimos los aspectos más significativos del artículo 5 de esta Directiva.

“Artículo 5. Interconexión y contribución al servicio universal

1.- Cuando un Estado miembro determine, de conformidad con lo previsto en este artículo, que las obligaciones del servicio universal representen una carga no equitativa para un organismo, establecerá un mecanismo que permita compartir el coste neto de las obligaciones del servicio universal con otros organismos que exploten redes públicas de telecomunicaciones o servicios de telefonía accesibles al público....Solo podrán financiarse de esta forma las redes públicas de telecomunicaciones y los servicios de telecomunicaciones accesibles al público que figuran en la parte 1 del Anexo 1.

2.- Las aportaciones que se efectúen para costear las obligaciones del servicio universal podrán basarse, en su caso, en un mecanismo establecido específicamente a tal efecto y administrado por un órgano independiente de los beneficiarios y/o adoptar la forma de una cuota suplementaria que se añadirá a la cuota de interconexión.

Así pues, quedó claro que las obligaciones del servicio universal iban a afectar únicamente a las redes y servicios de telefonía fija. El alcance de estas redes estaba especificado en la Parte 1 del Anexo I de la Directiva, que consideraba que:

“ Por red pública de telefonía fija se considerará la red pública conmutada de telecomunicaciones que sirve de soporte a la transferencia, entre determinados puntos de terminación de red situados en ubicaciones fijas, de la voz y de las informaciones en audio con un ancho de banda de 3.1 kHz, al servicio, en particular de:

- Telefonía vocal
- Fax grupo III....
- Transmisión de datos en la banda vocal mediante módem, a una velocidad de por lo menos de 2.400 bits/s. de conformidad con las recomendaciones de la serie V de la UIT-T

Por último indicaremos que en el Anexo III de esta Directiva se incluían las directrices para el cálculo de los costes de las obligaciones del servicio universal.

Por lo que se refiere al futuro del servicio universal, el artículo 22 de la Directiva indica que tanto el contenido de la misma como el alcance de las obligaciones del servicio universal iban a ser objeto de revisión antes del 31 de diciembre de 1999.

5.- CONCLUSIONES

Después de un siglo de gestión de las telecomunicaciones en régimen de monopolio era de esperar que la transición a la libre competencia precisara de la adopción de medidas correctoras que evitaran la aparición de efectos no deseados y que ayudaran a aquellos Estados miembros con redes menos desarrolladas a hacer frente, en las mejores condiciones posibles, a los cambios derivados de la nueva reglamentación comunitaria.

Como hemos podido ver en este Capítulo desde 1987 las Instituciones europeas adoptaron un conjunto de medidas, no siempre coherentes, con objeto de hacer frente a los problemas que iban apareciendo a medida que adquirían relevancia las telecomunicaciones y se abordaba la andadura hacia la plena competencia.

Como telón de fondo de todo este conjunto de actuaciones subyacía la idea de que el punto de partida en la carrera hacia la libre competencia en las telecomunicaciones no era homogéneo, ni en todos los territorios ni para todos los ciudadanos. Así pues, si la implantación de la libre competencia en este sector era el precio a pagar para conseguir el desarrollo de la Sociedad de la Información y con él la consecución de los objetivos de crecimiento, competitividad y empleo en la Unión Europea, estaba justificado que se tratara de garantizar las condiciones para que esta nueva situación pudiera redundar en beneficio de la mayoría.

Y la experiencia pone de manifiesto que estas actuaciones únicamente pueden llevarse a cabo desde instancias públicas, entre otras desde las Administraciones de los Estados miembros y sus Regiones, en el pasado y en el futuro.

Con este Capítulo hemos finalizado el análisis del período más importante en el proceso de definición de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea que fue el que tuvo lugar entre 1987 y 1998 y que permitió introducir, de una manera ordenada, la libre competencia en el sector.

CAPÍTULO 9

PRIMERA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1999 – 2005



CAPÍTULO 9

LA PRIMERA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES. PERÍODO 1999 – 2005

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Capítulo es analizar el proceso de revisión de la Política de Telecomunicaciones que se llevó a cabo en el período 1999 – 2005.

Como hemos indicado en los Capítulos anteriores las Directivas adoptadas por el Parlamento y el Consejo indicaban que en 1999 la Comisión debería iniciar un proceso de análisis de la situación creada tras la implantación de la plena competencia y formular las propuestas que considerara conveniente, y así se hizo.

Fue la primera revisión del marco reglamentario de las telecomunicaciones que trató por una parte de consolidar el paquete de Directivas por las que la Comisión había liberalizado el sector y por otra de adecuar el conjunto de Directivas por las que Parlamento y Consejo habían armonizado las legislaciones de los Estados miembros.

Además, este proceso permitió ampliar el horizonte de lo que había venido siendo hasta entonces la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea tratando de incorporar, en la medida de lo posible, a la nueva estrategia las consecuencias de la convergencia tecnológica y funcional de las infraestructuras y los servicios del sector de las telecomunicaciones y del audiovisual. A partir de ese momento lo que había sido la Política de Telecomunicaciones iba a pasar a denominarse Política de las Comunicaciones electrónicas.

En primer lugar resumiremos los objetivos y el proceso de revisión del marco reglamentario de las comunicaciones electrónicas.

En segundo lugar abordaremos el análisis la incidencia de la revisión sobre el proceso de Liberalización del sector.

En tercer lugar analizaremos la definición de las nuevas Directivas de Armonización de las legislaciones nacionales.

En cuarto lugar nos referiremos a los cambios en la política de Normalización de los equipos y servicios de telecomunicaciones.

En quinto lugar repasaremos las Medidas correctoras de la libre competencia adoptadas a partir de 1998.

Y, finalmente, comentaremos otros aspectos de la Política de las Comunicaciones electrónicas que se introdujeron coincidiendo con el proceso de revisión del sector iniciado en 1999.

2.- LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO REGLAMENTARIO

2.1.- Antecedentes

Como hemos analizado en los Capítulos anteriores el proceso de transición desde los monopolios a la libre competencia quedó recogido en un paquete de Directivas adoptadas en un largo período de casi diez años entre 1987 y 1988. A partir de este marco reglamentario Europeo los Estados miembros pudieron llevar a cabo la adopción de sus propias legislaciones de telecomunicaciones que les permitió iniciar la nueva etapa a partir de 1998.

Por lo que se refiere al proceso de Liberalización recordemos que el procedimiento seguido por la Comisión había sido ir modificando continua y paulatinamente su Directiva 90/388 para ir incluyendo todos y cada uno de los aspectos que iban a quedar liberalizados. Aunque poco quedaba por liberalizar se hacía necesaria una consolidación del texto de la Directiva tantas veces parcheado aunque solo fuera para garantizar su comprensión.

Por lo que se refiere al proceso de Armonización las Directivas adoptadas habían sido redactadas sin contar con una experiencia previa que hiciera intuir sus resultados, y se habían concebido más pensando en como evitar un posible abuso de la posición dominante de los operadores históricos que en la competencia sobre la que no se tenía experiencia. Por otra parte algunas disposiciones se encontraban desperdigadas en varias Directivas como era el caso de las obligaciones del servicio universal.

Resultaba evidente que también en este caso parecía necesaria una revisión del contenido de las Directivas adoptadas tanto para llevar a cabo una consolidación de los textos legislativos como para abordar nuevos aspectos relacionados con el funcionamiento del sector que hubiera sido imposible hacer en un primer momento.

Por lo que se refiere al proceso de Normalización de los equipos terminales la situación iba a cambiar de manera radical como tendremos ocasión de analizar más adelante en este Capítulo. El proceso de adopción de Reglamentaciones Técnicas Comunes europeas relativas al interfuncionamiento de los equipos terminales iba a quedar bruscamente cercenado en favor de las decisiones de los operadores en libre competencia. Únicamente las disposiciones relativas a la salud pública iban a ser exigidas a los terminales de telecomunicaciones, como en cualquier otro equipo electrónico.

Por lo que se refiere a las Medidas Correctoras de la libre competencia tenemos que decir que también iban a sufrir una adaptación tanto a la nueva situación del sector como al resto de las circunstancias que caracterizaban la situación económica y social de la Unión Europea. El futuro planteamiento del servicio universal y las orientaciones del paquete de Fondos Estructurales 2000-2006 iban a incidir también en las telecomunicaciones ya en libre competencia.

Finalmente habrá que decir que la Unión Europea una vez terminada la adopción del primer Marco regulador empezó a plantearse la necesidad de abordar otros aspectos importantes para el Sector y a adentrarse en la elaboración de lo que podría llegar a constituir una verdadera Política de Telecomunicaciones. El proceso de convergencia con el sector audiovisual, la gestión del espectro radioeléctrico o la evolución de las comunicaciones móviles son cuestiones que empezaron a abordarse de manera sistemática a partir de 1999.

Tenemos que añadir que la Comisión había venido publicando anualmente un informe acerca del proceso de implantación del marco reglamentario de las telecomunicaciones en los diferentes Estados

miembros de la Unión Europea. Se trata de documentos de indudable interés que están a disposición del lector⁴³⁰.

2.2.- Resumen del proceso de revisión del Marco regulador de las Telecomunicaciones

Como es habitual en las actuaciones comunitarias las Directivas que materializaron el proceso de Armonización al que nos hemos referido en el apartado anterior indicaban que durante 1999 la Comisión debería llevar a cabo una evaluación de la situación derivada de la aplicación del nuevo marco reglamentario, elaborar un informe y proponer nuevas propuestas legislativas si fuera necesario. A modo de ejemplo, a continuación reproducimos el texto del artículo 23 de la Directiva de Licencias; el resto de Directivas hacían referencia al proceso de revisión en términos similares.

Artículo 23. Procedimientos de revisión

Antes del 1 de enero de 2000, la Comisión elaborará un informe que será presentado al Parlamento Europeo y al Consejo y que deberá ir acompañado, en los casos en que proceda, de nuevas propuestas legislativas. Dicho informe incluirá una evaluación, basada en la experiencia adquirida, de la necesidad de un ulterior desarrollo de las estructuras de reglamentación con respecto a las autorizaciones, en particular en relación con la armonización de los procedimientos y el ámbito de aplicación de las licencias individuales, otros aspectos de la armonización y los servicios y redes transeuropeos. El informe deberá asimismo incluir propuestas con vistas a consolidar los diversos comités existentes en el ámbito de la legislación comunitaria en materia de telecomunicaciones.

De acuerdo con el mandato recibido la Comisión publicó en noviembre de 1999, en vísperas del Consejo Europeo de Helsinki, una Comunicación⁴³¹ en la que planteaba lo que denominaba la Revisión de 1999 del Sector de Comunicaciones y con tal fin abrió un periodo de consulta al sector. A partir del inicio del proceso de revisión lo que hasta entonces se había denominado Telecomunicaciones pasaría a denominarse Comunicaciones electrónicas⁴³². Las propuestas de la Comisión se concretaban en condensar toda la legislación desarrollada hasta entonces, en un conjunto reducido de nuevas Directivas.

Por lo que se refiere a la reglamentación relativa a la Liberalización la Comisión proponía adoptar una nueva Directiva que consolidara y simplificara la Directiva de Servicios y las otras cinco que la modificaron.

Por lo que se refiere a la reglamentación de Armonización la Comisión proponía reconsiderar toda la legislación desarrollada y resumirla en cinco nuevas Directivas: una Directiva marco y otras cuatro relativas a las licencias, a la interconexión, al servicio universal y a la protección de los datos.

Por lo que se refiere a la Normalización nada se decía en el documento dado que el problema había sido ya resuelto meses antes con la nueva Directiva a la que nos referiremos más adelante.

Hay que tener en cuenta que apenas habían transcurrido dos años desde la adopción del anterior marco reglamentario. Los Estados miembros habían hecho un esfuerzo importante para preparar sus Leyes y Reglamentos que habían entrado en vigor en 1998 y no parecía que muchos de ellos estuvieran

⁴³⁰ Implementation of the Regulatory Framework in the Members States website:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/communications_reports/annualreports/previousyears/index_en.htm, visitado el 8/9/2010.

⁴³¹ COM(1999) 539. Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados. Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones. Bruselas, 10 de noviembre de 1999.

⁴³² Remitimos al lector al Capítulo 2 en donde encontrará una explicación de este fenómeno.

dispuestos a acoger con entusiasmo un nuevo cambio reglamentario que les iba a obligar a modificar su legislación.

La solución consistió primero conseguir una declaración favorable el Consejo Europeo y a continuación incluir la revisión del marco reglamentario entre los objetivos de la iniciativa eEurope para el desarrollo de la Sociedad de la Información. Y es que cuando la Comisión desea conseguir algo sabe muy bien cual es la manera más eficaz de proceder.

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa⁴³³ puede leerse lo siguiente:

11. El Consejo Europeo pide especialmente:

- *al Consejo y al Parlamento Europeo que concluyan, lo antes posible dentro de 2001, su trabajo sobre las propuestas legislativas anunciadas por la Comisión a raíz de su revisión de 1999 sobre el marco regulador de las telecomunicaciones; a los Estados miembros y, en su caso, a la Comunidad que garanticen que los requisitos de frecuencia para el futuro sistema de comunicaciones móviles se cumplan a tiempo y eficazmente; a finales de 2001 deberían haberse logrado unos mercados de telecomunicaciones plenamente integrados y liberalizados;*

De acuerdo con lo anterior, en abril de año 2000, entre el Consejo de Lisboa y el de Santa María de Feira, la Comisión publicó una nueva Comunicación⁴³⁴ con los resultados de la consulta realizada acerca del proceso de revisión que le llevaría a elaborar las propuestas de las nuevas Directivas.

A partir de ese momento la Comisión podía comenzar a presentar al Consejo y al Parlamento sus propuestas de nuevas Directivas que abordarían:

- El marco regulador común de las redes y los servicios
- La autorización de las redes y los servicios
- El acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y su interconexión
- El servicio universal y los derechos de los usuarios
- El tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad

Asimismo, la Comisión anunció su intención de adoptar ella misma una nueva Directiva que consolidara y ampliara el contenido de las Directivas que condujeron al sector de las telecomunicaciones a la libre competencia.

Consecuentemente y para que no quedara sombra de duda la Comisión incluyó estos objetivos en el Plan de Acción⁴³⁵ de la iniciativa eEurope que sería aprobada en el Consejo Europeo de Santa María de Feira⁴³⁶ de junio de 2000. El plan inicial era adoptar el nuevo paquete de Directivas durante 2001 aunque el proceso no pudo finalizarse hasta septiembre de 2002. Finalmente, esta propuesta quedó avalada por el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones en su reunión de octubre de 2000⁴³⁷.

⁴³³ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa, 23-24 Marzo 2000.

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm

⁴³⁴ COM(2000)239. Resultados de la consulta pública relativa al proceso de revisión de 1999 del sector de las comunicaciones y orientaciones para el nuevo marco reglamentario. Bruselas, 26 de abril de 2000.

⁴³⁵ eEurope 2002. Una Sociedad de la Información para todos. Plan de Acción. Bruselas 4 de Junio de 2000

http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/2002/action_plan/actionplan_es.pdf, visitado 8/9/2010.

⁴³⁶ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Santa María de Feira. 19-20 de Junio de 2000.

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es0.htm

⁴³⁷ 2293ª Sesión del Consejo. Telecomunicaciones. Luxemburgo 3 de octubre de 2000. Nota de prensa.

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/trans/11712.es0.html

3.- LA LIBERALIZACIÓN A PARTIR DE 1998

3.1.- Marco de referencia y antecedentes

Como hemos analizado ampliamente en el Capítulo 6 de este libro, la Comisión haciendo uso de los poderes que le concedía el Tratado en su artículo 86 (actual artículo 106) había adoptado en 1990 la Directiva 90/388 por la que se iniciaba la liberalización los servicios de telecomunicaciones, en concreto los servicios de valor añadido.

En años sucesivos la apertura del mercado fue extendiéndose al resto de los servicios y también a las infraestructuras para conseguir la entrada en vigor de la plena competencia en 1998. El proceso seguido por la Comisión había sido ir adoptando sucesivamente nuevas Directivas hasta un total de cinco que modificaban la de 1990 ampliando su ámbito de aplicación.

Se hacía, pues, necesario consolidar legislativamente este aspecto del marco reglamentario de las comunicaciones electrónicas aprovechando la ocasión para dejar claro otros aspectos para los que la Comisión tenía competencias de acuerdo con el mencionado artículo 86 (actual artículo 106) del Tratado.

Consecuentemente, en julio de 2000 la Comisión hizo pública su propuesta de Directiva⁴³⁸ relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de Comunicaciones electrónicas. A pesar de que esta propuesta se publicó el mismo día que el resto de las propuestas de las Directivas que iban a constituir del nuevo marco reglamentario, la Comisión esperó prudente y astutamente para adoptar su Directiva a que hubiera terminado la adopción por el Consejo y el Parlamento del nuevo paquete de Directivas de Armonización, no fuera cosa que fuera necesario puntualizar algo que se les hubiera podido escapar; y es que en esto de la Unión Europea nunca se sabe.

Por coherencia con la estructura seguida en Capítulos anteriores de este libro creemos oportuno analizar en primer lugar el contenido de la Directiva relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios, que consolida el proceso de Liberalización, aunque en realidad fue la última que se adoptó. Si el lector prefiere seguir la evolución cronológica de los acontecimientos siempre podrá volver a releer este apartado cuando finalice el apartado 4 de este Capítulo.

3.2.- Directiva relativa a la Competencia en los mercados de redes y servicios.

El 16 de septiembre de 2002 la Comisión adoptó la Directiva 2002/77 relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas⁴³⁹ por la que se revalidaba el proceso de Liberalización de las telecomunicaciones.

El prólogo de este documento es enormemente ilustrativo de los objetivos que pretendió la Comisión al adoptarla. En él se puede leer la oportunidad de consolidar en un único acto jurídico la antigua Directiva 90/388 y sus modificaciones, así como la necesidad de aclarar algunos aspectos que pudieran prestarse a confusión por el marco reglamentario anterior.

Recordemos que el artículo 86 (actual artículo 106) del Tratado autoriza a la Comisión a adoptar directivas con objeto de garantizar que los servicios de interés general queden sometidos a las reglas de la competencia sin perjuicio de las misiones a ellos encomendadas. Es importante recordar esto a la hora de analizar el contenido de la Directiva.

⁴³⁸ Comunicación de la Comisión sobre un proyecto de Directiva relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas 12 de Julio de 2000. DO C 92, 27 de Marzo de 2001.

⁴³⁹ Directiva 2002/77, de la Comisión, de 16 de septiembre de 2002, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO. L 249, de 19 de Septiembre de 2002. P. 21.

En su artículo 1 la Directiva recoge las definiciones de redes y servicios de Comunicaciones electrónicas que hemos comentado en el Capítulo 2 y que substituyeron a partir de entonces al termino Telecomunicaciones al referirse a esta Política Europea.

El artículo 2 se refiere a los derechos exclusivos y especiales para las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, y deja claro el marco de la libre competencia en el sector.

El artículo 3 se refiere a las empresas públicas verticalmente integradas que suministren redes de comunicaciones electrónicas y encomienda a los Estados que velen para que esta situación no favorezca a sus propias actividades.

El artículo 4 se refiere a los derechos de uso de frecuencias radioeléctricas y pide a los Estados miembros que velen por aplicar criterios de transparencia en su asignación a los operadores.

El artículo 5 elimina los derechos exclusivos en la publicación de servicios de guía telefónica.

El artículo 6 se refiere a las obligaciones de servicio universal y complementa lo previsto en la Directiva 2002/22 que las regula. En este artículo, puntilloso en nuestra opinión, la Comisión reclama objetividad y transparencia para los regimenes que se adopten en el reparto de los costes de las obligaciones del servicio universal y obliga a los Estados miembros a informar a la Comisión de los regimenes aplicados. Ya les advertíamos que a la Comisión no le gusta que se le escape nada.

El artículo 7 se refiere a los satélites y el artículo 8 a las redes de televisión por cable, y en ellos se recogen y matizan disposiciones procedentes de Directivas anteriores en relación con estos medios de comunicación.

El resto de los artículos de la Directiva son de tipo derogatorio y procedimental que se completan con la información incluida en su Anexo.

Realmente se trata de una Directiva que consolida y aclara el marco de la libre competencia en las redes y servicios de comunicaciones electrónicas que había ya quedado definido en 1998.

4.- LA ARMONIZACIÓN A PARTIR DE 1998

4.1.- Marco de referencia y antecedentes

El proceso de consulta que la Comisión había iniciado en noviembre de 1999⁴⁴⁰ al que nos hemos referido anteriormente tuvo un eco importante en el sector con más de 200 respuestas recibidas por parte de los agentes del sector a partir de las cuales la Comisión preparó una nueva Comunicación⁴⁴¹ en la que resumía los resultados de dicha consulta y anunciaba la presentación de propuestas de Directivas a través de las cuales se materializaría el nuevo marco reglamentario del sector.

La actualización del paquete de Directivas por las que se armonizaron las legislaciones de telecomunicaciones en los Estados miembros obedecía a un interés de simplificación de los procedimientos para la regulación del sector, en particular los impuestos a los operadores históricos para evitar cualquier posible abuso de su posición dominante en el mercado.

⁴⁴⁰ COM(1999) 539. Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados. Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones. Bruselas, 10 de noviembre de 1999.

⁴⁴¹ COM(2000)239. Resultados de la consulta pública relativa al proceso de revisión de 1999 del sector de las comunicaciones y orientaciones para el nuevo marco reglamentario. Bruselas, 26 de abril de 2000.

En este caso se trata de Directivas ordinarias adoptadas por el Parlamento y el Consejo por lo que la Comisión tuvo que elaborar y someter las propuestas como establece el Tratado y la práctica comunitaria. Como analizaremos a continuación la Comisión presentó un primer paquete de propuestas en julio de 2000 inmediatamente después del Consejo de Santa María de Feira con lo que se inició el proceso de discusión.

En la reunión de Gotemburgo⁴⁴² celebrada los días 15 y 16 junio de 2001 el Consejo Europeo se refirió a este proceso de revisión en los siguientes términos:

Paquete de telecomunicaciones

39. *Se han realizado progresos importantes en las propuestas legislativas que constituyen el paquete de telecomunicaciones. El Consejo y el Parlamento Europeo deberían esforzarse al máximo para lograr su adopción definitiva antes de 2001, siguiendo las conclusiones de Lisboa. (antes del final de 2001 entendemos que quiso decir el Consejo Europeo)*

Finalmente, en abril de 2002 se adoptarían los textos finales de las Directivas de Armonización del nuevo paquete reglamentario de comunicaciones electrónicas.

En los apartados siguientes analizaremos el proceso de adopción de cada una de las Directivas que iban a integrar el nuevo marco reglamentario de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea. El lector interesado podrá encontrar todos los documentos relativos a la definición de este marco reglamentario en los archivos⁴⁴³ que la Comisión mantiene en la red, mientras que los mantenga, claro.

4.2.- Reglamento sobre el Bucle local

El proceso entorno al desglose del bucle local de las redes de telecomunicaciones es uno de esos episodios en los que se demuestra la hábil capacidad de combinación ente la planificación y la improvisación, y si no fuera por que no es este el lugar adecuado nos anteveríamos a decir que se trata de un episodio memorable de planificación *ex post* con el que en ocasiones nos regalan los euro-decisores. Y que conste que no tenemos nada en contra de la desagregación del bucle local ni mucho menos en contra de los euro-decisores.

Tras la entrada en vigor de la plena competencia en 1998 que iba a traer una avalancha de inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones, no en vano se habían liberalizado, sucedió que no ocurrió lo que se esperaba que ocurriera. Los nuevos operadores debieron pensar que les convenía más tratar de vivir de las rentas de las infraestructuras de transmisión realizadas durante la época de los monopolios, en particular en lo referente a la *última milla*, es decir el bucle local.

Tal actitud no sorprende en absoluto, lo que de verdad no llega a entenderse es que tal actitud pillara por sorpresa a las Instituciones europeas tras diez años de larga y minuciosa elaboración de la política comunitaria de telecomunicaciones. Posiblemente las expectativas generadas por la burbuja de Internet que ya era de considerable tamaño durante los primeros meses de 2000 contribuyeron a precipitar este episodio.

Sea como fuere la Comisión detectó muy pronto el problema y así lo hizo saber en su Comunicación de noviembre de 1999 con la que inició el proceso de consulta para la revisión del marco reglamentario. Para resolverlo la Comisión propuso adoptar ella misma una Recomendación. Al parecer la propuesta de la Comisión encontró eco en el sector y avaló el interés de la Comisión en ese

⁴⁴² Comunicado de la presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo. 15 – 16 de Junio de 2001.

⁴⁴³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es1.pdf, visitado 8/9/2010

⁴⁴³ Archivo de documentos de la revisión de 1999 del marco regulatorio: <http://ec.europa.eu/archives/ISPO/infosoc/telecompolicy/review99/review99.htm>, visitado 27/10/2010.

sentido. En la Comunicación de 24 de abril de 2000 en la que la Comisión presentó los resultados del proceso de consulta figuraba la propuesta de adoptar una Recomendación relativa a la apertura a la competencia del bucle de abonado propiedad de los operadores históricos.

Dado que no aparecían por ninguna parte las inversiones en infraestructuras para llegar a la casa del abonado se pensó que lo mejor iba a ser que los nuevos operadores utilizaran las del operador histórico.

Y para que las cosas quedaran claras, el mismo 24 de abril de 2000 la Comisión adoptó una Comunicación⁴⁴⁴ específicamente dedicada al bucle local en la que después de repasar en detalle aspectos técnicos y reglamentarios relacionados con el mismo se concluye que son de aplicación las normas de la competencia al acceso desglosado del bucle de abonado y que la negativa por parte de los operadores dominantes a abrirlo a los competidores podría considerarse como un abuso de su posición dominante.

De acuerdo con lo anterior apenas un mes después la Comisión adoptó en mayo de 2000 su Recomendación sobre el acceso desglosado al bucle de abonado⁴⁴⁵ en la que se instaba a los Estados miembros que todavía no lo hubieran hecho a proceder a regular la apertura a la competencia esta parte de las infraestructuras de telecomunicaciones.

No obstante esta disposición de carácter no vinculante no debió considerarse suficiente y apenas dos meses después, junto con el paquete de propuestas de nuevas Directivas que iban a definir el futuro marco reglamentario, la Comisión deslizó una contundente propuesta de Reglamento⁴⁴⁶ del Parlamento y del Consejo acerca de este asunto.

La utilización de la figura jurídica del Reglamento para adoptar disposiciones relativas a las telecomunicaciones no es nada habitual y si no nos equivocamos esta fue la ocasión en la que se utilizó⁴⁴⁷. Un Reglamento es un acto jurídico de aplicación inmediata y no precisa ser transpuesto como tal a las legislaciones de los Estados miembros para su cumplimiento. Como se había encargado de demostrar la Comisión el marco jurídico adoptado hasta entonces incluía la obligación de ofrecer de manera desagregada a la competencia el bucle local aunque tal cosa estaba siendo objeto de discusión. Hacía falta, sin duda alguna, que alguien zanjara la cuestión y dijera “cúmplase”.

Con una velocidad inusitada Consejo y Parlamento adoptaron el Reglamento⁴⁴⁸ relativo al bucle local que se publicó en el Diario oficial el 30 de diciembre del mismo año 2000 con lo que quedaron despejadas todas las dudas relativas a este asunto.

4.3.- Directiva sobre el Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas

Lo primero que abordó la Comisión fue la definición de lo que tenía que ser el nuevo Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas.

En el anterior paquete de Directivas el marco regulador del sector de las Telecomunicaciones había venido definiéndose de una manera difusa que era necesario reconsiderar. Por otra parte la antigua

⁴⁴⁴ COM(2000) 237. sobre el acceso desglosado al bucle local: prestación colectiva de una amplia gama de servicios de comunicación electrónica, incluidos los multimedios de banda ancha y la Internet de alta velocidad. Bruselas, 26 de abril de 2000.

⁴⁴⁵ Recomendación de la Comisión de 25 de mayo de 2000 sobre el acceso desglosado al bucle local: prestación competitiva de una amplia gama de servicios de comunicaciones electrónicas, incluidos los multimedios de banda ancha y los servicios de Internet de alta velocidad. DO L 156. 29 de junio de 2000. P. 44

⁴⁴⁶ COM(2000) 394. Propuesta de Reglamento sobre el acceso desglosado al bucle de abonado. Bruselas 12 de Julio de 2000

⁴⁴⁷ Para la regulación de los precios de los servicios de itinerancia internacional – *roaming* – la Comisión propondría también utilizar la figura de Reglamento.

⁴⁴⁸ Reglamento 2887/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2000 sobre el acceso desglosado al bucle local. DO L 336. 30 de diciembre de 2000. P. 4

Directiva 90/387 Marco ONP hacía ya mucho tiempo que había quedado fuera de uso en particular una vez finalizado el proceso de liberalización.

Así pues en julio de 2000 la Comisión presentó una propuesta de Directiva⁴⁴⁹ relativa al nuevo Marco regulador del sector.

A la Comisión le interesaba dejar claro, entre otras cosas, el papel de las Autoridades Nacionales de Reglamentación – ANR, sus funciones, sus obligaciones y sus misiones como responsables de la aplicación del nuevo Marco regulador en los Estados miembros.

Asimismo la Comisión pretendía dejar claro los criterios de intervención de las ANR en los mercados y los procedimientos para la declaración de las empresas con poder significativo en el mercado. La Comisión estaba también intensada en la revisión de la regulación de otros aspectos relativos a la utilización de los recursos escasos tales como espectro radioeléctrico y la numeración.

Tras las reacciones que provocó la propuesta, en particular las propuestas de modificaciones recibidas del Parlamento Europeo, la Comisión presentó, en Julio de 2001 una nueva propuesta modificada de la Directiva⁴⁵⁰ que permitió continuar el proceso de discusión hasta la adopción definitiva en abril de 2002.

Una de las principales discrepancias entre la Comisión, y el Parlamento y el Consejo estuvo centrada en el procedimiento de supervisión de la Comisión en las medidas adoptadas por los Estados miembro en la aplicación del nuevo marco reglamentario que en los primeros borradores aparecían en el artículo 6 y que en el texto final de la Directiva aparecen en los artículos 6 y 7.

Habría que recordar que ya en aquel momento la Comisión había renunciado a su antigua pretensión de crear lo que hubiera podido denominarse la Autoridad Europea de Reglamentación a la que nos hemos referido en capítulos anteriores. Los Estados miembros habían dejado muy claro que tanto la adopción del marco reglamentario en su territorio como el arbitraje de su aplicación eran parcelas de la soberanía regional a las que no estaban dispuestos a renunciar. Y del proyecto de Autoridad Europea de Reglamentación no se habló en esta ocasión.

No obstante la Comisión, obsesionada por controlar las actividades de los Estados se batió duramente para no renunciar a lo que consideraba su obligación de supervisar las actividades de los Estados miembros en este campo siempre en aplicación de su tarea de vigilante del cumplimiento de los objetivos del mercado interior.

La pretensión inicial de la Comisión de supervisar y autorizar todos y cada uno de los movimientos de las Autoridades Nacionales de Reglamentación quedó limitada a algunos supuestos que se describen en el artículo 7 de la Directiva, fundamentalmente a los procedimientos de análisis de los mercados, a la fijación de las obligaciones ligadas a la interconexión, a la definición del alcance del servicio universal y, por supuesto a todo aquello que tenga repercusión en los intercambios entre los Estados miembros, nada baladí como podrá deducir el lector. Más adelante nos referiremos a las repercusiones del mencionado artículo 7 de esta Directiva.

Finalmente, en abril de 2003 el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva⁴⁵¹ relativa al marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, que iba a denominarse a partir de entonces Directiva marco cuyo análisis atento recomendamos al lector.

⁴⁴⁹ COM(2000) 393. Propuesta de Directiva relativa al marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas 12 de Julio de 2000.

⁴⁵⁰ COM(2001)380. Propuesta modificada de Directiva relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas 4 de julio de 2001

⁴⁵¹ Directiva 2002/21, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Directiva marco. DO. L 108. de 24 de Abril de 2002. P. 33

Hay que indicar que con objeto de asistir a la Comisión en las materias relacionadas con el contenido de esta Directiva en el artículo 22 de la misma se creó el Comité de Comunicaciones⁴⁵² que ha venido desarrollando sus actividades desde entonces.

Una diferencia importante entre el nuevo marco reglamentario y el anterior radica en los criterios utilizados para la intervención de las Autoridades Nacionales de Reglamentación en las empresas que se consideren con peso significativo en el mercado.

En el marco reglamentario anterior la definición aparecía en la Directiva 97/33⁴⁵³ relativa a la Interconexión en los términos que comentamos a continuación. El artículo 4 establecía, entre otras cosas, lo siguiente:

“Se considerará que un organismo tiene un peso significativo en el mercado cuando posea una cuota superior al 25 % de un determinado mercado de telecomunicaciones en la zona geográfica de un Estado miembro en el cual esté autorizado a operar. No obstante, las autoridades nacionales de reglamentación podrán decidir que un organismo con una cuota de mercado inferior al 25 % del mercado pertinente tiene un peso significativo en el mercado.”

La nueva Directiva marco a la que nos estamos refiriendo establece un nuevo mecanismo basado en el análisis de la situación de los mercados específicos y la decisión razonada de cuando y como tiene sentido actuar. Los artículos 14, 15 y 16 de la Directiva establecen claramente el procedimiento a seguir por las Autoridades Nacionales de Reglamentación, siempre bajo la supervisión de la Comisión de acuerdo con el artículo 7 mencionado anteriormente

Igualmente la Directiva hace referencia a la obligación de los Estados miembros a tener en cuenta las Directrices de la Comisión acerca de los Mercados de referencia que se sugiere analizar. En este sentido la Comisión⁴⁵⁴ había publicado en mayo de 2001 un primer borrador de directrices y cuyo texto definitivo aparecería publicado en el Diario Oficial⁴⁵⁵ en julio de 2002.

4.4.- La Recomendación sobre Mercados de referencia

Posteriormente, en febrero de 2003, la Comisión adoptaría una Recomendación⁴⁵⁶ en cuyo Anexo figuraban los ya bien conocidos dieciocho mercados de referencia de servicios de telecomunicaciones, mayoristas y minoristas, que la propia Comisión recomendaba que fueran analizados por los Estados miembros.

En la Tabla 9.1 aparece la lista de los Mercados de Referencia propuestos por la Comisión.

⁴⁵² COCOM Communications Committee website:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/implementation_enforcement/comm_committee/index_en.htm, visitado 8/9/2010.

⁴⁵³ Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta (ONP). DO L 199. 26 de Julio de 1997. P. 32

⁴⁵⁴ COM(2001) 175. Documento de trabajo de la Comisión sobre una propuesta de un nuevo marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Directrices de análisis del mercado y cálculo del peso significativo en el mercado. Bruselas 28 de marzo de 2001.

⁴⁵⁵ Directrices de la Comisión sobre el análisis del mercado y evolución del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. DO C 165. 11 de Julio de 2002.

⁴⁵⁶ Recomendación de la Comisión de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 114. 8 de Mayo de 2003. P.45.

TABLA 9.1	
MERCADOS DE REFERENCIA PROPUESTOS POR LA COMISIÓN	
Nivel minorista	
1	Acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales.
2	Acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes no residenciales.
3	Servicios telefónicos locales y/o nacionales disponibles al público prestados en una ubicación fija para clientes residenciales.
4	Servicios telefónicos internacionales disponibles al público prestados en una ubicación fija para clientes residenciales.
5	Servicios telefónicos locales y/o nacionales disponibles al público prestados en una ubicación fija para clientes no residenciales.
6	Servicios telefónicos internacionales disponibles al público prestados en una ubicación fija para clientes no residenciales.
7	El conjunto mínimo de líneas arrendadas (que incluye los tipos especificados de líneas arrendadas hasta 2 Mb/s inclusive, según lo indicado en el artículo 18 y en el anexo VII de la Directiva de servicio universal).
Nivel mayorista	
8	Originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada en una ubicación fija. A efectos de la presente Recomendación, se considera que la originación de llamadas incluye el transporte de llamadas locales y está delineada de manera coherente con las fronteras delineadas para los mercados de tránsito de llamadas y de terminación de llamadas en la red telefónica pública facilitados en una ubicación fija.
9	Terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija.
10	Servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija.
11	Acceso desagregado al por mayor (incluido el acceso compartido) a los bucles y sub-bucles metálicos a efectos de la prestación de servicios de banda ancha y vocales.
12	Acceso de banda ancha al por mayor.
13	Segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor.
14	Segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor.
15	Acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil mencionado (por separado) en el apartado 2 del anexo I de la Directiva marco con respecto a las Directivas 97/33/CE y 98/10/CE.
16	Terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales.
17	El mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil.
18	Servicios de transmisión de emisiones difundidas para entregar contenidos difundidos a los usuarios finales.

Tras la entrada en vigor del nuevo marco reglamentario en 2002 la Comisión publicó en Febrero de 2006 una Comunicación⁴⁵⁷ conteniendo su Informe acerca de las medidas adoptadas por los Estados miembros de la Unión Europea en su proceso de regulación de los mercados de comunicaciones

⁴⁵⁷ COM(2006) 28, on Market Review under the EU Regulatory framework. Brussels 6 February 2006.

electrónicas de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Directiva de Marco⁴⁵⁸. A la Comunicación acompaña un documento de trabajo de los servicios de la Comisión⁴⁵⁹ en el que se detalla la situación de cada uno de los mercados de referencia en los diferentes Estados miembros.

Tenemos que decir que el nombre de la Comunicación de la Comisión no es, quizás, el más afortunado dado que puede prestarse a confusión con los tradicionales Informes Anuales sobre la implantación del marco reglamentario en los Estados miembros.

En la mencionada Comunicación la Comisión explica en detalle el procedimiento previsto en el artículo 7 de la Directiva marco y se hace referencia al sitio Internet en donde puede encontrarse la información pública acerca de los documentos enviados por los Estados miembros a la Comisión de acuerdo con el procedimiento del artículo 7 de la Directiva marco.

4.5.- Directiva sobre la Autorización

Otro de los aspectos abordados en profundidad en el nuevo marco reglamentario es el que se refiere al procedimiento a seguir por una empresa para convertirse en operador de telecomunicaciones. En el marco reglamentario anterior este procedimiento estaba regulado por la Directiva 97/13⁴⁶⁰ que establecía procedimientos diferentes para la concesión de las licencias individuales y de las autorizaciones generales.

En mayo de 2000 la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo una primera propuesta de Directiva⁴⁶¹ en la que razonaba los motivos por los que pretendía que se llevara a cabo una drástica simplificación del procedimiento necesario para convertirse en operador de telecomunicaciones.

La propuesta de la Comisión consistía básicamente en transformar los procedimientos anteriores en una simple declaración del operador mediante la cual pasaría a ser acreedor de un Autorización general para actuar como operador de todos los servicios de telecomunicaciones, con la obligación de aceptar las condiciones previamente impuestas por los Estados miembros para cada una de dichos servicios.

La Comisión incluía en este documento otros aspectos relativos a la asignación de radiofrecuencias para los servicios móviles y abordaba el espinoso asunto de las tasas administrativas que los operadores debían satisfacer a la administración para obtener los derechos de la prestación de servicios de telecomunicaciones, que bien merece una explicación.

Habrà que recordar el insensato, irresponsable y bochornoso⁴⁶² episodio de los pagos millonarios por las licencias para la prestación de los servicios de telefonía móvil de tercera generación – 3G, que había tenido lugar durante el año 2000 que a punto estuvo de costarle el porvenir a más de un operador, así como las disparidades entre los criterios aplicados por los diferentes Estados miembros y los celos, recelos, envidias y salidas de tono de gobiernos y oposiciones que tal episodio había provocado.

⁴⁵⁸ Article 7 procedures website:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/implementation_enforcement/eu_consultation_procedures/index_en.htm, visitado 8/9/2010.

⁴⁵⁹ SEC(2006) 86. Annex accompanying the Communication on Market Review under the EU Regulatory framework. Brussels, 6 February 2006.

⁴⁶⁰ Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de abril de 1997 relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones. DO L 117, 07 de mayo de 1997. P 1.

⁴⁶¹ COM(2000) 386. Propuesta de Directiva relativa a la autorización de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas, 12 de julio de 2000.

⁴⁶² *bochorno*. 4. m. Desazón o sofocamiento producido por algo que ofende, molesta o avergüenza. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. <http://www.rae.es/>

Como consecuencia del Dictamen emitido por el Parlamento la Comisión presentó una segunda propuesta de Directiva⁴⁶³ en Julio de 2001 que permitió continuar con el proceso de discusión institucional hasta consensuar el texto final de la Directiva 2002/20⁴⁶⁴ de Autorización, que finalmente se adoptaría en Abril de 2002.

Como estaba previsto la Directiva substituye los anteriores procedimientos por el de una simple Autorización general para el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas estableciendo que para su solicitud será suficiente una simple notificación de la empresa interesada a la Autoridad Nacional de Reglamentación. La Directiva determina también el conjunto mínimo de derechos y obligaciones de los operadores de comunicaciones electrónicas.

En el texto final de la propuesta de Directiva se aboga por una llamada a la sensatez de los Estados miembros a la hora de fijar las futuras tasas administrativas y cánones por el uso de las radiofrecuencias, lo que es mucho pedir.

4.6.- Directiva sobre el Acceso y la Interconexión

También en julio de 2000 la Comisión presentó una propuesta de Directiva relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y a la interconexión⁴⁶⁵ en la que se revisaban muchos de los aspectos que estaban regulados en la Directiva 97/33⁴⁶⁶.

En su propuesta la Comisión abordaba los aspectos relacionados con la interconexión de las redes y los recursos asociados de los operadores.

Al igual que en el resto de las Directivas tras el primer dictamen del Parlamento la Comisión presentó una segunda propuesta de Directiva⁴⁶⁷ que tras las discusiones preceptivas pudo finalmente adoptarse como Directiva 2002/19⁴⁶⁸ en abril de 2002 junto con el resto de las del paquete.

Se trata de una Directiva cuyo contenido es poco conflictivo dado que prácticamente recoge lo establecido en la Directiva de Interconexión de 1997. Además, recoge los aspectos específicos relacionados con la desagregación y el acceso al bucle de abonado que no se contemplaban en su predecesora.

No obstante cabe resaltar un aspecto significativo que, sin duda alguna, constituye la innovación más importante introducida en este nuevo texto reglamentario y se refiere a las redes de distribución de servicios de radiodifusión y televisión.

Y para ilustrar lo anterior quizás merezca la pena pararse a ver el concepto de Acceso que define la Directiva:

⁴⁶³ COM(2001) 372, Propuesta modificada de Directiva relativa a la autorización de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas, 4 de julio de 2001.

⁴⁶⁴ Directiva 2002/20, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 108, de 24 de Abril de 2002. P. 21

⁴⁶⁵ COM(2000)384. Propuesta de Directiva relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión. Bruselas, 12 de Julio de 2000

⁴⁶⁶ Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta (ONP). DO L 199. 26 de Julio de 1997. P. 32

⁴⁶⁷ COM(2001) 369. Propuesta modificada de Directiva relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión. Bruselas, 4 de Julio de 2001.

⁴⁶⁸ Directiva 2002/19, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a la interconexión. DO. L 108, de 24 de Abril de 2002. P. 7

Art 2. Definiciones

Acceso: la puesta a disposición de otra empresa, en condiciones definidas y sobre una base exclusiva o no exclusiva, de recursos o servicios con fines de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Este término abarca, entre otros aspectos, los siguientes: el acceso a elementos de redes y recursos asociados que pueden requerir la conexión de equipos por medios fijos y no fijos (en particular, esto incluye el acceso al bucle local y a recursos y servicios necesarios para facilitar servicios a través del bucle local); el acceso a infraestructuras físicas, como edificios, conductos y mástiles; el acceso a sistemas informáticos pertinentes, incluidos los sistemas de apoyo operativos; el acceso a la conversión del número de llamada o a sistemas con una funcionalidad equivalente; el acceso a redes fijas y móviles, en particular con fines de itinerancia; el acceso a sistemas de acceso condicional para servicios de televisión digital; el acceso a servicios de redes virtuales;

Se trata, sin duda, de una actuación coherente con la nueva definición de Comunicaciones electrónicas más allá de las telecomunicaciones tradicionales de voz y datos.

4.7.- Directiva sobre el Servicio Universal

Diez años después de las primeras disposiciones comunitarias relativas a las obligaciones del servicio universal hay que reconocer que se trata de uno de los legados más sensatos y útiles que pudimos dejarnos las Autoridades responsables de la gestión de las telecomunicaciones de aquella época. El servicio universal, y por supuesto el sistema GSM, figuran sin duda entre las mejores herencias de la etapa del monopolio.

Así las cosas, en el marco el proceso de revisión que estamos analizando la Comisión presentó en julio 2000 una propuesta de nueva Directiva⁴⁶⁹ relativa al servicio universal y a los derechos de los usuarios.

Las obligaciones del servicio universal de las telecomunicaciones habían quedado recogidas en la Directiva 97/33 relativa a la Interconexión y en la Directiva 98/10⁴⁷⁰ relativa a la telefonía vocal, mientras que el resto de los derechos de los usuarios aparecían en diferentes Directivas del paquete de 1998.

Se trataba de una propuesta de Directiva más ambiciosa que sus predecesoras y quizás por eso fue un poco más larga su negociación. Así pues tras las opiniones recibidas del Parlamento la Comisión presentó una segunda propuesta de Directiva⁴⁷¹, en septiembre de 2001.

Finalmente, en abril de 2002 Consejo y Parlamento adoptaron la nueva Directiva 2002/22 relativa al servicio Universal y a los derechos de los usuarios⁴⁷²

La Directiva aborda, fundamentalmente, los siguientes aspectos:

- Las obligaciones de servicio universal
- Los controles reguladores de las empresas con poder significativo en el mercado en lo que se refiere a la fijación de tarifas, la provisión de líneas alquiladas y la regulación de los servicios al público

⁴⁶⁹ COM(2000)392. Propuesta de Directiva relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas 12 de julio de 2000.

⁴⁷⁰ Directiva 98/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 1998 sobre la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo. DO L 101. 1 de Abril de 1998. P. 24.

⁴⁷¹ COM(2001) 503. Propuesta modificada de Directiva relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas 14 de septiembre de 2001.

⁴⁷² Directiva 2002/22, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 108, de 24 de Abril de 2002. P. 51

- Los derechos e intereses de los usuarios finales, entre otras cosas en lo que se refiere contratos, calidad del servicio, integridad de la red, servicios de asistencia mediante operador, número único europeo de urgencia (112), la portabilidad del número e incluso la garantía de interoperabilidad de los equipos de consumo utilizados para la recepción de televisión digital

Como el lector ya conoce la Directiva establece el alcance del servicio universal por lo que se refiere al acceso desde una ubicación fija, en los términos siguientes:

Artículo 4. Suministro de acceso desde una ubicación fija

1. Los Estados miembros velarán por que sean satisfechas todas las solicitudes razonables de conexión desde una ubicación fija a la red telefónica pública y de acceso a los servicios telefónicos disponibles al público desde una ubicación fija por una empresa como mínimo.

2. La conexión proporcionada deberá permitir a los usuarios finales efectuar y recibir llamadas telefónicas locales, nacionales e internacionales, comunicaciones por fax y transmisiones de datos a velocidades suficientes para acceder de forma funcional a Internet, teniendo en cuenta las tecnologías dominantes utilizadas por la mayoría de los abonados y la viabilidad tecnológica.

Con objeto de proceder a la revisión del alcance de la Directiva, el artículo 15 establece el procedimiento de revisión obligando a la Comisión a llevarlo a cabo por la primera vez en el plazo de dos años.

4.8.- Directiva sobre la Privacidad y las Comunicaciones electrónicas

El tratamiento de los datos personales en el sector de las telecomunicaciones había quedado recogido en la Directiva 97/66⁴⁷³ que completaba lo dispuesto en la Directiva 95/46⁴⁷⁴ relativa al tratamiento de los datos personales.

Con el paso del tiempo y como consecuencia de la ampliación del campo de aplicación de esta Política europea a las Comunicaciones electrónicas se hizo necesaria la adaptación de la Directiva y en ese sentido procedió la Comisión presentando una propuesta de Directiva⁴⁷⁵ en Julio de 2000.

En este caso el asunto no era demasiado conflictivo por lo que no fue necesario que la Comisión presentara una segunda propuesta de Directiva como había sucedido en los casos que hemos comentado en párrafos anteriores así que, finalmente, en julio de 2002 el Parlamento y el Consejo adoptaron la nueva Directiva 2002/58, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas⁴⁷⁶.

Iba a denominarse Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas y sería la última del paquete de armonización del nuevo marco reglamentario a falta de la adopción por parte de la

⁴⁷³ Directiva 97/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones. DO L 24. 30 de enero de 1998. P. 1.

⁴⁷⁴ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos DO L 281. 24 de noviembre de 1995 P. 31

⁴⁷⁵ COM(2000)385. Propuesta de Directiva relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas. Bruselas, 12 de julio de 1997. DO C 365. 19 de diciembre de 2000. P. 223

⁴⁷⁶ Directiva 2002/58, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas). DO L 201. de 31 de Julio de 2002. P. 37.

Comisión de su Directiva relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios que ya hemos analizado en el apartado 3 en este Capítulo.

La Directiva aborda una serie de aspectos que se refieren a la salvaguarda de la intimidad de los usuarios de los servicios de comunicaciones electrónicas en aspectos tales como la seguridad, la confidencialidad de las comunicaciones, la facturación desglosada y las comunicaciones no solicitadas.

Queremos llamar la atención acerca de la mención explícita que hace la Directiva sobre su incidencia sobre los terminales utilizados por los Usuarios. Del texto del artículo 14 la Directiva queremos destacar lo siguiente:

Artículo 1. Características técnicas y normalización

1. *Al aplicar las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros velarán, sin perjuicio de los apartados 2 y 3, por que no se impongan requisitos obligatorios respecto de características técnicas específicas a los equipos terminales u otros equipos de comunicaciones electrónicas que puedan obstaculizar la puesta en el mercado de dichos equipos y su libre circulación en los Estados miembros y entre estos últimos.*
2. *Cuando las disposiciones de la presente Directiva sólo puedan aplicarse mediante la implantación de características técnicas específicas en las redes de comunicaciones electrónicas, los Estados miembros informarán a la Comisión de conformidad con el procedimiento establecido en la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información(9).*
3. *Cuando proceda, se podrán adoptar medidas para garantizar que los equipos terminales estén fabricados de manera compatible con el derecho de los usuarios de proteger y controlar el uso de sus datos personales, de conformidad con la Directiva 1999/5/CE y la Decisión 87/95/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la normalización en el campo de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones(10)*

Se trataba de mantener la coherencia con la Directiva 99/05 que consolidaba el cambio estratégico en la política de normalización de los equipos de telecomunicaciones que comentaremos mas adelante en este capítulo.

4.9.- Decisiones sobre el Espectro Radioeléctrico.

La profusión y el avance de los servicios de comunicaciones móviles habían puesto de manifiesto la importancia del espectro radioeléctrico y, consecuentemente, el interés por todo lo que tuviera que ver con su gestión y racionalización pasando a formar parte de los aspectos estratégicos de la Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea, como analizaremos en detalle más adelante en este Capítulo.

Avanzando lo que el lector tendrá ocasión de analizar en profundidad más adelante, tenemos que decir que la Comisión codiciaba desde hacía tiempo, junto con la creación de una Autoridad Europea de Regulación de las Telecomunicaciones, centralizar a escala Europea la gestión del espectro radioeléctrico lo que implicaría la renuncia explícita de los Estados miembros a esta parcela de su soberanía. Como ni lo uno ni lo otro fue aceptado por los Estados miembros, fue necesario recurrir a soluciones de coordinación.

En ese sentido, la Directiva marco a la que nos hemos referido anteriormente dedicaba su Artículo 9 a la gestión de las radiofrecuencias y decía, entre otras cosas, las siguientes:

Artículo 9:

1.
2. *Los Estados miembros fomentarán la armonización el uso de las radiofrecuencias en toda la comunidad, atendiendo siempre a la necesidad de garantizar un uso efectivo y eficiente de las mismas y con arreglo a la Decisión 676/2002/CE.*

El propósito de este apartado es hacer referencia a la mencionada Decisión como parte fundamental del nuevo marco reglamentario,

El proceso se inició con la presentación por parte de la Comisión de una propuesta de Decisión⁴⁷⁷ en la que se trataba de establecer una política común para la gestión del espectro radioeléctrico. Recuerde el lector que una Decisión es un acto jurídico comunitario de aplicación directa y de contenido específico por lo que no precisa ser transpuesto a las legislaciones de los Estados miembros como sucede en el caso de las Directivas.

La Decisión 676/2002⁴⁷⁸ sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea fue adoptada el 7 de marzo de 2002 junto con el paquete de Directivas del nuevo marco reglamentario de las comunicaciones electrónicas.

El contenido de la Decisión puede resumirse diciendo que la Unión Europea acepta que la coordinación de la política relativa al espectro radioeléctrico se lleve a cabo por el procedimiento de comitología⁴⁷⁹. Como el lector seguramente sabrá la comitología es un procedimiento regulado por el artículo 202 del Tratado de la Comunidad Europea (actual artículo 290) por el que el Consejo puede delegar en la Comisión la coordinación de determinadas políticas de los Estados miembros y para tal fin la Comisión está asistida por un Comité *ad hoc* formado por representantes de los propios Estados miembros.

En definitiva, el contenido de la Decisión está dedicado a la creación del *Comité del espectro radioeléctrico*⁴⁸⁰ y poner en marcha el mecanismo de coordinación necesario para que se alcancen los objetivos deseados.

La solución adoptada no debió satisfacer del todo a la Comisión, que consideró insuficiente el alcance de la Decisión del Parlamento y del Consejo, por lo que creyó conveniente complementarla con una nueva Decisión⁴⁸¹, esta vez de la propia Comisión, por la que creaba el *Grupo de Política del espectro radioeléctrico*^{482 483}, en el que estarían representados también todos los Estados miembros y que iba a tener un carácter consultivo para la propia Comisión. No se apure el lector, que el presupuesto público de viajes da para eso y para mucho más.

⁴⁷⁷ COM(2000) 407 Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea. Bruselas, 12 de Julio de 2000. DO C 365 19 de diciembre de 2000. P. 256

⁴⁷⁸ Decisión 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea (Decisión espectro radioeléctrico). DO L 108. 24 de Abril de 2002. P. 1

⁴⁷⁹ *Comitología*. Glosario de la Unión Europea. http://europa.eu/scadplus/glossary/comitology_en.htm, visitado 8/9/2010.

⁴⁸⁰ Radio Spectrum Committee website: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/committees_working_groups/index_en.htm#rsc, visitado 8/9/2010.

⁴⁸¹ Decisión nº 622/2002 de la Comisión, de 26 de julio de 2002 por la que se crea un grupo de política del espectro radioeléctrico. DO L 198. 27 de julio de 2002. P 49.

⁴⁸² Radio Spectrum Policy Group. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/committees_working_groups/index_en.htm#rspg, visitado 8/9/2010.

⁴⁸³ Radio Spectrum Group website <http://rspg.groups.eu.int/>

5.- LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN EN TELECOMUNICACIONES A PARTIR DE 1998

5.1.- La Normalización en los Equipos Terminales

Como hemos analizado en los Capítulos 4 y 7, la normalización de los equipos terminales de telecomunicaciones y el reconocimiento mutuo de conformidad de su certificación habían sido uno de los pilares de la Política de Telecomunicaciones desde el inicio de su formulación a principios de los años 80.

El principio de esta actuación comunitaria se fundamentaba en la necesidad de crear un mercado único de equipos terminales, para lo cual se consideró necesario potenciar el desarrollo de Normas Europeas de Telecomunicaciones y su preeminencia sobre las antiguas normas de los Estados miembros, y adoptar Reglamentaciones Técnicas Comunes – RTC que las hicieran de obligado cumplimiento en todo el territorio de la Comunidad. Las RTC⁴⁸⁴ adoptadas en la Unión Europea afectaban a la obligatoriedad del cumplimiento tanto a las normas técnicas relativas a la protección de la salud como aquellas que garantizaban el interfuncionamiento de los terminales con la red de telecomunicaciones.

En este contexto se adoptaron una serie de Directivas que se inició con la Directiva 91/263 y sus sucesivas modificaciones. Este proceso continuó perfeccionándose una vez implantada la libre competencia con la adopción de Directivas^{485, 486, 487}, que continuaban abundando en la idea inicial.

Pero las cosas habían empezado a cambiar a medida que se acercaba la plena competencia.

Ya en 1996 la Comisión había abierto la discusión cuando en una Comunicación⁴⁸⁸ a la que hicimos referencia en el Capítulo 7 planteó el difícil equilibrio entre normalización y libre competencia. Pero quizás entonces era demasiado pronto para abordar y resolver el problema.

Y el problema que se trataba de resolver era muy simple de plantear:

- ¿En un entorno de libre competencia tenía sentido continuar imponiendo el cumplimiento normas técnicas obligatorias – RTC, para garantizar el interfuncionamiento de los terminales con las redes?
- ¿Era ésta tarea de las Administraciones o correspondía a los operadores tomar las decisiones que estimaran oportunas?, y de ser así
- ¿Cuál debería ser la función de las Administraciones Públicas en lo relativo a los equipos terminales a partir de la entrada en vigor de la libre competencia?

Estas preguntas tuvieron fácil respuesta:

⁴⁸⁴ Reglamentaciones Técnicas Comunes. <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/rte/documents/standards/>, visitado 8/9/2010.

⁴⁸⁵ Directiva 98/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 1998 relativa a los equipos terminales de telecomunicaciones y a los equipos de estaciones terrenas de comunicaciones por satélite, incluido el reconocimiento mutuo de su conformidad. DO L 74 de 12 de marzo de 1998 p. 1

⁴⁸⁶ Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas. DO L 204 de 21 de julio de 1998 p. 37

⁴⁸⁷ Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 1998 que modifica la Directiva 98/34/CE por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas. DO L 217 de 5 de agosto de 1998 p. 18

⁴⁸⁸ COM(96) 353 La Normalización y la Sociedad mundial de la Información. Un enfoque europeo. Bruselas 19 de julio de 1996.

- A partir de la entrada en vigor de la plena competencia los operadores debería quedar en libertad para adoptar todas las decisiones relativas al interfuncionamiento de los terminales con sus redes.
- En ese contexto el papel de las Administraciones Públicas debería quedar reducido a exigir que los equipos terminales cumplieran los requisitos esenciales relativos a la protección de la salud y la seguridad de las personas, y poco más.

Y en ese sentido se puso en marcha la maquinaria de la Comisión presentando una primera propuesta de Directiva⁴⁸⁹ en junio de 1997 que fue ampliamente debatida y que dio lugar a una propuesta modificada⁴⁹⁰ que la Comisión adoptó en marzo de 1998.

El resultado final fue la adopción por el Parlamento y el Consejo de la Directiva 99/5⁴⁹¹ relativa a equipos radioeléctricos y equipos terminales que imprimía un giro radical en la Política de Normalización, ortodoxa como pocas, que había venido manteniendo la Unión Europea desde la adopción del Nuevo Enfoque de 1983.

El lector entenderá mucho mejor lo que estamos diciendo leyendo directamente los artículos 3 y 4 de la Directiva, cuyas partes más significativas reproducimos a continuación.

Artículo 3. Requisitos esenciales

1. *Se aplicarán a todos los aparatos los requisitos esenciales siguientes:*
 - a) *la protección de la salud y la seguridad del usuario o de cualquier otra persona, incluidos los objetivos respecto de los requisitos en materia de seguridad que figuran en la Directiva 73/23/CEE, salvo en lo relativo al límite de tensión;*
 - b) *los requisitos de protección que figuran en la Directiva 89/336/CEE, respecto de la compatibilidad electromagnética.*
2. *Los equipos radioeléctricos se construirán de forma que utilicen de forma eficaz el espectro asignado a las radiocomunicaciones terrenas/espaciales y los recursos orbitales para impedir las interferencias perjudiciales.*

Artículo 4. Notificación y publicación de especificaciones relativas a la interfaz

1. *Los Estados miembros notificarán a la Comisión las interfaces que hayan reglamentado y que no hayan notificado con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 98/34/CE. La Comisión, previa consulta al Comité de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 15, establecerá la equivalencia entre las interfaces notificadas y asignará un identificador de categoría de equipo, cuyos detalles se publicarán en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.*
2. *Los Estados miembros notificarán a la Comisión los tipos de interfaces ofrecidos en dichos Estados miembros por operadores de redes públicas de telecomunicaciones. Los Estados miembros velarán por que dichos operadores publiquen especificaciones técnicas precisas y adecuadas de las citadas interfaces con anterioridad a la posibilidad de acceso público a los servicios prestados a través de*

⁴⁸⁹ COM(97) 257 Propuesta de directiva del Parlamento europeo y del Consejo sobre equipos de telecomunicación conectados y reconocimiento mutuo de la conformidad de los equipos. Bruselas 4 de Junio de 1997. DO C 248. 14 de agosto 1997. P. 4

⁴⁹⁰ COM(98) 176 Propuesta modificada de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre equipos de telecomunicación conectados y reconocimiento mutuo de la conformidad de los equipos. Bruselas 28 de marzo de 1998. DO C 141. 6 de mayo de 1998. P. 9

⁴⁹¹ Directiva 1999/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 1999, sobre equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación y reconocimiento mutuo de su conformidad. DO L 91 de 7 de abril de 1999. P. 10.

dichas interfaces y que publiquen periódicamente las especificaciones actualizadas. Las especificaciones serán lo suficientemente detalladas como para permitir el diseño de equipos terminales de telecomunicación capaces de utilizar todos los servicios prestados a través de la interfaz correspondiente. Las especificaciones incluirán, entre otras cosas, toda la información necesaria que permita a los fabricantes realizar, a su elección, las pruebas correspondientes a los requisitos esenciales aplicables al equipo terminal de telecomunicación. Los Estados miembros velarán por que los operadores faciliten estas especificaciones diligente

A partir de la entrada en vigor de esta Directiva iban a ser los operadores los que fijaran las características funcionales de los terminales a utilizar en sus redes y de ellos iba a depender la compatibilidad de dichos terminales con los de redes y servicios similares ofrecidos por su competencia.

La fidelización de usuario por la vía del terminal estaba servida y UMTS iba a ser el primer nuevo servicio en el que esto se pusiera a prueba.

El lector podrá encontrar más información en la página que la Comisión dispone dedicada a este asunto⁴⁹².

5.2.- La Normalización en el paquete de Directivas de 2002

El paquete de Directivas del nuevo Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas adoptadas en 2002 aborda la cuestión de la normativa técnica en el contexto de la nueva situación del sector.

Y una de las claves aparece en uno de los Considerandos de la Directiva 2002/21 Marco. Véanlo ustedes:

30 La normalización debe seguir siendo un proceso impulsado fundamentalmente por el mercado. No obstante, pueden darse aún situaciones en que convenga exigir el cumplimiento de determinadas normas a nivel comunitario para garantizar la interoperabilidad en el mercado único.... ..

31 Debe fomentarse la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva y de los equipos avanzados de televisión digital, a nivel de los consumidores, para asegurar el libre flujo de información, el pluralismo de los medios de comunicación y la diversidad cultural

Y en el articulado de la Directiva se concreta la cuestión de la forma siguiente:

Artículo 17. Normalización

- 1. La Comisión elaborará, según el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 22, y publicará en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, una relación de normas y/o especificaciones que sirva de base para fomentar la armonización del suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados.*
- 2. Los Estados miembros fomentarán el uso de las normas y/o especificaciones a que se refiere el apartado 1 para el suministro de servicios, interfaces técnicas y/o funciones de red, en la medida estrictamente necesaria para garantizar la interoperabilidad de los servicios y para potenciar la libertad de elección de los usuarios.*

⁴⁹² Radio and Telecommunications terminal equipment site
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/rtte/index_es.htm, visitado 8/9/2010.

3. *Si las normas y/o especificaciones a que se refiere el apartado 1 no se han aplicado adecuadamente de modo que no puede garantizarse la interoperabilidad de los servicios en uno o más Estados miembros, podrá hacerse obligatoria la aplicación de tales normas y/o especificaciones con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 4, con el alcance estrictamente necesario para garantizar dicha interoperabilidad y potenciar la libertad de elección del usuario.*

Además, en la Directiva de Servicio Universal se hace referencia a las normas técnicas en el suministro de líneas arrendadas en los siguientes términos

Artículo 18. Controles de regulación del conjunto mínimo de líneas arrendadas

1. *... .. La autoridad nacional de reglamentación impondrá a dichas empresas obligaciones sobre el suministro del conjunto mínimo de líneas arrendadas según se contempla en la lista de normas publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas con arreglo al artículo 17 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco)*

No obstante se reserva la libertad de los operadores en lo que se refiere a los terminales, y así lo dice la Directiva 2002/58 sobre Protección de datos

Artículo 14. Características técnicas y normalización

1. *Al aplicar las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros velarán, sin perjuicio de los apartados 2 y 3, por que no se impongan requisitos obligatorios respecto de características técnicas específicas a los equipos terminales u otros equipos de comunicaciones electrónicas que puedan obstaculizar la puesta en el mercado de dichos equipos y su libre circulación en los Estados miembros y entre estos últimos.*

En resumen, el nuevo paquete de Directivas continua considerando conveniente imponer la obligatoriedad del cumplimiento de normas técnicas en el suministro de líneas arrendadas, se reserva el derecho de hacerlo para garantizar la interoperabilidad en los nuevos servicios y, desde luego, se reafirma en que no tiene que intervenir de manera alguna en lo que se refiere a los equipos terminales cuyas decisiones corresponden a los operadores.

El Diario Oficial no se ha prodigado mucho en la publicación de relaciones de normas⁴⁹³ de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Directiva marco.

6.- MEDIDAS CORRECTORAS A PARTIR DE 1998

6.1.- Marco general

Una vez implantado el libre mercado en el sector de las telecomunicaciones, estaba claro que cualquier intervención pública, por conveniente o necesaria que pudiera parecer, debería atenerse escrupulosamente a las reglas de la competencia; así lo establecía el Tratado y así lo dejaban claro las Directivas del nuevo Marco regulador.

No obstante, la implantación de la libre competencia ponía de manifiesto la necesidad de continuar actuando desde la responsabilidad de las Administraciones Públicas para conseguir extender a todos y

⁴⁹³ Relación de normas y/o especificaciones para las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos y servicios asociados (Edición provisional) DO C 331. 31 de diciembre de 2002. P. 32.

desde todos los lugares los beneficios de la Sociedad de la Información a través la disponibilidad y el acceso a las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, y evitar lo que ya había empezado a denominarse la brecha digital.

En los apartados siguientes trataremos de analizar algunas de los principales instrumentos, que estuvieron a disposición de las Administraciones públicas durante este período.

Creemos, pues, conveniente analizar tres tipos de actuaciones que consideramos de interés: el servicio universal en el marco de la estrategia de los servicios de interés general, la estrategia para el desarrollo de la banda ancha y, finalmente, el papel de los fondos estructurales en el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones.

6.2.- El Servicio Universal y los Servicios de Interés General

Hemos afirmado anteriormente que debemos considerar al servicio universal como uno de los dos legados más sensatos y útiles que pudieron dejarnos las Administraciones de Telecomunicaciones de la época del monopolio.

Cuando a mitad de los años 90 la Unión Europea se debatía entre cómo y de qué manera debían compaginarse los intereses de del mercado con los de los ciudadanos en la prestación de los servicios de interés general⁴⁹⁴, los Estados miembros, el Parlamento y la Comisión se ponían de acuerdo en concretar, en el caso de las telecomunicaciones, estos derechos a través de la fijación de las obligaciones del servicio universal.

Quizás al lector experto sin duda en asuntos de telecomunicaciones se le haya despertado el interés por conocer algo más acerca del planteamiento de la Unión Europea en torno a los servicios de interés general. Por si así hubiera sido vamos a tratar de presentarle sumariamente la situación.

Cuando en 1995 la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo la propuesta de Directiva⁴⁹⁵ de Interconexión y del Servicio Universal, el tratamiento comunitario de los servicios de interés general era muy exiguo. Estaba en vigor el Tratado de Maastricht, que abordaba el asunto de una manera clara y contundente; la única mención que el Tratado hacía a los servicios de interés general aparecía en el artículo 90 (actual artículo 106) que decía, entre otras cosas, lo siguiente:

Artículo 86

1.
2. *Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.*
3.

Ese fue el contexto en el que se definieron las obligaciones del servicio universal de telecomunicaciones.

No obstante, el interés por la Europa de los Ciudadanos puesta de manifiesto tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea en 1992 obligaba a avanzar en una mejor definición de sus derechos, en

⁴⁹⁴ COM(96) 90. Servicios de interés general. Bruselas, 11 Septiembre de 1996. DO C. 281. 26 de septiembre de 1996. P. 3

⁴⁹⁵ COM(95) 545. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta, ONP. Bruselas 19 de julio de 1995. DO C 313, de 24 de noviembre de 1995.

particular en aquellos indiscutiblemente considerados como básicos. En ese contexto, el Consejo Europeo de Cannes⁴⁹⁶ de junio de 1995 rompió la primera lanza en su favor; léanlo si no, ustedes:

17.- El Consejo Europeo reitera su deseo de que la introducción de una mayor competencia en numerosos sectores, con miras a culminar la realización del mercado interior, sea compatible con las misiones de interés económico general que se imponen en Europa, y que se refieren, en particular, a la ordenación equilibrada del territorio, la igualdad de trato entre los ciudadanos -incluida la igualdad de derechos y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres-, la calidad y la permanencia del servicio prestado al consumidor y la defensa de intereses estratégicos a largo plazo”.

Una solución era hacer aparecer ese deseo del Consejo Europeo en el Tratado y el momento era el idóneo porque estaban a punto de comenzar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental para la preparación del Tratado de Ámsterdam, que se firmaría en octubre de 1997 y entraría en vigor en mayo de 1999.

En este contexto, la Comisión adoptó en 1996 una Comunicación⁴⁹⁷ que titulaba “Los servicios de interés general en Europa”, que iba dirigida a la Conferencia Intergubernamental que estaba preparando la siguiente reforma de los Tratados que se concretarían en el Tratado de Ámsterdam. En este texto la Comisión tras declarar que “*los servicios de interés general están en la base del modelo europeo de sociedad*”, proponía que se incorporara al artículo 3 del Tratado de la Comunidad Europea, que recuerden ustedes que es en el que se definen las acciones de la Comunidad, un apartado redactado en los términos siguientes:

*“u) Una contribución a la promoción de los **servicios de interés general**”*

Hubiera podido estar bien pero los Estados miembros consideraron que era demasiado y decidieron rebajar el tratamiento propuesto por la Comisión acordando dedicar un nuevo artículo específico a este asunto, inicialmente artículo 7 D (actual artículo 14), cuyo contenido es el siguiente:

“Art. 14:

*Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del lugar que los **servicios de interés económico general** ocupan para los valores comunes en la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias y en el ámbito del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a los principios y condiciones que les permitan cumplir con su cometido”*

El matiz que no se le debe escapar al lector es que el Tratado se refiere únicamente a los *servicios de interés económico general* y nada dice de los *servicios de interés general*, que ya distinguía la Comisión en su Comunicación de 1996.

A partir de ese momento fue necesario comenzar a decidir de qué manera iban a desarrollarse las actuaciones de la Unión Europea en estas materias.

⁴⁹⁶ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Cannes 26-27 de junio de 1995.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00211-c.es5.htm, visitado 8/9/2010.

⁴⁹⁷ COM(96) 90. Los Servicios de Interés General en Europa. Bruselas, 11 de Septiembre de 1996. DOC. 281. 26 de Septiembre de 1996. P.

Siguiendo la lógica del procedimiento comunitario, el Consejo Europeo de Lisboa⁴⁹⁸, en el apartado dedicado a las “*Reformas económicas para el logro de un mercado interior acabado y plenamente operativo*”, invitaba a la Comisión a abordar este asunto en los términos siguientes:

*“19. El Consejo Europeo considera fundamental que, en el marco del mercado interior y de una economía basada en el conocimiento, se tomen plenamente en consideración las disposiciones del Tratado relativas a los **servicios de interés económico general** y a las empresas encargadas de la gestión de dichos servicios. Solicita a la Comisión que actualice su comunicación de 1996 adaptándola al Tratado.”*

Siguiendo las directrices del Consejo, la Comisión adoptó en septiembre de 2000 una nueva Comunicación⁴⁹⁹, en la que planteaba y definía su estrategia en los siguientes términos:

*57. ... la Comisión, en colaboración con las iniciativas nacionales, regionales y locales, continuará promoviendo una perspectiva europea en materia de **servicios de interés general** en beneficio de los ciudadanos en tres frentes: aprovechar al máximo la apertura del mercado, consolidar la coordinación y la solidaridad europeas, y desarrollar otras aportaciones comunitarias que consoliden los servicios de interés general.*

En la mencionada Comunicación se pasaba revista a los siguientes servicios considerados como de interés económico general: comunicaciones electrónicas, servicios postales, transporte radio y televisión, y se incluían las siguientes definiciones:

- **Servicios de interés general:** Este concepto abarca los servicios de mercado y no de mercado que las autoridades públicas consideran de interés general y a los que imponen determinadas obligaciones de servicio público.
- **Servicios de interés económico general:** Es el término utilizado en el artículo 86 del tratado y se refiere a los servicios de mercado a los que los Estados miembros imponen determinadas obligaciones de servicio público en virtud de criterios de interés general. Se tiende así a abarcar ámbitos tales como las redes de transporte, la energía y las telecomunicaciones.

La preocupación por los servicios de interés general también fue recogida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵⁰⁰, que los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión firmaron y proclamaron el 7 de diciembre de 2000 con ocasión del Consejo Europeo de Niza. En su artículo 36 dice lo siguiente:

“Artículo 36: Acceso a los servicios de Interés general.

*La Unión reconoce y respeta el acceso a los **servicios de interés económico general**. Tal como lo disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.”*

Seguramente estarán ustedes llegando a la conclusión que ni el artículo 16 del Tratado ni el 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales pasan de ser meras declaraciones de intenciones, que iba a ser necesario concretar.

⁴⁹⁸ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa. 23-24 de Marzo de 2000.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm, visitado 8/9/2010.

⁴⁹⁹ COM(2000) 580 Los Servicios de interés general en Europa. Bruselas 20 de septiembre de 2000.

⁵⁰⁰ Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea. http://www.europarl.europa.eu/charter/default_es.htm, visitado 8/9/2010.

Siguiendo el procedimiento comunitario, la Comisión fue elaborando periódicamente Comunicaciones relativas a la situación de los servicios de interés general, COM(2001)598⁵⁰¹ COM(2002)280⁵⁰², COM(2002)331⁵⁰³, COM(2002)636⁵⁰⁴, a los que remitimos al lector interesado que quizás haya empezado a tener la sensación de que el asunto estaba completamente estancado. Mientras tanto, en 2002 se adoptaba la nueva Directiva sobre el Servicio Universal de Telecomunicaciones a la que nos hemos referido anteriormente.

La situación dio un giro cuando en el Consejo Europeo de Barcelona⁵⁰⁵ de marzo de 2002 se apuntó la posibilidad de elaborar una propuesta de Directiva marco relativa a los servicios de interés general e instó a la Comisión a que le presentara un informe antes de finalizar el año 2002. De acuerdo con este mandato, la Comisión elaboró una Comunicación COM (2002) 689⁵⁰⁶ en la que anunciaba su intención de preparar un Libro Verde sobre este asunto y así sucedió.

En mayo de 2003, la Comisión publicó el Libro Verde sobre los Servicios de Interés General⁵⁰⁷ e inició un proceso de consulta al sector acerca de las acciones a llevar a cabo. Hay que señalar que este proceso de consulta fue coordinado por la Secretaría General de la Comisión Europea⁵⁰⁸ y por supuesto la DG de Mercado Interior.

A partir de los comentarios recibidos al contenido del Libro Verde la Comisión preparó un informe⁵⁰⁹ y meses después, en mayo de 2004 publicó el Libro Blanco de los Servicios de Interés General⁵¹⁰ que fue objeto de amplio debate durante el año 2005.

La conclusión a la que llegó la Comisión en el documento al que nos acabamos de referir fue que no parecía clara la conveniencia de elaborar una Directiva marco relativa a los Servicios de Interés General aunque merecía la pena continuar estudiándolo. Mientras tanto parecía adecuado continuar con las legislaciones sectoriales que habían venido desarrollándose durante todo este proceso cuya situación quedó recogida en sucesivos informes publicados por la Comisión durante 2004⁵¹¹ y 2005⁵¹².

En resumen, después de más de diez años de dimes y diretes, los Estados miembros y las Instituciones de la Unión Europea no han sido capaces ni de incluir en el Tratado una mención digna a los servicios de interés general ni de adoptar una Directiva marco que recogiera derechos y deberes básicos relacionados con este asunto llegando a la conclusión que lo mejor era continuar actuando con actos legislativos de tercer orden, es decir, a través de legislaciones sectoriales. Y para llegar a esta conclusión la Unión Europea se ha tomado un respetable período de diez años.

⁵⁰¹ COM(2001) 598. Informe al Consejo Europeo de Laeken. Los servicios de Interés general. Bruselas, 17 de Octubre de 2001.

⁵⁰² COM(2002) 280. Estado de los trabajos relativos a las directrices sobre las ayudas estatales relacionadas con los servicios de interés económico general. Bruselas, 5 de junio de 2002.

⁵⁰³ COM(2002) 331. Nota metodológica para la evaluación horizontal de los servicios de interés general. Bruselas, 18 de Junio de 2002.

⁵⁰⁴ COM(2002) 636. Sobre el estado de los trabajos relativos a las directrices sobre ayudas estatales a los servicios de interés económico general. Bruselas, 27 de Noviembre de 2002.

⁵⁰⁵ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Barcelona. 15 -16 Marzo 2002.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/70829.pdf, visitado 8/9/2010.

⁵⁰⁶ COM(2002) 689. La situación del trabajo relativo al examen de una propuesta de Directiva marco sobre los servicios de interés general. Bruselas, 4 de Diciembre de 2002.

⁵⁰⁷ COM(2003) 270. Libro verde sobre los servicios de interés general. Bruselas 21 de mayo de 2003.

⁵⁰⁸ Secretaría General de la Comisión Europea. Servicios de Interés general. http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm, visitado 8/9/2010.

⁵⁰⁹ SEC(2004) 326. Informe relativo a la consulta acerca del libro verde sobre los servicios de interés general. Bruselas, 15 de Marzo de 2004. http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_2004_0326_es01.pdf

⁵¹⁰ COM(2004) 374. Libro Blanco sobre los servicios de interés general. Bruselas 12 de mayo de 2004.

⁵¹¹ SEC(2004) 866. 2004 Report. Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest. Bruselas, 23 de Junio de 2004.

⁵¹² SEC(2005) 1781. Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest.

Entenderán ustedes ahora que haya empezado este párrafo dándoles mi opinión de que fue una suerte para los ciudadanos que las Administraciones de Telecomunicaciones no quisieran eliminar los monopolios sin dejar a los ciudadanos un legado tan estimable como el derecho al servicio universal en las telecomunicaciones.

6.3.- Las iniciativas sobre Infraestructuras de Banda Ancha. Actuaciones en el contexto de eEurope 2005

La terminación de la revisión del marco reglamentario de las telecomunicaciones coincidió con el lanzamiento de la iniciativa eEurope 2005. Para entonces había comenzado a ser ya patente las limitaciones de las infraestructuras existentes y el moderado interés de los nuevos operadores por invertir el desarrollo de otras más avanzadas.

Con palabras llanas podríamos decir que empezaba a verse claro que no se podía confiar en continuar viviendo de las rentas de las infraestructuras de telecomunicaciones acumuladas durante la época del monopolio y que los nuevos operadores no demostraban demasiado interés en invertir, de forma masiva, en el desarrollo de otras más avanzadas, en particular en esos momentos en los que el sector se encontraba en dificultades.

Los operadores tradicionales estaban sufriendo las dificultades de la descapitalización derivada de la ingentes cantidades pagadas a las administraciones públicas para obtener las licencias de UMTS y los operadores nuevos, todavía con tasas muy bajas de penetración en el mercado, no parecían estar en las mejores condiciones de invertir en infraestructuras que no le reportaran rentabilidades inmediatas.

Era evidente que se hacía necesaria una intervención pública no solamente para impulsar el desarrollo de nuevas infraestructuras de banda ancha sino para fomentar su utilización de manera que las circunstancias dificultosas por las que atravesaba el sector no ralentizaran el proceso de desarrollo iniciado años antes. Parecía como si la Comisión y sobre todo los Estados miembros empezaran a reconocer su inmenso error al haber fomentado el pago por parte de los operadores de tan enormes cantidades a cambio de las licencias de UMTS, error, que, por supuesto, nunca iban a hacer explícito.

En ese contexto la Comisión se hizo eco del problema en el informe sobre la evolución de la iniciativa eEurope 2002⁵¹³ que presentó al Consejo de Barcelona⁵¹⁴ de marzo de 2002 y que se hizo eco del problema en los siguientes términos:

Integración de las redes europeas de energía, transporte y telecomunicaciones

“40.- Se requieren nuevos avances. Para la próxima fase, el Consejo Europeo:

- *Otorga prioridad a la disponibilidad y a la utilización generalizadas de redes de banda ancha en toda la Unión Europea para 2005*
- *Solicita a la Comisión que elabore un Plan de Acción eEuropa 2005 global,, centrado en las prioridades mencionadas más arriba y en la seguridad de redes y de la información, la administración electrónica, el aprendizaje por medios electrónico, la sanidad en red y el comercio electrónico”*

⁵¹³ COM(2002) 62 Informe de la evaluación comparativa de eEurope 2002. Bruselas, 5 de febrero de 2002.

⁵¹⁴ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Barcelona. 15 -16 marzo 2002.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/70829.pdf, visitado 8/9/2010.

Así pues, a la hora de redactar la propuesta de la nueva iniciativa eEurope 2005⁵¹⁵ la Comisión no pudo por menos que tener presente las opiniones del Consejo Europeo y reflejarla claramente en el documento incluyendo una propuesta de acción en este sentido:

“Conexión de banda ancha Los Estados miembros se esforzarán por disponer de conexiones de banda ancha para todas las administraciones públicas. Dado que los servicios de banda ancha se pueden ofrecer sobre distintas plataformas tecnológicas, las autoridades nacionales y regionales no deberán discriminar entre las tecnologías a la hora de adquirir conexiones (por ejemplo, utilizando procedimientos de licitación abierta)”

El siguiente paso en la Política de Comunicaciones electrónicas fue la presentación de una Comunicación⁵¹⁶ en la que la Comisión hacía balance de las actividades realizadas y apuntaba cuales iban a ser sus pasos siguientes:

“La presente Comunicación no anuncia el lanzamiento de políticas nuevas. Recuerda a los Estados miembros la necesidad de completar rápidamente el proceso de definición y ejecución de las actuaciones ya planeadas y complementarlas en caso necesario. En concreto, los gobiernos deben orientar sus actuaciones a:

.....
*(ii) fomentar el uso de las tecnologías de la comunicación electrónica a través de la banda ancha y el acceso multiplataforma, tal como se apunta en el **Plan de Acción eEurope 2005**, a fin de mejorar los servicios públicos y, en último término, reorganizar los procesos empresariales y administrativos para aumentar la productividad y el crecimiento,”*

Y, al referirse a la banda ancha, añadía:

“La banda ancha brinda nuevas e importantes opciones desde el punto de vista de la calidad de los servicios prestados. La educación a distancia, el acceso a los servicios de la Administración, asistencia sanitaria, ocio, videoconferencia, comercio electrónico, etc. resultan más prácticos (y a veces, sólo así son posibles) con la alta velocidad que brinda el acceso de banda ancha.

.....
En numerosas áreas rurales y zonas distantes, el aislamiento geográfico y la escasa densidad de población pueden hacer prohibitivo el coste de mejora de las líneas telefónicas para adaptarlas a la banda ancha. Los fondos estructurales pueden utilizarse para incrementar la dotación de estas infraestructuras. Dado que la revisión intermedia de los fondos estructurales tendrá lugar en 2003, puede aprovecharse la ocasión para dar más importancia a esta prioridad, sobre la base de una evaluación de las necesidades regionales.

El desarrollo de servicios de banda ancha constituye una importante fuente de crecimiento de los ingresos, tanto para las empresas de comunicaciones de línea fija como para los operadores de cable, que sufren un estancamiento de la demanda en sus demás servicios. El incremento de las conexiones de banda ancha genera también una demanda significativa de equipos, lo que favorece a los fabricantes.

La combinación de intereses económicos y sociales en el desarrollo de las conexiones de alta velocidad ha impulsado a numerosos gobiernos a tomar medidas específicas para estimular su desarrollo. Numerosos Estados miembros, en efecto, han elaborado “estrategias de banda ancha” específicas.

⁵¹⁵ COM(2002) 263. eEurope 2005. Una Sociedad de la Información para todos. Bruselas. 28 de mayo de 2002.

⁵¹⁶ COM(2003) 65. Comunicaciones electrónicas: el camino hacia la economía del conocimiento. Bruselas 11 de Febrero de 2003.

Y, con objeto de avanzar el este proceso, en el documento, la Comisión especificaba lo siguiente:

En la primavera de 2003, la Comisión proporcionará a los Estados miembros directrices en relación con los criterios y modos de aplicación de los fondos estructurales en apoyo del sector de las comunicaciones electrónicas, especialmente por lo que respecta a la infraestructura inalámbrica y fija de banda ancha.

La Comisión trataba de impulsar, no sin dificultad, su estrategia para el desarrollo de la banda ancha fundamentalmente con la fuerza de la palabra y la rotundidad de sus documentos, como suele hacerlo allí donde no tiene competencias ni reglamentarias ni presupuestarias. No obstante, en el informe de la situación del Sector de las Telecomunicaciones⁵¹⁷ de 2003, publicado en noviembre de 2003, la Comisión constataba la realidad poco halagüeña de la situación.

7.- OTROS ASPECTOS DE LA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES ELECTRONICAS A PARTIR DE 1998

7.1.- Marco general

A lo largo de todo el libro hemos insistido en la conveniencia de diferenciar la Política de las Telecomunicaciones de los aspectos específicos que constituyen la Regulación de las Telecomunicaciones, en otras palabras, en la necesidad de distinguir los fines de uno de sus medios.

Tenemos que reconocer que esta tarea suele ser compleja, en particular en el caso de la Unión Europea, entre otras cosas porque entre las virtudes de la Comisión no brillan sus dotes pedagógicas, lo cual en el fondo no está del todo mal porque nos deja la posibilidad de aportar algún valor añadido a su ingente trabajo.

Como hemos tenido ocasión de analizar en Capítulos anteriores, durante el período 1977 - 1986 la Política Telecomunicaciones Europea tuvo un carácter exclusivamente industrial, con objeto de fomentar la creación del mercado único en este sector gestionado en régimen de monopolio.

También hemos puesto de manifiesto que durante el período 1987-1998 la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea consistió casi exclusivamente en la elaboración del marco reglamentario necesario para el advenimiento⁵¹⁸ de la libre competencia al sector, dando la sensación de que una vez desaparecidos los monopolios iba a ser el mercado quien tomara el control de la situación haciéndose innecesaria la intervención de las Administraciones públicas.

Pero realmente podemos decir que fue a partir de la entrada en vigor de la competencia cuando empezó a conformarse lo que podría ser una Política de Telecomunicaciones en la Unión Europea que permitiera ir más allá de la mera preocupación por la Regulación del sector, y eso es lo que pretendemos analizar en los apartados siguientes, abordando aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico, las comunicaciones móviles y la convergencia en las comunicaciones electrónicas.

7.2.- El Espectro Radioeléctrico

En el marco del proceso de análisis de la Política de las Comunicaciones electrónicas merece la pena hacer un comentario acerca de la Política de la Unión Europea en relación con la gestión del espectro

⁵¹⁷ COM(2003) 715. Reglamento y Mercados de Comunicaciones Electrónicas Europeas 2003. Informe sobre la aplicación del paquete regulador de comunicaciones electrónicas de la UE. Bruselas 19 de noviembre de 2003.

⁵¹⁸ **advenimiento**. *l. m.* Venida o llegada, especialmente si es esperada y solemne. Diccionario de la lengua española. Real Academia Española

radioeléctrico. Está claro que el espectro radioeléctrico como recurso escaso y como base de las comunicaciones móviles constituye un elemento estratégico que no puede quedar fuera de estas actuaciones comunitarias.

La gestión y asignación del espectro radioeléctrico es una competencia clara de los Estados miembros. Tradicionalmente, los países europeos han llevado a cabo una coordinación de sus decisiones sobre el espectro radioeléctrico en el marco de la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones – CEPT. Esta actividad se realiza siguiendo las directrices de la Unión Internacional de Telecomunicaciones – UIT.

Las actuaciones de las Instituciones europeas en relación con el espectro radioeléctrico se habían limitado a la adopción de tres Directivas en el marco de la armonización de las actuaciones nacionales en relación con comunicaciones móviles⁵¹⁹. Como veremos más adelante estas actuaciones fueron bienvenidas.

A medida que las comunicaciones móviles fueron cobrando importancia en el marco de la libre competencia, el espectro radioeléctrico pasó a ser objeto principal de la estrategia de la Unión Europea. A finales de 1998 la Comisión inició un proceso de consulta⁵²⁰ acerca de la política que debería seguirse en relación con el espectro radioeléctrico, en el que entre otras cosas preguntaba si los Estados estarían dispuestos a ceder la gestión del espectro a alguna institución comunitaria con objeto de garantizar mejor su utilización. Evidentemente los Estados miembros contestaron⁵²¹ claramente que no.

Las propuestas de la Comisión se fundamentaban en la idea de que una gestión centralizada contribuiría a un mejor aprovechamiento de las posibilidades del espectro radioeléctrico. Pero hay que tener en cuenta que la gestión del espectro, en particular la concesión de licencias para su utilización y la fijación de las tasas o compensaciones económicas que deben aportar al erario público sus usuarios, son elementos importantes de cualquier política nacional de telecomunicaciones.

La negativa de los Estados miembros a renunciar a su soberanía en la gestión del espectro radioeléctrico llevó a la Comisión a contentarse con poner en marcha un mecanismo para su coordinación.

La Directiva marco 2002/21 aborda aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico y a lo que dedica su artículo 9 que titula “*Gestión de las radiofrecuencias para los servicios de comunicaciones electrónicas*”. En él se recuerda a los Estados miembros su obligación de gestionar de manera eficaz su utilización así como de armonizar sus legislaciones con las de toda la Comunidad. Igualmente la Directiva no pone inconvenientes a que las empresas adjudicatarias del uso de bandas del espectro puedan transferir sus derechos a terceros.

Adicionalmente el Consejo adoptó en marzo de 2002 una Decisión⁵²² relativa a la política del Espectro radioeléctrico que en su artículo 1, entre otras cosas, dice:

Artículo 1. Objetivo y ámbito de aplicación

- 1. El objetivo de la presente Decisión es establecer en la Comunidad un marco político y jurídico que asegure la coordinación de los planteamientos políticos y, en su caso,*

⁵¹⁹ COM(98) 559. Comunicación acerca de la aplicación y el funcionamiento de las Directivas sobre frecuencias de las comunicaciones móviles. Bruselas, 9 de octubre de 1998

⁵²⁰ COM(98) 596. Libro Verde sobre el espectro radioeléctrico. Bruselas, 9 de diciembre de 1998

⁵²¹ COM(99) 538. Resultado de la consulta pública relativa al espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea. Bruselas, 10 de noviembre de 1999-

⁵²² Decisión 676/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo e 7 de marzo de 2002 sobre el marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea. DO L 108. 24 de abril de 2002. P. 1

las condiciones armonizadas que permitan la disponibilidad y el uso eficiente del espectro radioeléctrico necesarios para el establecimiento y funcionamiento del mercado interior en ámbitos de políticas comunitarias como las comunicaciones electrónicas, los transportes, y la investigación y el desarrollo (I+D).

Por el momento la gestión del espectro continuaría siendo una competencia exclusiva de los Estados miembros cuyas decisiones se coordinan, a escala comunitaria, a través del *Comité del espectro radioeléctrico*⁵²³ y del *Grupo de Política del espectro radioeléctrico*^{524, 525}, cuya creación hemos comentado anteriormente.

Sin lugar a duda podemos decir que la gestión del espectro radioeléctrico había pasado definitivamente a formar parte de la Política de Telecomunicaciones de la Unión Europea.

7.3.- Las Comunicaciones móviles. Los Sistemas de Tercera generación.

Tras el éxito del sistema GSM, la Unión Europea, con el beneplácito de los Estados miembros, los operadores y los fabricantes, puso en marcha su desafortunada estrategia para el desarrollo y la implantación del sistema de comunicaciones móviles de tercera generación.

La historia de los sistemas de comunicaciones de tercera generación se inició en el marco de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. El objetivo era desarrollar un sistema mundial de comunicaciones móviles tanto para comunicaciones terrestres como a través de satélites que tuvieran similares prestaciones que los sistemas fijos.

La decisión de reserva de las frecuencias en las bandas de los 2 GHz se adoptó en la World Administrative Radio Conference (WARC) de la UIT, que tuvo lugar en Torremolinos el 1992. A partir de ese momento comenzaron los trabajos de los Grupos de Estudio para la definición del Sistema que recibió el nombre de International Mobile Telecommunications 2000 – IMTS 2000⁵²⁶. El objetivo fundamental de la UIT consistió en la especificación de las tecnologías de transmisión de radio que permitieran el interfuncionamiento de los diferentes sistemas de tercera generación que pudieran elaborarse.

Por su parte, ETSI inició el desarrollo de normas europeas en el marco definido por la UIT. Al sistema se le denominó Universal Mobile Telecommunications System (UMTS). La actuación de ETSI no fue la única y pronto se llegó a la conclusión de que era aconsejable la concentración de esfuerzos de las diferentes organizaciones de normalización que estaban trabajando en el mismo campo y en 1998 se puso en marcha el proyecto denominado 3rd Generation Partnership Project (3GPP)⁵²⁷, en el que se integraron los trabajos de ETSI.

Solamente en marzo de 2000 ETSI anunció la publicación del primer paquete de especificaciones, que iba a permitir la fijación definitiva de las características de los sistemas que estaba ya desarrollando la industria.

Para entonces, la Unión Europea ya había renunciado explícitamente a darse la posibilidad de adoptar Reglamentaciones Técnicas Comunes para los terminales, en las que se les exigiera el cumplimiento

⁵²³ Radio Spectrum Committee. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/committees_working_groups/index_en.htm#rsc, visitado 8/9/2010.

⁵²⁴ Radio Spectrum Policy Group. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/committees_working_groups/index_en.htm#rspg, visitado 8/9/2010.

⁵²⁵ Radio Spectrum Group website <http://rspg.groups.eu.int/>, visitado 8/9/2010.

⁵²⁶ Unión Internacional de Telecomunicaciones. Información sobre IMTS. <http://www.itu.int/imt/index.html>, visitado 8/9/2010.

⁵²⁷ 3rd Generation Partnership Project. <http://www.3gpp.org/>, visitado 8/9/2010.

de normas técnicas funcionales más allá de las relativas a la salud y a la protección de los usuarios, de acuerdo con la Directiva 99/5 a la que nos hemos referido anteriormente.

En ese contexto, las actividades de las Instituciones europeas orientadas a conseguir la armonización de los diferentes sistemas que pudieran implantar en la Unión Europea el sistema de comunicaciones móviles de tercera generación fueron, como veremos, mucho menos decididas que las que se llevaron a cabo en el caso del GSM. La decisión final estaba en manos de los operadores.

La Comisión había iniciado en 1987 un proceso de consulta acerca del desarrollo del UMTS en la Unión Europea⁵²⁸ y meses más tarde presentaba sus conclusiones⁵²⁹. El sector puso de manifiesto un inusitado interés por acelerar el proceso de concesión de las licencias de este nuevo sistema.

Como consecuencia de la propuesta de la Comisión, el Parlamento y el Consejo liquidaron el asunto adoptando, en diciembre de 1998, una Decisión⁵³⁰ en la que pedía a los Estados miembros que adoptaran las medidas necesarias para permitir la introducción coordinada y gradual de servicios UMTS en su territorio a más tardar el 1 de enero de 2002, y, en particular, crearán un sistema de autorizaciones para los UMTS a más tardar el 1 de enero de 2000.

El carácter paneuropeo del sistema se dejaba a merced de los acontecimientos y se pedía a los Estados miembros que fomentaran que los organismos que proporcionan redes UMTS negociaran entre ellos acuerdos de itinerancia transfronteriza (*roaming*), con el fin de garantizar un servicio que proporcionase una cobertura sin solución de continuidad sobre todo el territorio comunitario.

En su Decisión, el Parlamento y el Consejo encomendaban a la Comisión los asuntos relacionados con las normas técnicas y le pedían que adoptara todas las medidas necesarias, si procedía en cooperación con el ETSI, con objeto de promover una norma común y abierta para la prestación de servicios UMTS compatibles en toda Europa que respondiera a las exigencias del mercado, para lo cual debería tener en cuenta la necesidad de presentar ante la UIT una norma común que constituyera una de las posibles opciones de la Recomendación mundial IMT-2000 de la UIT. Observen ustedes la absoluta falta de concisión del mandato.

Estaba claro que la situación era totalmente distinta de la que acompañó la implantación del GSM. Se estaba viviendo el éxito de las comunicaciones móviles y de Internet, así como la euforia de la liberalización del sector. Todo el mundo quería el UMTS *aquí y ahora* aun a sabiendas de que el proceso de desarrollo de las especificaciones técnicas iba a tomarse su tiempo y corría el riesgo de retrasarse. Y como lo que puede pasar acaba sucediendo, el proceso se retrasó.

No sabemos muy bien si fue por influjo deslumbrador de la burbuja Internet o por los efectos maléficos de presagios milenaristas, pero a finales de 1999 los Estados miembros, precipitadamente y con una enorme avidez recaudatoria, pusieron en marcha los procesos de concesión de licencias y los operadores decidieron tomar posiciones y comenzar a pagar cantidades astronómicas por las futuras licencias con riesgo de provocar una crisis financiera en el sector. Y la crisis se produjo.

Este proceso merece la pena analizarlo con un poco más de rigor pero habrá que reconocer que el mercado, en la primera gran ocasión que tuvo para demostrar su capacidad para autorregular el funcionamiento del sector de las telecomunicaciones, fracasó estrepitosamente. Será, pues, necesario aprender la lección.

⁵²⁸ COM(97) 217. Comunicaron relativa al desarrollo futuro de las comunicaciones móviles y sin hilos. Bruselas, 29 de mayo de 1997.

⁵²⁹ COM(97) 513. Comunicación relativa a las orientaciones estratégicas y políticas sobre el desarrollo de las comunicaciones móviles (UMTS), Bruselas, 15 de noviembre de 1997.

⁵³⁰ Decisión nº 128/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 1998 relativa a la introducción coordinada de un sistema de comunicaciones móviles e inalámbricas de tercera generación (UMTS) en la Comunidad. DO L 17, de 22 de enero de 1999. P.

La siguiente actuación de la Comisión data de febrero de 2001 en vísperas de Consejo Europeo de Estocolmo cuando publicó una Comunicación⁵³¹ en la que a modo de mero observadora, como si nada hubiera tenido que ver en el proceso, sin la menor crítica a lo sucedido y, en nuestra opinión, con un toque de cinismo, constató impertérrita la preocupante situación en la que se encontraba el sector y las comunicaciones móviles de tercera generación, daba ánimos a las partes interesadas para sobrellevarlo y hacia patente su confianza en el futuro, vislumbrando alguna ayuda por cuenta del presupuesto de los Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, por supuesto en el marco de la estrategia eEurope.

Con el tiempo el problema fue resolviéndose hasta que en torno a 2005 los operadores empezaron a ofrecer de manera regular los servicios de comunicaciones móviles de tercera generación; ya nadie para entonces hablaba de UMTS.

7.4.- Las preocupaciones de la Comisión por las Comunicaciones móviles.

La tardanza en la puesta en servicio de los sistemas móviles de tercera generación dio lugar a una inusitada y febril actividad de las Instituciones Europeas que ponía de manifiesto su preocupación por la situación.

El Consejo Europeo de Estocolmo⁵³² se hizo eco del problema y, refiriéndose a las actividades para desarrollo de la Sociedad del Conocimiento, concluyó lo siguiente:

“36. Para ello:

... ..

- la Comisión colaborará con el Consejo para establecer un marco de medidas de apoyo a la tercera generación de comunicaciones móviles dentro de la Unión, en el que deberá incluirse un acuerdo sobre un marco reglamentario para la política del espectro radioeléctrico y las redes de banda ancha. También se invita a la Comisión a que examine los efectos que tendrá para la competitividad y el fomento de las tecnologías de la información y de las comunicaciones la concesión de licencias de tercera generación;”

Un año más tarde, en el Consejo Europeo de Barcelona, el Consejo de primavera en el que se suelen abordar los asuntos relacionados con las nuevas tecnologías, se abordó de nuevo la cuestión dándole ya una nueva dimensión al problema, véanlo:

“41.- La convergencia tecnológica brinda a todas las empresas y a todos los ciudadanos nuevas oportunidades de acceso a la Sociedad de la Información. La televisión digital y las comunicaciones móviles de tercera generación (3G) desempeñarán un papel clave en facilitar un acceso generalizado a servicios interactivos.

En consecuencia, el Consejo Europeo:

- Hace un llamamiento a la Comisión y a los Estados miembros para fomentar el uso de plataformas abiertas que ofrezcan libertad de elección a los ciudadanos en el acceso a aplicaciones y servicios de la Sociedad de la Información, en particular a través de la televisión digital, las comunicaciones móviles 3G y otras plataformas que pueda aportar la convergencia tecnológica en el futuro; y que mantengan sus esfuerzos encaminados a la introducción de las comunicaciones móviles*

⁵³¹ COM(2001) 141. Introducción de las comunicaciones móviles de tercera generación en la Unión Europea. Situación actual y perspectivas de futuro. Bruselas, 20 de Marzo de 2001.

⁵³² Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Estocolmo. 23 – 24 de marzo de 2001
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/acf429.html, visitado 8/9/2010.

- *Invita a la Comisión a que presente en el Consejo Europeo de Sevilla un análisis detallado de los obstáculos que subsisten ...”*

Mientras parecía que estaba entrando en vías de solución la situación de las comunicaciones móviles 3G, entraba en escena la Convergencia, pero dejemos este asunto para más adelante.

De acuerdo con el mandato recibido del Consejo Europeo de Barcelona, la Comisión presentó en junio de 2002, en vísperas del Consejo Europeo de Sevilla, una nueva Comunicación⁵³³ relativa a los servicios móviles de tercera generación. Esta Comunicación apareció en pleno proceso de discusión del paquete de Directivas del nuevo marco reglamentario y estaba claro que la Comisión estaba tratando de hacer pasar algunos mensajes, entre ellos el que ella misma desvela en las Conclusiones de dicha Comunicación:

“La Comisión tiene intención de utilizar el nuevo marco regulador de las comunicaciones electrónicas para colaborar con las administraciones nacionales en el desarrollo de nuevos enfoques armonizados en materia de concesión de licencias y atribuciones de derechos de uso del espectro radioeléctrico para las nuevas licencias 3G y para otras aplicaciones inalámbricas.”

No obstante, el problema lo había abordado ya la Comisión en su Comunicación en la que presentaba la iniciativa eEurope 2005⁵³⁴.

Como parte de la estrategia puesta en marcha por la Comisión, hay que mencionar la creación un Grupo de Alto Nivel sobre Comunicaciones Móviles que se incluyó en una estrategia de urgencia que se propuso en la última etapa del mandato de la Comisión Prodi y que se denominó “Quick Start”⁵³⁵, de la que nunca más se volvió a hablar y que quedó integrada en las propuestas para el crecimiento y el empleo⁵³⁶ que lanzó la nueva Comisión Barroso a partir de 2004. Hay que reconocer una vez más la habilidad, en ocasiones mareante, de la Comisión Europea para disfrazar la estructura de coyuntura o al contrario, dependiendo de lo que más convenga en cada momento. ¡Son realmente unos maestros!

Por iniciativa del Grupo de Alto Nivel sobre Comunicaciones Móviles se creó la Plataforma Tecnológica para las Comunicaciones Móviles (eMobility⁵³⁷), cuyo objetivo fundamental iba a ser la participación en el 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico para el periodo 2007-2013.

Y ya en febrero 2004 la Comisión volvió a ocuparse de las comunicaciones móviles 3G en la Comunicación COM(2004) 61⁵³⁸ preparada para el Consejo Europeo de Primavera que tendría lugar en Bruselas en marzo de ese año. En esta Comunicación, la Comisión abordaba nuevamente el análisis de la situación. Esta secuencia continuó con la Comunicación COM(2004) 447⁵³⁹ sobre servicios móviles de banda ancha, de junio de 2004, en la que la Comisión presentaría los ejes de su política en materia de comunicaciones móviles, cuya consulta recomendamos al lector.

⁵³³ COM(2002) 301. Hacia el pleno despliegue de las comunicaciones móviles de tercera generación. Bruselas 1 de Junio de 2002

⁵³⁴ COM(2002) 263 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos - Plan de acción que se presentará con vistas al Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002

⁵³⁵ COM(2003) 690 Iniciativa Europea de Crecimiento. Bruselas 11 de noviembre de 2003.

⁵³⁶ Growth and jobs. European Commission. http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/, visitado 8/9/2010.

⁵³⁷ Plataforma eMobility <http://www.emobility.eu.org/>

⁵³⁸ COM(2004) 61. Conectando Europa a alta velocidad: evolución reciente del sector de las comunicaciones electrónicas. Bruselas, 3 de febrero de 2004.

⁵³⁹ COM(2004) 447. Servicios móviles de banda ancha Bruselas 30 de Junio de 2004.

Reconocemos que el análisis de las actuaciones europeas en este campo pueda resultar enrevesado pero no más de lo que se encarga de enrevesarlo las propias Instituciones en sus documentos cuyos contenidos que hemos tratado de explicar al lector. Todo, palabras al fin y al cabo.

7.5.- La Convergencia en las Comunicaciones electrónicas. Las primeras propuestas sobre Convergencia en 1998

La introducción de las tecnologías digitales ha llevado a que la convergencia entre las redes y servicios de telecomunicaciones de voz y datos, y los de radio y televisión sea ya un hecho. Esta circunstancia ha venido teniendo una importancia estratégica fundamental en la definición del alcance de la Política de Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea.

En este apartado vamos a tratar de analizar la evolución de la estrategia de la Unión Europea relativa a la convergencia en las Comunicaciones electrónicas, que queremos suponer que también va a ser del interés del lector.

La cosa comenzó en diciembre de 1997 en vísperas de la entrada en vigor la plena competencia en el sector de las telecomunicaciones. Posiblemente bajo los efectos de los resultados exitosos obtenidos en el desarrollo reglamentario de las telecomunicaciones, la Comisión abordó el problema de analizar la posibilidad de encontrar una convergencia reglamentaria entre los sectores de las telecomunicaciones de voz y de datos con el sector audiovisual, es decir la televisión, todo ello en el marco de la incipiente Sociedad de la Información.

Habría que añadir que en aquellos momentos la responsabilidad de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información correspondía a la entonces Dirección General XIII, mientras que la responsabilidad de la Política Audiovisual correspondía a la Dirección General X, responsable de la Política Cultural. También habría que recordar que en aquellos momentos la Política Audiovisual de la Unión Europea se centraba en tres puntos básicos: El desarrollo de contenidos audiovisuales a través del programa MEDIA⁵⁴⁰, el desarrollo y la utilización de normas y señales de televisión⁵⁴¹ y el desarrollo de la televisión sin fronteras⁵⁴².

El procedimiento seguido por la Comisión fue iniciar un periodo de consulta al sector para lo cual publicó en diciembre de 1997 una Comunicación a la que denominó el Libro Verde de la Convergencia⁵⁴³. En principio se suponía que esta acción se estaba desarrollando de forma conjunta entre las dos Direcciones Generales implicadas aunque la iniciativa procedía claramente del lado de la de Telecomunicaciones.

En dicho documento, después de enunciar la importancia fundamental del problema, se definía la convergencia como:

- *la capacidad de diferentes plataformas de red de transportar tipos de servicios esencialmente similares, o*
- *la aproximación de dispositivos de consumo tales como el teléfono, la televisión y el ordenador personal*

⁵⁴⁰ Programa MEDIA. http://ec.europa.eu/culture/media/index_en.htm, visitado 8/9/2010.

⁵⁴¹ Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión. DO L 281 de 23 de noviembre de 1995. P. 51

⁵⁴² Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. DO L 202, de 30 de julio de 1997 P. 60

⁵⁴³ COM(97) 363. Libro verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación, en la perspectiva de la Sociedad de la Información. Bruselas, 3 de diciembre de 1997.

En el documento se decía también:

El presente Libro Verde constituye un paso adelante en el proceso de conseguir que la convergencia sea beneficiosa para el desarrollo económico y social de Europa. La comunicación de junio, en la que se recogerán los resultados de la consulta pública, permitirá que el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones tomen posición y facilitará el establecimiento de unos objetivos claros para la política futura.

El presente Libro Verde inaugura una nueva fase en la manera de abordar el entorno de las comunicaciones desde la política de la Unión Europea. Como tal, constituye un elemento clave del marco global establecido para facilitar el desarrollo de una sociedad de la información. Se apoya en los puntos fuertes de los actuales marcos de los sectores de telecomunicaciones (inaugurado por el histórico Libro Verde sobre telecomunicaciones de 1987) y de medios de comunicación (establecido por varias iniciativas legislativas comunitarias). Partiendo de estos logros, ofrece a todas las partes interesadas la oportunidad de expresar su opinión sobre la configuración futura de la reglamentación en el entorno posterior a 1998 en los sectores afectados por la convergencia.

Con este primer paso se pretende allanar el camino para la elaboración de un entorno reglamentario adecuado que facilite el aprovechamiento pleno de las oportunidades que ofrece la sociedad de la información, en interés de Europa y de sus ciudadanos, en los albores del siglo XXI.

En el documento se planteaban una serie de preguntas y se indicaba que si se llegaba a la conclusión de que es necesario examinar la posibilidad de modificar el marco reglamentario ante las tendencias que conducen a la convergencia, podría optarse por las siguientes opciones alternativas:

Opción 1: Apoyarse en las estructuras actuales.

Opción 2: Elaborar un modelo reglamentario independiente para las nuevas actividades, que coexistiría con la reglamentación referente a telecomunicaciones y radiodifusión.

Opción 3: Introducir progresivamente un nuevo modelo reglamentario que incluya tanto a los servicios ya existentes como a los nuevos

En el anexo del documento se incluía un resumen del marco reglamentario de cada uno de los dos sectores implicados.

El problema fue fácil de plantear pero resultó difícil de resolver, a juzgar por la evolución de los hechos⁵⁴⁴.

A partir de las contestaciones recibidas, la Comisión publicó en julio de 1998 un documento de trabajo⁵⁴⁵ y sobre la base de su contenido lanzó una segunda consulta pública al sector.

Posteriormente, en marzo de 1999 la Comisión publicó una nueva Comunicación⁵⁴⁶, con la que cerraba definitivamente el proceso de consulta sobre la convergencia. Por cierto, este documento se adoptó en

⁵⁴⁴ Pérez Chuliá. B. El régimen jurídico comunitario en el sector audiovisual y en el de las telecomunicaciones. Un desafío para Europa. Colección Estudios de Derecho Privado. Ed. Comares. 2002.

⁵⁴⁵ SEC (98) 1284. Working document of the commission summary of the results of the public consultation on the green paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors; areas for further reflection. Brussels 29 July 1998

⁵⁴⁶ COM(1999) 108. La convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sus consecuencias para la reglamentación. Resultados de la consulta pública sobre el Libro Verde. Bruselas, 10 de marzo de 1999.

la que debió ser una de las últimas reuniones del Colegio de Comisarios de la Comisión Santer cinco días antes de su dimisión. En este documento, la Comisión decía lo siguiente:

Con la presente Comunicación concluye el proceso de consultas asociado al Libro verde sobre la Convergencia. La Comisión tiene ahora la intención de extraer de dicho proceso propuestas de actuación para la reforma de la reglamentación. Estas propuestas se apoyarán en un conjunto coherente de principios reglamentarios que serán objeto de una próxima Comunicación. Siguiendo el planteamiento surgido de la consulta, estas propuestas se referirán a:

- *Reformas en la reglamentación de la infraestructura y servicios asociados dentro del re-examen de las telecomunicaciones de 1999, proceso ya previsto en la actual legislación comunitaria sobre telecomunicaciones.*
- *Las referidas a la reglamentación de los servicios de contenidos se abordarán mediante la modificación de la legislación ya existente en el momento oportuno o mediante la introducción de nuevas medidas.*

También están previstas varias actuaciones complementarias en las áreas de los contenidos y las infraestructuras.

En el caso de los contenidos cabe citar:

- *Comprobación de la transposición y de la aplicación efectiva por los Estados miembros de la segunda directiva de televisión sin fronteras.*
- *Propuesta de medidas de promoción, producción y distribución de obras europeas en el sector audiovisual (programa Media III).*

Y en el de las infraestructuras:

- *Informe sobre la aplicación de la Directiva 95/47/CE sobre la utilización de normas y señales de televisión y comprobación de la transposición por los Estados miembros de esta Directiva, evaluando asimismo la necesidad de adaptarla.*
- *Comunicación relativa al resultado de la consulta pública relativa al Libro Verde del espectro radioeléctrico.*

No sabemos muy bien a qué próxima Comunicación se estaba refiriendo la Comisión, aunque podemos intuirlo. Lo cierto es que, como podrán deducir ustedes de la lectura del texto que hemos reproducido, la Política Audiovisual iba a continuar su curso y la Política de las Telecomunicaciones iba a iniciar el periodo de revisión previsto. En nuestra opinión, la Comunicación a la que se estaba refiriendo la Comisión era a la que iba a publicar meses después con la que se iniciaba el proceso de revisión del marco reglamentario de las telecomunicaciones al que nos hemos referido ampliamente en este Capítulo.

La Comisión Prodi continuó manteniendo separadas las telecomunicaciones del audiovisual. La Política de Telecomunicaciones continuó en la DG Sociedad de la Información y la Política Audiovisual pasó a ser responsabilidad de la DG Educación y Cultura.

Estaba claro que la convergencia iba a asentarse únicamente en las infraestructuras pero no en los servicios.

7.6.- Convergencia entre la Televisión digital y Comunicaciones móviles en el paquete de Directivas de 2002

Cuando la Comisión inició en 1999 el proceso de consulta sobre el futuro marco reglamentario, planteó nuevamente el problema de la convergencia y la necesidad de alcanzar una solución, y el mejor exponente fue la utilización a partir de entonces del término Comunicaciones electrónicas en lugar del de Telecomunicaciones, como hemos tenido ocasión de comentar en muchas ocasiones en este libro.

La consecuencia fue la introducción en el paquete de Directivas de 2002 de una serie de disposiciones, no demasiadas, que permitían avanzar en el proceso, en particular en la Directiva de Acceso⁵⁴⁷, en cuyo Anexo I se determinan las condiciones de acceso a los servicios de televisión y radios digitales.

En este sentido, como hemos indicado anteriormente, el Consejo Europeo de Barcelona⁵⁴⁸ de Marzo de 2002 se hizo eco de la importancia de la convergencia de la TV digital y las comunicaciones móviles y en su punto 41 se dirigió a la Comisión en los siguientes términos:

“41.Invita a la Comisión a que presente en el Consejo Europeo de Sevilla un análisis detallado de los obstáculos que subsisten para la consecución de un acceso generalizado a los nuevos servicios y aplicaciones de la Sociedad de la información a través de plataformas abiertas de televisión digital y de comunicaciones móviles de 3G.....”

Observará el lector que el interés de la convergencia se había, de repente, centrado en los aspectos específicos relativos a la convergencia entre la televisión digital y las comunicaciones móviles que eran donde estaban puestas todas las expectativas tecnológicas y económicas de este sector.

De acuerdo con el mandato del Consejo, la Comisión adoptó en junio de 2002 una Comunicación⁵⁴⁹ que tituló: *Hacia el pleno despliegue de las comunicaciones móviles de tercera generación*, que si bien no respondía plenamente al encargo de Consejo Europeo, le permitió salvar la situación abordando un asunto de interés.

Así las cosas, el Consejo Europeo de Sevilla⁵⁵⁰ pidió de nuevo a la Comisión el informe que le solicitó en Barcelona en los términos siguientes:

“54.- ... invita a la Comisión a que informe al Consejo Europeo de Copenhague sobre los obstáculos que todavía impiden la apertura de las plataformas en el ámbito de la televisión digital y de las comunicaciones móviles de tercera generación

Tampoco la Comisión fue capaz de presentar este informe al Consejo Europeo de Copenhague que tuvo lugar en diciembre de 2002 pero por esas mismas fechas la Comisión inició una consulta pública⁵⁵¹ sobre la convergencia que duraría hasta febrero de 2003. Como es habitual a partir de las respuestas recibidas del sector⁵⁵² la Comisión publicó sus conclusiones en su Comunicación

⁵⁴⁷ Directiva 2002/19, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a la interconexión. DO. L 108, de 24 de Abril de 2002. P. 7

⁵⁴⁸ Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Barcelona, 15-16 de Marzo de 2002.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/70829.pdf, visitado 8/9/2010.

⁵⁴⁹ COM(2002) 301. Hacia el pleno despliegue de las comunicaciones móviles de tercera generación. Bruselas 11 de Junio de 2002.

⁵⁵⁰ Conclusiones de la presidencia. Consejo europeo de Sevilla 21-22 de Junio de 2002.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72639.pdf, visitado 8/9/2010.

⁵⁵¹ SEC(2003) 992. Commission staff working document on barriers to widespread access to new services and applications of information society through open platforms in digital television and third generation mobile communications.

⁵⁵² List of comments on the commission staff working document on "Barriers to widespread access to new services and applications of the information society through open platforms in digital television and third generation mobile communications", submitted in response to the public consultation http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/barriers_to_widespread_access/index_en.htm, visitado 8/9/2010.

COM(2003) 410⁵⁵³ de Julio de 2003. En este documento se abordan aspectos fundamentales que permiten centrar el problema y que merecen la pena que se analicen en detalle de cara a su mejor comprensión.

El Consejo de Ministros de Telecomunicaciones de noviembre de 2003⁵⁵⁴ se hizo eco de la situación descrita por la Comisión en su Comunicación COM(2003) 410 relativa a los obstáculos para el acceso generalizado a los servicios de televisión digital y comunicaciones móviles de tercera generación y pidió a la Comisión llevar a cabo una consulta pública.

Hasta ahora las Instituciones comunitarias se habían limitado a plantear el problema sin tampoco aquí encontrarle una solución.

7.7.- La Interoperabilidad de los servicios de TV Digital Interactiva

Un aspecto concreto de la convergencia es el que se refiere a la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva, cuyo análisis vamos a abordar en este apartado. Pero para mejor entender la situación será necesario en primer lugar repasar la estrategia europea en torno a la televisión digital.

También en 1999 la Comisión había abordado el problema de la transición hacia la televisión digital en su Comunicación COM(1999) 657⁵⁵⁵ sobre política audiovisual en la era digital.

Pero fue en 2003 cuando la Comisión, en su Comunicación COM(2003) 541⁵⁵⁶ sobre la transición a la radiodifusión digital, abordó de lleno la transición desde la televisión analógica a la digital, urgiendo a los Estados miembros a que publicaran sus estrategia nacionales en ese campo asunto sobre el que volvería en 2005 en su Comunicación COM(2005) 204⁵⁵⁷ sobre la aceleración de la transición a la radiodifusión analógica a la digital. Es en este documento en el que figuran ya las fechas de 2010 y 2012 para llevar a cabo lo que se ha venido en denominar el “apagón analógico” (*switchover*)

En ese contexto es en el que se planteó la estrategia de la interoperabilidad de la televisión digital y uno de los aspectos básicos es el que se refiere a las normas técnicas.

Como hemos analizado anteriormente en este capítulo al referirnos a la Política de Normalización, el artículo 18-3 de la Directiva 2002/21 Marco abordaba el problema de la regulación de la interoperabilidad de la televisión digital permitiendo a la Comisión imponer la utilización de normas técnicas en el caso de que el mercado no fuera capaz de hacerlo de forma voluntaria.

Así pues, con objeto de adoptar una decisión al respecto, la Comisión llevó a cabo la consulta pública⁵⁵⁸ de marzo de 2004 sobre interoperabilidad en servicios de TV digital. Como es habitual la Comisión publicó en julio de 2004 una Comunicación⁵⁵⁹ con el resultado de la consulta junto con un documento de trabajo anexo⁵⁶⁰.

⁵⁵³ COM(2003) 410. Comunicación relativa a los obstáculos que impiden un acceso generalizado a los nuevos servicios y aplicaciones de la sociedad de la información a través de plataformas abiertas en los ámbitos de la televisión digital y las comunicaciones móviles de tercera generación. Bruselas 9 de Julio de 2003.

⁵⁵⁴ Comunicado de Prensa. Sesión 2543. Consejo de Ministros de Transportes, Telecomunicaciones y Energía. Bruselas 20 de Noviembre de 2003. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/327&format=PDF&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>, visitado 8/9/2010.

⁵⁵⁵ COM(1999) 657 Principles and guidelines for community's audiovisual policy in the digital age. Brussels 14 December 1999.

⁵⁵⁶ COM(2003) 541. Sobre la transición a la radiodifusión digital. Bruselas 17 de septiembre de 2003

⁵⁵⁷ COM(2005) 204. Sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a digital. Bruselas 24 de Mayo de 2005

⁵⁵⁸ SEC(2004) 346. Commission staff working paper on interoperability of digital interactive television services. Brussels 18 March 2003.

⁵⁵⁹ COM(2004) 541. Interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva. Bruselas 30 de Julio de 2004.

⁵⁶⁰ SEC(2004) 1028 Commission staff working paper on interoperability of digital interactive television services. Bruselas 30 July 2004.

En su documento relativo a la consulta pública la Comisión concluyó que no estaba justificada la imposición de normas obligatorias de acuerdo con el artículo 18.2 de la Directiva marco y se comprometía a seguir la evolución de la situación. Igualmente la Comisión propuso la creación de un Grupo de Trabajo para analizar esta cuestión, en particular la aplicación de las especificaciones MHP⁵⁶¹ (Media Home Platform), propuesta por el proyecto DVB⁵⁶² (Digital Video Broadcasting). La Comisión anunció que llevaría a cabo un seguimiento de la situación a lo largo de 2005.

El Consejo de Ministros de Telecomunicaciones secundó las propuestas de la Comisión en un documento de conclusiones adoptado en su reunión de 9 de diciembre de 2004⁵⁶³

En Febrero de 2006 la Comisión publicó una nueva Comunicación⁵⁶⁴ en la que daba cuenta de la evolución de la situación de la interoperabilidad de televisión digital durante 2005 y se reafirmaba en sus conclusiones de que no consideraba conveniente imponer normas obligatorias haciendo una serie de propuestas de coordinación con la participación de los Estados miembros y la industria del sector con objeto de promover la adopción de forma voluntaria de normas abiertas que garantizaran la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva en la Unión Europea.

Esta era, pues, la situación de los principales aspectos relativos a la convergencia en el momento en el que se inició la segunda revisión de la Política de las Comunicaciones electrónicas de 2005 que analizaremos en el Capítulo siguiente.

Quizás el lector se pregunte que había sucedido con la convergencia. En nuestra opinión apenas nada.

7.8.- Grupo de Reguladores Europeos

Para completar este análisis tenemos que hablar del Grupo de Reguladores Europeos de Telecomunicaciones.

Recordará el lector que la Comisión había conseguido que las Directivas de armonización adoptadas antes de 1998 hicieran mención a una posible Autoridad Europea de Regulación de las Telecomunicaciones dejando para más adelante su posible toma en consideración.

En ese sentido la Comisión encargó un estudio con objeto de analizar la viabilidad de dicha propuesta. El informe final del estudio⁵⁶⁵ de más de 250 páginas fue publicado en octubre de 1999 en vísperas del inicio del proceso de revisión al que nos estamos refiriendo y concluía diciendo que no existía un consenso acerca de la propuesta de la Comisión de crear un Regulador Europeo de Telecomunicaciones por lo que los consultores recomendaron a la Comisión que se contentara con intensificar la coordinación de las Autoridades de Reglamentación de las Telecomunicaciones de los Estados miembros, y así lo hizo.

En ese sentido la Comisión adoptó una Decisión⁵⁶⁶ por la que creaba el Grupo de Entidades Reguladoras europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, como un grupo consultivo de la Comisión y de enlace con las Autoridades de Regulación de los Estados miembros.

⁵⁶¹ MHP Media Home platform website <http://www.mhp.org/>, visitado 8/9/2010.

⁵⁶² DVB Digital Video Broadcasting project website <http://www.dvb.org/>, visitado 8/9/2010.

⁵⁶³ Comunicado de Prensa. Sesión 2629. Consejo de Ministros de Transportes, Telecomunicaciones y Energía. Bruselas 9-10 de Diciembre de 2004.

⁵⁶⁴ COM(2006) 37. sobre la revisión de la interoperabilidad de los servicios de televisión digital interactiva con arreglo a la Comunicación COM(2004) 541 de 30 de Julio de 2004. Bruselas 2 de febrero de 2006.

⁵⁶⁵ Eurostrategies /Cullen International. Final Report on the possible added value of European Regulatory Authority for Telecommunications. Prepared for the European Commission. October 1999.

⁵⁶⁶ Decisión 2002/627/CE: de la Comisión, de 29 de julio de 2002, por el que se establece el Grupo de entidades reguladoras europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 200. 30 de Julio de 2002. P 38.

En 2004 la Comisión adoptó una nueva Decisión⁵⁶⁷ que modificaba el alcance de la anterior con objeto de permitir la participación en los debates de los representantes de los Estados candidatos a la adhesión.

Desde entonces el Grupo ha venido desarrollando sus funciones y asesorando a la Comisión y sus trabajos están disponibles en la red⁵⁶⁸.

La Comisión tendría que saber del celo de los Estados miembros acerca de sus funciones, responsabilidades y prerrogativas de acuerdo con el Tratado y sus respectivas Constituciones. Por lo que se refiere a las telecomunicaciones por tres veces intentó la Comisión conseguir la cesión voluntaria de algunas de estas competencias y por tres veces se encontró con el no por respuesta. La primera en 1992 cuando propuso el reconocimiento mutuo de las licencias de telecomunicaciones, la segunda en 1998 cuando propuso centralizar las competencias de gestión del espectro radioeléctrico y la tercera en 1999 en el caso de la propuesta de creación de una Autoridad Reguladora de las Comunicaciones electrónicas que acabamos de comentar. Y es que es en esto del equilibrio entre la soberanía y la supranacionalidad donde está la verdadera esencia de la Unión Europea. Pues, como el lector comprobará en el Capítulo siguiente, aún se daría una nueva (y no nos atrevemos a decir última) ocasión en 2007.

8.- CONCLUSIONES

Como hemos analizado en este Capítulo el proceso de revisión del marco reglamentario de las comunicaciones electrónicas se llevó a cabo de acuerdo con el calendario previsto y en 2002 quedó adoptado el nuevo paquete de Directivas y demás actos jurídicos que los Estados miembros debían transponer a sus legislaciones antes de mediados de 2003.

Como hemos señalado a lo largo de los apartados anteriores, es en este período comprendido entre 1999 y 2005 cuando la Unión Europea comienza a elaborar una Política de Comunicaciones electrónicas que va más allá de la adopción de un Marco regulador de referencia para que sea transpuesto en las legislaciones de los Estados miembros.

De la mano de la Comisión se va ampliando el campo de actuación de la Política de Comunicaciones electrónicas a determinados aspectos derivados de lo dispuesto en el paquete de Directivas de 2002, tales como la coordinación de las actuaciones relativas al espectro radioeléctrico o la adopción de decisiones relativas a la interoperabilidad de nuevos servicios. En estos casos la Comisión actúa según lo dispuesto por el Marco regulador en vigor.

Pero junto con lo anterior aparecen también en la Política de Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea otros aspectos en los que las propuestas de la Comisión emanan únicamente de la importancia del asunto y de su interés por estar presente en el mismo. Nos referimos a las propuestas relativas a las comunicaciones móviles que en ausencia de un marco reglamentario que las justifique no pasan de buenos deseos.

Algo así podríamos decir de la utilización del término Convergencia. A este respecto hemos querido empezar el libro aclarando en el Capítulo 2 tanto su significado como la situación actual de acuerdo con el Marco regulador en vigor. También en este Capítulo hemos tratado de desgranar las actividades

⁵⁶⁷ Decisión 2004/641/CE de la Comisión, de 14 de septiembre de 2004, por la que se modifica la Decisión 2002/627/CE por la que se establece el Grupo de entidades reguladoras europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 293. 16 de septiembre de 2004. P. 30

⁵⁶⁸ Europe Regulators Group <http://erg.eu.int>, visitado 8/9/2010.

concretas relacionadas con los objetivos de la convergencia que aparecen en las disposiciones adoptadas en el período 1999-2005.

No obstante tenemos que avisar al lector que el término convergencia continúa apareciendo de manera profusa y difusa en los documentos de la Comisión contribuyendo a crear un ambiente de confusión esperanzadora que poco aportan a la claridad y comprensión de la Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea.

Pero también esta vez las Directivas fijaban una fecha para su reconsideración. Durante 2005 la Comisión iba a iniciar una nueva revisión del marco reglamentario de las Comunicaciones electrónicas de cuya evolución nos ocuparemos en el Capítulo próximo.

CAPÍTULO 10

LA SEGUNDA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS PERÍODO 2005 – 2010



CAPÍTULO 10

LA SEGUNDA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS. PERÍODO 2005-2010

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Capítulo es analizar del proceso de revisión de la Política de Comunicaciones electrónicas iniciado en 2005 de acuerdo con lo previsto en el paquete de Directivas de 2002 y concluido con la aprobación del Marco regulador modificado a finales de 2009.

Casi una década después de la implantación de la plena competencia puede decirse que el sector de las Comunicaciones electrónica estaba entrando en una etapa de madurez. En ese sentido las Instituciones Europeas iniciaron una nueva revisión de esta Política comunitaria no tanto para llevar a cabo revisiones en profundidad del Marco regulador en vigor como para abundar en aquellos aspectos estratégicos que permitieran ampliar sus objetivos.

En primer lugar resumiremos el marco de referencia en el que se encuadra esta revisión.

A continuación analizaremos el proceso de revisión del Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas desde 2005 a 2010.

Y, finalmente, comentaremos brevemente algunos aspectos de la situación de la Política de los servicios audiovisuales y su posible convergencia con la Política de Comunicaciones electrónicas.

2.- MARCO DE REFERENCIA

2.1.- Aspectos Estratégicos de la revisión de 2005

Tal como indicaban las Directivas del paquete de 2002, durante 2005 la Comisión debía informar acerca de la evolución del Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas, y así lo hizo. Como veremos en los apartados siguientes, la Comisión Barroso, que había iniciado sus actividades a finales de 2004, ejecutó el mandato en el contexto de sus nuevos objetivos.

Hay que señalar que en la nueva estructura del ejecutivo comunitario se unificaron las responsabilidades de la Política de la Sociedad de la Información y de la Política Audiovisual y Medios. Ambas políticas se pusieron bajo la responsabilidad del mismo miembro de la Comisión, en este caso de la Comisaria Viviane Reding, quien había desempeñado el cargo de Comisaria de Política Audiovisual y Medios en la Comisión Prodi. Esta medida iba a garantizar la adopción de planteamientos convergentes en ambas políticas, que hasta entonces habían evolucionado en la práctica de manera independiente. Esto debe de ser, seguramente, la convergencia política a la que se refiere la iniciativa i2010, que comentaremos más adelante.

Por otra parte, la evolución de las tecnologías y de los servicios empezaba a hacer realidad las previsiones de convergencia intuidas desde 1997.

Así las cosas, el nuevo proceso de revisión de revisión iba a girar entorno a dos ejes fundamentales: el primero, la actualización de la Política ya tradicional de Comunicaciones electrónicas; y el segundo, el intento de búsqueda de soluciones reglamentarias a los nuevos servicios audiovisuales. En este contexto, el término convergencia iba a continuar flotando en el ambiente.

Y la declaración de principios de lo que iba a ser la futura política impulsada por la Comisión quedó definida en la iniciativa i2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

2.2.- El proceso de revisión de la Política de Comunicaciones electrónicas en la Iniciativa i2010

Como hemos comentado en ocasiones anteriores, a partir de la entrada en vigor de la libre competencia en este sector, la Política de Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea pasó a formar parte de su Política para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Y tal como había sucedido en el año 2000 con la iniciativa eEuropa 2002, la Comisión anunció la puesta en marcha del proceso de revisión del Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas en la Comunicación^{569 570} de junio de 2005, en la que anunciaba su nueva iniciativa i2010⁵⁷¹ para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

La iniciativa i2010 definía los siguientes objetivos para el período 2005-2010:

- Objetivo 1: Un Espacio Único Europeo de la Información que ofrezca comunicaciones de banda ancha asequibles y seguras, contenidos ricos y diversificados y servicios digitales.*
- Objetivo 2: Rendimiento de nivel mundial en la investigación y la innovación en el ámbito de las TIC, acercando así a Europa a sus principales competidores.*
- Objetivo 3: Una sociedad de la información que sea incluyente, ofrezca servicios públicos de gran calidad y promueva la calidad de vida.*

Las actividades relacionadas con la Regulación corresponden al Objetivo 1 indicado y en ese sentido, la Comisión anunciaba las siguientes actuaciones:

“La convergencia digital de los servicios, redes y dispositivos de la sociedad de la información y de los medios de comunicación se está convirtiendo al fin en una realidad cotidiana.

... ..

*La convergencia digital exige la **convergencia política** y una voluntad de adaptar los marcos reguladores cuando resulte necesaria para que sean coherentes con la economía digital emergente.*

... ..

Elemento clave de la renovada asociación en pro del crecimiento y el empleo de Lisboa, i2010 trabajará por un enfoque integrado de las políticas de sociedad de la información y medios audiovisuales en la UE.

... ..

*La convergencia digital exige la presencia de **un sistema coherente de normas para la sociedad de la información y los medios de comunicación**. La Comisión se compromete*

⁵⁶⁹ COM(2005) 229. i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo. Bruselas, 1 de junio de 2005.

⁵⁷⁰ SEC(2005) 717. i2010 – A European Information Society for growth and employment. Extended Impact Assessment. Brussels, 1 June 2005

⁵⁷¹ i2010 Website http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010, visitado 7/9/2010.

a examinar las normas que afectan a la economía digital para conseguir que su interacción resulte más coherente y esté más orientada hacia las realidades económicas y tecnológicas.

En resumen, en el apartado del Espacio Único Europeo de la Información la iniciativa i2010 acelerará la obtención de dividendos económicos de la convergencia digital a través de las medidas siguientes:

- **Revisar el marco regulador de las comunicaciones electrónicas (2006), definiendo en particular una estrategia para la gestión eficiente del espectro (2005)**
- *Crear un marco coherente para el mercado interior de los servicios de la sociedad de la información y los medios de comunicación*
 - **modernizar el marco jurídico de los servicios audiovisuales, comenzando en 2005 con una propuesta de la Comisión para la revisión de la Directiva de televisión sin fronteras**
 - *analizar el acervo comunitario relacionado con los servicios de la sociedad de la información y los medios de comunicación e introducir las adaptaciones necesarias (2007)*
 - *promover activamente la aplicación rápida y eficiente del acervo, tanto existente como actualizado, que rige los servicios de la sociedad de la información y los medios de comunicación*
- *Prestar un apoyo permanente a la creación y circulación de contenidos europeos*
- *Definir y aplicar una estrategia en favor de una sociedad de la información Europea segura (2006)*
- *Definir y promover acciones centradas en la cuestión de la interoperabilidad, en particular la gestión de derechos digitales (2006/2007)*

Estaba, pues, muy claro cuáles iban a ser las prioridades de la Comisión en esta nueva etapa:

- *Revisar el marco regulador de las comunicaciones electrónicas (2006), definiendo en particular una estrategia para la gestión eficiente del espectro (2005)*
- *Modernizar el marco jurídico de los servicios audiovisuales, comenzando en 2005 con una propuesta de la Comisión para la revisión de la Directiva de televisión sin fronteras*

De acuerdo con dicho planteamiento, la Comisión puso en marcha, por una parte, el proceso de revisión del Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas, y por otra, reactivó las actuaciones que venía llevando a cabo en el sector Audiovisual. En los apartados siguientes abordaremos el análisis de la situación de los dos aspectos mencionados.

3.- EL PROCESO DE REVISIÓN DEL MARCO REGULADOR DE LAS COMUNICACIONES ELECTRONICAS DE 2005

3.1.- Resumen del Marco regulador de las Comunicaciones Electrónicas de 2002.

Como hemos analizado en el capítulo anterior, el Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas en la Unión Europea adoptado en 2002⁵⁷² constaba de las siguientes disposiciones

⁵⁷² Comisión Europea. Marco regulador de telecomunicaciones actual. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/current, visitado 7/9/2010.

La Directiva de la Comisión que consolidaba el proceso de liberalización

- Directiva 2002/77 de la Comisión, relativa a la competencia⁵⁷³
- 1. Las Directivas del Parlamento y el Consejo que modificaban las relativas a la armonización de las legislaciones nacionales de telecomunicaciones.
 - Directiva 2002/21 relativa al marco regulador⁵⁷⁴
 - Directiva 2002/19 relativa al acceso y a la interconexión⁵⁷⁵
 - Directiva 2002/20 relativa a la autorización⁵⁷⁶
 - Directiva 2002/22 relativa al servicio universal⁵⁷⁷
 - Directiva 2002/58 relativa a la privacidad y las comunicaciones electrónicas⁵⁷⁸
- 3. La Recomendación de la Comisión sobre los mercados.
 - Recomendación de la Comisión relativa a los mercados de comunicaciones electrónicas⁵⁷⁹.
- 4. Las Decisiones sobre el espectro radioeléctrico
 - Decisión 676/2002 sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico⁵⁸⁰
 - Decisión 622/2002 de la Comisión sobre el Grupo de Política el Espectro Radioeléctrico⁵⁸¹.

3.2.- Los mecanismos de seguimiento del Marco regulador de 2002

En el paquete de Directivas de 2002 se indicaba que la Comisión debería examinar la aplicación de las mismas e informar al Parlamento Europeo y al Consejo antes de que se cumpliesen tres años de la fecha de aplicación, es decir, durante 2005.

Hay que señalar que en la Directiva servicio universal se indicaba además que la Comisión debía iniciar una evaluación del alcance de dicho servicio universal en el plazo de tan solo dos años a partir de la fecha de aplicación de la misma en julio de 2003.

⁵⁷³ Directiva 2002/77, de la Comisión, de 16 de septiembre de 2002, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO. L 249, de 19 de Septiembre de 2002. P. 21.

⁵⁷⁴ Directiva 2002/21, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y os servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco). DO. L 108. de 24 de Abril de 2002. P. 33

⁵⁷⁵ Directiva 2002/19, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso y a la interconexión de redes de comunicaciones electrónicas y servicios asociados (Directiva acceso). DO. L 108, de 24 de Abril de 2002. P. 7

⁵⁷⁶ Directiva 2002/20, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización). DO L 108, de 14 de Abril de 2002. P. 21

⁵⁷⁷ Directiva 2002/22, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal) . DO L 108, de 24 de Abril de 2002. P. 51

⁵⁷⁸ Directiva 2002/58, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre privacidad y las comunicaciones electrónicas). DO L 201. de 31 de Julio de 2002. P. 37

⁵⁷⁹ Recomendación 2003/311 de la Comisión de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 114. 8 de Mayo de 2003. P.45.

⁵⁸⁰ Decisión 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea (Decisión espectro radioeléctrico) DO L 108. 24 de Abril de 2002. P.1

⁵⁸¹ Decisión 622/2002 de la Comisión, de 26 e junio de 2002 por la que se crea un Grupo de política del espectro radioeléctrico. DO L 198. 27 de Julio de 2002. P 49

También en la Decisión sobre el Espectro radioeléctrico estaba previsto que la Comisión informara anualmente al Parlamento y al Consejo acerca de las actividades desarrolladas y las medidas adoptadas en relación con el contenido de esta Decisión.

Y como venía siendo habitual la Comisión publicó los informes acerca de la situación y evolución del proceso de implantación del nuevo Marco. Hasta 2004 los mencionados informes se publicaban en los últimos meses del año; a partir de 2005-2006, la Comisión decidió hacerlos públicos durante el mes de febrero con objeto de que pudieran servir de documentos de trabajo del Consejo Europeo de primavera. Éste se celebra durante el mes de marzo de cada año y en él se abordan los asuntos relacionados con la Sociedad de la Información. Estos Informes y todos los anteriores están disponibles en la página web de la Comisión⁵⁸².

En la Tabla 10.1 se resumen los mecanismos de seguimiento establecidos en el Marco regulador de 2002.

TABLA 10.1 MECANISMOS DE SEGUIMIENTO DEL MARCO REGULADOR DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS		
Disposición	Revisión	Comité
Directiva 2002/77 de la Comisión relativa a la competencia	No está prevista	
Directiva 2002/21 relativa al marco regulador (Marco)	Art. 7. La Comisión podrá presentar observaciones a los proyectos de medidas de regulación de mercados de referencia y si procede instar a la ANR a que retire el proyecto	Comité de Comunicaciones ⁵⁸³
	Art. 25. Primer informe periódico al Parlamento y Consejo, antes de 3 años (julio 2006)	
Directiva 2002/19 relativa al acceso y a la interconexión (Acceso)	Art. 17. Primer informe periódico al Parlamento y Consejo, antes de 3 años (julio 2006)	Comité de Comunicaciones
Directiva 2002/20 relativa a la autorización (Autorización)	Art. 16. Primer informe periódico al Parlamento y Consejo, antes de 3 años (julio 2006)	Comité de Comunicaciones
Directiva 2002/22 relativa al servicio universal (Servicio Universal)	Art. 15. Primera revisión del alcance del servicio universal antes de 2 años (julio de 2005)	Comité de Comunicaciones
	Art. 36. Primer informe periódico al Parlamento y Consejo, antes de 3 años (julio 2006)	
Directiva 2002/58 relativa al tratamiento a la privacidad (Privacidad)	Art. 18. Primer informe periódico al Parlamento y Consejo, antes de 3 años (julio 2006)	
Recomendación relativa a los mercados (Mercados)	Revisión periódica, de conformidad con el artículo 15 la Directiva Marco	
Decisión 676/2002 relativa al espectro radioeléctrico (espectro radioeléctrico)	Art. 9. La Comisión informará anualmente al Parlamento y al Consejo sobre las actividades desarrollada y medidas adoptadas	Comité del Espectro Radioeléctrico ⁵⁸⁴
Decisión 622/2002 de la Comisión sobre el Grupo de Política el Espectro Radioeléctrico	Art. 1. Se constituye un grupo consultivo sobre política del espectro radioeléctrico	Grupo de Política del Espectro radioeléctrico ⁵⁸⁵

⁵⁸² Implementation of the Regulatory Framework in the Members States website.

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/communications_reports/annualreports/previousyears/index_en.htm, visitado 7/9/2010.

⁵⁸³ COCOM. Communications Committee website

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/implementation_enforcement/comm_committee/index_en.htm, visitado 7/9/2010.

⁵⁸⁴ RSC. Radio Spectrum Committee website

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/committees_working_groups/index_en.htm#rsc, visitado 7/9/2010.

3.3.- La Consulta pública de junio de 2006.

La revisión del Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas se inició con un proceso de consulta al sector, como es habitual. Con tal fin, la Comisión publicó en noviembre de 2005 un documento preparatorio⁵⁸⁶, en el que solicitaba la opinión del sector acerca de los siguientes aspectos genéricos:

- Fortalezas y debilidades del Marco regulador actual.
- Grado de consecución de sus objetivos.
- Impacto
- Aspectos que deberían mejorarse
- Contribución del Marco regulador a los objetivos de Lisboa.

De acuerdo con los documentos de la Comisión, en la Tabla 10.2 hemos resumido los principales aspectos de cada una de las Directivas del paquete de 2002 que la propia Comisión consideró que podían ser objeto de revisión.

Tabla 10.2		
ASPECTOS SOBRE LOS QUE LA COMISIÓN CENTRA EL PROCESO DE CONSULTA DEL MARCO REGULADOR DE LAS TELECOMUNICACIONES		
Disposición	Principales contenidos	Aspecto a analizar
Directiva 2002/77 de la Comisión relativa a la competencia	Libre competencia	
Directiva 2002/21 relativa al marco regulador (Marco)	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades de reglamentación • Consolidación del mercado interior • Empresas con peso significativo en el mercado • Espectro radioeléctrico • Normas técnicas e interoperabilidad • Comités 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos previstos en el artículo 7 de la Directiva marco • Aspectos relacionados con el mercado único • Gestión del espectro • Normas técnicas e interoperabilidad • Aspectos institucionales y comités
Directiva 2002/19 relativa al acceso y a la interconexión (Acceso)	<ul style="list-style-type: none"> • Interconexión • Acceso • Comités 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la competencia y el acceso
Directiva 2002/20 relativa a la autorización (Autorización)	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizaciones • Derechos y deberes de los operadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizaciones y derechos de utilización de recursos escasos
Directiva 2002/22 relativa al servicio universal (Servicio Universal)	<ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones del servicio universal • Obligaciones de servicio público • Líneas alquiladas • Derechos de los usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcance del servicio universal • Líneas alquiladas • Protección del consumidor y derechos de los ciudadanos
Directiva 2002/58 relativa al tratamiento a la privacidad (Privacidad)	<ul style="list-style-type: none"> • Privacidad y seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Privacidad y seguridad
Recomendación relativa a los mercados (Mercados)	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de mercados de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Convergencia y desarrollo tecnológico
Decisión 676/2002 relativa al espectro radioeléctrico (espectro radioeléctrico)		<ul style="list-style-type: none"> • Gestión del espectro

⁵⁸⁵ RSPG. Radio Spectrum Policy Group website <http://rspg.groups.eu.int/>, visitado 7/9/2010.

⁵⁸⁶ European Commission. Call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications including review of the Recommendation on relevant markets. Brussels, 25 November 2005. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult/past/index_en.htm#review, visitado 7/9/2010.

Tal como estaba previsto, la Comisión publicó las contestaciones recibidas del sector⁵⁸⁷.

La Consulta Pública propiamente dicha se inició en junio de 2006 y se materializó en una Comunicación de la Comisión⁵⁸⁸ y dos documentos de trabajo de los servicios de la Comisión asociados^{589 590}. La Comisión abrió así el proceso de Consulta Pública sobre el futuro del Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas, que se desarrollaría hasta el 27 de octubre de 2006. En la Comunicación, la Comisión afirmaba que “las comunicaciones electrónicas siguen representando un éxito para la UE” y resumía el planteamiento afirmando que “el marco regulador vigente ha aportado ventajas considerables, pero hay que reconsiderar algunos de sus ámbitos para no perder eficacia en el próximo decenio”.

Los dos ámbitos principales susceptibles de modificación que planteaba la Comisión eran los siguientes:

- Por un lado, la aplicación a las comunicaciones electrónicas del enfoque político de la Comisión en materia de gestión del espectro radioeléctrico, expuesto en su Comunicación de septiembre de 2005⁵⁹¹. Sobre este enfoque, se hablará en el capítulo siguiente al abordar la política de la gestión del espectro radioeléctrico.
- Por otro, la simplificación del procedimiento de revisión de los mercados que podían ser objeto de regulación ex ante.

Además de los dos ámbitos anteriores, la Comunicación preveía otros cambios destinados a consolidar el mercado único, reforzar los intereses de usuarios y consumidores, mejorar la seguridad y eliminar las disposiciones obsoletas. Estos otros cambios, como se constatará en los siguientes apartados, resultaron ser no tan accesorios, en particular, los que se refería a consolidar el mercado único. Y es que de la Comisión, a este respecto, constataba que “todavía no existe un verdadero mercado interior europeo de las comunicaciones electrónicas y equipos radioeléctricos” y proponía una serie de medidas, entre las que se encontraba llegar a un acuerdo a nivel de la UE sobre enfoques comunes en materia de autorización que permitiesen un despliegue coordinado de los servicios, por ejemplo, en el caso de servicios de comunicación vía satélite. En todo caso, sería cuando la Comisión presentase los resultados de la Consulta Pública, cuando quedarían meridianamente claros los mecanismos deseados por la Comisión para alcanzar esta consolidación del mercado único.

3.4.- Las Propuestas de Reforma de 2007.

En noviembre de 2007, casi un año después del cierre de la Consulta Pública, la Comisión publicaba una Comunicación⁵⁹² para informar sobre los resultados de la revisión y para explicar las principales modificaciones propuestas por la Comisión para el Marco regulador. Tales propuestas pasaron a denominarse “las propuestas de reforma de 2007”. Los detalles de las propuestas legislativas de la

⁵⁸⁷ European Commission. Responses to the Call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications website http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/review/index_en.htm, visitado 7/9/2010.

⁵⁸⁸ COM(2006) 334. Revisión del marco regulador de la UE de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas, 29 de junio de 2006.

⁵⁸⁹ SEC(2006) 816. Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services. Proposed changes. Brussels, 28 June 2006.

⁵⁹⁰ SEC(2006) 817. Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services. Impact assessment. Brussels, 28 June 2006.

⁵⁹¹ COM(2005) 411. Una política del espectro radioeléctrico que mire al futuro para la UE: segundo informe anual. Bruselas, 6 de septiembre de 2005.

⁵⁹² COM(2007)696. Informe sobre el resultado de la revisión del marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de la UE de conformidad con la Directiva 2002/21/CE y Resumen de las propuestas de reforma de 2007. Bruselas, 13 de noviembre de 2007.

Comisión estaban contenidos en tres Comunicaciones y en la correspondiente evaluación de impacto⁵⁹³.

Dos de las Comunicaciones contenían sendas propuestas de modificación de las Directivas específicas de 2002; concretamente una propuesta de modificación de las Directivas Marco/Autorización/Acceso⁵⁹⁴ y una propuesta de modificación de la Directiva de Servicio Universal⁵⁹⁵. La tercera Comunicación⁵⁹⁶, por su parte, contenía una propuesta de Reglamento para la creación de la Autoridad del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas (“European Electronic Communications Market Authority”, EECMA).

La Comisión enumeraba 12 propuestas políticas, que agrupaba en tres grupos, cada uno correspondiente a una Propuesta de Directiva o Reglamento:

- Legislar mejor para conseguir unas comunicaciones electrónicas competitivas, donde incluía la simplificación de la regulación y la nueva legislación sobre espectro radioeléctrico.
 - En las propuestas políticas de simplificación de la regulación, son destacables:
 - La reducción de la lista de mercados relevantes de 18 a 7, que se iba a materializar en diciembre de 2007, tras la revisión de la Recomendación de mercados de 2002 iniciada en junio de 2006.
 - La introducción de la separación funcional como solución complementaria y excepcional para combatir los problemas de competencia persistentes.
 - Respecto de la política del espectro, la reforma estaba encaminada a:
 - Suprimir las restricciones innecesarias al uso del espectro fortaleciendo los principios de neutralidad con respecto a la tecnología y al servicio.
 - Mejorar el acceso al espectro permitiendo un mayor uso de éste sin necesidad de licencia, así como el comercio secundario.
 - Establecer un sistema más coordinado y eficiente para la autorización de sistemas inalámbricos de potencial paneuropeo o cuya dimensión transfronteriza fuese importante.
- Conectar con los ciudadanos, donde se incluyeron las propuestas relativas: (1) a la protección de los consumidores, tales como mejorar la transparencia de la información facilitada por los operadores o permitir que las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) impusiesen unos requisitos mínimos de calidad de los servicios; (2) a la accesibilidad electrónica y (3) al refuerzo de la seguridad de las redes y los servicios, así como la privacidad de los usuarios.

⁵⁹³ SEC(2007) 1472. Impact assessment. Accompanying document to [...]. Brussels, 13 November 2007.

⁵⁹⁴ COM(2007) 697. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas, 13 de noviembre de 2007.

⁵⁹⁵ COM(2007) 698. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores. Bruselas, 13 de noviembre de 2007.

⁵⁹⁶ COM(2007) 699. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas. Bruselas, 13 de noviembre de 2007.

- Llevar a término el mercado único de las comunicaciones electrónicas, donde propuso crear la Autoridad EECMA. Tal Autoridad (1) agruparía a las ANR que se reunían en el marco del Grupo ERG (“European Regulators Group”), cuyo funcionamiento hasta la fecha era calificado por la Comisión como “cooperación poco estructurada”, y (2) constituiría un “sistema más eficiente, de más autoridad y con mayor capacidad de rendición de cuentas”. También en este grupo de propuestas, se incluyó reforzar la independencia y los poderes coercitivos de las ANR.

3.5.- El procedimiento de codecisión.

Con la presentación de las dos Propuestas de Directiva y de la Propuesta de Reglamento por parte de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, se iniciaron sendos procedimientos de codecisión, según lo descrito en el artículo 251 (actual artículo 294) del Tratado.

El primer paso fue la elaboración por parte del Parlamento Europeo del dictamen, que se produce en septiembre de 2008 y que aprobó las propuestas, si bien incorporando 126 enmiendas. La posición del Parlamento Europeo difirió para cada una de las tres Propuestas.

- Respecto de la Propuesta de Directiva que modificaba las Directivas de servicio universal y de privacidad, el Parlamento no propuso cambios sustanciales.
- Respecto de la Propuesta de Directiva que modificaba las Directivas Marco, de autorización y de acceso, la posición del Parlamento fue más crítica. Esta posición se manifestó en dos puntos cruciales:
 - El primero de ellos fue la reforma de la política del espectro, en la que la Comisión abogaba por eliminar restricciones al acceso de los agentes del mercado al espectro. El Rapporteur del Comité de Industria, Investigación y Energía, encargado de elevar el Informe al Pleno, afirmaba que “el espectro, al igual que otros recursos naturales (el sol, el agua, el aire) es un bien público; los mecanismos de mercado, aun constituyendo herramientas efectivas con las que obtener un valor económico óptimo (tanto privado como público) no son capaces por sí solos de servir al interés general ni de proporcionar los bienes públicos esenciales para conseguir una sociedad de la información para todos”. Quedaba clara, de este modo, la posición del Parlamento Europeo a este respecto.
 - El segundo fue la mejora de la coherencia de la reglamentación, para la que la Comisión propuso, además de la creación de la Autoridad EECMA, la ampliación de sus facultades de supervisión de las soluciones propuestas por las ANR. En este caso, el Rapporteur afirmaba que “el equilibrio actual de poder entre la Comisión (‘guardián’ de la definición de los mercados y de la designación de [los operadores con] poder significativo de mercado) y las ANR (responsables de su implementación a nivel local) ha funcionado razonablemente bien”.
- Respecto de la propuesta de reglamento de creación de la Autoridad EECMA, la Rapporteur⁵⁹⁷ del Comité de Industria, Investigación y Energía fue especialmente crítica, pues opinaba que la creación de la Autoridad sólo añadiría burocracia, que contravenía los principios de subsidiariedad y que la absorción de la Agencia Europea de Seguridad ENISA propuesta como parte de la creación de la Autoridad era difícilmente comprensible. Como alternativa, proponía la creación del Organismo Europeo de Reguladores de Telecomunicaciones (“Body of European Regulators in Telecom”, BERT). Este organismo retendría las funciones propuestas

⁵⁹⁷ La eurodiputada española Pilar del Castillo

para la Autoridad EECMA pero sin constituirse en Agencia, y aprovecharía las buenas prácticas del Grupo ERG.

A partir de las Propuestas de reforma y del Dictamen en Primera Lectura del Parlamento Europeo, el Consejo aprobó un acuerdo político en noviembre de 2008, fruto del trabajo de las Presidencias eslovena y francesa durante 2008. Este acuerdo serviría de base para la Posición Común adoptada en febrero de 2009. El acuerdo se aprobó por unanimidad, si bien con la abstención de Suecia, Reino Unido y Holanda:

- Respecto de las propuestas relativas a la gestión del espectro de la Directiva marco, el Consejo las aceptó, pero no así la necesidad de introducir nuevas medidas de armonización en la Directiva autorización.
- Respecto de la Autoridad EECMA, se opuso a su creación y propuso, en su lugar, la creación una nueva entidad denominada Grupo Europeo de Reguladores de Telecomunicación.

Mientras tanto, la Comisión presentó sus Propuestas modificadas en noviembre de 2008, a partir del Dictamen en Primera Lectura del Parlamento Europeo y de los Dictámenes del Consejo Europeo Económico y Social y el Comité de Regiones. Las tres Propuestas modificadas^{598 599 600} no incluían ninguna nota explicatoria, sino directamente la enumeración de enmiendas aceptadas, aceptadas parcialmente o no aceptadas. En lo referente a la Autoridad EECMA, la Comisión afirmaba que “puede aceptar en principio la conveniencia de crear un organismo que se aparta de la Autoridad propuesta inicialmente [...] La Comisión propone crear el Organismo de Reguladores Europeos de Telecomunicación”.

Transmitida la Posición Común al Parlamento Europeo, éste emitió un Dictamen en Segunda Lectura el 6 de mayo de 2009, en el cual:

- Respecto de la política del espectro radioeléctrico, el Rapporteur se reafirmaba en que “los Estados miembros [deben] permanecer principalmente a cargo de la gestión del espectro”.
- Respecto de la creación del Organismo BERT, ya propuesto en el Dictamen en Primera Lectura, se resumían las tareas y la organización del organismo.

La Comisión, finalmente, en julio de 2009, publicó una Comunicación⁶⁰¹ en donde modificaba su propuesta en consonancia con las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria de 6 de mayo de 2009. Tales enmiendas a la Posición Común habían sido negociadas con el Consejo.

⁵⁹⁸ COM(2008) 724. Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas, 6 de noviembre de 2008.

⁵⁹⁹ COM (2008) 723. Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores. Bruselas, 6 de noviembre de 2008.

⁶⁰⁰ COM (2008) 720. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas. Bruselas, 5 de noviembre de 2008.

⁶⁰¹ COM(2009) 420. Dictamen de la Comisión con arreglo al artículo 251, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Tratado CE, sobre las enmiendas del Parlamento Europeo a la Posición Común del Consejo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas por el que se modifica la propuesta de la Comisión con arreglo al apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE. Bruselas, 29 de junio de 2009.

3.6.- La aprobación del Marco regulador modificado y su implementación.

El Nuevo Marco regulador de 2009 quedó finalmente aprobado el 25 de noviembre de 2009 mediante las directivas “Better Regulation” (en adelante, “Legislar mejor”)⁶⁰² y “Citizens’ Rights” (en adelante, “Derechos de los ciudadanos”)⁶⁰³ y el Reglamento de creación del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (“Body of European Regulators for Electronic Communications”, BEREC)⁶⁰⁴. El Marco regulador modificado –que así ha querido denominarlo la Comisión Europea– entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la UE, esto es, el 19 de diciembre de 2009.

Su implementación pasaba principalmente por tres puntos: la transposición de las Directivas a la legislación de los 27 Estados Miembros, la puesta en marcha del organismo BEREC y la revisión.

Respecto del primero, las Directivas establecían que los Estados miembros darían cumplimiento el 25 de mayo de 2011 a más tardar mediante la adopción y publicación de las disposiciones legales necesarias.

Respecto del segundo, como se ha visto en el apartado anterior, el Marco de 2002 había dado a luz al Grupo de Reguladores Europeos (ERG, Decisión 2002/627/CE). En las Propuestas de Reforma de 2007, la Comisión propuso la creación de la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas (EECMA, COM(2007)699), como vía para llevar a término el mercado interior de las comunicaciones electrónicas. Sin embargo, la oposición del Parlamento Europeo y del Consejo dio como resultado que el Marco de 2009 dispusiese la creación del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (BEREC, Reglamento 1211/2009).

El Reglamento de creación entró en vigor a los 20 días de su publicación en el Diario Oficial de la UE. El 28 de enero de 2010, el BEREC quedó establecido y el 31 de mayo de 2010 el Consejo de Ministros aprobó la sede de la Oficina del BEREC en Riga. A principios de 2010, el BEREC sometió a consulta pública su “Work Programme 2010”.

Respecto del tercero de los puntos, el nuevo Marco no modificaba los artículos referentes a la revisión a la que debía someterse. Por tanto, los períodos previstos en el Marco de 2002 le son de aplicación, por lo que el primer informe debería ser remitido al Parlamento Europeo y al Consejo antes de tres años, esto es, antes del final de 2012.

3.7.- Resumen del Marco regulador modificado.

A continuación, resumimos las principales modificaciones que las Directivas “Legislar mejor” y “Derechos de los ciudadanos” introdujeron sobre el Marco regulador de 2002. Al lector interesado se le invita a consultar la versión consolidada del Marco regulador que los servicios de la DG Sociedad de la Información y Medios publicó en 2009, en inglés y sin valor normativo⁶⁰⁵.

⁶⁰² Directiva 2009/140/ del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 337 de 18 de diciembre de 2009, P. 37.

⁶⁰³ Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) no 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores. DO L 337, de 18 de diciembre de 2009. P. 11

⁶⁰⁴ Reglamento (CE) No 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Oficina. DO L 337 de 18 de diciembre de 2009. P. 1

⁶⁰⁵ European Commission, “Regulatory Framework for electronic Communications in the European Union. Situation in December 2009. doi: 10.2759/24096.

Directiva “Legislar mejor”

Como apuntábamos, la Directiva “Legislar mejor” —en los párrafos siguientes, referida simplemente como “la Directiva”— introdujo las modificaciones en las Directivas marco, autorización y acceso.

La Directiva marco establecía un marco armonizado para la regulación. En particular fijaba las misiones de las ANR e instauraba una serie de procedimientos para garantizar la aplicación armonizada de dicho marco en toda la Unión Europea.

El capítulo II, Autoridades nacionales de reglamentación, dibuja la arquitectura institucional del Marco regulador, que había estado basada en el equilibrio entre las ANR y la Comisión. La Directiva incorpora en el artículo 3 el encargo a los Estados miembros de que doten a las ANR de “recursos financieros y humanos adecuados”, lo cual había constituido una preocupación durante el procedimiento de codecisión. Asimismo, incorpora al Organismo BEREC dentro de esta arquitectura institucional, al instar a las ANR a apoyar y a tener muy en cuenta al Organismo BEREC, mientras que obliga a la Comisión a tener en cuenta el dictamen del Organismo BEREC en los procedimientos de notificación con arreglo al artículo 7.

El capítulo III, Misión de las ANR, recoge los principios reguladores, tales como el fomento de la competencia, el desarrollo del mercado interior y la promoción de los intereses de los ciudadanos, así como las atribuciones regulatorias de los Estados miembros, respecto de la gestión de radiofrecuencias o la ubicación de elementos de red. En él, la Directiva incorpora el principio de uso flexible de las bandas de frecuencias disponibles para los servicios de comunicaciones electrónicas, sujeto a restricciones siempre que estén justificadas y siendo que las restricciones vigentes deberán ser revisadas en un plazo de cinco años a partir de mayo de 2011.

La Directiva inserta un nuevo capítulo III *bis*, Seguridad e integridad de las redes y los servicios. En él, se encarga a los Estados miembros que velen por que los operadores adopten las medidas de seguridad e integridad de redes y servicios adecuadas y a la Agencia ENISA que emita dictámenes orientados a armonizar las medidas anteriores, a partir de las notificaciones de las violaciones de seguridad y pérdidas de integridad que le notifiquen las ANR.

Finalmente, el capítulo IV, Disposiciones generales, define los procedimientos básicos de definición y análisis del mercado, así como de normalización y de armonización. En él, la Directiva, al respecto del procedimiento de definición de mercados (artículo 15), describe el papel del BEREC en la publicación de la Recomendación de mercados por parte de la Comisión. Además, inserta un artículo 21 *bis* que encarga a los Estados miembros a notificar el régimen sancionador aplicable a las disposiciones nacionales que desarrollen el Marco modificado.

La Directiva autorización tenía como finalidad la armonización y simplificación de las normas y condiciones de autorización para facilitar la prestación de las comunicaciones electrónicas. Se basaba en el principio de que tal prestación sólo podría someterse a una autorización general. La Directiva, dentro del mantenimiento del principio de sometimiento al régimen de autorización general, introduce una serie de modificaciones para dar cumplimiento a los acuerdos políticos alcanzados durante el procedimiento de codecisión. En particular, la Directiva obliga a los Estados miembros a que la concesión de derechos de uso de frecuencias se haga arreglo a procedimientos que, además de abiertos, transparentes y no discriminatorios, han de ser objetivos y proporcionados, intentando así eliminar trabas innecesarias (artículo 5). Asimismo, extiende el procedimiento que los Estados miembros debían seguir cuando decidían limitar el número de licencias de frecuencias al caso de que decidan prolongar los períodos de licencias ya concedidas (artículo 7). Y añade, dentro de la obligación de suministro de información de los operadores a las ANR, la necesaria para garantizar el uso eficiente del espectro (artículo 11).

Finalmente, la Directiva acceso definía los derechos y las obligaciones de los operadores y de las empresas que desearan interconectarse y/o acceder a sus redes o recursos asociados. Tales

obligaciones debían resultar del análisis del mercado llevado a cabo según lo dispuesto por la Directiva marco. Tales obligaciones estaban contenidas en el capítulo III, Obligaciones impuestas a los operadores y procedimientos de revisión del mercado, y eran las obligaciones de transparencia, la de no discriminación, la de separación de cuentas, las relativas al acceso a recursos, y las de control de precios y contabilidad de costes (artículos. 9 a 13). Básicamente, la Directiva añade la obligación (artículo 13 bis) de separación funcional, cuando las existentes no hubiesen bastado para conseguir competencia efectiva. Y detalla el procedimiento y el contenido de la propuesta a presentar por parte de la ANR a la Comisión. En lo relativo a las obligaciones relativas al acceso a recursos (artículo 12), es interesante hacer notar cómo la Directiva reflejó el debate sobre el despliegue de redes de nueva generación, que en el capítulo siguiente abordaremos. Y es que la Directiva establece que el estudio sobre la conveniencia de imponer tales obligaciones tendrá en cuenta, adicionalmente a lo considerado en la Directiva de 2002, (1) en lo relativo a la inversión inicial del propietario de los recursos, si se han realizado inversiones públicas, y (2) en lo relativo a la competencia a largo plazo, el prestar “especial atención a la competencia económicamente eficiente basada en las infraestructuras”.

Directiva “Derechos de los ciudadanos”

Por otro lado, la Directiva “Derechos de los ciudadanos” —en los párrafos siguientes, referida simplemente como “la Directiva”— básicamente introdujo modificaciones en las Directivas sobre servicio universal y en la Directiva sobre Privacidad.

La Directiva servicio universal tiene por objeto el “garantizar la existencia de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, de buena calidad, en toda la Comunidad a través de una competencia y una libertad de elección reales, y tratar las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado” (artículo 1).

En el capítulo II, Obligaciones de servicio universal, la Directiva enumera tales obligaciones, a saber, el suministro de acceso desde una ubicación fija y prestación de servicios telefónicos (artículo 4), los servicios de información sobre números de abonados y guías (artículo 5), los teléfonos públicos de pago (artículo 6), las medidas para usuarios con discapacidad (artículo 7) y la asequibilidad de la tarificación (artículo 9). Asimismo, establece las competencias de las ANR en materia de control de gastos (artículo 10), calidad de servicio (artículo 11), cálculo de costes (artículo 12) y financiación (artículo 13), que prácticamente resultaron inalteradas con la revisión del Marco. El artículo 15 establece el procedimiento de revisión del alcance del servicio universal.

En el capítulo III, Controles reguladores, resultó reducido considerablemente, al entenderse que todas las obligaciones sobre operadores, aun poseyendo poder significativo de mercado, debían dejar de ser impuestas directamente en las Directivas y pasar a ser impuestas por las ANR según el procedimiento general de revisión de mercados de la Directiva marco.

El capítulo IV, Derechos e intereses de los usuarios finales, fue la parte de la Directiva que más amplió su contenido con la revisión del Marco. Así ocurrió con el contenido mínimo de los contratos de alta del servicio de conexión a la red de telefonía pública (artículo 20), con la publicación de información comparable sobre precios por parte de las empresas y por terceros en aras a la transparencia (artículo 21), con la publicación de información sobre calidad de servicio (artículo 22) —que se amplió dotando a las ANR de capacidad de fijación de requisitos mínimos de calidad—, con los servicios de emergencia (artículo 26) —que pasó a obligar incondicionalmente a proporcionar información relativa a la ubicación de las personas— y con el cambio de operador (artículo 30) —que redujo a un día laborable el plazo máximo de transferencia de número entre operadores—.

Por su parte, la Directiva sobre privacidad tiene como objetivo “garantizar un nivel equivalente de protección [...] del derecho a la intimidad y la confidencialidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas, así como la libre circulación de tales datos y de los equipos y servicios de comunicaciones electrónicas en la Comunidad” (artículo 1).

Recuérdese que la legislación general sobre protección de datos personales ya estaba armonizada a través de la Directiva 95/46/CE.

La Directiva no se encuentra estructurada en capítulos, sino que aborda en forma de artículos los aspectos pertinentes de seguridad y confidencialidad: la seguridad del tratamiento de los datos (artículo 4), al respecto de la cual la Directiva introduce un procedimiento de notificación de violación de los datos personales a nivel nacional y con el encargo a la agencia ENISA para velar por la coherencia en la aplicación de las medidas de seguridad; el tratamiento de los datos de tráfico (artículo 6); la facturación desglosada (artículo 7); la identificación de la línea de origen y de la línea conectada (artículo 8); el tratamiento de los datos de localización (artículo 9); y las comunicaciones no solicitadas (artículo 13), al respecto de la cual la Directiva refuerza la protección de los usuarios afectados por las mismas, al prever sanciones ante la negligencia de los proveedores.

3.8.- La revisión de la Recomendación de mercados

Otro aspecto fundamental del proceso de revisión del Marco regulador es el relativo a la revisión de la Recomendación de mercados.

Como hemos comentado en el Capítulo anterior, como parte del Marco regulador de 2002, la Comisión adoptó una Recomendación⁶⁰⁶ relativa a los mercados de referencia que deberían ser tomados en consideración por los Estados miembros. De acuerdo con el artículo 15 de la Directiva marco, el alcance de esta Recomendación debía ser revisado periódicamente.

Con ese propósito la Comisión publicó en febrero de 2006 una Comunicación⁶⁰⁷ relativa al proceso de revisión de los Mercados a la que acompañaba un voluminoso anexo⁶⁰⁸ en el que se resumía la situación de cada uno de los mercados de referencia en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea. La Comunicación consistía en una “call for input”, con el objeto de tener puntos de vista a la hora de elaborar el borrador de Recomendación revisada.

En junio de 2006, la Comisión lanzó el proceso de Consulta Pública, que se cerró en octubre de ese mismo año. La Comisión sometía a consulta un documento de trabajo⁶⁰⁹, que contenía el borrador de Recomendación y que presentaba de forma argumentada la nueva relación de mercados relevantes. Esta nueva relación reducía el número de mercados respecto de la relación de la Recomendación de 2003 y, como ya hemos visto, se incorporaría como un elemento de las Propuestas de Reforma de 2007. Lo que aún no tenía claro la Comisión en este momento, era cómo abordar la regulación, si fuese necesaria, de las redes que vinieron a denominarse Redes de Acceso de Nueva Generación (NGA, “New Generation Access Networks”). Aunque en principio, la Comisión relegaba este tema a futuras revisiones de la Recomendación, tuvo que abordar ex profeso en 2008 este tema, como veremos en el próximo capítulo, mediante una Recomendación específica.

⁶⁰⁶ Recomendación 2003/311 de la Comisión de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 114. 8 de Mayo de 2003. P.45.

⁶⁰⁷ COM(2006) 28. Comunicación sobre las revisiones de los mercados con arreglo al marco regulador de la UE - Consolidación del mercado interior de las comunicaciones electrónicas. Bruselas 6 de febrero 2006.

⁶⁰⁸ SEC(2006) 86. Annexes accompanying the Communication COM(2006) 28 on Market Reviews under the EU Regulatory Framework - Consolidating the internal market for electronic communications. Brussels, 6 February 2006.

⁶⁰⁹ SEC(2006) 837. PUBLIC CONSULTATION ON A DRAFT COMMISSION RECOMMENDATION On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (Second edition). Brussels, 28 June 2006

En diciembre de 2007, la Comisión aprobó la Recomendación relativa a los Mercados relevantes⁶¹⁰, acompañada de una nota explicatoria⁶¹¹, consistente en la versión actualizada del documento de trabajo que había sometido a Consulta Pública. En relación a cómo abordar la regulación de las redes NGA, la Comisión había avanzado en la comprensión del problema, pero para nada había dado con una propuesta de solución. Y en relación con la revisión periódica de la Recomendación, continuó quedando sujeta al artículo 15 de la Directiva marco modificada.

3.9.- Reglamento sobre la itinerancia internacional – *roaming*

El interés de la Comisión Europea por los asuntos relacionados con el *roaming* es ya antiguo y se remonta a principios del año 2000 como seguramente conocerá el lector. La DG de la Competencia en sus actividades de vigilancia *anti-trust* ha venido siguiendo insistentemente la evolución de este servicio⁶¹².

A principios de 2000 la Comisión lanzó un proceso de consulta en relación con los servicios de *roaming*, cuyos resultados hizo públicos a finales de ese mismo año⁶¹³.

De este asunto y de los precios elevados en los servicios de *roaming* continuó hablándose hasta que en 2006 la Comisión no tuvo más remedio que hacerse eco del malestar de los usuarios y puso de manifiesto la situación haciendo públicas en la red⁶¹⁴ las informaciones de los precios cobrados por los diferentes operadores.

Simultáneamente, la Comisión lanzó una serie de consultas públicas orientadas a la aprobación de un Reglamento europeo con objeto de regular las tarifas de este servicio.

Habrà que recordar que el mercado al por mayor de la itinerancia internacional fue uno de los mercados de referencia incluidos por la Comisión en la lista de los dieciocho que sugirió a los Estados miembros en su Recomendación de 2003⁶¹⁵, concretamente el decimoséptimo: *17.- El mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil*. No obstante la propuesta de la Comisión iba mucho más allá dado que trataba abordar la regulación del mercado minorista de este servicio, lo que de ninguna manera estaba previsto.

La primera consulta tuvo lugar en febrero de 2006. A raíz de la misma, la Comisión publicó un documento⁶¹⁶ en el que recogía los resultados de las opiniones recibidas y proponía una solución consistente en la futura adopción por el Parlamento y el Consejo de un Reglamento que zanjara

⁶¹⁰ Recomendación de la Comisión de 17 de diciembre de 2007 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas [notificada C(2007)5406]. DO L 344 de 28 de diciembre de 2007. P. 65.

⁶¹¹ SEC(2007)1483. Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition). Brussels, xxx.

⁶¹² Sector Inquiries. Roaming <http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/archive/inquiries/roaming/index.html>, visitado 7/9/2010.

⁶¹³ European Commission. DG Competition. Working document on the initial Finding of the sector inquiry into mobile Roaming charges. 13 December 2000. http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/archive/inquiries/roaming/working_document_on_initial_results.pdf, visitado 7/9/2010.

⁶¹⁴ European Commission. International Roaming tariffs: http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/index_en.htm, visitado 7/9/2010.

⁶¹⁵ Recomendación de la Comisión de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 114. 8 de Mayo de 2003. P.45.

⁶¹⁶ Second phase of consultation on a proposal for Regulation on mobile roaming services in the single market. Brussels 2 April 2007. http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/regulation/archives/2nd_phase/index_en.htm, visitado 7/9/2010.

definitivamente la cuestión, para lo cual pedía nuevamente la opinión al sector. La Comisión venía a proponer que se equiparasen las tarifas de servicios de *roaming* a las de las llamadas nacionales e internacionales.

La propuesta de la Comisión de adoptar un Reglamento emuló el procedimiento utilizado para ordenar la desagregación del bucle local. La Comisión argumentaba que existía suficiente base jurídica para hacerlo, dado que se trataba de una medida orientada al desarrollo del mercado interior, prevista en el artículo 14 (actual artículo 26) del Tratado a través de lo establecido en el artículo 95 (actual artículo 114) del mismo.

En esta ocasión, la Comisión se enfrentó a los operadores, que veían peligrar una parte substancial de su negocio y a algunas ANR, que lo consideran una intromisión en sus competencias. Pero, por supuesto, la Comisión contaba con el beneplácito de los usuarios; como no podía ser menos.

En julio de 2006 la Comisión adoptó la Propuesta de Reglamento⁶¹⁷, acompañada de su correspondiente Evaluación de Impacto⁶¹⁸, que hizo llegar al Parlamento y al Consejo para su discusión y posterior aprobación, siguiendo el procedimiento de Codecisión asociado.

El Reglamento⁶¹⁹ fue publicado en el Diario Oficial en junio de 2007. En él, se establecía, por un lado, una tarifa media máxima al por mayor que un operador de una red visitada podría aplicar al de una red origen; por otro, se establecía una tarifa al por menor, denominada Eurotarifa, que ninguna llamada itinerante podría superar. Tales tarifas máximas serían aplicables a partir del 30 de agosto de 2007, con reducciones adicionales en el plazo de un año y de dos.

El propio Reglamento establecía que expiraría el 30 de junio de 2010, si bien encargaba a la Comisión revisar el funcionamiento del Reglamento e informar al Parlamento Europeo y al Consejo antes del 30 de diciembre de 2008. Más específicamente, adelantaba dónde debía la Comisión centrarse en tal revisión. Y es que, además de seguir la evolución de las tarifas de servicios de comunicación de voz, debía seguir la de las tarifas de servicios de datos “incluidos los SMS y MMS y, si procede, adjuntar recomendaciones acerca de la necesidad de regular dichos servicios”. Finalmente, debía evaluar si sería necesario “prorrogar la vigencia del presente Reglamento”. De modo que la Comisión mostraba sus cartas al respecto de lo que podríamos llamar la segunda batalla del *roaming*.

Y tal como estaban previstas las cosas, la Comisión preparó la revisión del Reglamento a través, entre otros, de los informes de evaluación comparativa elaborados por el Grupo ERG. Así las cosas, la Comisión lanzó una Consulta Pública en mayo de 2008, al tiempo que hacía público un estudio sobre los servicios de datos en itinerancia que se publicó en junio de 2008. En septiembre de 2008 la Comisión publicó una Comunicación⁶²⁰ en la que deba cuenta del resultado de la Consulta, al tiempo que publicó la Propuesta de Reglamento⁶²¹ para modificar el de 2007, al que adjuntó su correspondiente Evaluación de Impacto⁶²². En la Comunicación, la Comisión constataba el amplio apoyo que había recibido para sus tres objetivos: la prórroga de la regulación del segmento vocal más

⁶¹⁷ COM(2006) 382. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on roaming on public mobile networks within the Community and amending Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services. Brussels xxx

⁶¹⁸ SEC(2006) 926. Evaluación de impacto de las opciones políticas en relación con una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad – Resumen. Bruselas, 12 de junio de 2006.

⁶¹⁹ Reglamento (CE) No 717/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2007 relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y por el que se modifica la Directiva 2002/21/CE. DO L 171 de 20 de junio de 2007. P. 32.

⁶²⁰ COM(2008) 579. Comunicación sobre el resultado de la revisión del funcionamiento del Reglamento (CE) n° 717/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y por el que se modifica la Directiva 2002/21/CE. Bruselas, 23 de septiembre de 2008.

⁶²¹ COM(2008) 580. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 717/2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad, y la Directiva 2002/21/CE, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Bruselas, 23 de septiembre de 2008.

⁶²² SEC(2008) 2490. Resumen de la evaluación de impacto. Bruselas, 23 de septiembre de 2008.

allá de 2010; la regulación de los SMS en itinerancia, en especial al por mayor; y la regulación de los servicios itinerantes de datos. Las propuestas de la Comisión para cada uno de estos objetivos consistían en: prorrogar la regulación del servicio vocal hasta 2013, con reducción progresiva de las tarifas máximas al por mayor y al por menor; la regulación de los SMS en itinerancia, a los niveles mayorista y minorista; e introducir un mecanismo de salvaguarda a nivel mayorista para combatir las facturas exorbitantes del servicio itinerante de datos, así como una tarifa media máxima al por mayor.

El Reglamento⁶²³ que modificaba el de 2007 fue publicado en el Diario Oficial en junio de 2009 y recogía las propuestas de la Comisión. En esta ocasión, el Reglamento quedaba prorrogado dos años y el proceso de revisión, que la Comisión debería acometer antes de junio de 2011, dejaba abierta la posibilidad de que, como consecuencia de la revisión, pudieran utilizarse otros métodos reguladores, además de la regulación de los precios. Y es que la Comisión, siendo éste el único ámbito en el que actúa como Autoridad de Reglamentación, parece querer dar ejemplo de contundencia a las ANR.

3.10.- La revisión del alcance del Servicio Universal.

Este proceso de revisión se ha venido llevando a cabo en virtud de lo dispuesto en la Directiva de Servicio Universal, si bien en la última etapa el ámbito de debate se ha ampliado, como se ve más abajo.

Efectivamente, en el artículo 15 de la Directiva 2002/22 relativa al Servicio Universal se indicaba que la Comisión debía proceder periódicamente a la revisión del alcance del servicio universal y se le pedía que llevara a cabo el primero de ellos en el plazo de dos años a partir de la fecha de aplicación de la Directiva que fue el 25 de Julio de 2003.

De acuerdo con lo anterior, en mayo de 2005 la Comisión inició el proceso de revisión, para lo cual publicó una Comunicación⁶²⁴ con la que iniciaba un proceso de consulta al sector. La Comunicación estaba acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión⁶²⁵ que completaba su contenido.

Tras un amplio análisis de la situación la Comisión en su Comunicación planteaba las siguientes preguntas:

“Se invita a la presentación de observaciones acerca de las siguientes cuestiones a largo plazo entre otras:

- a) Teniendo en cuenta los avances tecnológicos ya realizados o previstos, ¿debería establecerse en el futuro una distinción entre el acceso a las infraestructuras y la prestación de servicios, al objeto de que el servicio universal se concentre exclusivamente en el primero, alegando que la prestación competitiva de servicios (por ejemplo, telefonía basada en voz sobre IP) garantizará su disponibilidad y asequibilidad?*
- b) Habida cuenta de que los consumidores hacen un uso cada vez mayor de los servicios de comunicaciones en condiciones de movilidad, ¿es conveniente que el servicio universal siga contemplando el acceso desde una ubicación fija o debería incluir al acceso desde cualquier ubicación (incluso en situaciones de desplazamiento)?*
- c) A medida que crece el acceso asequible a las comunicaciones móviles, se reduce la demanda de teléfonos públicos de pago. ¿Sigue siendo pertinente la inclusión de*

⁶²³ Reglamento (CE) No 544/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por el que se modifican el Reglamento (CE) no 717/2007 relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 167 de 29 de junio de 2009. P. 12.

⁶²⁴ COM(2005) 203 On the Review of the Scope of Universal Service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC.

⁶²⁵ SEC(2005) 660. Review of the Scope of Universal Service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC.

disposiciones relativas a dichos teléfonos, tal y como están concebidas en la actualidad, dentro del alcance del servicio universal?

- d) *Teniendo en cuenta que en muchos países los servicios de información sobre números de abonados se prestan ya en un entorno competitivo, ¿hasta cuándo será preciso que las guías telefónicas y los servicios en cuestión estén contemplados dentro del alcance del servicio universal?*
- e) *Habida cuenta de la complejidad que genera la continua evolución del entorno de las comunicaciones, a la que se ha hecho referencia, y considerando los retos a los que ya se enfrenta hoy día la prestación del servicio universal, cabe prever que los servicios avanzados reporten beneficios a los usuarios con discapacidad, pero también les planteen nuevas dificultades. ¿Debería avanzarse aún más en la armonización a escala de la UE de las medidas especiales destinadas a dichos usuarios en el contexto de la prestación del servicio universal?*”

Y en lo relativo a su financiación la Comisión planteaba lo siguiente:

- a) *¿Es apropiado un régimen de financiación del servicio universal para conseguir el objetivo de la inclusión social en un entorno de comunicaciones competitivo?*
- b) *¿Es la financiación con cargo a los impuestos generales una vía alternativa?*

La Comisión recibió numerosas opiniones⁶²⁶ de diversos agentes económicos y sociales, como suele ser habitual en este tipo de procesos. Así pues en abril de 2006 la Comisión publicó otra Comunicación⁶²⁷ en la que se resumía el resultado de la consulta mencionada.

De acuerdo con las respuestas recibidas, la Comisión concluyó diciendo que:

“ningún nuevo elemento conduce a poner en tela de juicio la conclusión de que ni las comunicaciones móviles ni la banda ancha cumplen las condiciones que la Directiva de Servicio Universal impone para su inclusión en dicho servicio”

En el caso de los servicios móviles, se determinó que el carácter abierto y competitivo de los mercados permitía el acceso asequible y generalizado de los consumidores. En el de la banda ancha, la proporción global de la población de la UE que utilizaba la banda ancha fija no indicaba que la mayoría de los consumidores la usara, por lo que no podía decirse todavía que resultaba necesaria para la participación normal en la sociedad, implicando exclusión social la falta de acceso a la misma.

Así pues, la Comisión se ratificó en las conclusiones preliminares expuestas en la Comunicación de mayo de 2005. Sin embargo, reconoció que la revisión había tenido un alcance demasiado limitado, lo cual atribuyó a tenerse que haber ajustado a lo establecido en el artículo 15, pero que las cuestiones de más largo plazo serían debatidas dentro de la revisión general del Marco regulador prevista para 2006.

La Segunda Revisión se inició con la Comunicación de la Comisión⁶²⁸ publicada en septiembre de 2008. En ella se invitaba a todas las partes interesadas a expresar su opinión a lo largo de 2009. La Comunicación planteaba dos objetivos:

⁶²⁶ List of comments on the Communication "On the Review of the Scope of Universal Service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC", COM(2005)203, submitted in response to the public consultation. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/past/index_en.htm#universal_service, visitado 7/9/2010.

⁶²⁷ COM(2006) 163. Informe sobre el resultado de la revisión del alcance del servicio universal de conformidad con el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2002/22/CE. Bruselas 7 de abril de 2006

⁶²⁸ COM(2008) 572. Segunda revisión periódica del alcance del servicio universal en las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE. Bruselas, 25 de septiembre de 2008.

- Llevar a cabo la segunda revisión periódica del alcance del servicio universal.
- Reflexionar de manera genérica sobre el papel del servicio universal como instrumento para abordar retos más amplios a nivel europeo, en particular, garantizar el acceso a la banda ancha.

Respecto del primer objetivo, la Comisión continuaba concluyendo que las comunicaciones móviles no cumplían las condiciones para ser incluidas en las obligaciones del Servicio Universal. En el caso de la banda ancha, la cobertura de las redes era ya muy elevada, estando disponible, en promedio, para un 90% de la población de la UE; y la adopción del acceso a banda ancha estaba acercándose al umbral de uso por la mayoría de los consumidores, siendo que el 36% de los hogares usan Internet en banda ancha. Por ello, recomendaba mantener el seguimiento de la situación.

Respecto del segundo objetivo, la Comisión planteó la cuestión de si el servicio universal constituía una herramienta adecuada para favorecer el desarrollo de la banda ancha y, en tal caso, cuándo y cómo recurrir a él o si, por el contrario, resultarían más eficientes otros instrumentos de la política comunitaria y, en ese caso, cuáles. Como ejemplo ilustrador de qué grado de complejidad implicaba esta cuestión, léase con detenimiento las cuestiones siguientes:

“¿Cómo podrían encajarse unas obligaciones de Servicio Universal ampliadas en una política general encaminada a garantizar que se haga realidad la «banda ancha para todos» y que incluya un marco regulador que estimule la prestación competitiva de servicios ampliamente disponibles, la aplicación de fondos estructurales, los sistemas regionales de red de fibra de acceso abierto y las medidas de estímulo de la demanda, tales como las subvenciones para la adquisición de equipos de abonado, la formación o la sensibilización? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del uso del mecanismo de servicio universal en comparación con otros instrumentos para la aplicación de una política de «banda ancha para todos»? ¿Cuál sería la repercusión probable sobre las partes interesadas, la inclusión social y territorial, el empleo, la competencia, la inversión, la innovación y la competitividad?”

No fue hasta marzo de 2010 cuando la Comisión abrió la Consulta Pública⁶²⁹ anunciada en la Comunicación de 2008. En el cuestionario asociado a la Consulta Pública, el segundo de los objetivos se refuerza, dado el compromiso del Consejo de Competitividad de marzo de 2009 para conseguir cobertura 100% de banda ancha entre 2010 y 2013. La Comisión cerró la Consulta Pública el 7 de junio de 2010 y anunció que publicaría una Comunicación resumiendo los principales puntos del debate y, en su caso, proponiendo las propuestas legislativas necesarias para actualizar la Directiva de Servicio Universal.

4.- EL MARCO REGULADOR DE LOS SERVICIOS AUDIOVISUALES.

Aunque este libro no pretende analizar en profundidad la Política Audiovisual de la Unión Europea⁶³⁰ consideramos necesario comentar algunos de sus aspectos en particular aquellos que se refieren a su convergencia con la Política de Comunicaciones electrónicas. Para seguir mejor el contenido de este apartado recomendamos al lector repasar lo dicho en el apartado 3 del Capítulo 2 de este libro en relación con la Convergencia.

⁶²⁹ Consultation on universal service principles in e-communications:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/universal_service_2010/index_en.htm, visitado 7/9/2010.

⁶³⁰ European Commission. Audiovisual and media Policies: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/index_en.htm, visitado 7/9/2010.

4.1.- Marco de Referencia

El interés de la convergencia de la Política Audiovisual con la Política de Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea fue asunto que surgió ya en 1997 en vísperas de la entrada en vigor de la plena competencia, como hemos resumido en el Capítulo 7 de este libro.

En ese contexto, la Comisión publicó en 1999 una Comunicación⁶³¹ que contenía los principios de lo que iba a ser de su Política Audiovisual en el futuro. En este documento, la Comisión hacía referencia al proceso incipiente de convergencia y aceptaba el principio de marcos reglamentario independientes para las infraestructuras y para los contenidos, como se había concluido tras las consultas derivadas del Libro Verde de la Convergencia de 1997⁶³².

Por lo que se refiere a convergencia de las infraestructuras, el asunto quedó definitivamente zanjado tanto en las Directivas del paquete de 1998 como en las de la revisión de la política de las Comunicaciones electrónicas de 2002.

Por lo que se refiere a la convergencia de los contenidos, en cambio, la Comisión ha venido refiriéndose a este asunto de manera continuada.

En 2003 la Comisión hizo público un nuevo documento⁶³³ en el que resumía el futuro de la política reguladora en el sector audiovisual y en el que nuevamente hacía referencia a la convergencia.

Finalmente, en la iniciativa i2010, la Comisión hacía una nueva referencia a la convergencia en los siguientes términos:

“Crear un marco coherente para el mercado interior de los servicios de la sociedad de la información y los medios de comunicación”

Y una de las actuaciones propuestas consistiría en:

“modernizar el marco jurídico de los servicios audiovisuales, comenzando en 2005 con una propuesta de la Comisión para la revisión de la Directiva de televisión sin fronteras”

Conviene, pues, analizar la situación de la modernización del marco jurídico que proponía la Comisión, analizando brevemente la evolución de la Directiva de televisión sin fronteras.

4.2.- La propuesta de nueva Directiva sobre Servicios de Medios Audiovisuales. Evolución de la Directiva Televisión sin fronteras.

Cuando los medios técnicos para la difusión de televisión, en particular el cable y el satélite, permitieron que estas emisiones superaran las fronteras de los países la Comunidad Europea, el Consejo tuvo que adoptar la Directiva 89/552⁶³⁴ por la que se ordenaba a los Estados miembros que se abstuvieran de obstaculizar la retransmisión en sus territorios de emisiones procedentes de otros Estados miembros. El fundamento jurídico de esta Directiva era el derecho de libre circulación de los servicios incluido en el Tratado. A esta Directiva se la comenzó a denominar Directiva de televisión sin fronteras por motivos obvios, aunque su objetivo era de mucha mayor amplitud.

⁶³¹ COM(1999) 657 Principles and guidelines for the Community’s audiovisual policy in the digital age. Brussels 14 December 1999.

⁶³² COM(97) 623. Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre las consecuencias de la regulación en la propuesta de la Sociedad de la Información. Bruselas 3 de Diciembre de 1997.

⁶³³ COM(2003) 784. El futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual. Bruselas 15 de diciembre de 2003.

⁶³⁴ Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. DO L 298. 17 de Octubre de 1989. P. 23.

Como estaba previsto, cinco años después de la adopción de la Directiva se procedió a su revisión, que fue larga, hasta que finalmente en 1997 el Parlamento y Consejo adoptaron una nueva Directiva⁶³⁵ de televisión sin fronteras, que modificaba la de 1989. El marco había cambiado, dado que se estaba en puertas de la liberalización de las Telecomunicaciones y del desarrollo de la Sociedad de la Información, lo que quedó obviamente recogido en el preámbulo de la disposición.

No obstante, lo que trató principalmente de puntualizar esta nueva Directiva fueron las relaciones entre los Estados miembros y los denominados “organismos de radiodifusión televisiva” bajo su jurisdicción, mas allá de los problemas específicos de la televisión sin fronteras, que ya habían quedado zanjados en la Directiva de 1989.

La Directiva de 1997 se refería, además, a la limitación de las retransmisiones en exclusividad y a la publicidad televisiva; fue en esa Directiva en donde se prohibió la publicidad televisiva del tabaco y en ella se dicen cosas tan curiosas como no podían introducirse publicidad en la retransmisión de servicios religiosos.

En dicha Directiva se indicaba la obligación de la Comisión de informar cada dos años acerca de la evolución de los aspectos de los que se ocupaba y así lo ha venido haciendo la Comisión. El lector podrá consultar los Informes en la página creada a tal efecto⁶³⁶.

Merece la pena fijar la atención en el informe que la Comisión publicó en 2002⁶³⁷ sobre la aplicación de la Directiva. En él, se sugirió la necesidad de iniciar un proceso de modernización de dicha Directiva de acuerdo con el plan de trabajo que incluía en su Anexo.

Este proceso se enmarcó, que duda cabe, en los objetivos del desarrollo de la Sociedad de la Información, si bien sorprende que en el documento no se mencione ni una sola vez ni la Estrategia de Lisboa y la iniciativa eEurope y solo de pasada la convergencia. Y es que por aquel entonces las responsabilidades de la Política Audiovisual y la Política de la Sociedad de la Información estaban separadas en la Comisión Europea. ¡Ay, la Comisión!

Propuestas, consultas y estudios sucedieron al Informe de la Comisión en lo que vino a llamarse proceso de modernización de la Directiva televisión sin fronteras, hasta que en 2005 la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo su propuesta de Directiva^{638, 639, 640} para modificar, por segunda vez, de la Directiva 89/552. La propuesta había estado cociéndose como televisión sin fronteras pero definitivamente iba a dejar de llamarse así para adoptar pasar a denominarse posiblemente Directiva de “servicios de medios audiovisuales”⁶⁴¹.

Hay que decir que este cambio de denominación no fue casual y que la denominación “servicios de medios audiovisuales” era la que substituiría a la de “emisiones de radiodifusión televisiva”, que venía figurando en la Directiva. Definitivamente los problemas de la televisión sin fronteras habían dejado de serlo.

⁶³⁵ Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. DO L 202. 30 de Julio de 1997. P. 60.

⁶³⁶ Informes de aplicación de la Directiva Televisión sin fronteras.

http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/implementation/reports/index_en.htm, visitado 7/9/2010.

⁶³⁷ COM(2002) 778. Cuarto informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 88/552 de televisión sin fronteras. Bruselas, 6 de enero de 2003.

⁶³⁸ COM(2005) 646. Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 89/552. Bruselas, 13 de Diciembre de 2005

⁶³⁹ SEC(2005) 1625/2 Annex to the proposal of Directive amending Council Directive 89/552

⁶⁴⁰ SEC(2005) 1626/2 Annex to the proposal of Directive amending Council Directive 89/552

⁶⁴¹ Se trata de la traducción al castellano de “audiovisual media services”, que aparece en el texto en inglés.

Contrariamente a lo dicho anteriormente, en este documento aparece ya sin ambages menciones a la nueva iniciativa i2010 y a la convergencia, como no podía ser menos, después de que ambas Políticas, Sociedad de la Información y Medios Audiovisuales, hubiesen sido puestas bajo la responsabilidad del mismo miembro de la Comisión.

Del texto de la propuesta de Directiva conviene destacar la definición dada de los Servicios de medios audiovisuales:

“servicio de medios audiovisuales” un servicio, tal como lo definen los artículos 49 y 50 [actuales 56 y 57] del Tratado, cuya principal finalidad es proporcionar imágenes en movimiento, acompañadas o no de sonido, con objeto de informar, entretener o educar al público en general, a través de redes de comunicaciones electrónicas, tal como las define la letra a) del artículo 2 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento y del Consejo”

Está claro que la futura Directiva de servicios de medios audiovisuales permitiría aplicar los principios básicos de la televisión a todas las nuevas formas de su difusión de la Sociedad de la Información.

De acuerdo con lo anterior habrá que dejar claro cuál es el alcance de la pretendida convergencia. Según la propuesta de Directiva, y el texto de la Directiva finalmente adoptada, los servicios de medios audiovisuales, cualquiera que sea la red por la que se transmitan, continuarían sometidos al régimen jurídico que hasta entonces había regido para la televisión. Así las cosas, la única convergencia que ha permanecido es la relativa a las redes de comunicaciones electrónicas en vigor desde 1998.

El proceso de codecisión se prolongó hasta noviembre de 2007⁶⁴², cuando el Parlamento adoptó la Directiva después de que el Consejo adoptase una Posición Común en mayo de 2007. La nueva Directiva⁶⁴³ entró en vigor el 19 de diciembre de 2007. En febrero de 2010, el Consejo adoptó una versión codificada⁶⁴⁴. Respecto de la denominación, cabe decir que la Directiva adoptó finalmente la de “servicios de comunicación audiovisual”

5.- CONCLUSIONES

En este Capítulo hemos analizado el proceso de revisión del Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas iniciada en 2005 y que culminó a principios de 2010 con la creación del Organismo BEREC.

Como hemos adelantado al inicio de este Capítulo, opinamos que pocos han sido los cambios sustantivos que este proceso de revisión ha introducido en el Marco regulador de las Comunicaciones electrónicas. Asimismo tampoco han sido significativos los resultados de la pretendida convergencia reglamentaria entre la Política de Comunicaciones electrónicas y la Política Audiovisual.

Efectivamente, en el proceso de revisión analizado hemos identificado, por un lado, aspectos encaminados a ajustar la arquitectura institucional del Marco regulador y los procedimientos de definición y análisis de mercado, teniendo en cuenta los años de experiencia acumulados por las ANR y por la Comisión. Estos aspectos no han supuesto un replanteamiento del Marco regulador, si bien han levantado cierta oposición en el Parlamento Europeo en relación con el equilibrio de competencias

⁶⁴² History: AVMSD Co-Decision process: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/codecision/index_en.htm, visitado 7/9/2010.

⁶⁴³ Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. DO L 332 de 18 de diciembre de 2007. P. 27

⁶⁴⁴ DO L 95 de 15 de abril 2010, p. 1

entre la Comisión y los Estados miembros. Por otro lado, hemos identificado aspectos de mayor calado político, tales como la gestión del espectro radioeléctrico y la extensión de la banda ancha, que han sido debatidas con intensidad en el marco de la revisión del Marco regulador y del alcance del Servicio Universal, respectivamente. Entendemos que estos debates no han sido fortuitos, sino que han sido abordados intencionadamente con el fin de fundamentar en el Marco regulador modificado dos líneas de actuación política en las que la Comisión, como veremos en el próximo Capítulo, desarrollará su Política de las Comunicaciones electrónicas, una vez que la Regulación ha quedado sólidamente implantada a lo largo del período 1998-2009.

CAPÍTULO 11

NUEVOS ASPECTOS DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DE 2005



CAPÍTULO 11

NUEVOS ASPECTOS DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DE 2005

1.- INTRODUCCIÓN

En este capítulo abordaremos una serie de aspectos que han ido adquiriendo un peso específico dentro de la Política de las Comunicaciones electrónicas en el segundo lustro de la década del 2000. Nos referimos básicamente a la política del espectro radioeléctrico, por un lado, y a la política de la banda ancha, por otro. Si bien es cierto que, primero, ambos aspectos ya estaban presentes en la política de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea durante el período 2000-2005 –tal como hemos descrito en el capítulo 9– y, segundo, que ambos aspectos fueron abordados durante la revisión del marco regulatorio –tal como hemos descrito en el capítulo 10–, hemos creído conveniente tratarlos de forma monográfica en un capítulo aparte.

En primer lugar, dibujaremos el marco de referencia en el que se inserta cada una de estas políticas.

En segundo lugar, analizaremos la evolución detallada de la política del espectro radioeléctrico, desde la aprobación de la Decisión del Espectro Radioeléctrico de 2002 hasta finales de 2009, al tiempo que identificaremos los vínculos con el proceso de revisión del Marco regulador.

En tercer lugar, analizaremos la evolución de la política de la banda ancha, en particular, el proceso de conformación en una política coherente a partir de iniciativas inicialmente dispersas.

Finalmente, valoraremos la evolución de cada una de estas políticas a la luz de la recién aprobada Agenda Digital.

2.- MARCO DE REFERENCIA

2.1.- Las políticas del espectro radioeléctrico y de banda ancha en la iniciativa i2010

Como hemos detallado en el capítulo anterior, la iniciativa i2010⁶⁴⁵ identificaba como el primero de los tres objetivos para el período 2005-2010 la consecución de un Espacio Único Europeo de la Información. Tal Espacio Único:

- Ofrecerá “comunicaciones de banda ancha asequibles [...]”
- Acelerará “la obtención de dividendos económicos de la convergencia digital a través de [...] Revisar el marco regulador de las comunicaciones electrónicas, definiendo en particular una estrategia para la gestión eficiente del espectro”

Ahora bien, queremos hacer notar que el tercero de tales objetivos hacía referencia a la consecución de una sociedad de la información que sea incluyente. La Comisión decidió adoptar un enfoque integral para afrontar los retos que la convergencia digital planteaba en relación con la inclusión. Y dentro de este enfoque, la Comisión se comprometía a:

⁶⁴⁵ COM(2005) 229. i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo. Bruselas, 1 de junio de 2005.

- Facilitar “orientaciones para ampliar la cobertura geográfica de la banda ancha en las zonas insuficientemente atendidas y revisar el ámbito de aplicación de la Directiva de servicio universal en 2005 y el conjunto de la Directiva en 2006”.

El análisis que llevaremos a cabo en este capítulo confirmará lo que se intuía en la Comunicación sobre la iniciativa i2010, a tenor de lo apuntado en los párrafos anteriores. Tanto la política de la banda ancha como la política del espectro radioeléctrico quedaban en 2005 elevadas a la categoría de instrumentos para plasmar los objetivos estratégicos de la iniciativa i2010. Y es que, de otro modo, la Comisión no se hubiera sentido legitimada para llevar a cabo las acciones desarrolladas por estas dos políticas durante el período que analizaremos en este capítulo. Lo cual no es óbice para afirmar que la Comisión ya tenía entre sus prioridades acometer tales acciones, razón por la cual estamos convencidos de que aparecieron las citadas políticas en la iniciativa i2010.

3.- LA POLÍTICA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

3.1.- La Decisión del Espectro Radioeléctrico de 2002

Como hemos explicado en el capítulo 9, el Marco regulador de 2002 consiguió abarcar la política de la UE en materia del espectro radioeléctrico mediante la aprobación de la Decisión Espectro Radioeléctrico (DER) en marzo de 2002⁶⁴⁶.

La DER establecía procedimientos con objeto de:

- Facilitar el proceso de decisión con respecto a planificación estratégica y la armonización del uso del espectro radioeléctrico en la Comunidad.
- Velar por la aplicación eficaz de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad.
- Garantizar la publicación, rápida y coordinada, de información sobre la atribución, disponibilidad y uso del espectro radioeléctrico en la Comunidad, como por ejemplo los cuadros nacionales de atribución de frecuencias o las tasas y cánones relativos al uso del espectro.
- Velar por la coordinación efectiva de los intereses de la Comunidad en las negociaciones internacionales, como por ejemplo las correspondientes a las Conferencias Mundiales de Radiocomunicación de la UIT.

La DER se basaba en el principio de que, cuando el Parlamento Europeo y el Consejo hubiesen llegado a un acuerdo sobre una política comunitaria en materia de espectro radioeléctrico, se debía recurrir a procedimientos de comitología para la adopción de las medidas técnicas de aplicación que lo acompañasen (considerando 4). Y como contrapartida, cuando fuese necesario adoptar medidas de armonización para la aplicación de políticas comunitarias que fuesen más allá de las medidas técnicas de aplicación, la Comisión presentaría al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta basada en el Tratado (considerando 7).

El procedimiento de comitología se implementó mediante la creación del Comité del espectro radioeléctrico (“Radio Spectrum Committee”, RSC), para asistir a la Comisión. Por su parte, la Comisión creó el Grupo de Política del espectro radioeléctrico (RSPG)⁶⁴⁷. Se trataba de un órgano consultivo sui generis encargado de asistir y asesorar a la Comisión sobre temas de alcance político más amplio que las medidas técnicas habitualmente abordadas por el Comité RSC.

⁶⁴⁶ Decisión n° 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea. DO L 108. 24 de abril de 2002. P. 1.

3.2.- La Revisión de la Política de Espectro Radioeléctrico

La Revisión de la Política de Espectro Radioeléctrico se llevó a cabo según especificaba la DER en su Art. 9: que la Comisión informaría anualmente sobre el grado de aplicación de la Política.

El primer informe anual se publicó a través de una Comunicación en julio de 2004⁶⁴⁸. En ella, la Comisión enumeraba las acciones relacionadas con cada uno de los elementos especificados en la DER desde marzo de 2002. La Comisión entendía que la aplicación de la DER había resultado satisfactoria y planteaba tímidamente una serie de cuestiones relacionadas con la política del espectro que iban a convertirse, como veremos, en leitmotiv en los años siguientes.

El segundo informe anual se publicó en septiembre de 2005⁶⁴⁹. Este segundo informe anual tomaba el encargo que la Comisión se hizo llegar en la iniciativa i2010:

“Revisar el marco regulador de las comunicaciones electrónicas (2006), en particular una estrategia para la gestión eficiente del espectro (2005)”.

Así, enumeraba los objetivos políticos de la Comisión al respecto, que después incluiría en las Propuestas de Reforma de 2007 dentro de la revisión del Marco regulador, a saber:

- Enfoques políticos y reguladores comunes en relación con el acceso al espectro, como base para conseguir un verdadero mercado único de equipos y servicios basados en las radiocomunicaciones. Todo ello, sin afectar a las prerrogativas nacionales existentes.
- Nuevos modelos de gestión del espectro más flexibles, que superasen el modelo tradicional basado en detalladas decisiones administrativas ex ante que había provocado un punto de estrangulamiento ante la evolución de la tecnología y las demandas de los consumidores.

Tales objetivos políticos serían implementados mediante una serie de acciones, entre las que citamos:

- La elaboración de un conjunto común de normas de gestión del espectro que se extendiera más allá de la base comunitaria existente en relación con los equipos.
- Clarificar la aplicación de los principios de neutralidad tecnológica y respecto a los servicios, esto es, que las licencias no estableciese restricciones a la tecnología que utilizar ni al servicio que prestar.
- Introducir mercados de espectro antes del 2010. La Comisión estimaba que, según los estudios que había encargado, tal introducción, si se realizaba de forma coordinada en la UE, podría generar unos beneficios netos de hasta 9000 millones de euros anuales.
- Estudiar la manera de extender el modelo de uso sin necesidad de licencia (modelo de “commons”) a nivel de la UE, de modo que las autorizaciones individuales o licencias deberían constituir la excepción y no la regla, para lo cual la Comisión cuestionaba que la protección frente a interferencias continuase justificando la concesión de licencias.
- La preparación de las Conferencias Regional (RRC-06) y Mundial (WRC-07) de Radiocomunicaciones.

⁶⁴⁷ Decisión 2002/622/CE de la Comisión, de 26 de julio de 2002, por la que se crea un Grupo de política del espectro radioeléctrico. DO L 198. 27 de julio de 2002. P. 49.

⁶⁴⁸ COM(2004) 507. Primer informe anual sobre la política del espectro radioeléctrico en la Unión Europea; Grado de aplicación y perspectivas. Bruselas, 20 de julio de 2004.

⁶⁴⁹ COM(2005) 411. Una política del espectro radioeléctrico que mire al futuro para la Unión Europea: Segundo informe anual. Bruselas, 6 de septiembre de 2005.

3.3.- El enfoque de mercado

Al mismo tiempo que publicaba el segundo informe anual, la Comisión dedicaba una Comunicación⁶⁵⁰ al enfoque de mercado (“market-based approach”) para la gestión del espectro radioeléctrico. En ella, la Comisión propuso poner en práctica a nivel de la UE, con el horizonte temporal del 2010, la posibilidad de comercializar derechos individuales de utilización de frecuencias. Para ello, identificó como bandas de frecuencia candidatas a incorporar mecanismos de mercado de espectro las de comunicaciones móviles y fijas inalámbricas y las de teledifusión/radiodifusión, todas ellas terrenales. Y apuntaba a la neutralidad tecnológica y de los servicios como principio de atribución de las frecuencias en estas bandas.

Este enfoque de introducción armonizada del mecanismo de comercialización y de la flexibilidad en la utilización del espectro provocó la toma de posición del Parlamento Europeo y de parte del Consejo en diciembre de 2005:

- El Parlamento Europeo, en su resolución sobre i2010⁶⁵¹, “advierde contra la posibilidad de dejar la política relativa al espectro radioeléctrico en manos de las fuerzas del mercado”.
- Por su parte, en el Consejo de Ministros⁶⁵², “algunas Delegaciones son partidarias de un planteamiento más centrado en el mercado, aunque reconocen que su aplicación tiene limitaciones. Otras Delegaciones han expresado inquietud acerca de la liberalización del espectro [...]”

Cuando este enfoque pasó a formar parte integral de las Propuestas de Reforma de 2007, como hemos visto en el capítulo 10, la cautela del Parlamento Europeo y de parte del Consejo se traduciría en uno de los aspectos principales de disensión durante el proceso de codecisión que aprobó el Marco modificado.

3.4.- El enfoque flexible

Por otra parte, dentro del contexto de la revisión del Marco regulador, y del objetivo a medio plazo (2010) que introdujo la Comunicación sobre el enfoque de mercado, la Comisión publica en febrero de 2007 una Comunicación⁶⁵³ con el enrevesado título de “Sobre un acceso rápido al espectro para los servicios de comunicaciones electrónicas inalámbricas a través de una mayor flexibilidad”.

En el proceso de preparación de esta Comunicación, la Comisión había solicitado al Grupo RSPG en mayo de 2004 la emisión de una opinión sobre cómo abordar una política de espectro coordinada para las plataformas de acceso radio que utilizaban los servicios de comunicaciones electrónicas inalámbricas. Este proyecto se denominó “Wireless Access Platform for Electronic Communications Services” (WAPECS), aunque el Grupo RSPG decidió cambiar el término “Platform” por “Policy”. En 2005 el Grupo RSPG consultó a los Estados miembros y lanzó una Consulta Pública, para finalmente emitir su Opinión Final sobre WAPECS en mayo de 2005⁶⁵⁴.

Bajo la denominación de WAPECS, el Grupo RSPG se referiría a un marco para la provisión de servicios de comunicaciones electrónicas en un conjunto de bandas de frecuencias que serían identificadas y acordadas por los Estado miembros. En virtud de ese marco:

⁶⁵⁰ COM(2005) 400. Un enfoque de mercado para la gestión del espectro radioeléctrico en la Unión Europea. Bruselas, 14 de septiembre de 2005.

⁶⁵¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo. 6 de marzo de 2006.

⁶⁵² Sesión nº 2695 del Consejo Transporte, Telecomunicaciones y Energía. Bruselas, 1 a 5 de diciembre de 2005.

⁶⁵³ COM(2007) 50. Sobre un acceso rápido al espectro para los servicios de comunicaciones electrónicas inalámbricas a través de una mayor flexibilidad. Bruselas, 8 de febrero de 2007.

⁶⁵⁴ RSPG05-102final. Radio Spectrum Policy Group opinión on Wireless Access Policy for Electronic Communications Services (WAPECS) (A more flexible spectrum management approach). November 23, 2005.

1. Se ofrecería un rango de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas sobre el principio de neutralidad de tecnología y de servicio
2. Sujeto a que:
 - a. se estableciesen los requisitos técnicos correspondientes, con el fin de evitar interferencias y de asegurar un uso eficaz y eficiente de espectro
 - b. las condiciones de autorización no distorsionasen la competencia.

En su Opinión Final, el Grupo RSPG elaboró un primer sondeo de qué bandas de frecuencia podrían ser susceptibles de aplicarles el marco WAPECS.

Con el aval del Grupo RSPG, la Comisión propuso que “en relación con el uso de los recursos radioeléctricos por los servicios de comunicaciones electrónicas, la regla sea en adelante un enfoque flexible y no restrictivo, que permita al usuario del espectro elegir servicios y tecnología”.

Anticipándose a los problemas de coordinación y de agravios comparativos, la Comisión afirmaba que “favorecer la eficiencia económica a través de una mayor flexibilidad no entrará en contradicción con las normas del mercado único siempre que los Estados miembros se comprometan a coordinar los regímenes de autorización a escala comunitaria y los agentes de la industria se comprometan a cooperar para lograr la interoperabilidad de los servicios y economías de escala”.

El enfoque flexible que la Comisión postulaba a través de WAPECS se debía concretar mediante una serie de acciones a corto plazo:

- Llevar a cabo un estudio en profundidad, en 2007, con el Comité RSC y con el Comité COMCOM sobre las bandas utilizadas actualmente por los sectores de radiodifusión, comunicaciones móviles y tecnologías de la información con vistas a la implantación total o parcial de flexibilidad.
- Sobre la base del Marco regulador de 2002, elaborar una Recomendación, en 2007, sobre aplicación coherente de condiciones de autorización.
- Revisar la validez de la Directiva sobre el GSM⁶⁵⁵
- Entregar mandatos al ETSI para desarrollo de normas armonizadas adecuadas para los equipos que operasen en las bandas flexibles, con el fin de evitar las interferencias.

De entre las acciones anteriores, merece mención explícita la revisión de la Directiva GSM, que se llevó a cabo en los meses previos a la aprobación final del Marco modificado. Si recordamos, la Directiva sobre el GSM de 1987 establecía la reserva exclusiva de la banda de 900 MHz para su explotación bajo el estándar GSM. Lo que en su momento se consideró requisito indispensable para conseguir las economías de escala que precisaba el sistema paneuropeo de telefonía móvil y que más tarde se citó como uno de los factores del éxito consecuente del sistema GSM en el mundo, ahora se había constituido en un obstáculo. Efectivamente, esta reserva exclusiva impedía, por ejemplo, que esta banda fuese explotada mediante la tecnología más avanzada UMTS, lo cual se había convertido en una demanda por parte del sector de las comunicaciones móviles. Para atender tal demanda y para dar muestra del potencial que podría liberar el enfoque flexible propuesto por WAPECS, la Comisión consiguió eliminar esta traba en dos pasos:

⁶⁵⁵ Directiva 87/372/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1987, relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad. DO L 196. 17 de julio de 1987. P. 85.

- La aprobación por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de una Directiva⁶⁵⁶ en septiembre de 2009, que suprimía la reserva exclusiva de la banda de 900 MHz para GSM de la Directiva de 1987.
- La aprobación de una Decisión⁶⁵⁷ de la Comisión en octubre de 2009, que adoptaba las medidas técnicas para hacer posible la coexistencia del sistema GSM y de otros sistemas en esa banda.

3.5.- El dividendo digital

Es, sin embargo, la transición desde la radiodifusión analógica a la digital la oportunidad –y al mismo tiempo, el desafío – que permitió a la Comisión Europea poner en práctica los principios que el Parlamento Europeo y el Consejo habían sancionado en la DER.

En mayo de 2005, la Comisión publicó una Comunicación⁶⁵⁸ sobre la aceleración de la transición desde la radiodifusión analógica a la digital. Tal comunicación se basó en una Comunicación previa publicada en 2003⁶⁵⁹, en el examen de los planes para el apagón analógico que los Estados miembros habían publicado según se habían comprometido dentro del plan de acción eEuropa y en la opinión del Grupo RPSG que proponía un plazo límite para el apagón analógico. En la Comunicación, la Comisión constataba la falta de coordinación entre los planes estatales de transición hacia la televisión digital y para contrarrestarla, proponía las siguientes medidas:

- Por un lado, considerar distintos aspectos a tener en cuenta, tales como la coordinación de los radiodifusores por parte de los Estados y la estrategia de comunicación a los usuarios.
- Por otro, proponer la fecha de 2012 para el apagón analógico total en la UE, aun siendo que algunos países lo acometerían en 2010.

Dentro del primer punto, además, la Comisión ya apuntó la necesidad de plantear la posibilidad de que el dividendo digital⁶⁶⁰ se destinase a otros usos que no fueran la radiodifusión. Y, consecuentemente, creyó conveniente asistir a las Conferencias Mundial (WRC-07) y Regional (RRC-06) de Radiocomunicaciones con una posición común a favor de mantener la flexibilidad en la atribución de las bandas de frecuencias.

En noviembre de 2007, la Comisión publicó una Comunicación⁶⁶¹ sobre el aprovechamiento pleno de las ventajas del dividendo digital. En ella, la Comisión exponía clara y didácticamente la importancia del dividendo digital y proponía medidas coordinadas a nivel de la UE para garantizar el uso óptimo del dividendo desde una perspectiva social y económica combinada. Tales medidas, como veremos a continuación, constituyeron la puesta en práctica del enfoque político que la Comisión había ido preparando desde la aprobación de la DER y que se había materializado en su propuesta de enfoque flexible de la política WAPECS y en sus Propuestas de Reforma de 2007.

⁶⁵⁶ Directiva 2009/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por la que se modifica la Directiva 87/372/CEE del Consejo relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad. DO L 274. 20 de octubre de 2009. P. 25.

⁶⁵⁷ Decisión 2009/766/CE de la Comisión, de 16 de octubre de 2009, relativa a la armonización de las bandas de frecuencias de 900 MHz y 1 800 MHz para los sistemas terrenales capaces de prestar servicios paneuropeos de comunicaciones electrónicas en la Comunidad. DO L 274. 20 de octubre de 2009. P. 32.

⁶⁵⁸ COM(2005) 204. Communication on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting. Brussels, 24 May 2005.

⁶⁵⁹ COM(2003) 541. Comunicación sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico). Bruselas, 17 de septiembre de 2003.

⁶⁶⁰ La Comisión aún no había adoptado esta denominación y utilizaba otras, tales como “ex analogue TV bands”.

⁶⁶¹ COM(2007) 700. Aprovechar plenamente las ventajas del dividendo digital en Europa: un planteamiento común del uso del espectro liberado por la conversión al sistema digital. Bruselas, 13 de noviembre de 2007.

Y es que la Comisión, en esta Comunicación, identificó los servicios de comunicaciones electrónicas como la categoría más prometedora de las posibles aplicaciones del dividendo digital, en particular: las comunicaciones inalámbricas de banda ancha, los servicios de radiodifusión terrestres adicionales y los servicios multimedia móviles.

Con el fin de planificar de forma coordinada la transición, la Comisión proponía una serie de medidas, entre las cuales destacamos:

- La “limpieza” del espectro del dividendo digital, que permitiese identificar bandas espectrales contiguas para crear “agrupamientos” de servicios, mediante el esfuerzo concertado de todos los Estados miembros.
- Tales agrupamientos deberían basarse en una organización del espectro de “alto nivel” que serviría de base para desarrollar los planes nacionales. Concretamente, el agrupamiento debería basarse en tres subbandas para los tres tipos de redes más comunes:
 - Subbanda para las redes unidireccionales de alta potencia, que debería continuar destinada a la difusión y para la que la Comisión proponía mantener gestión nacional.
 - Subbanda para las redes unidireccionales de baja o media potencia, que debería destinarse para servicios multimedia móviles y para la que proponía combinar la gestión nacional con la coordinación opcional de la UE.
 - Subbanda para las redes bidireccionales de baja potencia, que debería destinarse para los servicios de acceso fijo y móvil de banda ancha y para la que proponía una “armonización comunitaria flexible”

A partir de las respuestas del Consejo y del Parlamento Europeo, la Comisión publicó en octubre de 2009 una Comunicación⁶⁶², donde enumeraba un conjunto de medidas, que clasificó en urgentes y estratégicas.

- Las medidas urgentes estaban contenidas en la Recomendación de la Comisión⁶⁶³ que se adoptó el mismo día de la publicación de la Comunicación. Entendía la Comisión que tales medidas contaban ya con un apoyo considerable y que permitirían alcanzar objetivos políticos inmediatos. Concretamente, tales medidas eran:
 - Confirmación de la fecha objetivo del 1 de enero de 2012 para el apagón analógico.
 - Compromiso para abrir la parte superior del dividendo digital (subbanda 790-862 MHz). Tal apertura se presentaría al Comité RSC según los procedimientos previstos en la DER, de modo que si un Estado miembro decidiera abrir la subbandas a usos nuevos, tendría que ajustarse a las condiciones técnicas de uso armonizadas.
- Las medidas estratégicas requerirían debate y acuerdo con el Parlamento Europeo y el Consejo. La Comisión entendía que estas medidas formarían parte del próximo programa de política del espectro. Tales medidas eran:
 - La adopción de una posición común de cara a WRC-12, de modo que se consiguiese una coordinación transfronteriza más eficaz con los países no pertenecientes a la UE.

⁶⁶² COM(2009) 586. Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico. Bruselas, 28 de octubre de 2009.

⁶⁶³ Recomendación 2009/848/CE de la Comisión, de 28 de octubre de 2009, para facilitar la obtención del dividendo digital en la Unión Europea. DO L 308. 24 de noviembre de 2009. P. 24.

- La liberación de la subbanda 790-862 MHz de los servicios de radiodifusión de alta potencia y su apertura a los servicios de banda ancha inalámbricos para 2015 en la totalidad de los Estados miembros.

4.- LA POLÍTICA DE LA BANDA ANCHA

Como hemos abordado en el Capítulo 9, la preocupación de la Unión Europea por la extensión de la banda ancha se remonta a 2002, momento en el que el Consejo formuló sendos encargos a la Comisión y a los Estados miembros:

- a la Comisión para la elaboración del Plan de Acción eEuropa2005 en 2002 y
- a los Estados miembros para que preparasen sus Estrategias Nacionales de Banda Ancha en 2003.

Como hemos apuntado al inicio de este capítulo, en el período 2005-2010, las actuaciones de la UE en materia de la Banda Ancha han ido aumentando su relevancia política.

4.1.- La Superación de la Brecha Digital Geográfica

La superación de la brecha digital geográfica se convirtió en una prioridad en la iniciativa i2010 dentro del contexto de eInclusion y a ella dedicó la Comisión una Comunicación en marzo de 2006⁶⁶⁴.

En la Comunicación, la Comisión cuantificaba el desequilibrio en la banda ancha entre las zonas urbanas y rurales de los Estados miembros de la UE-15, tanto en términos de cobertura como de velocidad de conexión. En los entonces nuevos Estados miembros, no se disponían aún de datos comparables. La Comisión enumeraba instrumentos que la UE y los Estados miembros tenían a su disposición para resolver el problema de la brecha digital geográfica y se invitaba a los Estados miembros a mostrarse más activos en su uso, así como a poner al día sus estrategias nacionales de banda ancha. Entre los instrumentos utilizables a nivel de la UE, enumeraba los siguientes:

- Aplicar en su integridad el Marco regulador de 2002 a fin de potenciar el acceso abierto y facilitar la competencia en las zonas rurales. En un intento de dotar de vinculación política entre la brecha digital y la política del espectro radioeléctrico, se afirmaba que “en lo que se refiere al espectro, la Comisión colabora con los Estados miembros para armonizar las condiciones técnicas de la utilización en la UE de las aplicaciones de acceso inalámbrico de banda ancha con el propósito de consolidar el mercado único y de fomentar el empleo de tecnologías innovadoras”.
- Potenciar el desarrollo de la intervención pública en las zonas insuficientemente atendidas. Esta intervención pública tomaría la forma de créditos y de subvenciones.
- Orientar desde la Comisión sobre las normas relativas a las ayudas estatales aplicables a los proyectos de banda ancha. Ya lo había estado haciendo en los años anteriores y, como veremos más adelante, en 2009 publicaría una Comunicación que contenía las directrices comunitarias al respecto.
- Organizar una conferencia en la que se reunirían las partes interesadas del sector de las TIC y de mundo rural. Tal conferencia tuvo lugar en Bruselas en mayo de 2007 bajo la denominación de “Bridging the Broadband Gap. Benefits of broadband for rural areas and less

⁶⁶⁴ COM(2006) 129. Superar los desequilibrios en la banda ancha. Bruselas, 20 de marzo de 2006.

developed regions”⁶⁶⁵. La conferencia estuvo auspiciada por las Comisarias de Sociedad de Información y Medios, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Política Regional y de Competencia e incluyó, en el más puro estilo comunitario a la hora de intercambiar buenas prácticas, la concesión de los “2007 European Broadband Projects Awards”, que no obstante su denominación, no tuvo ediciones subsiguientes.

- Poner en marcha una página web dedicada a fomentar el intercambio de mejores prácticas entre las administraciones locales y los proveedores⁶⁶⁶.
- Promover unas políticas que favoreciesen la conectividad para las administraciones públicas, los centros escolares y los centros sanitarios, lo cual crearía una masa crítica de usuarios. En particular, la Comisión se comprometía a tener en cuenta este efecto estimulador en la preparación de su plan de acción sobre administración electrónica, que fue presentado en 2006.

Vemos en esta Comunicación que la banda ancha jugó un papel secundario en la política de la Comisión Europea al inicio del período 2005-2010, que fue el cubierto por la iniciativa i2010. Se trató, fundamentalmente, de una política más alineada con la promoción de la sociedad de la información que con las comunicaciones electrónicas. Este aspecto fue, como veremos más abajo, cambiando a medida que transcurrió dicho período.

4.2.- El Plan Europeo de Recuperación Económica

El Plan Europeo de Recuperación Económica fue propuesto por la Comisión en noviembre de 2008⁶⁶⁷. El contexto de la propuesta del Presidente Barroso era el de la crisis financiera mundial, que por entonces había supuesto la contracción del crédito, la caída del precio de la vivienda y el desplome de los mercados bursátiles en la UE. La preocupación entonces era las previsiones económicas de crecimiento cercano a cero y el peligro de contracción de la economía de la UE en 2009. El riesgo que se identificaba era que la situación siguiese deteriorándose, de modo que la inversión y el consumo se pospusiesen y ello actuase como detonante de un ciclo vicioso de demanda en retroceso, planes de negocio a la baja, menor innovación y recortes de puestos de trabajo⁶⁶⁸.

Pues bien, el Plan Europeo de Recuperación Económica constaba de dos pilares. Un primer pilar consistente en una inyección masiva de poder adquisitivo en la economía con objeto de estimular la demanda y generar confianza. Esta inyección se cifraba en 200.000 millones de euros, lo que constituía un 1,5% del PIB. El segundo pilar buscaba reforzar la competitividad de Europa a largo plazo a través de un programa de inversiones “inteligentes”, entendiendo como tales las destinadas a la eficiencia energética, a las tecnologías limpias y a las infraestructuras de banda ancha e interconexiones energéticas.

Así pues, una parte importante del Plan de Recuperación era la propuesta de impulsar el gasto de la UE en sectores estratégicos definidos, entre los cuales se identificaron las infraestructuras de banda ancha. Entendemos que en este momento la política de la banda ancha adquiere carta de naturaleza dentro de la estrategia de la Comisión. Léase con detenimiento la síntesis de la acción “Internet de alta velocidad para todos” en el Plan de Recuperación:

⁶⁶⁵ A duras penas se mantiene el sitio web de la Conferencia

http://ec.europa.eu/information_society/events/broadband_gap_2007/index_en.htm, visitado 16/6/2010.

⁶⁶⁶ El portal continúa activo en <http://www.broadband-europe.eu/>, visitado 16/6/2010.

⁶⁶⁷ COM(2008) 800. Un Plan Europeo de Recuperación Económica. Bruselas, 26 de noviembre de 2008.

⁶⁶⁸ En la primavera de 2010, cuando se acometió la redacción de este capítulo, la crisis se había extendido y había afectado a las cuentas públicas de los Estados miembros, lo que les obligó a acometer planes drásticos de reducción de gasto y de inversión públicos.

“Las conexiones de alta velocidad a internet fomentan la rápida difusión de la tecnología lo que a su vez genera una demanda de productos y servicios innovadores. Para Europa es tan importante dotarse de esta infraestructura moderna como lo fue la construcción del ferrocarril en el siglo XIX. Para impulsar el liderazgo europeo en el ámbito de las comunicaciones fijas e inalámbricas y acelerar el desarrollo de servicios con gran valor añadido, la Comisión y los Estados miembros deberían trabajar con los interesados para desarrollar una estrategia de banda ancha destinada a acelerar la mejora y extensión de las redes. Esta estrategia contará con el apoyo de fondos públicos, para ofrecer acceso de banda ancha en las zonas insuficientemente cubiertas y de elevado coste, a las que el mercado no llega. Se trataría de lograr una cobertura universal de internet de alta velocidad para 2010. Por otra parte y también con vistas a mejorar el rendimiento de las redes existentes, los Estados miembros deberían fomentar la realización de inversiones competitivas en redes de fibra y suscribir las propuestas de la Comisión de liberar espectro para la banda ancha inalámbrica. Recurriendo a los fondos mencionados en la Acción 5, en 2009/2010 la Comisión canalizará hacia estas inversiones en redes 1 000 millones EUR adicionales.”

Y es que en este momento confluyen las distintas iniciativas que había venido acometiendo la Comisión en materia de la banda ancha:

- La iniciativa para la superación de la brecha digital geográfica en marzo de 2006, que hemos descrito en el apartado anterior y que vemos cómo recibió un nuevo impulso con el Plan de Recuperación.
- La iniciativa para el aprovechamiento del dividendo digital para los servicios más prometedores de comunicaciones electrónicas y para la generalización de esta aproximación a través de la política WAPECS en noviembre de 2007, que hemos descrito en la sección anterior.
- La iniciativa para la revisión del alcance del servicio universal y del papel del mismo para favorecer el desarrollo de la banda ancha, en septiembre de 2008, que hemos descrito en el capítulo anterior.
- La iniciativa para regular de forma coherente las redes NGAs, que describiremos en el apartado siguiente.

Respecto de la primera de las iniciativas, la Comisión se mostró muy activa, pues publicó una Comunicación⁶⁶⁹ en enero de 2009, según la cual “deberán asignarse 1000 millones de euros [del instrumento de desarrollo rural existente] al desarrollo rural para el propósito específico de desarrollar la infraestructura de banda ancha en zonas rurales”. Esta Comunicación obtuvo el respaldo del Consejo en marzo de 2009, el cual modificó el Reglamento del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)⁶⁷⁰ y el Reglamento sobre la financiación de la política agrícola común en mayo de 2009 a través del Reglamento 473/2009 para hacer posible esta actuación.

4.3.- Regulación de las Redes de Acceso de Nueva Generación (NGAs)

Durante la elaboración del Marco modificado, se produjo un debate intenso al respecto del acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGAs), articulado por parte de la Comisión a través de dos Consultas Públicas en 2008 y en 2009 a partir de sendos borradores de Recomendación de la Comisión y que concluiría con la aprobación de la Recomendación en septiembre de 2010.

⁶⁶⁹ COM(2009) 36. Invertir hoy en la Europa de mañana. Bruselas, 28 de enero de 2009.

⁶⁷⁰ Reglamento (CE) n° 1698/2005, de 25 de mayo de 2009, que modifica el Reglamento (CE) n o 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Reglamento (CE) n o 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común. DO L 144. 9 de junio de 2009. P. 3

Recordemos que en capítulo 9 describimos la Recomendación de mercados, que contenía la lista de mercados relevantes en la que las ANR debían basarse para realizar su análisis de mercado. En el capítulo 10, hicimos notar que, entre las Propuestas de Reforma de 2007 de la Comisión, se incluía la reducción del número de mercados relevantes. Y así sucedió, cuando la Comisión publicó la Recomendación de mercados⁶⁷¹ revisada. Dos de los mercados relevantes que permanecieron fueron los dos mercados mayoristas de banda ancha, a saber, el de acceso físico al por mayor a infraestructura de red en una ubicación fija (conocido como mercado 4) y el de acceso de banda ancha al por mayor (conocido como mercado 5).

Básicamente, la Comisión, cuando publicó en 2008 el primer borrador de Recomendación, buscaba impulsar la aplicación de remedios regulatorios consistentes a los operadores con poder significativo de mercado a lo largo de la UE en los mercados 4 y 5 en lo que se refería al acceso a las redes NGA. Sin embargo, cuando en junio de 2009, la Comisión publicó el segundo borrador de recomendación, el objetivo anteriormente citado había ampliado su alcance, en paralelo con la importancia que con la aprobación del Plan de Recuperación había adquirido la infraestructura de banda ancha. Ahora la Comisión afirmaba ya que la Recomendación formaba parte de la estrategia europea de la banda ancha, de la que hablaremos en la sección siguiente.

Y es que el dilema de la regulación de los mercados mayoristas relacionados con la provisión del acceso a Internet de banda ancha del año 2000 se volvía a plantear en la UE con la oportunidad invertir en el despliegue de fibra óptica para mejorar las redes de banda ancha. Pero, a diferencia del dilema que se presentó en el año 2000, en donde la inversión estaba casi hecha, si nos atenemos a la red de acceso de cobre de los operadores incumbentes, en el año 2008, la inversión estaba aún por hacer y por decidir. De modo que el dilema residía en:

- fomentar la competencia por medio de la imposición de obligaciones de acceso a los operadores que acometiesen las inversiones,
- o bien incentivar las inversiones de aquellos operadores dispuestos a acometerlas por medio de la eliminación total o parcial de las obligaciones de acceso a estas redes NGAs.

El contexto de este dilema rebasaba de hecho el marco europeo, como se constata al analizar cómo se habían aproximado al mismo los EE.UU., por un lado, y los países asiáticos, por otro⁶⁷². En los EE.UU., había primado la desregulación, sobre todo después de que la Decisión Brand-X en 2005 supusiera la eliminación de las obligaciones ex ante de acceso a las redes de los ILEC (básicamente, las Baby Bells). Una de las consecuencias fueron las bajas tasas de penetración que se observaban en 2007. En cambio, en algunos países asiáticos, como Corea del Sur o Japón, los gobiernos habían apoyado decididamente la inversión en redes de fibra óptica, como parte de su política industrial.

En la UE, a medio camino entre desregulación completa y el intervencionismo gubernamental por política industrial, se impuso ya en los 90 un punto de vista despolitizado según el cual se asumía que la competencia incentivaría la inversión. Pero la realidad parece desmentir esta suposición, cuando analizamos el escenario del despliegue de fibra óptica. En primer lugar, la aplicación de este punto de vista mediante el Marco regulador de 2002 no ha logrado la competencia entre infraestructuras fijas en la UE —a excepción de Holanda—. En segundo lugar, las comunicaciones móviles aún no suponen una presión competitiva que fuerce la realización de inversiones en las redes fijas. Y, por último, se ha constatado que los operadores incumbentes están adoptando una estrategia defensiva, en absoluto decidida a acometer las cuantiosas inversiones que se creen necesarias.

⁶⁷¹ Recomendación C(2007) 5406 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 244. 28 de diciembre de 2007. P. 65.

⁶⁷² Huigen, J. & Cave, M. (2008), Regulation and the promotion of investment in next generation networks—A European dilemma. Telecommunications Policy, vol. 32, pp. 713-721.

En conclusión, la Recomendación del acceso regulado a las NGAs servirá para evaluar la percepción que la Comisión tiene sobre el éxito o el fracaso de los principios regulatorios aplicados durante la década 2000-2010.

5.- LAS POLÍTICAS DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y DE BANDA ANCHA EN LA AGENDA DIGITAL

En esta sección, analizaremos la manera en la que la Comisión está planteando la continuación de las políticas analizadas en este capítulo, a saber, la de espectro radioeléctrico y la de banda ancha.

En primer lugar, describiremos el contexto estratégico en el que ha transcurrido la formulación de esta continuación. Y en segundo, analizaremos el papel que tales políticas van a desempeñar.

5.1.- La Estrategia Europa 2020 y la Agenda Digital

Una vez el nuevo Colegio de Comisarios tomó posesión de sus carteras, el Presidente Barroso publicó en marzo de 2010 una Comunicación⁶⁷³ titulada “Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. En ella, la Comisión constataba una situación más preocupante de la que había detectado año y medio antes, cuando el anterior Colegio de Comisarios propuso el Plan de Recuperación. Y, al tiempo que establecía como prioridad a corto plazo salir con éxito de la crisis, establecía para 2020 cinco objetivos cuantificables a nivel de la UE:

- el empleo: el 75% de la población entre 20 y 64 años debería estar empleada;
- la investigación y la innovación: el 3% del PIB debería invertirse en I+D;
- el cambio climático y la energía: debería alcanzarse el objetivo “20/20/20”⁶⁷⁴;
- la educación: el abandono escolar debería ser inferior al 10% y más del 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos;
- la lucha contra la pobreza: el riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

La Estrategia Europa 2020 fue adoptada por el Consejo Europeo del 17 de junio de 2010.

La Comisión proponía catalizar la amplia gama de acciones a nivel nacional, comunitario e internacional necesaria para alcanzar tales objetivos a través de siete iniciativas emblemáticas. Una de tales iniciativas se denominó “Una agenda digital para Europa”, cuyo objetivo era “acelerar el despliegue de Internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas”. A este respecto, la Comisión establecía como objetivos:

- “banda ancha para todos en 2013
- acceso universal a velocidades muy superiores (al menos 30 Mbps) en 2020 y un 50% o más de hogares europeos abonados a conexiones a Internet superiores a 100 Mbps”

⁶⁷³ COM(2010) 2020. Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas, 3 de marzo de 2010.

⁶⁷⁴ Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990; incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética.

En la preparación de la Agenda Digital, la Comisaria Kroes⁶⁷⁵ recabó el apoyo de los Estados miembros a través de la Reunión informal de ministros responsables de las políticas de la Sociedad de la Información, que tuvo lugar en Granada en abril de 2010 bajo la Presidencia Española de la UE. Y la del Parlamento Europeo, quien intentó en cierto modo restarle protagonismo a la Comisaria al aprobar una Resolución “sobre una nueva Agenda Digital para Europa: 2015.eu (*sic*)” en mayo de 2010.

La Agenda Digital fue publicada en mayo de 2010. La Comunicación⁶⁷⁶ identificaba ocho campos de actuación, que permitían agrupar las acciones clave que la Comisión proponía para la propia Comisión y para los Estados miembros. De entre tales campos de actuación, el más relevante para la política de las comunicaciones electrónicas es el denominado “acceso rápido y ultrarrápido a Internet”. En este campo, la Comisión decidió centrarse en dos objetivos paralelos: por un lado, garantizar la cobertura universal de la banda ancha con velocidades crecientes; y por otro, fomentar el despliegue de las redes NGA. Ambos objetivos, como veremos, permitieron a la Comisión relanzar el impulso político de la política del espectro y de la política de la banda ancha.

5.2.- La Estrategia Europea de la Banda Ancha

La Comisión recibe como encargo del Consejo en marzo de 2009 la elaboración de la Estrategia Europea de la Banda Ancha. No obstante, este encargo no fue posible hasta que no tomó posesión la nueva Comisión. Ésta, como hemos visto en la sección anterior, supeditó cualquier nuevo impulso político a la confección de la Agenda Digital.

Efectivamente, en la Comunicación acerca de la Agenda Digital, la Comisión se comprometió a lanzar una estrategia europea de la banda ancha. Partía de nuevo de la constatación de que la intervención pública era, por un lado, imprescindible para conseguir un despliegue óptimo de redes rápidas de banda ancha —que no se limitase a unas pocas zonas de alta densidad de población— y, por otro, justificable por los beneficios colaterales que estas redes generarían para la economía y la sociedad. Para alcanzar tales objetivos, la Comisión proponía una “Acción clave 8” que comprendía:

- Utilizar los instrumentos de financiación nacionales, de la UE —por ejemplo, FEDER y FEADER— y del Banco Europeo de Inversiones para realizar inversiones focalizadas en las áreas en las que estaba poco justificado comercialmente y en las que, por tanto, sólo dicha intervención podía hacer sostenible la inversión. Los Estados miembros incluirían estas acciones en sus planes nacionales de banda ancha. Esta línea de actuación daba continuidad a la acción contemplada en el Plan de Recuperación.
- Adoptar una Recomendación en 2010 sobre las redes NGA basada en los principios de orientar los precios de acceso a costes teniendo en cuenta el riesgo de la inversión; de facultar a las ANR para adaptar las medidas de acceso al nivel de competencia en cada caso; y de promover la inversión conjunta y la compartición del riesgo. La Comisión se autoimponía, de este modo, una fecha límite para la adopción de esta Recomendación.
- Desarrollar un programa europeo de política del espectro en 2010 que impusiese la utilización de parte del dividendo digital para la banda ancha inalámbrica y que permitiese el comercio del espectro. La Comisión reiteraba, a pesar de las discrepancias que ya observó durante el procedimiento de codecisión que aprobó el Marco modificado, su voluntad de implantar los enfoques de mercado y flexible que había desarrollado durante el período 2005-2009.

⁶⁷⁵ La nueva Comisaria responsable de Sociedad de la Información pasó a ser Neelie Kroes, en noviembre de 2009, quien en el quinquenio anterior había sido la responsable de la cartera de Competencia. La cartera pasó a denominarse Agenda Digital.

⁶⁷⁶ COM(2010) 245. Una Agenda Digital para Europa. Bruselas, 19 de mayo de 2010.

El primer paso de cada uno de las líneas anteriores fue dado de forma acompasada cuando la Comisión publicó al final del verano la Comunicación sobre “European Broadband”⁶⁷⁷, la tan esperada Recomendación⁶⁷⁸ y la propuesta de Decisión con el Programa de Política del Espectro⁶⁷⁹.

Ante planteamiento anterior, cabe realizar las dos consideraciones siguientes. En primer lugar, la Comisión parece haber optado por una táctica alternativa, en lo que respecta a la política del espectro radioeléctrico. Si durante el período 2005-2010, esta política aparecía en primera línea de las iniciativas estratégicas de la Comisión, ahora se sitúa en un segundo plano, dentro de las propuestas encaminadas a realizar la visión de la banda ancha para todos.

En segundo lugar, la Comisión parece haber identificado un punto de encuentro en materia de comunicaciones electrónicas con el Consejo y con el Parlamento Europeo. Tal punto de encuentro estaría en adoptar una política mixta que impulse, por un lado, las inversiones públicas en las zonas no rentables para los operadores de banda ancha, y por otro, la competencia entre los operadores a través de la rápida implementación del Marco modificado.

Para corroborar este punto de encuentro, léase las dos conclusiones siguientes, tomadas de la Declaración ministerial de Granada:

- *“Proporcionar un fuerte impulso al despliegue de redes de velocidad ultrarrápida de nueva generación, impulsando para ello la competencia entre proveedores de banda ancha y la implementación de un marco regulatorio predecible, que promueva la inversión eficiente en infraestructuras de banda ancha ultrarrápidas y en servicios relacionados, basándose para ello en la rápida implementación del recientemente adoptado marco de servicios de comunicaciones electrónicas de la UE.*
- *Impulsar la competencia y la financiación de redes del futuro, fomentando inversiones privadas, eficientes y sostenibles a largo plazo, y proporcionando apoyo público para redes abiertas en los casos en que sea necesario y apropiado.”*

Asimismo, léase las dos conclusiones siguientes, tomadas de la Resolución del Parlamento Europeo:

- *“pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan todos los instrumentos políticos disponibles para conseguir la banda ancha para todos los ciudadanos de la Unión Europea, incluido el uso de los Fondos Estructurales europeos y de la eficiencia del dividendo digital para ampliar la cobertura y la calidad de la banda ancha móvil*
- *Insta a los Estados miembros que transpongan el nuevo marco regulador de las comunicaciones electrónicas antes del plazo establecido, que lo apliquen plenamente y que atribuyan a los reguladores nacionales las consiguientes competencias; hace hincapié en que el nuevo marco establece un marco reglamentario previsible y coherente que estimula la inversión y promueve mercados competitivos de las redes”*

Queda por ver si se mantiene el consenso interinstitucional a la hora de implementar esta política mixta intervención pública — fomento de la competencia. O si es posible la coexistencia de una política coherente en este contexto mixto.

⁶⁷⁷ COM(2010)472, European Broadband: investing in digitally driven growth. Brussels, 20 September 2010.

⁶⁷⁸ Recomendación C(2010) 6223 de la Comisión de 20/09/2010 relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA).

⁶⁷⁹ COM(2010)471, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing the first radio spectrum policy programme. Brussels, 20 September 2010.

6.- CONCLUSIONES

Este Capítulo se sustenta en la hipótesis que mantienen los autores acerca de cómo la Comisión está abordando la transición entre el período 2000-2010 cubierto por la Estrategia de Lisboa y el período 2010-2020 cubierto por la Estrategia 2020.

Estamos convencidos de que los indicios analizados en este Capítulo y en el Capítulo anterior nos permiten afirmar que la Regulación está dejando de ser objeto de la Política Comunitaria de las Comunicaciones electrónicas y que, especialmente la Comisión, está centrando sus actuaciones en el fomento de la inversión en redes NGAs y en la armonización de un enfoque de mercado y flexible para el espectro radioeléctrico. Ambos objetivos se han presentado en la forma de una Estrategia Europea de la Banda Ancha.

Únicamente el tiempo nos permitirá confirmar o desechar esta hipótesis. El lector queda emplazado, por ello, a la próxima edición del libro.

CAPÍTULO 12

CONCLUSIONES



CAPÍTULO 12

CONCLUSIONES

En este libro hemos tratado de analizar la evolución de la Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea a lo largo de más de treinta años, desde las primeras propuestas en 1977 hasta el momento actual en el que ha finalizado su segunda revisión.

Durante las tres últimas décadas las Comunicaciones electrónicas han ido tomando una importancia cada vez mayor para el desarrollo económico y social de la Unión Europea lo que justifica y explica el ardor que han puesto las Instituciones comunitarias en el desarrollo de esta Política.

Pero treinta años es un período muy largo para casi todo y mucho más para la Unión Europea que apenas rebasa la cincuentena.

Buscar la coherencia en las actuaciones de una Institución que cambia de responsables cada cuatro o cinco años es muy difícil y encontrarla en la Unión Europea a lo largo de seis legislaturas es algo casi imposible.

Así pues, el desarrollo de una Política comunitaria como la de las Comunicaciones electrónicas no puede verse de otro modo que a la luz de lo dispuesto en los Tratados por los que se rige la Unión Europea y por los que se regula la permanente confrontación entre la soberanía de los Estados miembros y la supranacionalidad de la Unión.

Y lo que los Tratados dicen de las Comunicaciones electrónicas es que es competencia comunitaria garantizar el funcionamiento de este sector en libre competencia en el marco del mercado único pero continúan siendo competencias estatales la gestión de forma concreta de conseguirlo. Se trata, una vez más, de una competencia compartida entre las Instituciones comunitarias y sus Estados miembros.

En este contexto hay que decir que existe una Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea y también veintisiete Políticas de Comunicaciones electrónicas, una por cada uno de los Estados miembros. Recordar esto es de vital importancia para entender el verdadero alcance de las actuaciones comunitarias que hemos atisbado a lo largo de este libro.

En este contexto la Política de Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea tiene un fuerte carácter Reglamentario, como no podía ser de otra manera, y sus resultados más importantes son los actos jurídicos adoptados por las Instituciones comunitarias de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados.

No obstante la Política de Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea tiene también un marcado carácter Estratégico, lo que se pone de manifiesto, fundamentalmente, en los documentos adoptados por la Comisión. Y aquí es donde las cosas aparecen con menos claridad e incluso en ocasiones con cierta confusión.

Tenemos que reconocer que en la definición de las estrategias de la Política de Comunicaciones electrónicas la Comisión ha venido haciendo un papel fundamental fruto de la iniciativa legislativa que le conceden los Tratados. Desde 1977 la Comisión ha venido adelantándose a los problemas y ofreciendo soluciones casi siempre coherentes y razonables en pro de la elaboración de una Política comunitaria de las Comunicaciones electrónicas. Convendrán ustedes conmigo que definir estrategias que luego tienen que llevar a cabo los Estados miembros es una tarea extremadamente delicada que debe de hacerse con tacto y prudencia.

Pero déjenos que les digamos que después de muchos años trabajando en este campo y tras la lectura de cientos de documentos todavía no hemos sido capaces de digerir el estilo, en ocasiones engreído y altisono, que suele utilizar la Comisión en mucho de sus escritos. . Con aplomo y sin pestañear la Comisión es capaz de exponer una idea y justificarla haciendo aparecer hábilmente sus propuestas en un baturrillo⁶⁸⁰ en el que estructura y coyuntura se confunden a propósito, siempre acompañadas por todas las ideas y propuestas del momento a modo de telón de fondo. Pero si en algún momento conviene justificar lo contrario, créannos que también la Comisión es capaz de hacerlo con idéntica seguridad y desparpajo.

Pero sea como fuere, la Unión Europea cuenta con una Política de Comunicaciones electrónicas, sin duda compleja, pero sólida, coherente y, sobre todo, bien hecha. Justamente eso es lo que hemos tratado de poner de manifiesto en este libro.

Pero como les decíamos en la Introducción, este libro en el que ciertamente se analiza el pasado pretende mirar hacia el futuro, porque en un sector como éste el futuro es muy prometedor.

Porque en el campo de la Política de las Comunicaciones electrónicas queda todavía mucho por hacer. Y poco a poco irán apareciendo mejores terminales por los que se podrá acceder a más y a mejores servicios.

Pero hay que ser consciente que, por lo que se ve ya venir, estas actividades estarán en manos de un número cada vez menor de operadores pero que sin duda serán más potentes. Y es ahí donde va a estar una de las claves del problema al que va a ser necesario enfrentarse.

Así pues, no hay que caer en la trampa de confundir la Política de las Comunicaciones electrónicas con su Regulación. Y si la Regulación tiende a simplificarse en aras de la agilidad del mercado, la Política de las Comunicaciones electrónicas va a tener que continuar manteniéndose firme y coherente en beneficio de los intereses de todos.

En un sector de la importancia del de las Comunicaciones electrónicas consideradas como servicios de interés general, es fundamental dejar claro cuál es el papel que le corresponde a los agentes económicos y cuál es el que va a tener que continuar jugando el Sector Público como garante de los intereses comunes y, desde luego, como árbitro en la consecución de los de los objetivos del crecimiento, la competitividad y el empleo, que tanto les gusta recordar a nuestros mayores.

Existe el riesgo de minimizar la Política de las Comunicaciones electrónicas a medida que se minimiza su Regulación, riesgo que conduciría a dejar estos asuntos totalmente a merced de los intereses de los agentes del sector.

Es de esperar que la Unión Europea, a medida que va agilizando el Marco regulatorio, vaya consolidado su Política de las Comunicaciones electrónica en beneficio de todos.

Ese es el reto al que se enfrentan las Instituciones comunitarias, una vez finalizada la segunda revisión de su Política de las Comunicaciones electrónicas. Queremos confiar en que lo continúen haciendo bien.

¡Amén!

⁶⁸⁰ **baturrillo.** (De batir, mezclar, revolver). 1. m. Mezcla de cosas, especialmente de guisados, que no dicen bien unas con otras. 2. m. coloq. En la conversación y en los escritos, mezcla de cosas inconexas y que no vienen a propósito. Diccionario de la lengua Española. Edición vigésimo segunda. <http://www.rae.es/>

ANEXO I

MARCO MUNDIAL DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES



ANEXO I

MARCO MUNDIAL DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta Anexo es abordar el análisis de algunos de los aspectos que caracterizan el marco mundial de las telecomunicaciones como eslabón imprescindible para el estudio de la Política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea.

En este análisis es necesario tener en cuenta los principales factores que caracterizan su dimensión mundial al menos en dos aspectos; el que se refiere a la evolución de la Política de Telecomunicaciones en los Estados Unidos de América debido a su incidencia en las estrategias adoptadas en el resto del mundo, y el relativo al comercio mundial de los servicios y los equipos de telecomunicaciones en el marco e la Organización Mundial del Comercio. Ambos aspectos serán esbozados en este Anexo.

Se trata de dar únicamente una visión sucinta de la situación con el objeto de recordar al lector las líneas maestras que han venido caracterizando el marco en el que se ha desarrollado la Política de Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea.

2.- UN RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Mientras que desde los primeros momentos y en la casi totalidad de los países del mundo las redes y servicios de telecomunicaciones se desarrollaron bajo la gestión directa del Estado y en régimen de monopolio, en los Estados Unidos los negocios de telecomunicaciones nacieron como actividades empresariales bajo la supervisión el sector público.

El análisis de la historia y de la experiencia de la regulación de las telecomunicaciones en los Estados Unidos es una tarea que supera con mucho las posibilidades de este libro y no es, por tanto, nuestra intención adentrarnos aquí en su estudio no obstante creemos conveniente presentar en este apartado un breve resumen de sus aspectos y acontecimientos más significativos porque consideramos que pueden ser de utilidad como marco de referencia del estudio de la Política de Telecomunicaciones en la Unión Europea.

La conclusión acerca de la necesidad de regular aspectos tales como los mecanismos para la concesión de licencias, la utilización de los terminales, la interconexión de las redes, la fijación de tarifas o la decisión acerca de cuales servicios deberían quedar regulados y cuales otros deberían prestarse en régimen de libre competencia fue el resultado de casi un siglo de confrontaciones entre los diferentes agentes del sector entre los que jugó un papel fundamental las distintas instancias de Gobierno, fundamentalmente el Federal y en menor medida el de los Estados de la Unión.

La experiencia en la regulación de las telecomunicaciones en los Estados Unidos ha sido, sin duda, singular y pionera en el mundo y ha tenido una incidencia fundamental a la hora de configurar los

mecanismos que iban a adoptarse en muchos países a medida que decidieran abandonar los antiguos monopolios e implantar la libre competencia en este sector.

Conviene, pues, repasar la evolución de la política de telecomunicaciones en aquel país.

2.1.- Los primeros pasos

La paternidad de la invención del teléfono estuvo envuelta en polémica desde sus inicios y puso de manifiesto desde el primer momento la importancia del marco jurídico por el que tuviera que regirse el desarrollo de una actividad económica de estas características⁶⁸¹.

Es bien conocido que Alexander Graham Bell trabajó y depositó la patente del teléfono en 1876, pero es igualmente hecho cierto que el inventor italiano Antonio Meucci desarrolló hacia 1860 un dispositivo de comunicaciones electrónicas de voz al que denominó “teletrófono”, que lo patentó en 1871, que perdió los derechos de la patente en 1874, que entregó los prototipo de su dispositivo a la Western Electric, que esta empresa se los perdió y que poco después Bell, que trabajaba en dicha compañía patentó el teléfono, y que si Meucci hubiera sido capaz de pagar los 10 dólares que costaba la renovación de su patente Alexander Graham Bell no hubiera podido patentar el teléfono.

Esto no lo decimos nosotros sino que así lo reconoció el Congreso de los Estados Unidos en una Resolución aprobada en Junio de 2002 para restituir el honor a Antonio Meucci⁶⁸² y que puede consultar el lector⁶⁸³. ¡Así es la vida!

Lo cierto es que la Bell Telephone Company inició sus actividades comerciales en 1976 y des su mano nacieron las primeras redes telefónicas de ámbito municipal.

Hay que indicar que las redes interurbanas no hicieron su aparición hasta que no se desarrollaron cables de transmisión más adecuados que los utilizados en las antiguas líneas telegráficas y, sobre todo, hasta que hacia 1900 el científico serbio emigrado a los Estados Unidos y profesor de ingeniería eléctrica de la Universidad de Columbia Mihajlo Pupin⁶⁸⁴ inventó un sistema que permitía reducir sensiblemente la atenuación de la señal eléctrica a través de las líneas de transmisión telefónica, sus famosas bobinas, y alargar así la distancia de las comunicaciones telefónicas

No obstante, el verdadero desarrollo de las comunicaciones de larga distancia no se produciría hasta que en 1906 Lee De Forest⁶⁸⁵ descubrió el triodo, primer tubo de vacío que hizo posible la fabricación de dispositivos amplificadores de las señales eléctricas y entrar en una nueva era de las telecomunicaciones.

La empresa creada por Bell⁶⁸⁶ mantuvo los derechos exclusivos de la patente del teléfono durante quince años, adquirió en 1882 a la Western Union los talleres Western Electric para fabricar los equipos, creó en 1885 la empresa AT&T para explotar las comunicaciones de larga distancia, compró a Pupin su patente y financió la investigación de De Forest. Cuando en 1891 la patente del teléfono pasó a ser de dominio público el grupo AT&T controlaba ya el 80 % de las comunicaciones telefónicas en los Estados Unidos⁶⁸⁷.

⁶⁸¹ History of Telecommunications website <http://www.webbconsult.com/history.html>, visitado 10/9/2010.

⁶⁸² Antonio Meucci. http://es.wikipedia.org/wiki/Antonio_Meucci, visitado 10/9/2010.

⁶⁸³ House of Representatives of the USA. 107 Congress 1st Session. Resolution No. 269. June 11, 2002. <http://hnn.us/articles/802.html>, visitado 10/9/2010.

⁶⁸⁴ Mihajlo Pupin http://www.acmi.net.au/AIC/PUPIN_BIO.html, visitado 10/9/2010.

⁶⁸⁵ Lee de Forest <http://www.leedeforest.org/>, visitado 10/9/2010.

⁶⁸⁶ Bell System Memorial website: <http://www.porticus.org/bell/bell.htm>, visitado 10/9/2010.

⁶⁸⁷ Noam E. et al. Telecommunications in the Pacific Basin. Chapter 24. The United States. Oxford University Press. New York 1994.

El dominio de las comunicaciones de larga distancia hizo posible la paulatina absorción por AT&T de las empresas de telefonía de ámbito municipal que le hacían competencia. El argumento legal utilizado fue la inexistencia de obligación de permitir la interconexión de estas empresas, en su mayoría de ámbito municipal, con las redes de larga distancia que había desarrollado AT&T.

En 1890 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la ley contra el abuso de la posición dominante - The Sherman Antitrust Act⁶⁸⁸ - y de acuerdo con su contenido en 1913 se inició un proceso que obligó al grupo AT&T a paralizar el proceso de adquisición de compañías telefónicas municipales competidoras. Había nacido la necesidad de regular la interconexión de las redes de telecomunicaciones.

2.2.- La Ley de Comunicaciones de 1934

La Primera Guerra Mundial, la crisis económica de 1929, la elección en 1932 del Presidente Roosevelt y su nueva política de intervención del Estado en la Economía, tuvieron una incidencia notable en la definición del papel del Gobierno Federal en las telecomunicaciones. En el marco de la política del “*New Deal*” el Congreso aprobó en 1934 la primera Ley de Telecomunicaciones⁶⁸⁹ (The Communications Act) de los Estados Unidos y posiblemente en el mundo, por la que se establecían las reglas de funcionamiento del sector y se regulaba la intervención de las administraciones públicas en este sector.

Las comunicaciones locales quedaron bajo la responsabilidad de cada uno de los Estados de la Unión a través de sus respectivas Comisiones de Servicios Públicos - *Utilities Comissions*⁶⁹⁰, con competencias para conceder su explotación en régimen de monopolio en cada una de las áreas o demarcaciones establecidas y para intervenir en la fijación de las tarifas de los servicios. Por el contrario, las radiocomunicaciones, las comunicaciones de larga distancia, las comunicaciones internacionales y la defensa de la competencia en el sector pasaron a ser responsabilidad de la Comisión Federal de Comunicaciones - FCC⁶⁹¹.

Las investigaciones sobre el Grupo AT&T iniciadas por la FCC en 1939 con objeto de analizar su posible excesiva integración vertical quedaron interrumpidas durante la Segunda Guerra Mundial y se materializaron en un proceso judicial interpuesto en 1949 por el propio Gobierno de los Estados Unidos contra este grupo. La consecuencia de esta actuación fue una Sentencia pactada entre las partes, *Consent Decree*, que fue firmada en 1956. De acuerdo con dicha Sentencia este Grupo AT&T podía mantener su estructura vertical en las telecomunicaciones pero se le impedía participar en otros negocios, en particular en los de la informática.

Mientras tanto, el descubrimiento del transistor en 1947 en los Bell Lab así como los avances en la tecnología electrónica y de radiocomunicaciones como consecuencia de los desarrollos militares, comenzaron a tener incidencia en el sector. Consecuencia de ello fue la aparición de nuevas empresas con interés de participar en los negocios de suministro de equipos de las telecomunicaciones.

Por lo que se refiere a los servicios de valor añadido hay que señalar que siempre estuvieron abiertos a la competencia. Las conclusiones de la *Computer Inquiry I* de 1971 y, en particular, las de la *Computer Inquiry II* de 1980 dieron como consecuencia que la FCC tomara la decisión de no reglamentar ni los mercados de los terminales informáticos ni tampoco los de las redes de comunicaciones de datos por conmutación de paquetes conectadas a las redes públicas de

⁶⁸⁸ Sherman Antitrust Act http://en.wikipedia.org/wiki/Sherman_Antitrust_Act, visitado 10/9/2010.

⁶⁸⁹ 1934 Communications Act. <http://www.criminalgovernment.com/docs/61StatL101/ComAct34.html>, visitado 10/9/2010.

⁶⁹⁰ NARUC. National Association of Regulatory Utility Commissioners <http://www.naruc.org/>, visitado 10/9/2010.

⁶⁹¹ FCC. Federal Communication Commission. <http://www.fcc.gov/>, visitado 10/9/2010.

telecomunicaciones que desde ese se consideraron como negocios independiente de los de las comunicaciones de voz.

Esa fue una de las causas del escaso éxito en los Estados Unidos de las redes de datos X-25, el motivo de la aparición de un gran número de redes de comunicaciones de datos desarrolladas por las empresas de equipos informáticos y, en definitiva, una de las razones del desarrollo de los protocolos de Internet.

2.3.- La aparición de Internet

En una breve historia de Internet, el Vint Cerf se refiere a sus inicios de la siguiente manera⁶⁹²:

En 1973, la Agencia para el Desarrollo de Proyectos Avanzados para la Defensa – DARPA, puso en marcha un programa de investigación para desarrollar técnicas y tecnologías que permitieran la interconexión de diferentes tipos de redes de conmutación de paquetes. El objetivo fue desarrollar un protocolo de comunicaciones que permitiera a los computadores comunicarse de manera transparente a través de distintas redes de conmutación de paquetes interconectadas. A este proyecto se le dio el nombre de “Internetting project” y al sistema de redes que surgió como resultado se le denominó Internet. El sistema de protocolos desarrollados como resultado de esta investigación es conocido como Juego de Protocolos TCP/IP, compuesto por los dos protocolos iniciales: El Protocolo de Control de Transmisión – TCP, y el Protocolo Internet – IP.

Tan interesante como conocer la importancia de la participación del Departamento de Defensa de los Estados Unidos resulta conocer cual fue una de las principales razones que le llevaron a hacerlo. Veámoslo.

Desde la aparición de la Informática, allá por la mitad de los años 50 y sobre todo cuando en los años 60 empezaron a hacer su aparición los sistemas de teleproceso, con terminales y ordenadores conectados a las redes telefónicas, las autoridades federales de Estados Unidos, en particular la Comisión Federal de Comunicaciones - FCC, tuvieron que decidir acerca de si estos nuevos servicios debían quedar regulados de acuerdo con la legislación de las telecomunicaciones dada su conexión a la red o si por el contrario no debía aplicarse regulación alguna dada su condición de sistema informático. Durante el periodo 1966-1971, FCC llevó a cabo la *Computer Inquiry I* y adoptó la segunda de las opciones.

Años más tarde, cuando aparecieron las redes de conmutación de paquetes, nuevamente conectadas a las redes telefónicas se volvió a repetir la pregunta y tras la *Computer Inquiry II*, que se desarrolló desde 1976 a 1980, la FCC decidió en el mismo sentido es decir que las redes de conmutación de paquetes eran sistemas informáticos y por lo tanto sometidos íntegramente a las reglas de la libre competencia.

De esta decisión destacaremos dos consecuencias, la primera fue que nunca tuvieron la necesidad de liberalizar las redes y servicios de conmutación de paquetes dado que nunca habían sido regulados y menos monopolizados, y la segunda fue que, como consecuencia de la aparición de múltiples tipos de redes de conmutación de paquetes el Gobierno Federal, en este caso el Departamento de Defensa tuvo que encontrar una solución que permitiera el interfuncionamiento de sus ordenadores conectados a diferentes tipos de redes de paquetes que utilizaban distintos tipos de protocolos. Justamente ahí hay que buscar el origen del protocolo virtual *Internetwork Protocol*, vaya, el protocolo IP.

⁶⁹² Cerf V. A Brief History of the Internet and Related Networks <http://www.isoc.org/internet/history/cerf.shtml>, visitado 10/9/2010.

2.4.- El desmembramiento de AT&T

De acuerdo con la Ley de Telecomunicaciones de 1934 la FCC asumió su tarea de fomentar la competencia en este sector y defender los intereses de los nuevos actores en oposición a las empresas dominantes. Tras innumerables procesos judiciales y de la mano de la FCC durante la década de los 70 tuvo lugar la apertura a la competencia el mercado de los terminales y la regulación de los derechos de interconexión de las redes de telecomunicaciones.

Alarmado por el cariz de los acontecimientos fue el propio gobierno de los Estados Unidos quien en 1974 interpuso una querrela contra AT&T por abuso de posición dominante que culminaría en 1982 con un nuevo acuerdo pactado entre las partes que daría lugar a otra conocida Sentencia que modificaba la dictada en 1956 - *Modified Final Judgment*, por la que se obligaba al desmantelamiento del grupo.

Como consecuencia del desmantelamiento de AT&T los negocios de comunicaciones locales del grupo se repartieron entre siete empresas independientes – *Regional Bell Operating Companies*⁶⁹³, mientras que los negocios de larga distancia y de fabricación de equipos quedaron en manos de AT&T. Esta separación fue efectiva a partir de 1984⁶⁹⁴.

Es el momento de señalar que la gran reforma de la estructura de los negocios de las telecomunicaciones en los Estados iba a tener una incidencia fundamental en el mundo.

Al parecer⁶⁹⁵ una de las condiciones incluidas del pacto con AT&T fue el compromiso del apoyo del Gobierno de los Estados Unidos en entrada en los mercados internacionales como compensación de la pérdida del mercado local. Como veremos en el apartado siguiente todo esto tenía lugar en vísperas del inicio de la nueva Ronda de conversaciones para la renegociación del GATT, la Ronda de Uruguay.

En cualquier caso a partir de 1984 los cambios estructurales del sector, la evolución de la tecnología y sobre todo la aparición de prometedoras áreas de negocio tales como los nuevos servicios de televisión por cable, las comunicaciones por satélite y la telefonía móvil, imprimieron una dinámica al sector que iba a exigirle un cambio en profundidad. No obstante, el impulso definitivo vendría de la mano del cambio político.

Con la llegada del Presidente Clinton, y su vicepresidente Gore a la presidencia de los Estados Unidos en 1992 las actividades entorno a las telecomunicaciones pasaron a ser consideradas como el nuevo motor de la economía americana y el gran proyecto nacional del desarrollo de una Infraestructura Nacional de la Información (NII)⁶⁹⁶ su buque insignia. La dinamización de la economía de los Estados Unidos en la época en la que se desarrolló esta Iniciativa fue evidente. Como es sabido, la propuesta de la Unión Europea del desarrollo de la Sociedad de la Información a finales de 1993 fue una reacción clara a la estrategia adoptada por el equipo Clinton-Gore.

A partir de ese momento se pusieron en marcha dos potentes mecanismos para conseguir la dinamización del sector: la financiación pública de proyectos de desarrollo de aplicaciones telemáticas y la elaboración de una nueva Ley de Telecomunicaciones⁶⁹⁷.

⁶⁹³ RBOCs <http://www.porticus.org/bell/bellopercomp.html>, visitado 10/9/2010.

⁶⁹⁴ Temin, P..The Fall of the Bell System. Ed. Cambridge University Press. Cambridge 1987

⁶⁹⁵ Richonier, M. Les Métamorphoses de l'Europe de 1769 a 2001. Ed. Flammarion. Paris 1985

⁶⁹⁶ The National Information Infrastructures. Agenda for action. NTIA. Commerce Department. US Government. September 1993. <http://www.ibiblio.org/nii/NII-Table-of-Contents.html> , visitado 10/9/2010.

⁶⁹⁷ Kellog, M. et al. Federal Telecommunications Law. Ed. Littel, Brown and Co. Boston 1992

2.5.- La Ley de Telecomunicaciones de 1996

En 1996 se aprobó la nueva Ley de Telecomunicaciones⁶⁹⁸ que modificó a la de 1934⁶⁹⁹ y por la que, entre otras cosas, quedaron abiertos a la competencia los negocios de telecomunicaciones locales, de larga distancia y de distribución de televisión, mantenidos hasta el momento en compartimentos estancos.

Mucho menos conocidos son los mecanismos compensatorios de la libre competencia que la propia Ley establece, en particular los relacionados con el servicio universal. Además de garantizar a los ciudadanos el acceso a las comunicaciones telefónicas a un precio asequible, en la Ley se contemplaba la posibilidad de que los operadores realizaran descuentos a escuelas, bibliotecas y otros centros de interés de entre un 20% y un 80% del total en su factura de telecomunicaciones. A lo mediados de 1997 se alcanzaron los acuerdos que permitieron la creación de dicho fondo especial constituido con aportaciones de los propios operadores de telecomunicaciones y administrados por una empresa pública creada a tal efecto⁷⁰⁰.

La publicación de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 acabó con la compartimentación del sector derivada de la sentencia de 1982 por la que se dismanteló el grupo AT&T. Desde entonces han sido las decisiones del mercado las que han permitido ir configurando el panorama actual de las empresas de telecomunicaciones en los Estados Unidos.

En el desarrollo de esta Ley, tuvo un gran impacto la sentencia del Tribunal Supremo sobre el caso *Brand X*⁷⁰¹ en 2005, que daba carpetazo al largo debate sobre el “open access” a las infraestructuras de red para el acceso a Internet. En virtud de la sentencia, los operadores de cable quedaron clasificados como “information service”, tal cual había dispuesto inicialmente la FCC, y no como “telecommunications service”. La consecuencia práctica de ello fue que quedaban rebatidos todos los argumentos en los que se pudiesen basar eventualmente cualquier obligación impuesta a los operadores de cable para proveer acceso a los proveedores de Internet. A partir de ello, la FCC ha ido relajando progresivamente las obligaciones sobre los operadores de telefonía, de modo que los proveedores de acceso a Internet basados en DSL también tienen la consideración de “information service”.

Con la llegada a la Casa Blanca del Presidente Bush el proyecto de la NII dejó de mencionarse apareciendo en su lugar nuevos y ambiciosos proyectos entre las que cabe mencionar la iniciativa de Banda Ancha y la de gestión del espectro radioeléctrico⁷⁰² que también tuvieron sus equivalentes en la Unión Europea. Ambos aspectos han sido de nuevo relanzados con la llegada del Presidente Obama.

3.- LAS TELECOMUNICACIONES Y EL COMERCIO MUNDIAL

Mientras las telecomunicaciones estuvieron gestionadas en régimen de monopolio las condiciones que regían los servicios de telecomunicaciones internacionales venían fijadas por los diferentes Estados y por los acuerdos bilaterales que éstos pudieran establecer dentro del marco de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y de la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones (CEPT).

⁶⁹⁸ Telecommunications Act 1996. <http://www.fcc.gov/Reports/tcom1996.pdf>, visitado 10/9/2010.

⁶⁹⁹ Communications Act 1934 as amended by the Telecommunication Act 1996. <http://www.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>, visitado 10/9/2010.

⁷⁰⁰ Universal Service Administrative Company – USAC. <http://www.universalservice.org>, visitado 10/9/2010.

⁷⁰¹ National Cable & Telecomm. Ass’n v. Brand X Internet Servs., 125 S. Ct. 2688 (2005), <http://www.law.cornell.edu/supct/pdf/04-277P.ZO>, visitado 15/9/2010.

⁷⁰² Spectrum policy initiative. <http://www.ntia.doc.gov/osmhome/spectrumreform/>, visitado 10/9/2010.

Con el tiempo el volumen de la cifra de negocio de los servicios de telecomunicaciones internacional fue en aumento pudiendo equipararse a un verdadero intercambio comercial.

Las diferencias de tarifas de las llamadas internacionales vigentes en cada uno de los Estados daba, y continua dando, lugar a diferencias substanciales de costes de una comunicación entre dos mismos puntos en función del lugar del inicio de la llamada. A esta circunstancia hay que añadir la diferencia de las tarifas que cada Estado aplicaba a las llamadas entrantes procedentes de otro país. Esta última circunstancia unida al elevado volumen de llamadas entre países dio lugar a un verdadero intercambio económico internacional como consecuencia de estos servicios de telecomunicaciones.

Por lo que se refiere a la balanza comercial de los servicios de telecomunicaciones entre los Estados Unidos y Europa hay que señalar que ya en los años 80 era altamente deficitaria para los Estados Unidos lo que dio lugar a reclamaciones sistemáticas por parte de las autoridades de aquel país.

El argumento esgrimido por los operadores americanos fue que una de las razones de este déficit se debía a que las tarifas aplicadas por las Administraciones europeas a las llamadas entrantes eran excesivas como consecuencia de la falta de competencia en este tipo de servicios.

Las propuestas para reducir o compensar este déficit comercial que realizaron los operadores con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos consistió, fundamentalmente, en exigir a la Unión Europea la aplicación de la libre competencia para la explotación de este tipo de servicios y en reclamar la posibilidad de participar en la explotación de los mismos.

3.1.- El Comercio Mundial de los Servicios de Telecomunicaciones

Cuando en 1986 se inició la Ronda de Uruguay para la renovación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), comenzó a considerarse la posibilidad de establecer un acuerdo de características similares que permitiera regular el comercio internacional de los Servicios, en particular el de las telecomunicaciones.

Hay que recordar que en ese momento estaba muy reciente el desmantelamiento de AT&T y el compromiso del gobierno de los Estados Unidos para abordar la entrada de los operadores norteamericanos en los mercados internacionales.

Las negociaciones del GATT 1994 finalizaron en Ginebra en diciembre de 1993 y su firma solemne tuvo lugar en Marrakech en abril de 1994⁷⁰³. En este Acuerdo suscrito por 117 países se contemplaba, entre otras muchas cosas, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC⁷⁰⁴) como marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales.

Del contenido de dicho documento destacaremos que el Anexo I-A recoge los Acuerdos sobre el Comercio de Mercancías y el Anexo I-B contiene el texto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, más conocido como GATS⁷⁰⁵.

En el texto del GATS se reconoce:

“la importancia cada vez mayor del comercio de los servicios para el crecimiento y el desarrollo de la economía mundial”

y se manifiesta el deseo de:

⁷⁰³ Roca, J.L. La Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales. Ed. Mundi-Prensa. Madrid 1994.

⁷⁰⁴ Organización Mundial del Comercio. <http://www.wto.org/index.htm>

⁷⁰⁵ GATS. Acuerdo General para el Comercio de los Servicios http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm, visitado 10/9/2010.

“establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de los servicios con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva”.

Igualmente, en dicho Acuerdo se establece que deberían iniciarse conversaciones para establecer acuerdos específicos al comercio de cada uno de los Servicios.

El principio fundamental en el que se basa el GATS es la aplicación del principio del trato a la nación más favorecida al comercio de los servicios. El Acuerdo, en su artículo II así lo dice:

“1.- Con respecto a toda medida abarcada por el presente Acuerdo, cada miembro otorgará inmediatamente e incondicionalmente y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”.

No obstante, el mismo artículo contempla la posibilidad de excepciones:

“2.- Un Miembro podrá mantener una medida incompatible con el párrafo 1 siempre que tal medida esté enumerada en el Anexo sobre exenciones de las obligaciones del artículo II y cumpla las condiciones establecidas en el mismo”.

El Acuerdo tiene dos Anexos que hacen referencia a los servicios de telecomunicaciones. El primero titulado “Anexo sobre las Telecomunicaciones”, se hace eco de las características específicas del sector y establece algunas disposiciones complementarias al Acuerdo. Según el contenido del Acuerdo y el Anexo que acabamos de mencionar, en principio, el trato de nación más favorecida sería de aplicación a la totalidad de los servicios de telecomunicaciones.

No obstante, en un segundo anexo titulado “Anexo relativo a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas” se establecen los criterios de aplicación de las excepciones contempladas en el artículo II del GATS mencionado anteriormente. De acuerdo con el contenido de este segundo Anexo estas excepciones únicamente iban a ser de aplicación en las que denominaron: “telecomunicaciones básicas”. A partir de la firma del GATS era, pues, necesario ponerse de acuerdo sobre el contenido de la lista de excepciones prevista en dicho artículo II.

En mayo de 1994, inmediatamente después de la firma del GATT, en el seno de la OMC se constituyó un Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas con objeto de pactar la lista de excepciones mencionada. La participación inicial fue de 44 países y posteriormente alcanzaría la cifra de 69, cuyas actividades en telecomunicaciones son superiores al 90 % de la totalidad de los ingresos mundiales en este sector.

El Grupo fijó la fecha del 30 de abril de 1996 para finalizar las negociaciones y el 1º de enero de 1998 para la entrada en vigor del acuerdo. Dificultades inherentes a la negociación dieron lugar a un retraso en el Acuerdo sobre los servicios de telecomunicaciones que, finalmente, quedaría cerrado el 15 de febrero de 1997⁷⁰⁶.

El resultado de las negociaciones se recoge en un documento titulado “Cuarto Protocolo del GATS”, que contiene, entre otras cosas la lista de las excepciones contempladas en el artículo II ya mencionado. Cada país firmante de este Acuerdo tuvo la posibilidad de determinar aquellos servicios de telecomunicaciones que deseaba que no quedaran liberalizados en una primera etapa. Según lo

⁷⁰⁶ La información acerca de estas negociaciones puede encontrarse en el centro de información de la OMC con la siguiente referencia.
<http://www.wto.org>

pactado estas restricciones a la plena competencia internacional iban a tener una vigencia de 5 años renovable por un único período adicional de otros 5 años de modo que quedara completamente eliminado en 2008.

En los documentos de la OMC aparece la definición de lo que se consideraron Telecomunicaciones Básicas⁷⁰⁷ y Servicios de Valor Añadido en forma de lista de los servicios que se consideran incluidos en cada una de estas categorías. Tanto las Telecomunicaciones Básicas como, por supuesto, los servicios de Valor Añadido quedaron sometidos a la libre competencia a partir de 1998.

Así mismo, el Acuerdo establecía claramente la obligación de todos los Estados de velar por que se concediera a todo proveedor de servicios, en condiciones razonables y no discriminatorias, el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos para el suministro de cualquiera de los servicios.

Y como hemos indicado anteriormente se fijó la fecha del 1 de enero de 1998 para la entrada en vigor de este Acuerdo fecha que no por casualidad coincide con la elegida por la Unión Europea para la implantación de la plena competencia en el sector de las telecomunicaciones.

Tal como estaba previsto en el texto del Acuerdo General del Comercio de los Servicios – GATS, no más tarde de cinco años después de su firma se inicio una nueva ronda de negociaciones a la que se le denominó GATS-2000 cuyo objetivo fue continuar avanzando en la eliminación de obstáculos en el libre comercio de los servicios.

Así pues, en 2000 se inició una nueva ronda de negociaciones que dio lugar a la Declaración Ministerial de Doha⁷⁰⁸ de noviembre de 2001 a la que siguió la Declaración de Hong Kong⁷⁰⁹, adoptada en diciembre de 2005.

Para finalizar tenemos que añadir que en estas negociaciones están incluidos, entre muchos otros, el comercio internacional de los servicios audiovisuales aunque parece que la cuestión va para largo⁷¹⁰.

3.2.- El Comercio Mundial de los Equipos

Como parte de este análisis acerca del comercio internacional de las telecomunicaciones es obligado referirse al comercio de los equipos, en particular a los aspectos relacionados con la normalización y con la certificación.

El marco para las negociaciones de la apertura del comercio mundial de los productos de Tecnologías de la Información quedó establecido en la Declaración Ministerial de Singapur⁷¹¹ de diciembre de 1996. En base a dicho compromiso en marzo de 1997 en el seno de la OMC se iniciaron las negociaciones encaminada a la eliminación de los derechos de aduanas en el comercio de dichos productos a partir del año 2000.

⁷⁰⁷ Ámbito de las Telecomunicaciones Básicas y de los Servicios de Valor añadido.

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/telecom_coverage_s.htm, visitado 10/9/2010.

⁷⁰⁸ OMC. Declaración Ministerial de Doha. 14 Noviembre de 2001.

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm#services, visitado 10/9/2010.

⁷⁰⁹ OMC. Declaración Ministerial de Hong Kong, 18 de Diciembre de 2005.

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm#services, visitado 10/9/2010.

⁷¹⁰ Geradin, D. (ed.). The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services. Cambridge University Press, 2004

⁷¹¹ OMC. Declaración de Singapur. 13 Diciembre de 1996. http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/itadec_s.doc, visitado 10/9/2010.

Con la incorporación a la OMC de nuevos, en particular China, países los trabajos para ampliar los acuerdos del comercio de los productos de las Tecnologías de la Información continúan siendo un asunto abierto a la negociación.⁷¹²

Por lo que se refiere a la utilización de Normas técnicas en telecomunicaciones, el GATS reconoce la autoridad de la UIT y se compromete a promover la utilización de sus recomendaciones. Habría que añadir que en el marco del GATT existe una larga tradición en el manejo y utilización de las normas técnicas, tanto para favorecer los intercambios comerciales como para tratar de evitar que su utilización dé lugar a un entorpecimiento de los mismos.

En este sentido hay que señalar que el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio⁷¹³ que figuraba en el documento del GATT 1979 fue la base de la política de normalización que adoptaría la Comunidad Europea en 1983, como tendremos ocasión de ver más adelante. También en el documento del GATT 1994 figura un nuevo texto del acuerdo mencionado relativo a la utilización de las normas técnicas y a la aplicación de procedimientos de certificación de conformidad.

Por lo que se refiere a los procedimientos de certificación de conformidad, en el texto del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de 1994 se establece que en los casos de que se exijan los procedimientos que se apliquen no deberán favorecer a los productos de origen nacional ni deberán constituir obstáculo alguno al comercio internacional. Como novedad, en este documento se invita a los Estados a que establezcan acuerdos de reconocimiento mutuo de los resultados de sus respectivos procedimientos de evaluación de conformidad.

Las discusiones acerca de la eliminación de las barreras técnicas que afectan al comercio mundial continúa siendo un asunto de actualidad.

4.- CONCLUSIONES

En este Anexo hemos tratado de dar al lector una visión de conjunto acerca de los principales acontecimiento que tuvieron lugar tanto en los Estados Unidos desde la invención del teléfono como en el marco de la Organización Mundial del Comercio en relación con las telecomunicaciones con objeto de que pueda atisbar con mayor claridad el marco internacional en el que se desarrollo la definición y ejecución de la política de las Comunicaciones electrónicas de la Unión Europea.

⁷¹² OMC. Acuerdos sobre tecnologías de la Información. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/inftec_s/inftec_s.htm , visitado 10/9/2010.

⁷¹³ OMC. Obstáculos Técnicos al Comercio http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm , visitado 10/9/2010.



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

EDITORIAL