

La regulación ante el Espacio Único Europeo de la

The title is composed of several text elements in white and orange. The word 'La' is in white at the top left. 'regulación' is in white below it. 'ante el' is in orange. 'Espacio Único' is in orange, oriented vertically along the right edge. 'Europeo' is in orange at the bottom right. There are also three white circles of varying sizes scattered across the page: one at the top left, one at the bottom left, and one near the bottom center.

Por Rafael de Sádaba, Consultor, Miembro del Consejo Asesor de Media Responsable, Columnista de Mujeres&Cia, colaborador eventual de Media Luna Comunicación y de Fundación Telefónica y ex-directivo de Telefónica

Versión editada del artículo publicado en el blog *Responsabilidad Social Emprendedora*, de María Florencia Segura, Máster en RSE en la UAH de Madrid; su autora ha cedido amablemente los derechos para incluirlo en nuestra revista. La primera versión de este texto apareció en el *Boletín Sociedad de la Información* dentro del programa **Debate y Conocimiento** en Internet en el sitio de la Fundación Telefónica. También ha sido incluido en el *Observatorio Regional de la Sociedad de la Información* (OSRI), de la Junta de Castilla y León, y en el *Centro de Análisis de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones* —ENTER - Instituto de Empresas (ENTER.IE)—.

Ha transcurrido más de una década desde que, en 1998, se introdujera la competencia plena en el mercado de las telecomunicaciones, pilotada por una regulación sectorial que emanada de las directrices de Bruselas y aplicada ex-ante, ha convivido con el marco normativo general de la competencia de intervención ex-post. Desde entonces se han puesto en juego modelos de competencia en servicios y en redes, con resultados diferentes que, sin embargo, permiten extraer conclusiones y aprender de la experiencia.

Está en discusión ahora la introducción de un nuevo modelo regulatorio, vinculado a la evolución de las redes y tecnologías hacia un entorno de banda ancha. **No cabe duda de que la conectividad de alta capacidad es clave para la implantación íntegra de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, y de que sólo en un entorno de accesibilidad completa será posible acabar a aquella con la brecha digital.** El nuevo marco regulatorio tiene ante sí el reto de facilitar este objetivo, conjugando los diversos intereses en juego, para garantizar el cumplimiento de las reglas de una competencia justa y leal, y evitar asfixiar a un sector que ha demostrado su enorme potencial para resistir la crisis y reavivar la economía.

Una nueva regulación para un escenario de partida diferente

Conviene hacer memoria y recordar cuál era la situación de partida cuando el mercado de las telecomunicaciones se abrió a la competencia, para repasar también los pilares en que se apoyó el modelo regulatorio entonces establecido. Es oportuno hacerlo y calibrar con cuidado si, en un escenario de partida completamente distinto, son válidos algunos de los principios directores impuestos por los organismos reguladores.

Partíamos entonces de unas infraestructuras operadas en monopolio por unos entes, las PTTs —Post, Telegraph and Telephone—, en la mayoría de los casos parte de la Administración y financiadas vía presupuestos públicos. Conviene salir aquí al paso de un error bastante generalizado y resaltar que este no fue el caso de España, donde una compañía de carácter privado, participada por el Estado, fue la encargada, mediante contrato con este, de operar y explotar en exclusiva los servicios de telecomunicaciones, a excepción de telégrafo y télex, que permanecieron en el ámbito estatal, enmarcados en Correos.

Información

Pues bien, **esa situación de partida, redes únicas explotadas en monopolio, propició la creación de un modelo basado en el principio de apertura de las redes**, en que primó la competencia en servicios y se implantó toda una batería de medidas destinadas a posibilitar que nuevos agentes pudieran encontrar su hueco en el mercado a partir de la red única existente. Conceptos como **preasignación, portabilidad de número, desagregación de bucle**, fueron instaurándose sucesivamente como soportes de una competencia que difícilmente podría conseguirse si se obligaba a los nuevos entrantes a desplegar redes alternativas, como demostró el intento de potenciar las redes de cable, que aún no puede decirse que constituyan una alternativa generalizada. Figuras como la de **operador dominante**, réplica de la de **operador con poder significativo de mercado** utilizada por la normativa de competencia, se emplearon para sustanciar un marco legal cuya base es la puesta a disposición de terceros de la red del operador establecido, en condiciones de transparencia y no discriminación [1].

Se introdujo asimismo el **servicio universal** como garantía de una accesibilidad mínima y asequible a los servicios de telecomunicaciones —básicamente servicio telefónico—, garantizada a cualquier ciudadano.

Posteriormente, la aplicación de la competencia a la prestación de los servicios móviles dio origen a un modelo diferente, en que la base fue la competencia en redes, entre otras cosas porque la situación de partida era también distinta. No aparecía ya un único agente que operaba una única red, sino que se trataba de diversos operadores, cada uno desplegando su infraestructura, en competencia con los demás. **La gran eclosión de los servicios móviles da fe del éxito de este modelo, al cual se ha pensado trasladar el principio de apertura de redes** característico del anterior que, afortunadamente, no han derivado en imposiciones regulatorias y ha primado el acuerdo comercial sobre cualquier obligación en este sentido.

La evolución de las tecnologías y la constante aparición de nuevos servicios han propiciado que ambos modelos se complementen en unas ocasiones y contrasten en otras. La telefonía móvil está desbancando a la telefonía fija, Internet móvil constituye para muchos usuarios una alternativa válida al ADSL —*Asymmetric Digital Subscriber Line*—. La conexión de banda ancha ya no es privativa de un tipo de red determinado.

Para delimitar el escenario de partida desde el cual debe abordarse la regulación de la banda ancha, es necesario definir con precisión que se está considerando como tal. Evidentemente no es lo mismo hablar de conexiones a unos cuantos Mbit/s —disponibles ya en las redes actuales, tanto fijas como móviles— que de conexiones de muy alta velocidad, sólo posibles en redes de nueva tecnología y soporte de fibra.

Redes de alto ancho de banda y el principio de neutralidad tecnológica

Normalmente la frontera para considerar una conexión como de banda ancha se fija en el entorno de 1 Mbit/s - 2 Mbit/s; velocidades que hoy día pueden proporcionar también las redes móviles y que, para la mayoría de los usuarios son suficientes para satisfacer sus necesidades de conectividad. **El hecho de poder ofrecer servicios similares o equivalentes, sustituibles entre sí, con tecnologías diversas ha dado pie al principio de neutralidad tecnológica, según el cual, la regulación de estos servicios debería ser transparente a unas tecnologías que pueden ser usadas indistintamente para proveerlos.**

La situación cambia si hablamos de anchos de banda muy superiores, cuya provisión hoy por hoy requiere de tecnologías específicas y el despliegue de nuevas infraestructuras, con inversiones muy elevadas. Es cierto que queda mucho por hacer para desarrollar servicios que justifiquen que un ciudadano sienta la necesidad

de tener una conexión de tan alta capacidad; pero no es menos cierto que muchas veces la conectividad es la que abre luego la puerta a las aplicaciones. Tal vez por eso la Comisión Europea ha puesto todo su empeño en auspiciar estas infraestructuras de banda muy ancha [2] como antídoto para luchar contra la brecha digital y ha dedicado a ello una importante dotación económica.

En suma, en el despliegue de estas nuevas redes de altísima capacidad la situación de partida es muy similar para cualquier agente que considere participar. Se trata de infraestructuras nuevas, por construir, y lo que debería garantizarse es que aquellos agentes que decidan comprometerse e invertir en un proyecto tan oneroso y complicado no encuentren en las medidas regulatorias un obstáculo ni un “desincentivo” que les haga desistir. Así podría ocurrir si se imponen obligaciones y apertura de estas nuevas autopistas de la información, más allá de las que se refieran a la planta ya existente, como conductos, canalizaciones, etc.

La banda ancha: ¿un derecho ciudadano?

Evidentemente si el despliegue de estas redes de muy alto ancho de banda va a ser el remedio para atajar la brecha digital, ningún ciudadano debería quedar excluido del acceso a las mismas. Ahora bien, conseguir esto no es un tema trivial.

Las empresas que desplieguen estas infraestructuras tienen derecho a hacerlo en condiciones de rentabilidad y retorno de la inversión. Por lo tanto, no cabe exigirles que operen en zonas cuya rentabilidad sea dudosa o nula, sino se destinan fondos comunitarios o estatales para apoyar este objetivo.

Incluir la banda ancha en el servicio universal contribuirá a paliar el problema, pero no lo solucionará, en tanto que se garantizará como mucho una velocidad de 2 Mbit/s que, aunque suficiente para muchas aplicaciones, daría lugar a una nueva modalidad de brecha digital, esta vez entre aquellos con acceso a las nuevas redes y los que tendrían que conformarse con una banda ancha, llamémosla de segunda categoría.

La irrupción de otros entes como proveedores de accesos de banda ancha con soluciones inalámbricas —*Wireless Fidelity* (WiFi), *Worldwide Interoperability for Microwave Access* (WiMAX)— puede verse como una solución desde la óptica del usuario; no obstante, podría plantear dudas en el marco de la aplicación de una competencia leal. La proliferación de Ayuntamientos que proporcionan a sus habitantes este tipo de conexiones es ya un fenómeno habitual y sin vuelta atrás, al que habrá que buscar encaje en este puzzle de intereses, cuidando que el objetivo final, que debe ser la integración de todos en la Sociedad del Conocimiento, no resulte perjudicado; pero velando, a la vez, para que se respeten los derechos de todas las partes.

Conclusiones

A nivel europeo se ha establecido el año 2010 como la fecha para instaurar un **“Espacio Único Europeo de la Información”** —*Single European Information Space* (SEIS)— como base de la nueva economía digital. Para llevarlo a cabo, la Comisión Europea (CE) ha emitido una serie de objetivos y recomendaciones a cumplir por los Estados miembros. Entre otros, promueve que en dicho año el uso de Internet a alta velocidad abarque al 30 % de la población. Paralelamente se pone en marcha un nuevo paquete de medidas regulatorias [3] con el objetivo de adaptar a la realidad social y de mercado las anteriores normativas.

El sector de las comunicaciones electrónicas y las nuevas tecnologías ha demostrado su fortaleza frente a la crisis y se presenta como el candidato más firme para sentar las bases de una nueva economía, basada en la información y el conocimiento. La Regulación no debe ser un obstáculo sino más bien un catalizador que, sabiendo evolucionar y adaptarse a los tiempos, sea capaz simultáneamente

de fomentar la competencia, proteger al usuario y estimular a los actores del sector; tarea que puede parecer ardua pero de cuya realización exitosa dependerá que aflore todo el potencial que este sector lleva consigo. ■

Referencias bibliográficas

[1] “The 1998 Regulatory Package: harmonization legislation”. http://ec.europa.eu/information_society/topics/telecoms/regulatory/98_re-gpack/index_en.htm.

[2] “Broadband Gap”. European Commission, Information Society, 2010. http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/digital_divide/index_en.htm.

[3] “The Telecoms Reform”. European Commission, Information Society, Policies. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/tomorrow/index_en.htm.