

LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES COMO FACTOR DE DESARROLLO O ESTANCAMIENTO DE LA SI

1 CONTEXTO

Todo órgano regulador interviene en el mercado, porque lo dirige y condiciona con sus decisiones y resoluciones.

Las telecomunicaciones, en concreto el desarrollo de la SI, no es ajena a este principio. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y los reguladores europeos han intervenido y siguen interviniendo en la configuración del mercado.

Por tanto, los reguladores europeos y los reguladores nacionales, la CMT en el caso de España son responsables de la evolución del mercado, del desarrollo o del estancamiento de la SI.

CRONOLOGÍA DE INTERÉS.

Los datos de la Comisión Europea (CE) muestran la siguiente evolución de la tasa de penetración de la Banda Ancha (BA) tanto en España como en la UE.

2004: España se sitúa a 1,39 puntos por debajo de la media europea.

2005: España se sitúa a menos de un punto (0,88) de la media europea.

2006: España se aleja de la media Europa en 1,88 puntos.

Octubre de 2006

La Comisaria Europea Viviana Reding “sitúa a la CMT entre los reguladores nacionales más avanzados en la aplicación de las directivas de la UE”.

Según las estadísticas de la CE para 2006, España ocupa el puesto número 12 en la tasa de penetración de BA.

Julio de 2007

Se hace pública la multa que la Comisión Europea impone a Telefónica por abuso de posición dominante.

LA INFLUENCIA DE LAS DECISIONES DE LOS REGULADORES EUROPEOS Y LA CMT EN EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (SI).

1. ALGUNAS NORMAS EUROPEAS PERJUDICAN EL DESARROLLO DE LA SI

- La regulación norteamericana favorece la inversión e innovación y está resultando más efectiva, en términos de extensión de las redes y de innovación tecnológica, que la europea basada en normas que establecen la obligación a los operadores incumbentes de compartir las nuevas infraestructuras.
- Uno de los ejemplos más expresivos de la obligación de compartir las nuevas redes se ha producido en Alemania, donde el Gobierno se ha mostrado favorable a las peticiones de Deutsche Telekom de no compartir con los otros operadores sus redes FTTH en contra del criterio del regulador alemán y de la Comisión Europea.

De hecho la CE amenazó a Alemania con vetar los cambios que planteaba hacer en la regulación de telecomunicaciones. Bruselas consideraba que las normas protegían a la operadora dominante en el país y de capital estatal, Deutsche Telekom, no fomentaban la competencia de nuevos rivales.

- El impulso de la CE a la regulación asimétrica a favor de los nuevos operadores ha generado un canibalismo que compromete la capacidad inversora de los operadores establecidos sin que hayan podido ser sustituidos en este parámetro por los nuevos entrantes o por los operadores de cable (que como no podía ser de otro modo también han sufrido las consecuencias de la asimetría). Se ha comprometido en consecuencia la capacidad de los operadores establecidos para invertir en nuevas infraestructuras y tecnologías y con ello se ha perjudicado a los usuarios y muy probablemente al desarrollo económico de los países a medio y largo plazo.
- Se da la paradoja de que son precisamente aquellos organismos reguladores nacionales más cumplidores –y menos sancionados por la Comisión Europea- con las directivas regulatorias de Bruselas los que exhiben los peores resultados en cuanto al desarrollo de la SI en sus respectivos países. Esto siembra muchas dudas sobre lo acertado de las directrices regulatorias para conseguir avances en la SI a pesar de que se consigan mercados con muchos competidores

Tan es así que en el reconocimiento público de la Comisaria a los países que mejor cumplen la regulación, a España, que ocupa el puesto 12 en tasa de penetración de BA le acompañaban, Irlanda (17), República Checa (18), Eslovenia (15), todos ellos por debajo de la media europea en tasa de penetración de la BA. Sólo Austria, con una tasa de penetración del 15,7%, en el puesto 11, supera en una décima a la media.

- La regulación bicéfala. La UE mantiene al igual que las regulaciones nacionales, una regulación bicéfala sobre el mercado de las telecomunicaciones desde el inicio de la liberalización.

Esta regulación provoca que, mientras por un lado los reguladores nacionales, la CMT, en el caso de España, establecen con carácter *ex ante* los criterios de funcionamiento del mercado, en paralelo, las autoridades de competencia nacionales o europeas vigilan el comportamiento *ex post*, con lo que cumplir obligatoriamente con las regulaciones emanadas del regulador de las telecomunicaciones no exime a los operadores de sanciones por competencia.

EL RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE ESTAS NORMAS EUROPEAS

- Estas formas opuestas de entender la liberalización, atendiendo al modo en que mejor se salvaguarda la competencia (protegiendo la inversión o protegiendo la existencia de competidores) arroja el siguiente resultado:

En Estados Unidos la compañía de telecomunicaciones *Verizon*, con inversiones superiores a los 20.000 millones de dólares hasta 2010, pretende pasar 14 millones de hogares con FTTH; SBC, con una inversión de 6.000 millones de dólares en los próximos 5 años, quiere hacer lo propio con 18 millones de hogares; y BellSouth, con una inversión de 3.500 millones de dólares en los próximos 5 años tiene por objetivo alcanzar los 8 millones de hogares conectados.

En Japón a mediados de 2005 había más de 3 millones de hogares conectados a FTTH, y las previsiones apuntan a los 30 millones de clientes para 2010. NTT ha anunciado una inversión de 38 Billones de , donde compañías destacadas como NTT han anunciado 38 billones de Euros (Bn€) de inversión con el objetivo de alcanzar esta meta.

Mientras tanto en la Europa de los 25 sólo había 700.000 abonados a FTTx a mediados de 2005.

- La regulación bicéfala provoca inseguridad jurídica y con ello una quiebra de la necesaria confianza con la que deben operar los usuarios y las empresas en todo mercado.

Como resultado de la citada regulación bicéfala, Deutsche Telekom, France Telecom y Telefónica han sido sancionadas por las autoridades europeas, a pesar de que las autoridades nacionales de regulación, como en el caso de España, se hayan pronunciado sobre la misma materia y en sentido opuesto.

2. ALGUNAS NORMAS Y PRÁCTICAS QUE SE APLICAN EN PAÍSES DE LA UE, PERO NO EN ESPAÑA

- Financiación del Servicio Universal. La constitución del fondo de financiación del S.U. aporta un factor de certidumbre para el aseguramiento de las prestaciones básicas en el STB que contribuiría al desarrollo de prestaciones más avanzadas que demanda el desarrollo de la SI.

Países como Francia o Italia a través de la constitución del fondo, y otros con sistemas de compensación para el operador encargado de cumplir las obligaciones de servicio universal, han tratado de paliar la disminución de ingresos que genera la prestación universal y, en paralelo, el uso de las redes por parte de los “nuevos” operadores a un precio mayorista favorable.

- El establecimiento de precios de los servicios del operador de referencia sin autorización o notificación previa al regulador, al menos en las zonas con presencia de varios operadores, y sobre todo sin condicionarlos a los precios mayoristas mediante mecanismos como el retail minus o el pinzamiento de márgenes.

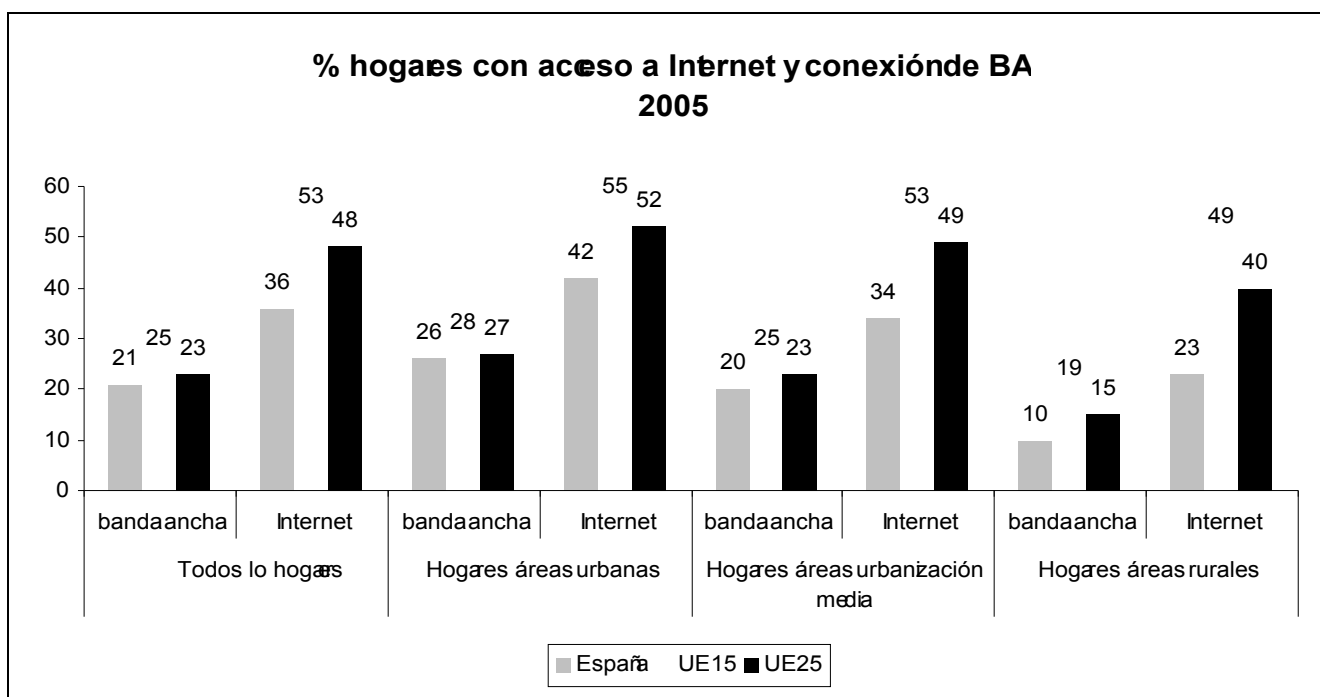
La Office of Communications (OFCOM), el regulador del Reino Unido, va a permitir a British Telecom fijar sus propias tarifas dada la fuerte implantación y el éxito en el Reino Unido de la telefonía móvil y la realizada a través de redes IP.

- El impulso decidido a la “Administración Electrónica” como mecanismo de interlocución de las distintas administraciones públicas con los ciudadanos está en la base de un mayor desarrollo de la SI (Corea, Japón, Finlandia, etc). Sin embargo, el impulso de la e-Administración no será suficiente si en paralelo no se actúa para introducir la informática y la BA en los hogares al objeto de recortar la brecha digital entre países.

En definitiva, tanto por la parte de la oferta como de la demanda es preciso potenciar el uso y la utilidad de Internet y, en concreto de la BA.

EL RESULTADO DE LA NO APLICACIÓN DE ESTAS NORMAS Y PRÁCTICAS EUROPEAS EN ESPAÑA

- Carecer del fondo de financiación del servicio universal es habilitar una transferencia de beneficios hacia los nuevos operadores que merma la capacidad de inversión de todo el sector en su conjunto, con lo que se perjudica de nuevo a los usuarios, especialmente los de zonas menos desarrolladas, afectando, muy probablemente, al desarrollo económico de España a medio y largo plazo.



Fuente: Eurostat

En la Comunicación 69, de 21 de marzo de 2006, la Comisaria de Competencia, se hacía eco de la “la brecha digital” entre zonas urbanas, con un porcentaje de penetración de la banda ancha en el 27% de los hogares en la UE 25, frente al 15% en las zonas rurales.

El caso de España se refleja claramente en el gráfico. En las zonas urbanas las diferencias de penetración de la banda ancha entre España y la UE son relativamente pequeñas. El diferencial respecto a Internet se eleva hasta los 10 ó 13 puntos, según la comparación se realice con la UE 15 o con la UE 25.

Pero en las zonas rurales la diferencia en la tasa de penetración de banda ancha entre España y la UE se incrementa hasta los 9 puntos y en Internet hasta los 26.

La brecha digital hace referencia también a la velocidad de la banda ancha en las áreas rurales, lo que dificulta la posibilidad de llevar a estas zonas las grandes cantidades de información que se requieren para los e-negocios, la Administración Electrónica, la e-salud y para las aplicaciones multimedia. La media de velocidad en las zonas rurales es de menos de 512 Kbps, mientras que en las zonas urbanas se está acercando e incluso superando 1Mbps, permitiendo el uso de una rica variedad de servicios.

- En las zonas con competencia condicionar la política de precios minoristas a los precios mayoristas (ya sea mediante el *retail minus* o el término más ambiguo del *pinzamiento de márgenes*) es simplemente negar las posibilidades de una competencia real en beneficio de los usuarios, que acaban pagando la BA más cara y disponiendo de menos diversidad de servicios y productos porque se fomenta la práctica de la reventa.

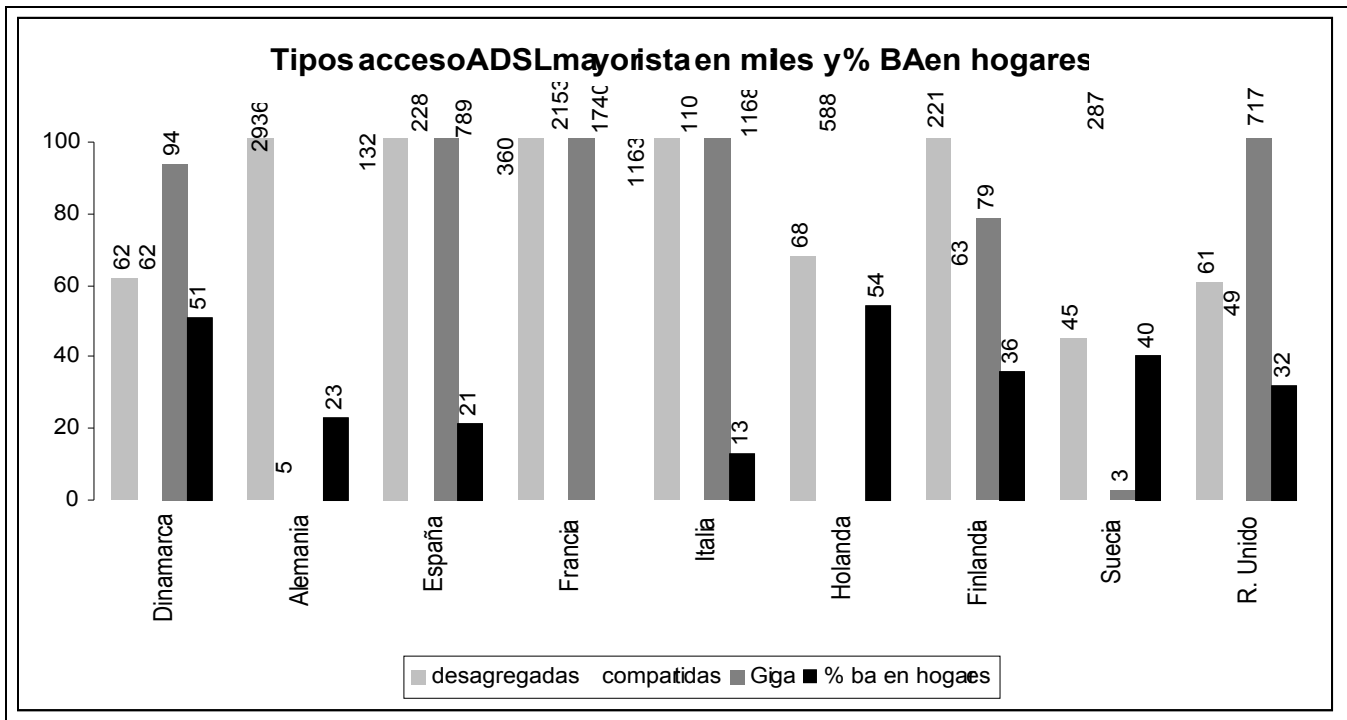
Los precios, en las zonas con competencia deberían de estar única y exclusivamente condicionados por las leyes generales de competencia.

El presidente de la CMT anunció a mediados del pasado año que el ADSL español era un 20% más caro que el registrado en la media de la UE.

Para tratar de paliar dicho efecto la CMT revisó a finales de 2006 el precio mayorista de acceso indirecto, rebajándolo, hasta posibilitar diferencias con el precio minorista del operador de referencia de un 60%.

El resultado es la renovación de la apuesta por sistemas de reventa a pesar de que ningún país líder de la UE fundamenta su liderazgo en este modelo de negocio.

Ninguno de los países líderes del desarrollo de la SI en Europa ha apostado por la reventa de servicios como método de alentar su competencia. En España en 2005 se alcanzaron las 800.000 líneas GigAdsl, lo que representa 250 veces más que Suecia y 10 veces más que Finlandia.



Para posibilitar la comparación los tipos de acceso mayorista se han reflejado en miles y los mayores valores están fuera de escala.

- En el último año el avance en la e-administración ha sido evidente, España ha mejorado 15 puntos con respecto al año anterior, sin embargo hay grandes brechas con Europa.

Un estudio realizado para la CE por Capgemini revela que España, novena en el ranking europeo de servicios públicos en Internet, “está adaptándose a las nuevas tecnologías”, situándose en el puesto número 9 de 31 países analizados, mejorando las posiciones de Finlandia, Bélgica, Dinamarca u Holanda.

La disponibilidad de estos servicios es del 70 por ciento frente al 58 de media y la sofisticación de los mismos es del 84% frente al 76% por ciento de la media.

Sin embargo esta mejoría en los datos sobre los servicios públicos en Internet tiene que ser complementada con el incremento de la demanda (usuarios que hacen uso de Internet), de los servicios (cada vez más sofisticados) y del ancho de banda que los requerimientos futuros exigirán, lo que inexcusablemente nos lleva a hablar de nuevo de unas infraestructuras con más capacidad y, consecuentemente de la protección de la inversión como factor determinante para el desarrollo de las mismas.

No obstante, desde el punto de vista de la demanda, los datos de la CE son elocuentes: a principios de 2006, el 46% de los hogares dispone de ordenador personal, frente al 52% de Europa.

En esa misma fecha, según la CE, España está a 12 puntos de la media europea (40%) en el acceso a Internet desde la vivienda y a 7 puntos en BA (23% media europea).

Respecto a las infraestructuras, en el apartado 1º de este informe ya se evidencia los distintos fundamentos de la competencia en Europa, Japón y EE.UU, con las consecuencias en las inversiones en redes de alta capacidad.

Pero la brecha digital se sustenta también en el porcentaje de particulares que usan regularmente Internet, porcentaje que en España no ha parado de crecer hasta situarse en el 39 % en 2006 (a nivel de Francia y Lituania), aunque se encuentra por debajo de la media europea (47%), un punto de diferencia más que en 2004.

En el esfuerzo para ampliar el número de usuarios y hogares con acceso a Internet y más concretamente a la BA es preciso también que los proveedores de servicios puedan ver protegida su inversión.

3. Existen normas que se aplican en España pero no en Europa, que perjudican el desarrollo del mercado.

- La elaboración de normas por parte del regulador (CMT) que han permitido la proliferación de la preasignación irregular y traspasos irregulares de ADSL entre operadores (slamming, cambios sin consentimiento del cliente) que han contribuido a minar la confianza de los usuarios en el desarrollo del mercado liberalizado.
- La moratoria impuesta al ex monopolio para recuperar clientes preasignados y de alquiler de bucle se ha traducido en la creación de un factor limitativo del derecho de los usuarios a elegir ofertas. Esta limitación se ha visto potenciada por la introducción de cláusulas de permanencia en los contratos.

Los plazos fijados por la CMT para la recuperación de clientes preasignados impiden que el ex monopolio pueda dirigirse a estos clientes en un plazo de 4 meses. En la época en ningún otro país se prohibía la recuperación de clientes e incluso en Reino Unido el operador dominante tenía la posibilidad durante 10 días, a partir del momento en que recibía la petición de cambio de operador, para recuperar al cliente.

Este plazo ha visto su vigencia ampliada por la permisividad del regulador (CMT) respecto a la introducción de cláusulas de permanencia en los contratos que penalizaban a los usuarios si éstos procedían a resolver el mismo antes del plazo fijado. Todavía hoy, algunos operadores, mantienen estas penalizaciones.

- La aplicación hasta extremos insospechados del principio de replicabilidad (el ex monopolio sólo puede ofrecer aquellos servicios que sus competidores puedan dar) constituye un freno a la innovación de los incumbentes y a aceptar la inversión como una apuesta de riesgo.

Si al principio de replicabilidad se le añade un precio mayorista de interconexión bajo, es obvio que el regulador está creando las condiciones para que la no innovación y la no inversión se prolonguen en el tiempo.

Tanto en 2004 como en 2005, los nuevos entrantes han tenido la oportunidad de acceder al bucle desagregado (lo que permite diversificar precios y servicios) con un coste inferior al de otros países, 24 y 30 euros de diferencia en el último ejercicio, según se compare con la media de la UE 15 o UE 25.

Sin embargo, los bucles desagregados exigen inversión y riesgo.

Entre agosto de 2006 y agosto de 2007, el número de bucles desagregados descendió un 35,4% en el acumulado anual, pasando de los 163.000 a los 105.000.

- Este círculo vicioso se cierra con la dilación de los plazos por parte del regulador en la aprobación de nuevas ofertas y promociones del ex monopolio.

Un ejemplo paradigmático fue la aprobación de las nuevas modalidades de ADSL por capacidad o tiempo. La prensa se hacía eco de que la actual Orange lanzaría estas nuevas modalidades, casi un año después de que Telefónica hubiese presentado esta oferta a la CMT. Miles de usuarios se vieron negados de su acceso a la BA durante un año.

- La liberalización comenzó sin resolver problemas endémicos del sector, como el reconocimiento del déficit de acceso.

Al contrario de lo que sucedió en otros países europeos, los impedimentos tradicionales del Estado español al reconocimiento del déficit de acceso, se saldaron con una denuncia de la Comisión contra España ante el Tribunal de Justicia de la UE que finalmente falló a favor del reconocimiento.

Casi 10 años más tarde hoy se presenta un problema similar con el fondo de financiación del servicio universal al que ya hemos hecho referencia.

- La participación de las CC.AA en los operadores de Telecomunicaciones de ámbito autonómico. Es un contrasentido que, cuando la liberalización apunta hacia la salida del Estado de los ex monopolios, en España, las CC.AA estén participando a las empresas de telecomunicaciones de ámbito autonómico.

EL RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE ESTAS NORMAS Y PRÁCTICAS EN ESPAÑA

- El slamming y los contratos de permanencia han restado dinamismo a la competencia en el mercado español, ya que su único objetivo no era elevar la competencia, sino proteger la captación de clientes por los nuevos operadores a costa de los derechos de los usuarios y de los principios más elementales de la competencia.

Mientras la CMT, públicamente negaba la importancia del slamming, 165.000 familias se habían visto afectadas por estas prácticas, cuyas consecuencias más evidentes fueron: cambio de operador sin consentimiento, aplicación de tarifas desconocidas, pérdida de la conexión, reclamaciones de los operadores por impago, inclusión de usuarios en el fichero de morosos al no querer pagar un servicio que no habían contratado, dificultad para volver con el operador originario, conflictos judiciales, presencia en medios denunciando estas prácticas, etc. **En resumen pérdida de confianza de los usuarios** en el desarrollo del mercado liberalizado y de la imagen de los servicios y de los propios operadores.

El Ministerio de Industria ha establecido, recientemente, normas correctoras del slamming, buscando una mayor protección de los usuarios.

Por su parte, la proliferación de los contratos de permanencia, junto con la prohibición al ex monopolio de dirigirse a los usuarios preasignados, ha restado dinamismo a la competencia que otros mercados nacionales han evidenciado.

- La replicabilidad, el bajo precio mayorista de interconexión y la dilación de los plazos en la aprobación de nuevas ofertas. Todos estos fundamentos del proceso de liberalización español tienen como efectos

frenar la inversión y en consecuencia la innovación, la diversidad de precios y servicios, lo que en última instancia perjudica las posibilidades de los usuarios y el desarrollo de la SI.

- La participación de las CCAA en los operadores de telecomunicaciones no sólo supone un contrasentido en un mercado en competencia, sino que incorpora un factor político que distorsiona (por la necesidad de proteger al operador participado) la imparcialidad de la administración, la financiación del servicio universal, la competencia en determinados segmentos (contratos administrativos) la protección de los usuarios, los precios, la política informativa, etc.

Por otra parte esta participación, más temprano que tarde, se acabará convirtiendo en plusvalías para los operadores que terminarán por comprar a estos operadores autonómicos participados.