

La reforma del sector de las telecomunicaciones en España

Silvia Serrano Calle*

La nueva Ley General de Telecomunicaciones que se tramita en el Senado y la reciente creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) representan un cambio significativo en el marco regulatorio de uno de los sectores más estratégicos a futuro para la economía española. Los cambios introducidos en la Ley suponen un avance en la dirección establecida por la Unión Europea (UE) en la Agenda Digital para Europa hacia la universalización de la banda ancha y el desarrollo de nuevas oportunidades de mercado, si bien el nuevo marco adolece de ciertas limitaciones y carencias que pueden derivar en un menor crecimiento económico y bienestar social del esperado.

El sector de las telecomunicaciones es uno de los pilares para el crecimiento económico y la mejora del bienestar de la sociedad en el futuro. El impacto que el desarrollo del sector ha experimentado desde finales del siglo pasado es visible tanto en los cambios introducidos en los hábitos de los ciudadanos como en la actividad económica y la manera de realizar negocios. Este alcance se sustenta en las redes de comunicaciones existentes y en los despliegues que a lo largo de las últimas décadas se han ido sucediendo gracias al desarrollo tecnológico y al esfuerzo inversor por parte de las empresas del sector, entre las que destacan principalmente los operadores de telecomunicaciones tradicionales y las administraciones públicas. Los desarrollos y aplicaciones que han surgido, favorecidos por la magnitud de los servicios y el incremento de la demanda, han realimentado un círculo virtuoso que ha convertido las

telecomunicaciones en un sector transversal capaz de impulsar el crecimiento, la eficiencia y la mejora de la productividad en todos los ámbitos económicos en los que la tecnología de telecomunicaciones y las nuevas herramientas desarrolladas se han ido incorporando.

Otra singularidad del desarrollo experimentado por el sector ha sido la dimensión global de las redes y su interconexión, en especial Internet, lo que se traduce en un sector cuyas actividades tienen interés más allá de una región, país o área económica y, por tanto, con unas particularidades que obligan a conformar un modelo regulatorio singular en muchos de sus aspectos.

En este momento asistimos a cambios de alcance en el marco que tradicionalmente ha regulado el sector en España. El modelo regula-

* Universidad Politécnica de Madrid.

torio elegido condicionará el desarrollo de nuevas redes fijas y móviles de banda ancha y, además, el crecimiento de los servicios que se prestan sobre ellas. Estos servicios pueden traspasar las fronteras nacionales y los potenciales usuarios y beneficiarios pueden ser casi todos los sectores económicos. Un despliegue rápido de la red de nueva generación exige un marco regulatorio que incentive la inversión y favorezca la competencia en servicios y en infraestructuras. En este último caso, el marco debería favorecer la competencia en redes solo en aquellos escenarios donde económicamente tenga sentido la competencia en infraestructuras y técnicamente sea posible, ya que las redes de telecomunicaciones han sido tradicionalmente un monopolio natural. Las mayores inversiones previstas en España en los próximos años se centran en las redes de acceso, en las redes fijas con tecnología de fibra óptica (FTTX en sus distintas modalidades, como la fibra hasta el hogar o FTTH), y en las redes móviles de cuarta generación (4G o LTE).

La nueva Ley General de Telecomunicaciones, cuyo proyecto ha sido aprobado en el Congreso de los Diputados y se encuentra actualmente en fase de enmiendas en el Senado (marzo 2014), y la reciente puesta en marcha de la nueva comisión reguladora sectorial y de la competencia, ahora integradas en la CNMC (en funcionamiento desde octubre de 2013), representan las principales novedades en la regulación del sector. Estos cambios regulatorios son una oportunidad para introducir mejoras que aceleren el desarrollo de las telecomunicaciones e incrementen la competitividad de la economía española frente al exterior.

Visión general en España y el resto del mundo

A pesar de que la evolución de los ingresos del sector de las telecomunicaciones ha ido reduciendo su contribución directa al producto interior bruto (PIB) en España desde el año 2005 (con una ratio ingresos/PIB del 3,3% en 2012), estos datos no reflejan ni la importante presencia ni los efectos que las tecnologías de la información y

las comunicaciones (TIC) tienen sobre la competitividad en sectores tan vitales para la sociedad como la industria, el sistema financiero, el sanitario, el educativo, o las administraciones públicas, entre otros.

Los últimos años, en términos de resultados empresariales, han sido muy negativos para el sector, que ha sufrido importantes variaciones en la evolución de sus ingresos, debido esencialmente a los cambios que está sufriendo el modelo de negocio tradicional de los operadores, y que se ha visto negativamente reforzado por los efectos de la crisis y la recesión económica que ha sacudido la economía española con caídas del PIB desde 2008. Las restricciones crediticias al sector privado, la destrucción de actividad empresarial y el descenso del consumo privado y público han tenido efectos significativos sobre el sector. La evolución de los ingresos en los últimos años ha seguido trayectorias distintas según el tipo de servicio. La innovación y el desarrollo tecnológico han favorecido el crecimiento de las líneas de telefonía móvil y banda ancha en detrimento de la telefonía fija. Así, mientras las comunicaciones móviles alcanzaban un valor máximo de ingresos en el año 2008, para iniciar a continuación una senda descendente en los últimos años (con una disminución considerable del número de líneas contratadas y un descenso de los precios, entre otros), los ingresos obtenidos por los servicios de comunicaciones fijas tradicionales (voz y líneas de baja velocidad, en clara desventaja frente a la banda ancha y las comunicaciones móviles) iniciaron el descenso desde el año 2005, esto es, con anterioridad a la crisis económica. En 2012 los ingresos por telefonía fija en España ascendieron a 4.813 millones de euros, mientras que los ingresos finales de los servicios de telefonía móvil supusieron 9.504 millones de euros (CMT, 2013). Los servicios de banda ancha (fija y móvil) son los que mejor se han comportado en términos de ingresos en los últimos años, a pesar de la tendencia descendente en España desde el año 2008, que se explica principalmente por los efectos de la crisis económica y la disminución del precio de los servicios. En 2012 los ingresos por servicios de banda ancha fija fueron 3.659 millones de euros, un 4,6% menos que

el año anterior. Sin embargo, en 2012 el incremento de líneas de banda ancha móvil en España, supuso que fuera el único servicio minorista que aumentara sus ingresos, con una cifra total de 2.766 millones de euros, un 29% más que en 2011 (CMT, 2013).

En el ámbito de las telecomunicaciones la innovación se desarrolla a un ritmo muy rápido, que sucede en pocos sectores económicos, ofreciendo oportunidades de crecimiento constantemente pero, también, mayores riesgos. Son muchos los países que han visto las oportunidades y ventajas competitivas que claramente ofrece liderar tecnológicamente un mundo globalizado como es el caso de Corea del Sur, Japón, EE.UU., Israel, Reino Unido o Francia, entre otros.

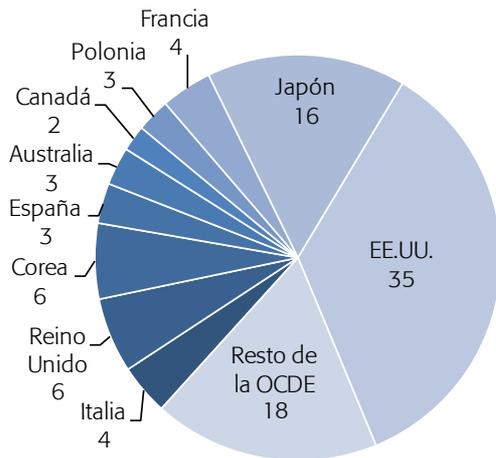
Por mercados, España es uno de los diez países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con una mayor tasa de penetración de los servicios de banda ancha. Lo es en el número de conexiones fijas, con 11,68 millones de líneas en junio de 2013 y, también, en accesos por dispositivos móviles inalámbricos, con 27,3 millones de líneas móviles de banda ancha en junio de 2013.

El mercado de la banda ancha fija también está creciendo fuertemente a nivel mundial. En el caso de España, en junio de 2013 la tasa de penetración de la banda ancha fija por habitante era 25,3 líneas fijas de alta velocidad por 100 habitantes, un valor por debajo de la media de los países de la OCDE

últimos años, no solo en España sino en el resto de países de la OCDE y del mundo (UIT, 2013a).

El mercado de la banda ancha móvil en España es el que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años, no solo en España sino en el resto de países de la OCDE y del mundo (UIT, 2013a).

Gráfico 1
Los diez mayores mercados de banda ancha móvil en la OCDE* (junio 2013)
Porcentaje



Nota: *Expresado en porcentaje sobre número total de abonados.
Fuente: OCDE (2014).

Cuadro 1
Los diez mayores mercados de banda ancha móvil en la OCDE, por número total de abonados (junio 2013)

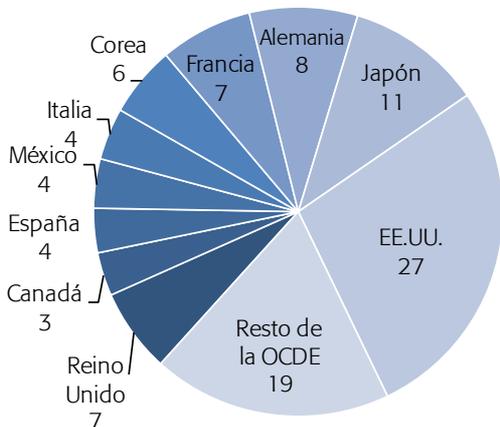
	Abonados (millones)
Estados Unidos	299,447
Japón	134,302
República de Corea	51,456
Reino Unido	50,859
Italia	34,560
Francia	34,525
España	27,338
Australia	25,937
Polonia	22,723
Canadá	17,527
Total en los países de la OCDE	851,193

Fuente: OCDE (2014).

Gráfico 2

Los diez mayores mercados de banda ancha fija en la OCDE* (junio 2013)

Porcentaje



Nota: *Expresado en porcentaje sobre número total de abonados.

Fuente: OCDE (2014).

Cuadro 2

Los diez mayores mercados de banda ancha fija en la OCDE, por número total de abonados (junio 2013)

	Abonados (millones)
Estados Unidos	91,342
Japón	35,494
Alemania	28,289
Francia	24,210
Reino Unido	22,070
República de Corea	18,530
Italia	13,644
México	12,966
España	11,682
Canadá	11,458
Total en los países de la OCDE	332,199

Fuente: OCDE (2014).

con 26,7 líneas (OCDE, 2014). En diciembre de 2013, sin embargo, la tasa había aumentado hasta el 26%, según datos de la CNMC¹, y el número total de líneas de fibra hasta el abonado (FTTH) activas se incrementó hasta 608.595 líneas. El desglose por tecnologías (gráfico 3) muestra que las redes de cobre con tecnología DSL son las más numerosas, seguidas en mucha menor medida por las líneas de cable coaxial y, en menor proporción, las de fibra óptica, que son las que permiten alcanzar velocidades superiores a los 100 Mbps. Estas cifras indican que hay un amplio camino por recorrer para extender las infraestructuras de banda ancha fija en el país, especialmente en el despliegue de redes de fibra óptica.

En el caso de las infraestructuras de banda ancha móvil la demanda de nuevos servicios (como, por ejemplo, el creciente acceso móvil a Internet de alta velocidad a través de *smartphones*, tabletas y otros dispositivos), hará necesario incrementar

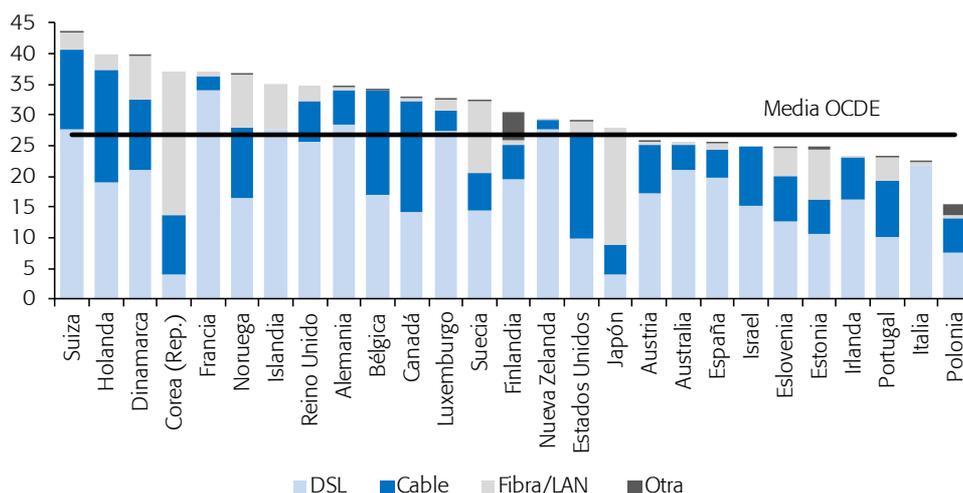
los despliegues basados en nuevas tecnologías. La tasa de penetración de la banda ancha móvil en España está aún por debajo de la media de la OCDE. En junio de 2013, en España el número de líneas móviles de banda ancha por 100 habitantes era 59,2 líneas, mientras que la media de la OCDE fue de 68,41 líneas (OCDE, 2014).

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) elabora todos los años un índice que evalúa el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a nivel país, conocido como el índice IDT (UIT, 2013b). Este índice aporta información que permite evaluar en los distintos países el nivel y la evolución del desarrollo de las TIC a lo largo de los años, lo que facilita las comparaciones y permite observar la brecha digital entre países. Entre los 157 países que forman parte de los índices correspondientes a los últimos dos años publicados (2012 y 2011), España mantiene la misma posición en el *ranking* global, situada en el puesto

¹ Vid. notas de prensa y mensual de Telecomunicaciones de la CNMC, publicadas el 14 de marzo de 2014, http://www.cnm.es/Portals/0/Ficheros/Home/novedades/telecomunicaciones/2014/2014%2003%2014_NP_Mensual_Diciembre_ok.pdf y http://www.cnm.es/Portals/0/Ficheros/Telecomunicaciones/publicaciones_periodicas/notas_mensuales/2014_NM_DIC_2013_.pdf

Gráfico 3

Líneas fijas de banda ancha (por tipo de tecnología) por 100 habitantes (junio 2013)



Fuente: OCDE (2014).

número 27, como se observa en el cuadro 3. La República de Corea seguida de los países nórdicos encabeza el *ranking* de los países más desarrollados desde hace algunos años. Los países que ocupan las primeras posiciones del *ranking* son países que han aplicado una política de telecomunicaciones orientada al desarrollo y crecimiento del sector, fomentando el despliegue de redes de alta velocidad desde hace años (UIT, 2013a). En particular, seis de los siete primeros en el *ranking* IDT (República de Corea, Suecia, Islandia, Dinamarca, Noruega, Holanda y Suiza) son, según los datos de la OCDE, los países que en la última década han liderado el crecimiento de la banda ancha fija de forma sostenida. Tanto la República de Corea como Japón, países líderes tecnológicos, han sido pioneros en el despliegue masivo de redes de alta velocidad de fibra óptica, y en la actualidad lo son, además, en el crecimiento de redes móviles de alta capacidad. En las redes de banda ancha móvil lideran el *ranking* de países de la OCDE con mayores tasas de penetración en los últimos cinco años: Australia y Estados Unidos, junto a muchos países del norte de Europa como Finlandia, Suecia, Dinamarca o Estonia.

Algunos de los indicadores de acceso a las telecomunicaciones que la UIT utiliza para confeccionar el índice IDT, ponen de manifiesto las notables

diferencias que separan a España de algunos de los países más avanzados en el sector (cuadro 4).

En España la cifra de negocios del sector en 2012 ascendió a 91.970 millones de euros, correspondiendo un 84,12% de esa cifra al negocio de las TIC y el 15,88% restante al de conteni-

La cifra de negocios no ha dejado de disminuir en los últimos años. Desde 2008 hasta 2012 se ha visto reducida en un 20,58%. Este descenso de la actividad en España también ha dañado al empleo en el sector.

dos, según los datos publicados en enero de 2014 por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (ONTSI), que depende del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. La cifra de negocios no ha dejado de disminuir en los últimos años, como se ha señalado. Desde 2008 hasta 2012 esta cantidad se ha visto reducida en un 20,58%. Este descenso de la actividad en España también ha dañado al empleo en el sector. La destrucción de puestos de trabajo ha sido la tónica habitual en el periodo 2008-2012,

Cuadro 3

Índice de desarrollo de las TIC (IDT), 2011 y 2012

	Puesto 2012	Valoración IDT 2012	Puesto 2011	Valoración IDT 2011
República de Corea	1	8,57	1	8,51
Suecia	2	8,45	2	8,41
Islandia	3	8,36	4	8,12
Dinamarca	4	8,35	3	8,18
Finlandia	5	8,24	5	7,99
Noruega	6	8,13	6	7,97
Holanda	7	8,00	7	7,85
Reino Unido	8	7,98	11	7,63
Luxemburgo	9	7,93	9	7,76
Hong Kong, China	10	7,92	10	7,66
Australia	11	7,90	15	7,64
Japón	12	7,82	8	7,77
Suiza	13	7,78	12	7,62
Macao, China	14	7,65	13	7,57
Singapur	15	7,65	14	7,55
Nueva Zelanda	16	7,64	18	7,31
Estados Unidos	17	7,53	16	7,35
Francia	18	7,53	19	7,26
Alemania	19	7,46	17	7,33
Canadá	20	7,38	20	7,14
Austria	21	7,36	21	7,10
Estonia	22	7,28	25	6,74
Irlanda	23	7,25	22	7,10
Malta	24	7,25	24	6,85
Bélgica	25	7,16	23	6,85
Israel	26	7,11	26	6,70
España	27	6,89	27	6,65
Eslovenia	28	6,76	28	6,60

Nota: Escala índice IDT: 0 a 10 (máxima valoración).

Fuente: UIT (2013b).

con una caída del empleo en el sector en este periodo del 17,8%. El descenso ha afectado tanto a las TIC como al sector de contenidos. El número total de trabajadores contratados a finales de 2012 era de 397.579, de los cuales el 80,35% estaban empleados en el sector de las TIC y el 19,65% restante en el de contenidos.

Agenda Digital Europea 2020

La Agenda Digital Europea es una iniciativa que surge en el año 2010 con el propósito de favorecer la incorporación de las tecnologías digitales a la vida de los ciudadanos y las empresas y optimizar su uso. La Agenda Digital es uno de los com-

ponentes principales del programa *Europa 2020* que la Comisión Europea (CE) puso en marcha en marzo de 2010 (CE, 2010). Este programa plantea acciones estratégicas específicas para fomentar un crecimiento inteligente, sostenible e incluyente en los países miembros. Los pilares de la Agenda Digital son:

1. Mercado digital único.
2. Interoperabilidad y estándares.
3. Confianza y seguridad.
4. Accesos rápidos y ultrarrápidos a Internet.
5. Investigación e innovación.
6. Mejorar la alfabetización y capacitación digitales.

Cuadro 4

Indicadores de acceso a las telecomunicaciones, 2012

Año 2012	Abonados a telefonía fija por 100 habitantes	Abonados a telefonía móvil por 100 habitantes	Ancho banda Internet Bit/s por usuario de Internet	% de hogares con PC	% de hogares con acceso a Internet
Japón	50,8	109,4	33.038	80	86
Corea (Rep.)	61,9	110,4	26.035	82,3	97,4
EE.UU.	44	98,2	62.274	79,3	75
Canadá	51,9	75,7	100.978	86,6	83
España	41,1	108,3	81.335	74	68
Reino Unido	52,6	130,8	188.875	87	88,6
Alemania	61,8	131,3	75.531	87	85
Francia	61,9	98,1	84.551	81	80
Suecia	45,5	122,6	279.755	92	92

Nota: Escala índice IDT: 0 a 10 (máxima valoración).

Fuente: UIT (2013b).

7. Beneficios de las TIC para la sociedad europea².

Estos pilares se centran en resolver mediante acciones concretas, y específicas en cada uno de los Estados miembros, los aspectos problemáticos detectados. La Agenda se revisó recientemente incorporándose desde diciembre de 2012 nuevas prioridades para estimular el crecimiento y el empleo en Europa:

- Creación de un entorno regulatorio estable para el crecimiento de la banda ancha.
- Facilidades de crédito para las nuevas infraestructuras públicas de servicios digitales.
- Lanzamiento de medidas para mejorar las habilidades digitales y el empleo.
- Propuesta de una estrategia de la Unión Europea en ciberseguridad y de una nueva Directiva.
- Actualización del marco regulatorio comunitario de copyright.

- Acelerar los servicios de *cloud computing* (procesado en la nube) a través de acciones desde el sector público.
- Lanzamiento de una nueva estrategia industrial para el sector electrónico.

Las nuevas iniciativas han reforzado la necesidad de incorporar en la legislación nacional de los Países miembros medidas que apoyen la estrategia europea. Entre los objetivos medibles que la Agenda Digital Europea ha fijado para 2020 destacan que todos los ciudadanos de la Unión puedan acceder a conexiones de banda ancha con una velocidad mínima de 30 Mbps y al menos un 50% de los hogares europeos estén abonados a conexiones de banda ancha de más de 100Mbps. Estos objetivos fueron incorporados por el Gobierno español a la Agenda Digital española³ en febrero de 2013. Pero los objetivos necesitan acciones eficaces bien dirigidas para su consecución. Las inversiones estimadas que el sector privado deberá realizar para lograr esos objetivos en España ascienden a más de 23.000 millones de

² En referencia a las mejoras que la incorporación de las TIC pueden suponer en la reducción del consumo energético, en la agilidad de los servicios públicos y la administración pública, aplicaciones médicas, educativas, etcétera.

³ Vid. los documentos Agenda Digital para España (http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Novidades/Documents/Agenda_Digital_para_Espana.pdf) y Planes Específicos de la Agenda Digital para España (<http://www.agendadigital.gob.es/planes-actuaciones/Bibliotecaplanesconsolidados/Planes-Especificos-ADpE.pdf>).

euros. Estas inversiones deberían tener un importante efecto sobre el incremento de la productividad y la creación de empleo. Según cálculos de la OCDE un incremento en un año del 10% de la tasa de penetración de la banda ancha supone un aumento de la productividad del 1,5% durante los siguientes cinco años. Las recientes modificaciones introducidas en el marco regulatorio del sector están motivadas, en parte, para facilitar el cumplimiento de los compromisos de la Agenda Digital para Europa.

La nueva regulación de las telecomunicaciones en España

El modelo regulatorio de las telecomunicaciones en España está en un proceso de renovación con cambios importantes respecto al modelo en vigor de la última década. Las modificaciones legislativas que han propiciado este nuevo marco son la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), y el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones en tramitación en el Senado (Senado, 2014).

Dado que el sector de las telecomunicaciones está liberalizado, la práctica habitual, aconsejada por la teoría económica, consiste en regular aquellos mercados en los que existen fallos que estos por sí mismos no son capaces de solucionar. Para resolver los fallos o, al menos, mitigar su impacto es necesaria la intervención de una autoridad independiente de los intereses de los distintos grupos afectados que podrían capturar al regulador en su beneficio. La existencia de un organismo regulador sectorial está fuertemente asentada en la defensa de los ciudadanos, para velar por el libre mercado y la competencia al tiempo que se ofrecen unos servicios de calidad. Los modelos establecidos en nuestro entorno, alentados por la normativa europea, se centran básicamente en la existencia de autoridades reguladoras nacionales y supranacionales independientes, con objetivos y competencias específicas. El modelo más habitual

entre los países desarrollados es el de una autoridad reguladora propia para el sector de las telecomunicaciones, como ha sido el caso en España de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT), desde 1996 hasta 2013, en coordinación en determinados ámbitos con la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y otros organismos.

La puesta en funcionamiento en octubre de 2013 de la CNMC, el nuevo regulador encargado desde entonces de velar por el sector de las telecomunicaciones (y, también, del sector energético, del postal, del aeroportuario, de los medios audiovisuales, del ferroviario y de la competencia) ha supuesto una transformación sustancial del marco reglamentario del sector, cuyas consecuencias sobre los usuarios y las empresas se podrán observar a medio plazo. La posibilidad de disponer de un regulador único multisectorial es una realidad desde hace años en algunos países, aunque la fusión de los reguladores sectoriales con el regulador de la competencia es, sin embargo, un modelo más que excepcional en nuestro entorno. Las ventajas de la creación del superregulador, que se ha justificado basado en razones de eficacia, consistencia y economía de recursos, podrán evaluarse objetivamente con los resultados de su actuación en el corto y medio plazo. Entonces será posible analizar si las motivaciones de eficiencia y ahorro estaban realmente fundamentadas. No obstante, algunos aspectos de funcionamiento del nuevo organismo sí pueden valorarse a la luz de la nueva legislación que regula su creación y su funcionamiento⁴.

El Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones que se está tramitando en el Senado, nace con el objetivo de regular las telecomunicaciones en una etapa en la que la evolución tecnológica permite un despliegue por todo el territorio de nuevas redes de banda ancha de alta capacidad (fijas y móviles) que son esenciales para el desarrollo del mercado digital. La Agenda Digital para Europa es un punto esencial de referencia para explicar el porqué de esta nueva ley. La legislación nacional del sector necesita adaptarse para facilitar el cumplimiento

⁴ Ley 3/2013, de 4 de junio; Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto; Reglamento de funcionamiento interno de la CNMC aprobado el 4 de octubre de 2013, y el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones en tramitación en el Senado.

de los objetivos que se fijan en la Agenda 2020. Las inversiones privadas necesarias para lograr el impacto económico previsto son importantes, más aun en un escenario económico como el actual con importantes restricciones de crédito al sector privado y en el que el Estado debe hacer frente a un elevado gasto público y un fuerte déficit. En este escenario macroeconómico, el peso del Estado en estas nuevas inversiones deberá ser necesariamente menor que en épocas pasadas.

El ámbito de aplicación de la nueva Ley de Telecomunicaciones es el de regular los servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia. Los servicios de telecomunicaciones para la defensa nacional, la seguridad pública, la seguridad vial y la protección civil, que tienen consideración de servicios públicos, son, también, regulados en esta ley. Las políticas de defensa nacional en el sector quedan reservadas al Estado, al Ministerio de Defensa y al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, mientras que el resto de servi-

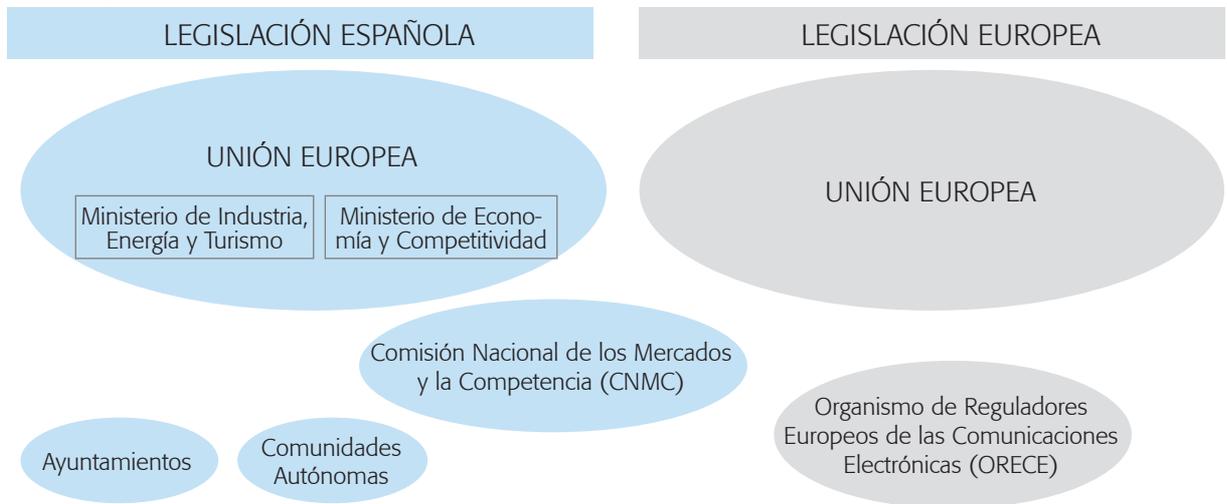
cios en el ámbito de la seguridad pública y vial, y protección civil serán regulados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, el Ministerio del Interior y los órganos con competencias en esas materias de las distintas comunidades autónomas (CC.AA.). La nueva Ley de Telecomunicaciones en tramitación, según se señala en la exposición de motivos, pretende favorecer la seguridad jurídica al compendiar la normativa vigente, especialmente en lo que se refiere al marco comunitario de las comunicaciones electrónicas.

El marco regulatorio del sector de las telecomunicaciones en España está formado por la normativa legal nacional y europea, y las autoridades con competencias reguladoras sobre el sector que proponen, aprueban y supervisan su cumplimiento (gráfico 4).

Dentro del marco comunitario de las comunicaciones electrónicas el primer paquete importante de medidas fue aprobado en el año 2002⁵. En 2009

Gráfico 4

Marco regulatorio de las telecomunicaciones en España



Fuente: Elaboración propia.

⁵ Formado por las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo: Directiva 2002/21/CE, relativa a un marco regulador común de las redes de los servicios de comunicaciones electrónicas; Directiva 2002/20/CE, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas; Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a su interconexión; 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; 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 la Decisión 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la CE.

esas Directivas fueron revisadas, publicándose la nueva directiva 2009/140/CE, por la que se modifican las Directivas 2002/21/CE, 2002/19/CE y 2002/21/CE; la Directiva 2009/136/CE, por la que se modifica la Directiva 2002/22/CE, la Directiva 2002/58/CE y el Reglamento (CE) 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores; y la reciente Directiva 2010/13/UE sobre la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

La nueva Ley de Telecomunicaciones en tramitación designa como autoridades nacionales de reglamentación de telecomunicaciones al Gobierno; al Ministerio de Industria, Energía y Turismo; al Ministerio de Economía y Competitividad (en las competencias regulatorias asignadas a estos ministerios por la Ley) y a la CNMC. Como recoge el texto, todas estas autoridades apoyarán activamente los objetivos de la Comisión Europea y del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas⁶ (Orece).

El objeto de la CNMC como regulador es preservar, garantizar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos en beneficio de los consumidores y usuarios⁷.

La CNMC deberá desempeñar un papel decisivo en los próximos años garantizando una adecuada competencia efectiva en el sector, con posibilidad de aplicar medidas *ex ante* a los operadores con poder significativo en el mercado y, también, con medidas *ex post* basadas principalmente en perseguir las prácticas restrictivas de la competencia, el abuso de posición dominante o la colusión entre empresas, entre otras. Sin embargo, ni la normativa que regula su creación y funcionamiento ni el Proyecto de Ley de Telecomunicaciones hacen de la CNMC un organismo más imparcial y transparente. Tampoco dotan a la CNMC de mayores competencias y recursos. En su lugar, se reducen

algunas funciones, que hasta la creación de la CNMC sí ejercía la CMT, y se traspasan a favor del Ministerio de Energía, Industria y Turismo. Dicha transferencia de funciones a departamentos del Ministerio, cuyas decisiones dependen en última instancia del Gobierno, puede reducir la necesaria independencia que el marco regulatorio exige para un correcto funcionamiento de los mercados.

A diferencia de lo que sucede en muchos de los reguladores de las telecomunicaciones en los países de la UE, la CNMC no tiene, o son muy limitadas, competencias en ámbitos de gran importancia para la competitividad del sector.

A diferencia de lo que sucede en muchos de los reguladores de las telecomunicaciones en los países de la UE, la CNMC no tiene, o son muy limitadas, competencias en ámbitos de gran importancia para la competitividad del sector como la gestión del espectro y de la numeración, el acceso y los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada, la seguridad de las redes, la gestión del servicio universal y los servicios públicos, la defensa y atención a los usuarios, el registro de dominios en Internet, la neutralidad de red u otros ámbitos como la firma electrónica, el comercio en la red, o derechos de copyright, de los que se encargan en su lugar el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y otros organismos públicos dependientes del Ministerio como, por ejemplo, Red.es, o la Agencia Española de Protección de Datos, entre otros. La falta de atribución de esas competencias supone, en la práctica, una reducción de la capacidad potencial de actuación del organismo regulador sectorial, que desde la Comisión Europea fue criticada ya en la fase de tramitación de la Ley 3/2013, de 4 de junio, que creaba la CNMC. El organismo europeo supranacional Orece, también ha expresado públicamente su preocupación sobre la pérdida de funciones que algunas iniciativas

⁶ Más conocido por sus siglas en inglés (BEREC), fue creado en 2009 mediante el Reglamento CE Nº 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁷ Así se define en el artículo 1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC; y en el artículo 3 en el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la CNMC.

legislativas nacionales en Países miembros podían suponer para el sector en esos países.

El Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones en tramitación establece que la CNMC deberá realizar una labor *ex ante* y realizar funciones *ex post* como supervisor de la competencia en el mercado. También prevé la participación de la CNMC en el organismo comunitario Orece. Entre las funciones que deberá ejercer la Comisión según la nueva Ley están:

- Velar por la existencia de competencia efectiva en el sector.
- Definir y analizar los mercados de referencia de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.
- Identificar los operadores con poder relevante en el mercado, pudiendo imponer obligaciones específicas para corregir los fallos, incluso la obligación de separación funcional a operadores.
- Resolver conflictos entre operadores, o entre estos y otras entidades, en relación a las obligaciones existentes, sobre la utilización compartida del dominio público, o la propiedad privada, la ubicación compartida de infraestructuras, o el acceso a infraestructuras y a redes de titularidad estatal.
- Definir la metodología y determinar el coste del servicio universal y valorar otras externalidades positivas generadas.
- Intervenir para fomentar la adecuación del acceso, interconexión e interoperabilidad de los servicios, o para facilitar el acceso a determinados recursos. Inspeccionar y sancionar (en ciertos ámbitos recogidos en la Ley) en colaboración con el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Aspectos esenciales en la regulación del sector como la gestión y el control de la numeración, la portabilidad, o la elaboración de los planes nacio-

nales de numeración, direccionamiento y denominación y la asignación del espectro radioeléctrico, serán competencia exclusiva del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Según la distribución competencial en el Proyecto de Ley del sector, la gestión del registro de operadores en España, que venía realizando la CMT, pasa a depender del Ministerio de Industria, Energía y Turismo como ya lo era el registro de instaladores. Todas estas competencias son instrumentos importantes para realizar una labor regulatoria adecuada, y tendría más sentido económico que la gestión la realizara la autoridad reguladora sectorial independiente.

El perfil de los consejeros y sus conocimientos especializados sobre los sectores regulados, cuanto menos discutibles si se comparan con los perfiles que habitualmente presentan los consejeros en autoridades reguladoras de otros países miembros de la UE, en particular, en el ámbito de las telecomunicaciones, podría limitar la eficacia en sus funciones.

La Comisión Europea ha notificado al Gobierno su preocupación con la puesta en marcha del nuevo regulador, alertando sobre la incidencia en la independencia y la eficiencia del nuevo organismo. La financiación de la CNMC, con cargo a los presupuestos generales del Estado en lugar de la autonomía presupuestaria de la que gozaba la CMT, es otro de los aspectos que puede suponer un paso atrás en la imprescindible independencia del regulador. El nombramiento de los consejeros del nuevo organismo ha sido otro aspecto, no exento de polémica, que puede sembrar algunas dudas sobre la independencia con la que se ha gestado el nacimiento de la nueva Comisión. Es público que el actual partido en el Gobierno a través de sus portavoces, cuando estaba en la oposición, declaró su rechazo a la renovación de presidentes y consejeros en las distintos reguladores existentes y anunció su intención de destituirlos en sus cargos cuando llegase al poder, proponiendo en su programa electoral un nuevo modelo de organismo regulador centralizado, la

actual CNMC. El Gobierno ha cumplido esta promesa electoral y se han producido cambios entre los miembros que han inaugurado el Consejo de la CNMC⁸. El perfil de los consejeros y sus conocimientos especializados sobre los sectores regulados, cuanto menos discutibles si se comparan con los perfiles que habitualmente presentan los consejeros en autoridades reguladoras de otros países miembros de la UE, en particular, en el ámbito de las telecomunicaciones, podría limitar la eficacia en sus funciones.

Desarrollo de redes y servicios e impacto sobre la competitividad

El modelo de negocio tradicional en el sector de telecomunicaciones está cambiando desde hace algunos años. Los operadores encargados de la gestión de las infraestructuras físicas están perdiendo ingresos en favor de las empresas de contenidos que ofrecen servicios a través de la red. Este es un ámbito de frecuentes conflictos en la aplicación de la neutralidad tecnológica de la red⁹ y que suele generar problemas de reglamentación por la creciente complejidad de los mercados. Del modelo de ingresos basado en la facturación por los servicios de tráfico de voz y datos ofrecidos se está pasando a un modelo en el que el acceso y la conectividad son los elementos fundamentales, con tarifas planas. En este modelo una vez alcanzada una cifra de clientes crítica (determinada principalmente por la demografía, la oferta y la competencia en el mercado) los ingresos inician una tendencia descendente, o cuanto menos de estancamiento. Este es uno de los motivos que está obligando a los operadores tradicionales a poner en marcha nuevas estrategias que rompan con esa tendencia, como ofrecer nuevos servicios que aporten un valor adicional a la conectividad que sus clientes estén dispuestos a pagar. Entre estos

servicios se encuentran los audiovisuales como la televisión, el almacenamiento y procesado de información en la nube, soporte de páginas web, la asistencia técnica, servicios para la gestión de pagos o el comercio electrónico.

El Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones en tramitación excluye de su objeto expresamente la regulación de los contenidos difundidos a través de servicios de comunicación audiovisual por considerarlos parte del régimen de los medios de comunicación social.

El negocio de los servicios digitales y los contenidos, incluidos los audiovisuales, está cobrando un protagonismo cada día mayor por el volumen de nuevas aplicaciones y las posibilidades de creación de nuevos puestos de trabajo en el sector (Fundación Telefónica, 2014). La regulación del negocio de contenidos digitales plantea nuevos retos, muchos de los cuales están fuera de la regulación tradicional. El Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones en tramitación excluye de su objeto expresamente la regulación de los contenidos difundidos a través de servicios de comunicación audiovisual por considerarlos parte del régimen de los medios de comunicación social (regulados en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual), así como la regulación de los servicios y contenidos que se presten sobre las redes que no sean el transporte mismo de las señales (que siguen regulados por la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico).

El Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones especifica entre sus objetivos maximizar el beneficio de las empresas y los consumidores. La aplicación de las TIC está cambiando la forma tra-

⁸ El Consejo es un órgano de decisión en relación con las funciones resolutorias, consultivas de promoción de la competencia, de arbitraje, de resolución de conflictos y demás funciones atribuidas por la normativa vigente. El Consejo puede funcionar en pleno o en salas. Una de las salas se dedica a los temas de competencia y la otra a la supervisión regulatoria.

⁹ La neutralidad de la red es un concepto ambiguo que no tiene una definición comúnmente aceptada, a grandes rasgos puede describirse como un principio consistente en que todas las comunicaciones electrónicas que atraviesen una red reciban el mismo trato (UIT, 2013a).

dicional de hacer negocios en muchos sectores y las preferencias de los consumidores. Es el caso del sector financiero, donde los servicios ofrecidos mediante dispositivos móviles como pagos, tarjetas, transferencias, etc., están creciendo notablemente y no se abordan en la nueva Ley, o el *marketing* y la publicidad digital multiplataforma, con geolocalización y personalizada, que tampoco se regulan en este Proyecto de Ley, y que precisan de un nuevo modelo de regulación que profundice en aspectos fundamentales como son la seguridad y la privacidad de ciudadanos y empresas. Otras cuestiones regulatorias en el ámbito del "hogar digital", como las mejoras que las TIC ofrecen en eficiencia energética, seguridad o accesibilidad, no han sido consideradas en el Proyecto de Ley. Tampoco lo son las cuestiones relacionadas con el sector educativo y el sanitario, a los que apenas se hace referencia en el texto más allá de otras obligaciones de servicio público.

Es previsible que el despliegue de redes de nueva generación fomente la innovación y permita a los operadores ofrecer un catálogo de servicios más amplio y de mayor calidad. Pero para ofrecer precios más competitivos es fundamental incrementar la competencia en los mercados. Si el mercado funcionara correctamente los usuarios se beneficiarían no solo de mejoras de la calidad y grado de cobertura de los servicios sino, además, de reducciones en los precios. Estos son los grandes retos que la nueva regulación del sector tiene que afrontar.

Si el mercado funcionara correctamente los usuarios se beneficiarían no solo de mejoras de la calidad y grado de cobertura de los servicios sino, además, de reducciones en los precios.

La nueva Ley de Telecomunicaciones introduce reformas que facilitan a los operadores el despliegue de redes y la prestación de servicios. Con este fin se adoptan una serie de medidas dirigidas a simplificar el procedimiento de licencias y autorizaciones por parte de las administraciones públicas (para determinadas categorías de instalaciones y

para la renovación tecnológica de las redes existentes) reduciendo así las cargas administrativas que venían soportando los operadores. Se facilita el acceso a los operadores de telecomunicaciones a las redes de comunicaciones que hasta ahora operaban otros sectores (como el ferroviario, el eléctrico, compañías de distribución de agua, etc.) y a las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones pertenecientes a empresas, gestores de competencia estatal, o a las administraciones públicas. Todas estas medidas son positivas para los operadores privados y es previsible que incrementen la competencia en el sector al aumentar la oferta de infraestructuras disponibles, a pesar de que en el Proyecto de Ley se regule excesivamente en algunos casos, por ejemplo, las condiciones del precio de acceso a esas redes, en lugar de que funcione el libre mercado.

La nueva Ley en proyecto limita las condiciones para la existencia de operadores públicos y restringe la participación pública en operadores privados, evitando así situaciones del pasado de competencia desleal con los operadores privados. Se trata de una medida que favorecerá a los operadores.

La inversión en infraestructuras es un aspecto imprescindible para extender los servicios de telecomunicaciones más avanzados por todo el territorio. La nueva legislación beneficiará a los operadores de telecomunicaciones que amplíen infraestructuras al mejorar sus derechos en el ámbito de la ocupación del dominio público y de la propiedad privada, al establecer novedades en la legislación en la normativa aplicable a la ocupación, en los procedimientos de expropiación forzosa y al favorecer las servidumbres y limitaciones a la propiedad.

En relación a las infraestructuras comunes y redes en los edificios, la Ley en tramitación establece que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo será quien las regule pudiendo imponer a los operadores y a los propietarios la obligación de compartir las infraestructuras en los tramos finales de acceso, entre otras competencias.

El espectro radioeléctrico tiene consideración de bien público y, por lo tanto, debe ser especialmente regulado ya que se trata de un recurso escaso y que, sin duda, será muy necesario atendiendo al ritmo de crecimiento de la banda ancha móvil previsto en el país. El Proyecto de Ley introduce modificaciones en su administración, atendiendo a los acuerdos internacionales y tratados firmados por España, la normativa comunitaria, así como las recomendaciones de la UIT y otros organismos internacionales. En la nueva Ley se definen nuevas facultades del Gobierno en su administración, que se extienden desde la planificación, la gestión, el control, la protección y la aplicación de régimen sancionador, en lugar de cederlas a la CNMC como ya han hecho los gobiernos de otros países de la UE a sus respectivas autoridades reguladoras sectoriales. También se regula el mercado secundario en el dominio público radioeléctrico, aunque deberá desarrollarse mediante real decreto.

Se definen nuevas facultades del Gobierno en la administración del espectro radioeléctrico, que se extienden desde la planificación, la gestión, el control, la protección y la aplicación de régimen sancionador, en lugar de cederlas a la CNMC como ya han hecho los gobiernos de otros países de la UE.

Otras medidas que incorpora el Proyecto de Ley en tramitación para facilitar los nuevos despliegues y la renovación de infraestructuras existentes son el refuerzo de la necesaria colaboración entre la Administración del Estado y las administraciones públicas, y la simplificación administrativa, limitando la capacidad normativa de las administraciones públicas y eliminando algunos de los trámites en ciertas instalaciones. Todas estas medidas son muy necesarias, aunque poco ambiciosas y previsiblemente resulten, en la práctica, insuficientes. También, son tímidas aunque positivas las reformas introducidas para conseguir una mayor unidad de mercado, fijando límites a la intervención que las Administraciones territoriales pueden tener en

los despliegues de las redes y unificando criterios entre administraciones locales, lo que redundaría en un incremento de la competitividad del país.

Conclusiones

El nuevo marco regulatorio en el sector de las telecomunicaciones en España cuyos principales exponentes son la recientemente creada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y la nueva Ley General de Telecomunicaciones debería proporcionar seguridad jurídica y disminuir la incertidumbre regulatoria ante los retos económicos y la constante evolución tecnológica que caracteriza al sector, lo que facilitaría el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Agenda Digital para Europa 2020.

La nueva Ley de Telecomunicaciones persigue ambiciosos objetivos como son eliminar las barreras que han dificultado el despliegue de las redes de comunicaciones de nueva generación y mejorar el grado de competencia en el mercado. Con las medidas adoptadas se tratará así de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Digital y de aportar certidumbre a inversores, empresas y usuarios del sector. Favorecer la inversión es un elemento necesario para que el sector evolucione y permita el desarrollo de nuevos servicios que redunden en una mayor productividad y eficiencia en otros sectores económicos, como se ha constatado en numerosas economías. Un amplio despliegue de las redes de banda ancha en España mejoraría el acceso y la utilización de las TIC en empresas y hogares, como ha ocurrido en los países donde las TIC están más desarrolladas, poniendo en conexión a más personas y empresas, todo lo cual contribuiría apreciablemente al crecimiento económico del país. No obstante, la timidez y la falta de alcance de muchas de las reformas que recoge el Proyecto de Ley en unos casos, y la continuidad en la ordenación y el control del sector en otros, dejan entrever sustanciales debilidades para aumentar la ansiada competitividad.

En el nuevo marco del sector, la CNMC como regulador sectorial tiene muy limitadas las compe-

tencias, ya de por sí reducidas en su predecesor, la CMT. Esta falta de competencias, que incorpora el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, a favor de ministerios y otros organismos, en última instancia dependientes del Gobierno, junto a aspectos de diseño del nuevo regulador, limitación de recursos e instrumentos, le resta independencia y fortaleza al regulador. Todo ello unido a las discrepancias en el Parlamento de algunos grupos políticos en la puesta en marcha del organismo y en la elección de los miembros de su Consejo, puede condicionar desfavorablemente su actuación, y la necesaria y deseada estabilidad y mejora de la regulación del sector.

Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA (2010), Comunicación del 19 de mayo de 2010 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones "Agenda Digital para Europa" *COM(2010) 245 final*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:HTML>
- COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES, CMT (2013), *Informe Económico Sectorial 2012*. Disponible en: <http://www.cnmec.es/Portals/0/Ficheros/Telecomunicaciones/Informes/Informe%20Economico%20Sectorial%202012.pdf>
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2014), *La Sociedad de la Información en España 2013*. Disponible en: http://www.fundacion.telefonica.com/es/arte_cultura/publicaciones/add_descargas?doc=La%20Sociedad%20de%20la%20Informaci%F3n%20en%20Espa%F1a%202013&pdf=media/publicaciones/sie13.pdf&type=publicacion&code=258
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE (2014), *Broadband Portal*. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/ict/broadband>
- SENADO (2014), *Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones*. (621/000066) Cong. Diputados, Serie A, nº 2 Expediente 121/0000. Disponible en: http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_312_2275.PDF
- UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, UIT (2013a), *Tendencias en las reformas de Telecomunicaciones 2013. Aspectos transnacionales de la reglamentación en una sociedad interconectada*, Ginebra, Suiza.
- (2013b), *Medición de la Sociedad de la Información 2013*, Ginebra, Suiza.

