

## Resumen

Partiendo de la necesaria existencia de políticas públicas para desarrollar la prestación de servicios de telecomunicaciones, dadas sus características, se describen las diferentes políticas aplicadas. Estas abarcan la gestión del espectro y la numeración, la ordenación de la actividad, incluido despliegues y emisiones, la regulación de mercados y competencia, el impulso al sector, la corrección de desigualdades, la protección de los usuarios, así como otras políticas macro y sectoriales que inciden en este sector. Tras valorar sus impactos, se propone una mayor coordinación entre Administraciones, una evaluación rigurosa y, fundamentalmente, un compromiso estratégico de impulso al sector.

*Palabras clave:* telecomunicaciones, regulación, políticas públicas, relaciones gobierno central gobiernos locales, eficiencia.

## Abstract

The special characteristics of telecom services sector justify the implementation of public policies. The paper reviews all these policies and makes an assessment of their contribution to the government goals in this sector. It reviews spectrum management policy, numbering, networks deployment, security, emissions, regulatory and competition policy, privacy, universal service, consumer protection, and other sector policies with deep impact in telecom services providers activity. The paper proposes greater coordination between public administrations, a public policies deep evaluation and a strategic commitment to promote the development of the sector.

*Key words:* telecommunications, regulation and industrial policies, government policy, state and local government relations, efficiency.

*JEL classification:* L56, L96.

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

Fernando BALLESTERO

*Técnico comercial y economista del Estado y exembajador de España ante la OCDE*

## I. INTRODUCCIÓN

EL objeto de este artículo es realizar un análisis sobre las políticas que el sector público, en su conjunto, aplica en el sector de las telecomunicaciones, de manera directa o indirecta, y valorar si sus efectos prácticos responden al objetivo de desarrollo del sector. Para ello, lo primero que debemos hacer es preguntarnos si debe haber una política pública en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, para qué (sección II). A partir de ahí pasaremos revista a las diferentes políticas e instrumentos que actúan o inciden sobre el sector (sección III) y haremos una valoración del impacto que provocan, poniendo en relación este con los fines que se persiguen (sección IV). Por último, ofreceremos una reflexión final (sección V).

Desde un punto de vista metodológico, nos ceñiremos al sector de los operadores de telecomunicaciones, no incluyendo en el análisis los subsectores de fabricantes de equipos, *software* y contenidos, ya que su actividad depende de lo que los operadores y usuarios demanden de ellos, y de que existan infraestructuras con capacidad bien gestionadas.

## II. POR QUÉ Y PARA QUÉ UNA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES

Sin entrar en consideraciones más generales sobre cuál debe

ser el papel del Estado en la economía, a las que nos referiremos más adelante, podemos adelantar una respuesta clara a la primera pregunta: El Estado debe definir y aplicar una política en este sector por cuatro motivos, que están a su vez relacionados:

1. Se trata de un sector con «fallos de mercado». Esto es, la dinámica del mercado por sí sola no permite alcanzar un nivel de competencia tal que asigne eficientemente los recursos en beneficio del consumidor. Ello es debido a diversos factores como las altas barreras de entrada y la evolución y herencia de un sector que antes tenía régimen de monopolio.

2. Los servicios de telecomunicaciones son un «bien preferente». Basándonos en la definición clásica de Musgrave, son bienes que tienen determinadas características que hacen que la asignación de los mismos por el mercado dé lugar a un volumen de provisión no óptimo (1). En este caso, las externalidades positivas que generan en el conjunto de los ciudadanos van más allá de la satisfacción individual de los demandantes del servicio, lo que justifica la intervención del Estado en su provisión o regulación.

3. Es además un sector de actividad que tiene un impacto positivo crucial en el resto de los sectores de la economía, impactando en la productividad de todos ellos y por tanto del

conjunto de la economía nacional (2).

4. Y por último, se ha convertido en un sector básico para la vida de los ciudadanos y su bienestar. Dejando aparte otro tipo de valoraciones sociales y éticas sobre el grado de «dependencia» de los móviles e Internet de los adolescentes y jóvenes, es evidente que en el siglo XXI no se concibe que los ciudadanos no se beneficien de todas las ventajas de estas tecnologías, desde la comunicación y el acceso a la información, hasta la educación, los pagos sin billetes o su aplicación a la medicina.

Desde un punto de vista más jurídico, podríamos decir que estamos ante unos «servicios de interés económico general», como recoge la Ley General de Telecomunicaciones española (LGT), de acuerdo con el concepto acuñado en la normativa de la UE (3).

Por tanto, es un consenso generalizado que las autoridades públicas deben actuar sobre el sector, aplicando unas políticas y unos instrumentos que ayuden a impulsar su desarrollo, potenciando la generación de efectos positivos sobre el resto de la economía y el bienestar de los ciudadanos, y protegiendo a estos de posibles abusos o impactos negativos. Operativamente, para que todo ello pueda lograrse, y que estos servicios puedan prestarse adecuadamente, es necesario lo siguiente:

— Gestión eficaz de los recursos escasos, y en concreto del espectro radioeléctrico y la numeración.

— Ordenación de la actividad, regulando los despliegues e instalaciones de las infraestructuras necesarias y la habilitación de las empresas que operan.

— Ordenación del mercado, estableciendo una regulación *ex ante* de los mercados y garantizando que haya competencia.

— Impulso al uso y desarrollo de las telecomunicaciones.

— Corrección de las desigualdades en el acceso y uso de los servicios.

— Protección de los usuarios y consumidores.

El que los gobiernos consigan los objetivos que se proponen dependerá de tres tipos de factores: primero, que esos objetivos y las medidas para lograrlos estén bien definidos; segundo, que el impacto de las medidas aplicadas sea globalmente positivo; y tercero, que el efecto que puedan tener otras políticas sectoriales o generales sobre la actividad del sector en cuestión no contrarreste negativamente los efectos de la política sectorial.

### III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR

A continuación haremos un breve repaso de las políticas que se aplican en España, que básicamente, aunque con intensidades y características diferentes, son similares a las aplicadas en los países de nuestro entorno.

#### 1. Las políticas de gestión de los recursos

##### 1.1. *La gestión del espectro*

Para que puedan establecerse comunicaciones de una manera eficaz es necesario que las señales de comunicación que se transmiten por el aire se envíen de una manera ordenada. Cada servicio específico debe enviar y

recibir la información que se transmite dentro de un determinado rango de frecuencias en una misma zona geográfica delimitada. Esto significa que la telefonía móvil utiliza unas frecuencias distintas de las que utilizan las cadenas de televisión, las emisoras de radio, las flotas de transporte para comunicarse entre ellas, los buques, los aviones, los servicios de emergencias de protección civil, las fuerzas de seguridad, el ejército u otros servicios. Pues bien, el espectro puede definirse como el rango de frecuencias utilizables para la comunicación. En principio podría pensarse que el espectro es infinito, pero a estos efectos no es así, ya que por debajo de unas bandas son muchas las interferencias, lo que hace que a efectos de comunicaciones los rangos de frecuencia se limiten a las bandas desde 9 KHz a 50 Ghz. Esta limitación, junto con la demanda de uso existente, hace que estemos ante un bien escaso, en términos económicos, cuya gestión corresponde a los Estados, que son los que conceden el derecho de uso.

A efectos de permitir que las comunicaciones se desarrollen en el ámbito nacional y en el ámbito internacional, la ITU (International Telecommunications Union), que es un organismo de Naciones Unidas, establece los criterios de asignación de frecuencias del espectro entre los diferentes usos, y establece el marco en el que los Estados deben regular sus emisiones de señales en las zonas limítrofes con otros Estados. En España, la gestión del espectro es una competencia estatal y la lleva a cabo el Ministerio de Industria a través de dos instrumentos: el cuadro de atribución de frecuencias y las concesiones de uso.

De acuerdo con esa reglamentación internacional, el Gobierno establece el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, en el que se fija con todo detalle la atribución de bandas a los diferentes tipos de servicios que transmiten señales por el espectro. Los cambios tecnológicos y la demanda de la sociedad hacen que cada cierto tiempo sea necesario actualizar el cuadro. Así, está en elaboración uno nuevo que sustituirá al vigente aprobado por OM el 12 de febrero de 2010. Este incorporará ya el efecto del llamado «dividendo digital», resultado del paso de la televisión analógica a la digital terrestre (TDT), lo que ha liberado bandas de uso que se destinarán al tráfico de datos por telefonía móvil.

El otro instrumento, derivado del anterior, es la concesión de uso de las frecuencias por parte del Estado a empresas operadoras. El espectro es un bien público, y el Estado debe otorgar una concesión para su uso a los operadores que actúan en el mercado. Estas concesiones, en el caso de las telecomunicaciones, pueden darse por concurso o por subasta. En España se han utilizado los dos modelos. Las primeras concesiones, en 1992, 1998 y 2005, se hicieron por concurso, y en la última, 2011, se utilizaron ambos métodos. Una vez concedido el derecho de uso, los operadores pagan adicionalmente una tasa anual.

Esta política de gestión se lleva a cabo en todos los países de la OCDE. Todos definen y asignan su cuadro de frecuencias y otorgan los derechos de uso en forma de concesiones administrativas. La única diferencia relevante es el impacto económico sobre las operadoras, según el

uso se conceda por subasta o concurso.

### 1.2. La política de numeración

Otro de los recursos limitados, o escasos en términos económicos, que debe ser regulado es la numeración. Cuando los servicios de comunicación telefónica los prestaba una única compañía en régimen de monopolio, era esta quien asignaba a los clientes o usuarios los números telefónicos. Al liberalizarse el sector, y en concreto a partir de 1987 en España, el Estado recuperó la política de numeración, fijándola desde entonces, siendo la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), órgano regulador, quien la gestiona.

A través de sus Resoluciones, la CMT va estableciendo los rangos numéricos que son asignados a los operadores para la identificación de sus clientes, con su código identificativo provincial en el caso de comunicaciones fijas, los números para los SMS y MMS, para las comunicaciones M2M o máquina a máquina, los números cortos y números personales, y los números para empresas que prestan los llamados servicios de tarificación adicional, como los de ocio y entretenimiento, adultos o profesionales. La existencia de portabilidad en los mercados que permite al usuario cambiar de operador manteniendo su número no afecta a esta política de modo importante salvo en la necesidad de controlar si los números asignados inicialmente son suficientes.

Por último, y relacionado con este tema de la numeración, está la asignación de las direcciones IP para las comunicaciones a través de Internet, cuya regulación

tiene carácter global e internacional. Los ordenadores u otros equipos que se conectan a Internet están identificados con una dirección IP, y, a su vez, los titulares de correo electrónico y páginas web tiene asignado un código numérico. De esta forma pueden gestionarse los millones de mensajes que diariamente circulan por la red en todo el mundo. La ICANN, Corporación Internacional para Asignación de Nombres y Números de dominio, es la responsable de la política de asignación de estos códigos y el control del sistema de nombres de dominio. Estos dominios son a su vez de dos tipos: los dominios de primer nivel o código de país, como por ejemplo «.es», cuya asignación en España es competencia de la entidad pública Red.es, y los dominios genéricos de primer nivel como «.com, .net, .org, .edu. etc.», cuya asignación corresponde al ICANN. Como dato, a mayo de 2012, había operativos 293 códigos de país y 22 códigos genéricos de primer nivel.

Para financiar la política de numeración en España los operadores abonarán anualmente una tasa de numeración. En cuanto al pago por la gestión de dominios, cada usuario hace un pago anual por la utilización de dicho dominio, que es cobrado y gestionado por los operadores o servidores de la red. El sistema es análogo en todos los países OCDE.

## 2. Las políticas de ordenación de la actividad

Para que las telecomunicaciones puedan desarrollarse de manera ordenada las autoridades públicas han de regular determinados aspectos de su actividad, y en concreto:

— Las condiciones para poder ser operador.

— Los despliegues de infraestructuras, tanto de comunicaciones fijas como de móviles.

— La seguridad de las infraestructuras, al ser considerado un sector estratégico.

— La potencia de las emisiones electromagnéticas, fijando niveles máximos para garantizar la protección de la salud y el medio ambiente.

### 2.1. *La habilitación para el ejercicio de la actividad*

El sistema de habilitación para que una empresa pueda ejercer una actividad en el sector se ha simplificado notablemente respecto al régimen que se estableció al comienzo de la liberalización. Entonces había un régimen de solicitud y autorización que ha sido sustituido por una simple comunicación a la CMT.

### 2.2. *Las Administraciones Públicas y la ordenación de los despliegues*

Bajo el régimen de operador único, propiedad total o parcial del Estado, los despliegues se ajustaban a las necesidades de cobertura para satisfacer la demanda. En España, el Estado, que mantenía en el seno de Telefónica la figura de un Delegado del Gobierno, coordinaba con las entidades locales las exigencias de los despliegues. Ello incluía un tratamiento tributario de la utilización del dominio público (suelo, vuelo y subsuelo), la consideración de obras de infraestructura para los despliegues y el uso de fórmulas jurídicas como la

expropiación o la servidumbre forzosa cuando fuera necesario.

Con la liberalización y la aparición del régimen de competencia no solo en servicios sino también en redes, los diferentes operadores de telefonía se han visto obligados a realizar despliegues de su propia red, lo que ha cambiado drásticamente el panorama. Estos despliegues pueden ser de fibra para su propia red troncal y enlazar con la de cobre del operador histórico; de cable o fibra, tanto troncal como hasta el hogar; o antenas de la red móvil y sus enlaces a la red troncal. El *boom* de estos despliegues se ha producido en un momento histórico de descentralización en que ayuntamientos y comunidades autónomas han recibido un grado de competencias muy alto en la regulación de las actividades económicas, generándose una situación de ausencia total de una ordenación a nivel nacional en los despliegues.

Así, por un lado, el Gobierno central, a través de la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (Setsi), del Ministerio de Industria, incentiva los despliegues para lograr una mejor cobertura en todo el territorio nacional; pero, por otro, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, con competencias en materias como Medioambiente o Urbanismo, exigen requisitos para estos despliegues, más allá de lo que exige el Ministerio. Esta disociación y la falta de una política coordinada de ordenación de despliegues ha llevado al sector a una situación en los últimos años que está lejos de toda racionalidad económica. Así, todas las antenas de telefonía móvil operativas desplegadas por los diferentes operadores en el territorio español cumplen con la

legislación del Estado, y en ese sentido funcionan con toda la cobertura legal. Sin embargo, un número muy elevado de ellas no se ajusta a algunas exigencias medioambientales o urbanísticas de las autoridades autonómicas o locales, lo que hace que se encuentren en fase aún pendiente de legalización, fase que en muchos casos se alarga excesivamente, con el riesgo de obligación de cierre. La situación viene agravada por el hecho de que muchos de los despliegues han respondido a la exigencia de las concesiones de la administración central de plazos breves para cobertura, lo que ha forzado a los operadores a «convivir» con antenas pendientes de legalización a nivel local.

A título de ejemplo, con datos de 2012, en el territorio español se aplican 16 normativas ambientales autonómicas distintas para los mismos elementos de instalación, 17 en materia de urbanismo, y 7 normativas autonómicas específicas de telecomunicaciones, más las municipales. En total 194 normas en la materia. A ello se suman los más de 8.000 planeamientos urbanísticos municipales, más los Planes de los Cabildos en las islas.

El resultado es incoherente, costoso y genera alta inseguridad jurídica. Los operadores se ven sometidos en muchos casos a la arbitrariedad de una decisión administrativa autonómica o municipal sobre la ubicación de una antena que está operando con todas las garantías técnicas y legales exigidas por el Ministerio. Pero una antena no es un punto aislado, es un nodo o elemento dentro de una arquitectura de red, lo que hace que su cambio de ubicación tenga implicaciones técnicas y económicas. Por ello, los tres grandes operadores con red (Telefónica, Vodafone y Orange)

tienen, a finales de 2012, más de mil litigios abiertos cada uno frente a entidades locales, con el coste que ello implica (4).

Otro aspecto importante en los despliegues es lo relativo a las instalaciones en edificios de vecinos afectos al régimen de propiedad horizontal. La regulación de las instalaciones comunes interiores y canalizaciones por el exterior de fachadas es crítico para que todos los operadores puedan desplegar en las mismas condiciones frente a las exigencias de las comunidades de propietarios. Si no es así, el operador histórico, que tiene ya el despliegue de su red de cobre, tiene una gran ventaja sobre los que tienen que hacer obras para tender red propia. Aunque la CMT establece la obligación de compartición, deja que sean los operadores quienes alcancen los acuerdos.

### 2.3. *La seguridad de las infraestructuras críticas*

Al ser las telecomunicaciones un sector estratégico, quedan también sometidas a las obligaciones impuestas por la Ley 8/11 de protección de las infraestructuras críticas, y su desarrollo reglamentario posterior. Estas obligaciones incluyen, entre otras, que las empresas tengan un Plan de Seguridad que incluye aspectos de seguridad física, lógica, de la información y ambiental. Deben tener también un Plan de Contingencias actualizado para afrontar riesgos potenciales derivados de incidencias que puedan producirse.

### 2.4. *El control de las emisiones*

Las emisiones electromagnéticas son sin duda un tema de gran

interés social que exige un tratamiento y una regulación rigurosos. Aunque nuestra vida diaria se desarrolla en un entorno interrelacionado con ondas y emisiones electromagnéticas de diferentes tipos, las emisiones de las antenas y teléfonos móviles son, de manera cíclica y recurrente, motivo de atención de la opinión pública. Lo cierto es que los operadores de telefonía son, junto a los gobiernos, los máximos interesados en que haya una regulación que garantice el cumplimiento de los niveles de emisión requeridos para evitar un impacto negativo en la salud. Y no solo por razones de Responsabilidad Social Empresarial, sino también por el riesgo de una hipotética responsabilidad legal frente a los usuarios.

En España, y en el resto de Estados de la OCDE, las emisiones quedan reguladas por disposición del Gobierno, que fija unos límites y exigencias dentro de lo que establece la normativa de la UE que a su vez se ajusta a lo establecido por la Organización Mundial de la Salud. Este organismo de Naciones Unidas mantiene actualizado el análisis de los últimos estudios y evidencias científicas y emite sus recomendaciones en consecuencia. El RD 1066/2001 fija esos límites, cuyo cumplimiento exige la Setsi como requisito para la legalización de toda antena o foco de emisión. El problema es que, por las mismas razones a las que nos referíamos en el punto anterior, las comunidades autónomas y los ayuntamientos han empezado también a legislar estableciendo distancias y límites que van mucho más allá de lo que exige la norma estatal, habiéndose generado una judicialización de esta cuestión. Así, en 2011 los operadores recurrieron las ordenanzas municipales de Basauri,

Tudela, Leganés y otras por los límites que exigían, en algún caso un 4.500 más que lo fijado en el RD, lo que hace técnicamente imposible prestar una suficiente calidad de cobertura de red (5).

Lentamente, los tribunales van clarificando la situación. Así, en marzo de 2011, y tras un largo pleito, el Tribunal Supremo dictaba sentencia contra un Decreto de la Generalitat de Catalunya de 2001 que pretendía fijar distancias entre antenas, al considerar que ello era competencia estatal. En febrero de 2012, el Tribunal Constitucional dictaba sentencia ante un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno central contra la Ley 8/2001 de la Junta de Castilla-La Mancha, estableciendo que corresponde al Estado, exclusivamente, la determinación de los niveles tolerables de emisión al tener la competencia para establecer las bases en materia de sanidad, y que la obligación de actualización tecnológica para minimizar el impacto ambiental y visual de las instalaciones, que imponía esa ley, ha de interpretarse de conformidad con la legislación estatal de telecomunicaciones.

En definitiva, en materia de despliegues y emisiones, el panorama general deja mucho que desear. El Gobierno ha manifestado su voluntad de mejorarlo con medidas en favor de la unidad de mercado y ya ha incorporado medidas en el proyecto de Ley de unidad de mercado, actualmente en el Parlamento.

## 3. *La regulación de los mercados y la competencia*

A lo largo de 2012 y comienzos de 2013 vivimos un momento crítico de cambio de modelo,

con la iniciativa del Gobierno de unificar en un solo organismo regulador, la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC), las funciones que vienen haciendo los reguladores sectoriales de telecomunicaciones (CMT), audiovisual, energía, postal y transporte, y las que ejerce la Comisión Nacional de Competencia (CNC) sobre todos los sectores económicos. Sea cual sea el modelo que finalmente se adopte, el funcionamiento hasta ese momento es el que vienen aplicando la CMT y la CNC.

### 3.1. La regulación de los mercados

Desde su creación en 1996 la CMT es la responsable de prevenir y corregir los fallos de mercado, adoptando las medidas necesarias o «remedios», vigilando su cumplimiento y ejerciendo para ello su potestad sancionadora. El modelo de sector definido al iniciarse la liberalización, como en otros países, es un modelo de competencia en servicios y en redes. Esto hace que el tratamiento tenga que ser diferente en comunicaciones fijas y en móviles.

En fijo, el regulador debe garantizar que las redes de cobre del incumbente, el antiguo monopolio (Telefónica), puedan ser utilizadas por todos los operadores para dar el servicio a sus clientes finales, pagando un precio mayorista por ese uso; en el cable, los operadores pueden desplegar su propia red; y en fibra, se dan los dos supuestos: en los despliegues propios, se debe regular la compartición de conductos para equiparar las condiciones de competencia ya que el incumbente tiene su red y puede sustituir más fácilmente el cobre por la fibra de silicio; en

paralelo y en tanto se den estos nuevos despliegues, costosos, es necesario garantizar la posibilidad de que los operadores alternativos puedan beneficiarse de un servicio mayorista para poder «replicar» u ofrecer servicios sobre fibra, evitando una remonopolización *de facto*. Este es el llamado NEBA que la CMT tiene previsto empiece a aplicarse a lo largo de 2013.

En móvil, el regulador se centra más en garantizar la interconexión entre las redes, y que los operadores con red abran sus redes al uso por parte de otros operadores, fijando para ello unos precios mayoristas. A esto se añaden otros temas como la conexión con redes de otros países o *roaming* internacional, la regulación de SMS, MMS y mensajería, la regulación de servicios de tarificación adicional (ocio, adultos, etc.) y otros.

Operativamente, la CMT segmenta el conjunto del mercado en varios mercados, los analiza, establece las obligaciones y «remedios», vigila su evolución, resuelve las reclamaciones, sanciona y revisa periódicamente los mercados, abriendo periodos de consulta pública a los agentes interesados. En el momento actual existen 18 diferentes mercados con un proceso abierto de redefinición (véase [www.cmt.es](http://www.cmt.es)).

La labor de la CMT ha permitido que haya un sector móvil muy competitivo, con 3 operadores con red, 1 con parte de red propia y unos 20 operadores móviles virtuales apoyados en alguna de las redes de los tres grandes, y unas tarifas cada vez más bajas. En fijo, a pesar de sus esfuerzos, el peso y poder del incumbente sigue siendo muy alto.

### 3.2. La política de competencia

La tarea de garantizar y promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados corresponde a la Comisión Nacional de la Competencia (CNC). Es por tanto responsable de velar por que se aplique la Ley de Defensa de la Competencia, así como autorizar toda operación de concentración empresarial que, por su dimensión o impacto en un sector, pueda suponer una alteración de la estructura de los mercados contraria al mantenimiento de una competencia efectiva. La Ley de Defensa de la Competencia (Ley 15/2007) prohíbe expresamente los acuerdos o conductas colusorias, el abuso de posición dominante y la competencia desleal.

Por tanto, la CMT y la CNC actúan complementándose para garantizar que el mercado sea competitivo, teniendo sin embargo cada una diferentes tareas. La CMT es, como hemos visto, la encargada de establecer una normativa *ex ante* exigiendo determinadas obligaciones a los operadores y en especial al incumbente, antiguo monopolio, decidiendo la aplicación de remedios y sancionando si hay incumplimientos; la CNC vela por que no se produzcan prácticas prohibidas y controla las operaciones de concentración. Aunque a veces se generaliza y se dice que una controla *ex ante* y otra *ex post*, la afirmación no es muy correcta ya que la propia CMT tiene que realizar una labor de vigilancia y control *ex post* del cumplimiento de sus normas y decisiones, y la CNC realiza el control de concentraciones, claramente *ex ante* junto con la vigilancia *ex post*.

Como apuntábamos, habrá que esperar la puesta en funcio-

namiento del nuevo modelo de regulador, sea cual sea, para poder valorar sobre su funcionamiento en la práctica.

#### 4. Las políticas de impulso al desarrollo de las telecomunicaciones

Todos los gobiernos de países OCDE tienen hoy en sus objetivos programáticos generales el impulso al desarrollo de la sociedad de la información, aplicándose ello tanto al Gobierno central como a los gobiernos regionales y municipales. Aunque en general se articulan dentro de iniciativas globales, como la Agenda Digital en el caso de la UE, metodológicamente debemos analizar por separado los planes centrados en el desarrollo de las infraestructuras de red de los centrados en la provisión de servicios y su contenido. Los primeros tratan de incidir en la oferta, y los segundos más en la demanda de uso, aunque también en la mejor oferta de servicios, su calidad y su seguridad.

##### 4.1. Las políticas de apoyo al desarrollo de infraestructuras

Como el modelo definido es el de competencia en servicios y en redes, y son por tanto los operadores los que invierten en redes, el Gobierno central ha interferido poco en el desarrollo de las infraestructuras, limitándose a establecer líneas de financiación preferente para que los operadores acudan a ellas. En general han sido limitadas y con escaso impacto. No así en las comunidades autónomas, que han desplegado redes propias, neutras, para su posterior uso en alquiler por operadores, o han creado consorcios para impulsar estas u

otras redes. Con datos de REDTEL a marzo de 2012 se contabilizaban 709 actuaciones en España, correspondiendo 134 al plan «Sona WiFi» de la Generalitat Valenciana, y 96 a «Xarxa Oberta» de la Generalitat de Catalunya.

Sobre los límites de la intervención pública en los despliegues, la Comisión Europea fijó en 2009 unas «Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha», texto que la CMT incorporó en una circular meses más tarde, fijando el marco y procedimiento de la intervención. (6)

Más delicado y preocupante es el tema de la sostenibilidad del modelo a medio y largo plazo. Con un crecimiento exponencial del tráfico de datos en los últimos años (fundamentalmente imágenes), las necesidades de inversiones en infraestructuras y en *software* para una correcta gestión del tráfico son crecientes. Sin embargo, la evolución tecnológica que ha permitido que gran parte de los servicios puedan prestarse a través del protocolo IP de Internet ha llevado a que hoy los grandes beneficiados por este tráfico no sean las operadoras propietarias de la red, de esas autopistas por donde fluye la información, sino las llamadas OTT (empresas *Over The Top*), esto es, empresas cuyos productos y servicios circulan por la red, como buscadores, almacenadores de vídeo y fotos, portales de cine y vídeo, y muchas otras con un modelo de negocio muy rentable y que no invierten en la red. El problema está en que la red podría estrangularse a medio plazo si la rentabilidad del negocio de los que tienen que invertir se va reduciendo en beneficio de las que no invierten. Y sin buenas

redes, nada podría funcionar bien. Esto ha llevado a un debate sobre si debe discriminarse el tráfico por precio según contenidos, debate que se ha entremezclado y confundido con otro de naturaleza muy diferente sobre la libertad de información en Internet. El hecho es que se habla de «neutralidad de red» para referirse a uno y otro tema. Lo que está claro es que es responsabilidad de los gobiernos clarificar este debate y garantizar que haya un modelo de negocio sostenible y que impulse las inversiones en red, manteniendo la libertad de información, con los límites que establece la ley.

##### 4.2. Las políticas de apoyo al uso de las TIC

En los últimos años el eje de acción del Gobierno en su apoyo al desarrollo de la Sociedad de la Información ha sido los Planes Avanza (2006-2010) y II (2010-2014). Se trata de un plan ambicioso con diferentes líneas de acción a través de las que se da apoyo financiero, subvencionando diferentes iniciativas. Reforzando esto, el 13 de febrero el Gobierno ha aprobado en Consejo de Ministros la iniciativa Agenda Digital. Este nuevo plan, que se ajusta a la Agenda Digital Europea, objetivo de la CE, tiene un carácter más amplio y ha sido elaborado con la participación de expertos de empresas del sector. Habrá que esperar los resultados de su implementación.

Por último, algunas comunidades autónomas por su parte han puesto en marcha a su vez diferentes planes de impulso aunque las dificultades financieras actuales han frenado iniciativas y proyectos (véase Fundación Orange, 2012). Junto a los que generan un impacto más positivo,

hay acciones más discutibles, como la proliferación de iniciativas locales de impulso a redes WiFi, en momentos de bonanza, que con la filosofía de «acceso WiFi gratis» más que impulsar ha generado muchos tipos de problemas al introducir distorsiones en el mercado. Las inversiones en redes y la gestión del tráfico que se deriva tienen un coste y no pueden darse gratis, o a precio inferior al mercado, salvo que sean esas administraciones las que lo subvencionen.

## 5. Corrección de las desigualdades en el acceso y uso de los servicios

Al tratarse de un servicio económico de interés general, el Estado interviene corrigiendo las desigualdades a través del Servicio Universal, concepto que surgió a comienzos del siglo xx en Estados Unidos, coincidiendo con la modernización de determinados servicios públicos como la electricidad y el teléfono. Aunque fue ATT, la empresa concesionaria del monopolio de las comunicaciones de voz, quien estableció el lema de «un sistema, una política, un servicio universal», sería el Gobierno federal, veintisiete años más tarde, al regular el monopolio, quien lo incorporaría a la terminología jurídica, entendiéndolo como «hacer llegar el servicio de telefonía a todos los ciudadanos». El ejemplo fue seguido por otros países que introdujeron la obligación para las empresas concesionarias. La lógica imponía que para facilitar que todos los ciudadanos pudieran acceder a esos servicios, en territorios donde la inversión no era rentable económicamente se permitiera aplicar tarifas diferentes con subvenciones cruzadas implícitas, entre las zonas metropoli-

tanás, más pobladas y rentables, y las rurales y alejadas.

Con la liberalización y desaparición de los monopolios, los gobiernos han mantenido el servicio universal priorizando, en parte por inercia, el mismo criterio de garantizar el acceso de los ciudadanos desde los diferentes puntos geográficos del territorio de un país, a pesar del cambio que ha supuesto la generalización del uso del móvil. Adicionalmente fueron incorporando también la obligación de ofrecer «tarifas sociales», más baratas, a colectivos con necesidades especiales, e incluso en algunos casos incorporar el acceso a Internet dentro del servicio universal.

El modelo seguido para garantizar estas prestaciones es, en general, el siguiente: todos los operadores aportan a un fondo una parte proporcional del coste al que el organismo regulador del sector estima asciende el servicio. Su prestación se licita entre todos los operadores, si bien, lógicamente, es el incumbente que tiene la red fija más capilar, como antiguo monopolio, quien finalmente lo suele prestar, recibiendo del fondo las aportaciones de los demás operadores. Dentro de la UE, España, Francia e Italia mantienen este modelo, siendo en otros el Presupuesto del Estado quien sufraga el servicio universal.

En España queda regulado por la LGT y el RD 726/2011, siendo la CMT quien fija el coste y su distribución e incluye la garantía de acceso a una red desde una ubicación fija, que sea razonable, para conexión de voz, fax y datos con velocidad de 1 Mbit/s de bajada, guía telefónica impresa o electrónica, oferta suficiente de teléfonos de pago, acceso de discapacitados a estos servicios y

tarifas para personas con necesidades especiales. Hay que señalar que España es el único país de la OCDE con la obligación de garantizar el acceso a Internet de 1 mega, introducida en la Ley de Economía Sostenible de 2011, si bien no se dice cómo se llevará a cabo este objetivo en la práctica (OECD, 2012: 8).

Tal y como está concebido hoy el servicio universal, hay un desfase entre los objetivos que se deben perseguir de corrección de desigualdades y el impacto real que tiene. Las razones son de dos tipos. En primer lugar, no se ha adecuado a los cambios tecnológicos. Hoy día, la telefonía móvil llega prácticamente a todo el territorio y con ella el acceso a Internet. En segundo lugar, la estimación del coste del servicio está sometida a discusión. Los operadores que aportan al Fondo Nacional del Servicio Universal mantienen litigios contra la estimación del coste y su reparto. Alegan ante la CMT que la metodología para el cálculo del coste neto, esto es, el coste de la prestación menos los beneficios por prestarlo, está desfasada, dándose una subvención hacia el operador que presta el servicio por parte de los demás que pagan y no lo prestan.

En definitiva, debe reformarse el sistema, o más bien replantearse. En lugar de servicio universal habría que hablar de universalidad en el uso, enfocándolo no al acceso geográfico o al ancho de banda, sino a la accesibilidad y tarifas sociales para colectivos con necesidades especiales, y a un apoyo activo en formación y educación para que todos los ciudadanos puedan acceder al uso eficiente y al conocimiento que facilita la información que está en la red. La Comisión Europea ha abierto ya un debate de reforma.

## 6. Política de protección a los usuarios

Las obligaciones de protección de los datos personales, reguladas por la Ley Orgánica 15/1999 y el RD 720/2007, se aplican de modo importante a las empresas del sector. Los operadores tienen que poder garantizar tanto la protección de los datos, desde el punto de vista de la seguridad frente al posible acceso a estos por parte de terceros, como desde el punto de vista de su utilización por la empresa. En este sentido, es necesario garantizar también los derechos ARCO de los clientes (acceso, rectificación, cancelación y oposición), lo que operativamente exige unos sistemas de tratamiento de datos adecuados.

Aparte de la garantía de este derecho constitucional, el Estado regula toda una serie de derechos y obligaciones como consumidores de servicios de telecomunicaciones. La norma básica es la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobada por Real Decreto-ley de 2007, y pendiente de modificación, a lo que se suma, con carácter específico para el sector, la Carta de derechos de usuarios aprobada en el RD 899/2009. En ella se regulan los contenidos de los contratos, la información de la factura, las indemnizaciones por interrupciones del servicio, etcétera. Cuestión aparte es la exigencia de utilización de las lenguas de las comunidades autónomas en los servicios de atención telefónica, que plantea costes adicionales a los operadores.

Por último, hay un tema muy importante al que las operadoras dedican un esfuerzo creciente a pesar de que como política pública su formulación sea muy general: la política de protección al

menor. Las principales operadoras tienen suscrito un acuerdo de autorregulación y mantienen colaboración con las Fuerzas de Seguridad e Instituciones especializadas en la materia como Protégeles. Hay también portales específicos (7).

## 7. El marco de la política sectorial

Todas estas políticas específicas que se aplican al sector, y que constituyen lo que, en conjunto, podríamos llamar la Política de Telecomunicaciones, quedan mencionadas y recogidas dentro de la norma general que regula el sector, la Ley General de Telecomunicaciones. La vigente, a finales de 2012, es la de 2003, si bien está en trámite parlamentario un nuevo texto. Inicialmente estaba previsto que se aprobara una nueva ley general en 2011, que incorporara, transponiéndolo al ordenamiento jurídico interno, la actualización del llamado paquete Telecom de la UE, esto es, las normas comunitarias básicas que regulan las comunicaciones electrónicas en toda la UE, y que son fundamentalmente las dos directivas aprobadas en 2009 que modifican las cinco anteriores de 2002 (marco, autorizaciones, acceso, privacidad y servicio universal) (8). La demora en su elaboración y tramitación, y la convocatoria de elecciones generales llevó a que la ley no fuera finalmente aprobada en la anterior legislatura. El nuevo gobierno optó por transponer las directivas comunitarias a través de un Real Decreto Ley, el 13/2012 de 30 de marzo, y retomar la elaboración de un nuevo proyecto de LGT a modo de compendio de la normativa del sector. A este marco se añade, en la parte no modificada, la Ley 34/2002 de servicios de la sociedad de la información.

## 8. Otras políticas públicas con impacto en el sector

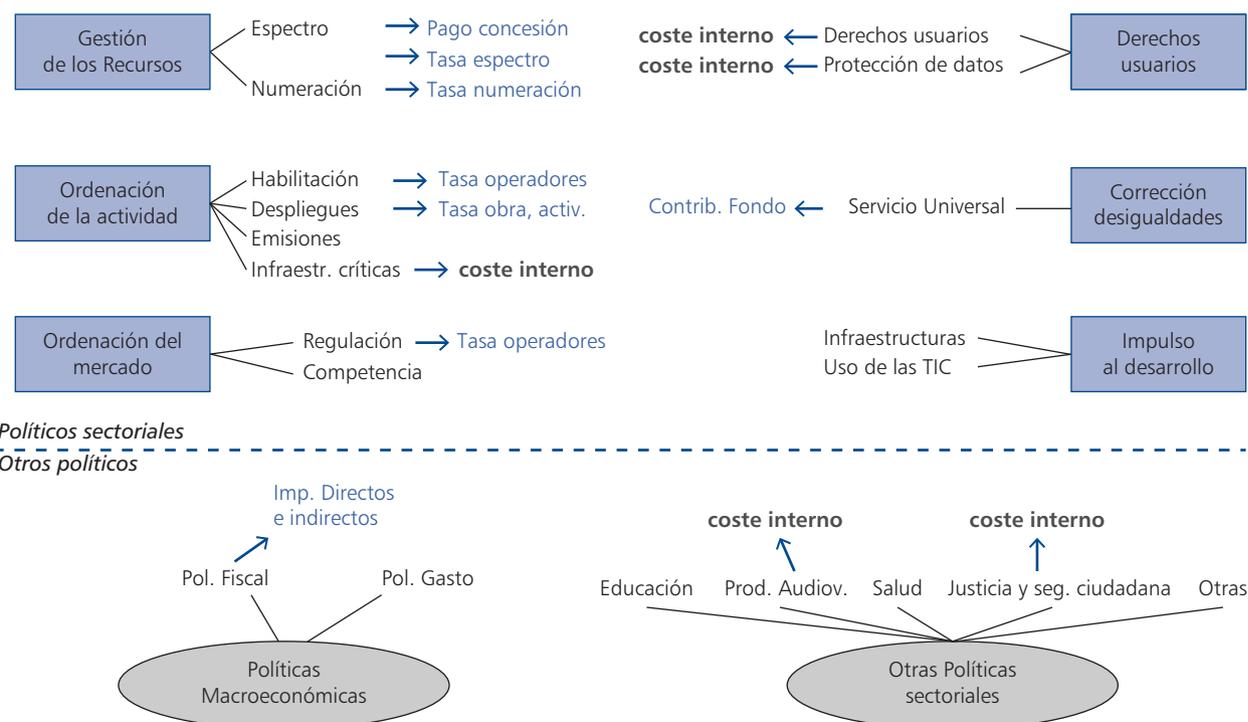
Junto a esas políticas públicas, de carácter específico sectorial, existe toda una serie de políticas, generales macro y sectoriales diversas, que inciden e impactan directamente en el sector al someterlo a determinadas obligaciones adicionales, o al incentivar o impulsar su desarrollo. Un breve repaso nos llevaría a mencionar las siguientes:

### 8.1. La política de ingresos públicos

El gráfico 1 recoge el conjunto de tributos, impuestos, tasas y otras cargas que gravan al sector en España. En un reciente informe elaborado por REDTEL, la Asociación de operadores con red, se calcula que el sector soporta una presión fiscal de las más altas en comparación con el resto de países de la UE, siendo el esfuerzo fiscal el más elevado, esto es, ponderando con el volumen relativo del sector. Esta elevada fiscalidad es más consecuencia de tributos autonómicos y locales que de la propia administración central.

Y es que al ser un sector que da servicios a todos los ciudadanos, a las empresas e instituciones, generando unas pocas empresas un elevadísimo volumen de facturación, existe la tentación por parte de las administraciones públicas de asociar, sin más, facturación con potenciales beneficios y gravar o exigir obligaciones sin valorar adecuadamente, con criterios de racionalidad económica, sus impactos. Un claro ejemplo de ello es la Ley de financiación de la CRTVE, de 2009, en la que, para compensar la pérdida de ingresos de la televisión pública por la su-

GRÁFICO 1  
CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR A LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS



Fuente: Elaboración propia.

presión de la publicidad, se introdujo la obligación del pago de un porcentaje de los ingresos de facturación por telefonía a las operadoras de telecomunicaciones de ámbito nacional, supuestamente porque ellas iban a beneficiarse de la eliminación de la publicidad. La obligación no se aplicaba a las operadoras de ámbito autonómico. La Ley está recurrida ante el Tribunal Supremo y ante el Tribunal de la UE, estando pendiente de fallo. Ello no evita que, en 2010, las cuatro grandes operadoras de ámbito nacional hayan financiado un 37,6 por 100 del coste total de RTVE (véase REDTEL, 2012).

Otro ejemplo de lo que se califica en medios del sector como voracidad recaudatoria, sin un

análisis real detrás, es el intento de imponer por parte de muchos ayuntamientos una elevada tasa por el uso del dominio público por la telefonía móvil, tema ya comentado. Su judicialización es costosa y se podría haber evitado con un diálogo razonable.

### 8.2. La política de gasto de las administraciones públicas

Un aspecto positivo para el sector en relación con la política presupuestaria de las administraciones públicas es la decisión, generalizada, de impulsar la administración electrónica para facilitar el acceso y prestación de los servicios a los ciudadanos. España es sin duda un país avan-

zado en esta materia, y así aparece año tras año en los *rankings* de la UE y otras comparaciones internacionales (Fundación Orange, 2012: 116 y ss.). Este impulso, materializado muchas veces como decisión política aunque no suponga transferencia de recursos directos en forma de ayuda o subvenciones, genera sin duda un impacto positivo en la actividad del sector TIC en general, y no solo en telecomunicaciones.

### 8.3. Política de seguridad ciudadana y administración de justicia

Aunque se hable poco de ello, el uso generalizado de las comunicaciones móviles proporciona

un instrumento muy útil a los jueces y a las fuerzas de seguridad para la persecución de los delitos. Un secuestro, un robo, una violación de orden de alejamiento o muchos otros actos delictivos pueden ser descubiertos identificando el número de teléfono o dirección IP que en un momento y lugar determinado cursaron o recibieron una comunicación. Para ello, y en aplicación de una Directiva europea, la Ley 25/2007 de conservación de datos establece la obligación para los operadores de telecomunicaciones de conservar, durante doce meses, los datos de las llamadas (número saliente y entrante, titular, duración y momento de la llamada). Un juez, y solo esta autoridad, puede solicitar a las operadoras que le proporcionen los datos correspondientes a aquellas llamadas que considere necesarias conocer en el curso de una investigación. Hablamos de datos de identificación, no del contenido de la conversación, sobre lo que en ningún momento queda constancia o registro. Excepcionalmente, también un juez puede solicitar, en el curso de una instrucción, el desvío de las conversaciones que se mantienen a través de un número telefónico, por un tiempo limitado. Recibida la orden judicial, se establece el desvío para que la policía judicial u otros agentes facultados procedan a la interceptación.

Desde el punto de vista operativo esta tarea supone para las operadoras el almacenamiento en soporte informático de millones de datos de llamadas durante doce meses y su actualización continua, así como el trabajo de extracción y envío a los jueces de todas las peticiones, que alcanzan cifras muy altas al año, además del mantenimiento de un *software* de alta seguridad que permita realizar los desvíos

para interceptaciones a la unidad central de la policía, sin posibilidad de que alguien pueda acceder a esa información. El coste de esta obligación para las operadoras es sin duda alto, cuando debería ser asumido por la Administración de Justicia.

#### 8.4. Las políticas de educación, cultura y sanidad

En general, el mayor uso de las TIC forma parte de todas las políticas educativas de los gobiernos. De igual modo, la utilización de estas se ha implantado cada vez más en la práctica médica, la gestión de la atención primaria, y en el establecimiento de sistemas de monitorización y seguimiento de pacientes con enfermedades crónicas. Todo ello supone un impulso para el sector al aumentar la demanda de uso de comunicaciones. No obstante, en el ámbito del apoyo a la producción de cine, la ley General Audiovisual 7/2010 establece el pago por las operadoras de un 5 por 100 de sus ingresos audiovisuales para la financiación de cine europeo, obligación que debería ser reconsiderada.

### IV. HACIA UNA VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO

Una valoración real del papel de las políticas públicas en el sector requeriría, para hacerse con rigor, una evaluación en profundidad de sus impactos. El viejo debate sobre el papel que debe jugar el Estado en la economía ha ido evolucionando, desde la defensa de modelos más desarrollistas o intervencionistas que abogan por un peso más activo, frente a los más liberales que abogan por una intervención mínima, hasta centrarse hoy más en

conceptos como *Good Governance* o *Better Regulation*. En definitiva, hay un cierto consenso en los países de nuestro entorno en que lo importante es que la actuación de los gobiernos en la economía, y las políticas públicas, sean eficaces y eficientes. La cuestión no es tanto si la propiedad o la gestión es pública o privada, sino si es eficaz y eficiente. Hay ejemplos de gestión pública excelente y de gestión pública nefasta, lo mismo que los hay en la gestión privada. Por ello, cada vez resulta más relevante el evaluar las políticas (9).

Lamentablemente, en España no existe dentro del sector público una cultura de evaluación. El modelo de control del gasto de las administraciones públicas, en los diferentes niveles de Administración, se centra fundamentalmente en un control parlamentario previo del contenido del Presupuesto y en un control técnico de su ejecución. Esto es, un debate político *ex ante* de los programas de actuación y un control, también *ex ante*, de la ejecución del gasto, en el sentido de que la intervención valide la asunción del compromiso. Pero el control posterior de la efectividad e impacto no es de hecho relevante en la práctica. Hay un control político parlamentario de los resultados de las acciones, y un control de los tribunales de cuentas, pero por su desfase temporal no tiene eficacia. No hay por tanto un verdadero análisis ni un debate sobre si los programas y las acciones incluidas en el Presupuesto cumplen realmente los fines que pretenden perseguir, es decir, si el dinero público gastado se ha gastado de un modo útil y eficiente. En definitiva, no hay una evaluación real, si entendemos esta como «no solo una comprobación de conformidad de la acción pública,

sino que expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos —deseados o no— de las políticas públicas» (véase Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas).

### 1. La práctica de la evaluación de las políticas en España

Aunque en el año 2000 se creó en España la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas, vinculada al departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Sevilla, para ir creando una cultura de evaluación (10), y en 2007 el Gobierno puso en marcha la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Aeval (11), los resultados alcanzados hasta el momento son más bien limitados, y más aún en el sector de las telecomunicaciones. Un repaso a los informes realizados en la web de estas instituciones así lo confirma. La excepción es la «evaluación sobre el grado de cumplimiento del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre», realizada por Aeval en 2009 en el marco del análisis sobre el grado de aplicación y éxito de las principales medidas contempladas en el Programa Nacional de Reformas de España (PNR), y en particular las referidas a las Comunicaciones Electrónicas y Audiovisuales.

Aparte de estos casos, las únicas evaluaciones o auditorías sobre las políticas públicas son las realizadas por la OCDE. Los análisis en el marco de informes como *Communication Policies* o los más específicos como *Good Governance for Digital Policies. How to get the most out of ICT*, sobre el Plan Avanza (véase OECD, 2011), o

*Reaping the Benefits of ITC's in Spain. Strategic Study on communication infrastructures and paperless administration* (véase OECD, 2012), son documentos de referencia con sugerencias sobre aspectos de mejora y oportunidades.

### 2. Debilidades y retos de las políticas de apoyo al sector de telecomunicaciones

En estos análisis, la OCDE considera que el Plan Avanza ha sido el eje de la política de impulso al desarrollo de la sociedad de la información en nuestro país, poniéndolo en relación con los programas de otros países de nuestro entorno; valora los progresos realizados y el positivo papel que ha jugado, y pone de manifiesto unos puntos de mejora sobre los que el Gobierno debería actuar. En concreto:

1. Elaboración de un Plan global español de banda ancha, hasta ahora inexistente.

2. Reforzamiento de la coordinación entre las administraciones, tanto entre los tres niveles (central, autonómico, local) como en la central. La Setsi impulsa una estrategia de desarrollo, pero otros ministerios a veces actúan al margen de ello.

3. Reforzamiento de las políticas de demanda, apoyando el mayor uso de las TIC. Las políticas están más centradas hoy en la oferta o provisión de los servicios.

En nuestra opinión, se debe añadir otro punto, ligado al segundo:

4. Reconocimiento explícito del carácter e importancia estratégica del sector, con sus impli-

caciones en la definición y adopción de medidas que afecten al sector.

La aplicación de estas recomendaciones daría una mayor coherencia a las políticas públicas que actualmente se aplican y que adolecen de un enfoque global y coordinado.

### 3. Hacia una aproximación en la valoración de las políticas

Solo como una simple aproximación, en ausencia de una necesaria evaluación rigurosa, podemos apuntar algunas características sobre el impacto de las políticas públicas que se aplican en España a partir de la descripción recogida en la sección III. Para ello, partimos de las siguientes hipótesis:

— El objetivo prioritario de la acción del Estado debe ser el impulso de la sociedad de la información, lo que genera beneficios para el conjunto de la economía, vía productividad, y del bienestar de los ciudadanos.

— Para que los servicios se presten adecuadamente es necesario un nivel de inversiones elevado y continuo. Como el modelo se basa en que sean los operadores los que invierten y no el Estado, es necesario garantizar un entorno favorable y un cierto retorno a las inversiones, dado el incremento exponencial del tráfico y su necesidad de gestión, y el rápido ritmo de obsolescencia tecnológica. Los recursos que se detraigan al sector incidirán sobre el nivel de inversión.

— Este entorno debe garantizar también un alto grado de competencia entre los operado-

res, que facilite la innovación y beneficie a los usuarios.

— Adicionalmente, el Estado debe velar por la protección de los usuarios frente a posibles abusos de las operadoras y malas prácticas en la red.

— Por último, el sistema debe ser sostenible, en el sentido de que el modelo de sector pueda mantenerse en el tiempo.

Podemos agrupar estas hipótesis en tres criterios que se deben cumplir como referencia para valorar las políticas, según estas contribuyan de modo positivo, sean neutrales o impacten negativamente sobre ellos. Estos serían: la contribución al crecimiento y al empleo en la economía; la sostenibilidad del

modelo; y la protección de los usuarios.

En el cuadro n.º 1 se recoge para cada una de las políticas una estimación de su contribución al cumplimiento de esos criterios, otorgando el valor 1 si tiene un impacto claramente positivo, valor 0 si el impacto es negativo, y valor 0,5 si es neutral o no significativamente muy positivo o muy negativo. Se trata solo de una simple aproximación.

El ejercicio, con todas sus limitaciones, nos permite destacar ciertos comentarios:

1. De las 16 políticas analizadas en este trabajo, solo la mitad de ellas contribuye positivamente a los tres criterios.

2. De las 4 políticas para «ordenar la actividad», 2 tienen hoy por hoy un cierto impacto negativo sobre la inversión y el crecimiento, lo cual no es lógico. No se trata de que las administraciones deban controlar menos los despliegues o fijar niveles de emisiones menos altos, sino de que este control sea homogéneo y responda a criterios objetivos, y que las emisiones las fije rigurosamente una autoridad única. Los costes que generan otro tipo de decisiones son elevados.

3. Otras 2 políticas tienen un impacto negativo sobre el crecimiento. La fiscal, es lógico que figure. Pero además hay tributos locales y tasas excesivas, y no se deben detraer ingresos al sector para financiar otros sectores.

4. En efecto, el sector no debe financiar otros sectores. Es bueno que otras políticas sectoriales, como por ejemplo la protección ciudadana y la administración de justicia, se beneficien de la tecnología móvil para la persecución de la delincuencia, pero no tiene sentido que las operadoras tengan que realizar elevadas inversiones en sistemas, mantenimiento y gestión de peticiones judiciales. Deberían financiarse con cargo al Presupuesto del Estado. Tampoco tiene sentido que unas empresas del sector, que no todas, financien a la Televisión pública por una decisión de que no emita publicidad.

5. Es necesario que el Estado garantice la protección de los usuarios, pero garantizar 1 Mega como servicio universal o iniciativas como WiFi gratis tienen un coste alto que alguien debe asumir. En cualquier caso, el servicio universal debe ser revisado en su ámbito y en su financiación.

Estas serían las observaciones o comentarios más destacables.

CUADRO N.º 1

GRADO DE IMPACTO DE LAS POLÍTICAS (\*)

Políticas	Sostenibilidad	Crecimiento económico	Usuarios
<i>I. Gestión de los recursos</i>			
1. Gestión del espectro .....	1	1	1
2. Numeración .....	1	1	1
<i>II. Ordenación de la actividad</i>			
3. Habilitación para operar .....	1	1	1
4. Ordenación despliegues .....	0,5	0	0,5
5. Seguridad infraestructuras críticas .....	1	1	1
6. Control emisiones .....	0,5	0	0,5
<i>III. Mercados y competencia</i>			
7. Regulación y competencia .....	1	0,5	1
<i>IV. Políticas impulso</i>			
8. Apoyo infraestructuras .....	1	0,5	1
9. Apoyo uso de las TIC .....	1	1	1
<i>V. Corrección desigualdades</i>			
10. Servicio universal .....	0,5	0,5	1
<i>VI. Protección de los usuarios</i>			
11. Protección datos y privacidad .....	1	1	1
12. Carta derechos usuarios .....	0,5	0,5	1
<i>VII. Otras políticas sectoriales</i>			
13. Pol. ingresos públicos .....	0,5	0	0,5
14. Pol. gastos públicos .....	1	1	1
15. Pol. seg. ciudadana y justicia .....	0	0	0,5
16. Pol. sociales: educación, sanidad, etc. ....	1	1	1
<b>Total .....</b>	<b>12,5</b>	<b>10</b>	<b>14</b>

Nota: (\*) Contribución al cumplimiento de esos criterios, otorgando el valor 1 si tiene un impacto claramente positivo, valor 0 si el impacto es negativo, y valor 0,5 si es neutral o no significativamente muy positivo o muy negativo.

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, sería necesario que desde la propia Administración se asumiera el planteamiento de llevar a cabo una evaluación en profundidad de las políticas públicas en el sector.

## V. REFLEXIÓN FINAL

El sector de las Telecomunicaciones tiene un papel clave en el conjunto de la economía, por tres razones: su contribución al PIB y al empleo (3 por 100, y más de 300.000 empleos directos e indirectos); su impacto en otros sectores vía productividad (por cada 10 puntos porcentuales de incremento en la penetración de banda ancha, se produce un aumento del crecimiento económico de 1,3 puntos porcentuales) (12); y su papel crítico en términos de vulnerabilidad de todo el sistema (un fallo grave en comunicaciones provocaría un serio problema en todo el país). A ello se añade el potencial de crecimiento que la industria y el sector de contenidos en España tienen, lo que requiere unas buenas infraestructuras de red y un fomento de la demanda interna y externa. Por ello, creemos que:

1. Frente a la ausencia de una estrategia global para el sector, debería reconocerse explícitamente su carácter prioritario por el papel que puede desarrollar para salir de la crisis y en la tan necesaria redefinición del modelo de crecimiento de la economía. Esto implica un Plan de banda ancha con apoyo a la inversión, garantizando la sostenibilidad del modelo, junto con medidas de apoyo a la demanda. Y ello en el marco de un consenso entre las instituciones.

2. Ante la falta de coordinación y ciertas incoherencias por otras políticas sectoriales, se debe

reforzar la coordinación entre todos los niveles de la Administración. Todas deben actuar apoyando el desarrollo del sector, y no solo la Setsi y el Ministerio de Industria.

3. Las políticas públicas desarrolladas se centran más en la oferta, provisión de los servicios, que en la demanda. Es necesario reforzar el uso y la demanda externa, ello generará más innovación y más actividad.

4. Estamos en un momento clave de transición, con cambios en muchas políticas: medidas para un marco legal más favorable a la unidad de mercado, nuevo modelo de regulador y Agenda Digital. El Gobierno ha manifestado su voluntad de impulsar el desarrollo del sector. Sin embargo, no se ha hecho una evaluación rigurosa de las políticas que actualmente se aplican en todo el territorio español y sus efectos reales. En un momento como el actual, resultaría muy útil y eficaz realizar esta evaluación ya que evitaría el mantenimiento de medidas ineficaces por pura inercia y evitaría la adopción de otras de dudosa eficacia. Esta evaluación podría hacerla el Estado en diálogo con el sector, ampliando en este caso el ámbito de su análisis al conjunto del sector TIC y no solo las Telecomunicaciones, a pesar de que sin redes robustas y operadores que las gestionen, el sector TIC por sí solo no puede desarrollarse.

En definitiva, estamos ante un sector clave y en un momento clave. En un país como España, en que uno de los males de la Administración pública es la poca atención de los mecanismos de control sobre la eficacia de las acciones, una evaluación rigurosa sobre las políticas públicas en el sector sería una contribución muy importante

para el desarrollo de su potencial, y con él el de la economía en su conjunto. Y es que, como la OCDE señalaba en su último informe sobre el Plan Avanza, «las estrategias de la Sociedad de la Información son actividades complejas que implican sectores económicos diferentes, diferentes usuarios finales y diferentes niveles de gobierno. Resulta por tanto de una importancia crítica el definir claramente los mandatos y responsabilidades, y asegurar que las políticas sean coherentes con objetivos más amplios incluyendo: las diferentes políticas sectoriales, las estrategias regionales/territoriales y otras estrategias» (13).

## NOTAS

(1) Ver MUSGRAVE (1969) u otros manuales de Hacienda que analizan la temática de los bienes públicos y las necesidades públicas.

(2) Según el Banco Mundial, por cada 10 por 100 de incremento en penetración de banda ancha, se produce un aumento del crecimiento económico de 1,3 puntos porcentuales. Véase ZHEN-WEI QIANG (2010), *Broadband Infrastructure Investment in Stimulus Packages: Relevance for Developing Countries*, World Bank, Washington.

(3) Véase art. 2.1 de la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones. En la normativa comunitaria el concepto se ha consolidado tras el debate surgido sobre los límites de la actuación del Estado en un mercado de libre competencia al liberalizarse servicios básicos como energía, postal, transportes o telecomunicaciones. Desde la primera «Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa» en 1996 hasta el «Libro Blanco sobre los servicios de interés general» en 2004 fue incorporándose su utilización. El Libro Blanco lo definió identificando el término como «aquellos servicios de naturaleza económica a los que los Estados miembros o la Comunidad imponen obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Por consiguiente, entran dentro de este concepto ciertos servicios prestados por las grandes industrias de redes, como el transporte, los servicios postales, la energía y las comunicaciones. Sin embargo, esta expresión abarca igualmente otras actividades económicas sometidas también a obligaciones de servicio público» (Anexo 1 del Libro Blanco. Comunicación de la Comisión de 12 de mayo de 2004).

(4) El coste de estos litigios puede superar los 7 millones de euros por operador, si sumamos tasas judiciales, gastos en procuradores y abogados. Solo por la tasa del dominio

<p>público móvil, un operador tiene 2.200 recursos, de ellos 1.300 contenciosos contra ordenanzas y el resto contra liquidaciones giradas.</p> <p>(5) Por ejemplo, la Ordenanza de Leganés (BOCM, 18 de enero de 2011) fijó el límite en 0,1 microW/cm<sup>2</sup>, para todas las bandas de frecuencia, frente al RD 1066 que fija 450 microW/cm<sup>2</sup> para la banda 900 Mhz, 900 microW/cm<sup>2</sup> para la de 1.800 Mgz y 1.000 microW/cm<sup>2</sup> para 2.000 Mhz.</p> <p>(6) En DOCE n.º C 235, de 30 de septiembre de 2009, pp. 7-23, y www.cmt.es.</p> <p>(7) Véase navegaseguro.orange.es.</p> <p>(8) Directivas 140/2009 y 136/2009, que modificaron la 20/2002, 19/2002, 20/2002, 22/2002 y 58/2002. Adicionalmente hay otras Directivas y Reglamentos.</p> <p>(9) La OCDE, líder en el análisis de la Good Governance, puso en marcha en 2006</p>	<p>un análisis de evaluación de los trabajos de la OCDE en las diferentes áreas, creando un Comité <i>ad hoc</i> para dirigir e impulsar este proyecto con el apoyo de consultores expertos. El autor presidió este Comité entre 2006 y febrero de 2008.</p> <p>(10) Véase www.sociedadevaluacion.org.</p> <p>(11) Véase www.aeval.es.</p> <p>(12) Véase nota 2. Banco Mundial, op. cit., y otros análisis y datos en www.redtel.es.</p> <p>(13) OECD (2011), op. cit., p. 27.</p> <p><b>BIBLIOGRAFÍA</b></p> <p>FUNDACIÓN ORANGE (2012), <i>eEspaña 2012. Informe sobre el desarrollo de la sociedad de la información</i>, Madrid, pp. 140 y ss.</p> <p>MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2010), <i>Guía. Fundamentos</i></p>	<p><i>de evaluación de políticas públicas</i>, Madrid.</p> <p>MUSGRAVE, R.A. (1969), <i>Teoría de la Hacienda Pública</i>, Aguilar, Madrid.</p> <p>OECD (2011), <i>Good Governance for Digital Policies. How to get the most out of ICT, The case of Spain's Plan Avanza</i>, París.</p> <p>— (2012), <i>Reaping the Benefits of ITC's in Spain. Strategic Study on communication infrastructures and paperless administration</i>, París.</p> <p>REDEL (2012), <i>Impacto de la tributación específica en el sector de las telecomunicaciones</i>, Madrid.</p> <p>ZHEN-WEI QIANG, C. (2010), <i>Broadband Infrastructure Investment in Stimulus Packages: Relevance for Developing Countries</i>, World Bank, Washington.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------