



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.11.1999
COM(1999) 539 final

COMUNICACION DE LA COMISION

AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL COMITE ECONOMICO Y SOCIAL Y AL COMITE DE LAS REGIONES

**Hacia un nuevo marco para la
infraestructura de comunicaciones
electrónicas y los servicios asociados**

**Revisión de 1999 del sector de las
comunicaciones**

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

Introducción

La presente Comunicación constituye una revisión de la legislación comunitaria en materia de telecomunicaciones y propone los elementos principales de un nuevo marco regulador para la infraestructura de comunicaciones y los servicios asociados. En el capítulo 1 se exponen las razones que indujeron a realizar la revisión. En el capítulo 2 se enmarca la revisión en el contexto de otras Comunicaciones de la Comisión sobre la convergencia, el espectro radioeléctrico y el 5º informe sobre la aplicación del paquete regulador. También informa sobre el tema de la creación eventual de una entidad reguladora a escala europea. En el capítulo 3 se establecen las orientaciones generales de la Comisión sobre la revisión, con los objetivos políticos, los principios reguladores y las propuestas de vertebración del nuevo marco regulador. En el capítulo 4 se analizan los principales aspectos afectados, esto es, la concesión de licencias y autorizaciones, el acceso y la interconexión, la gestión del espectro radioeléctrico, el servicio universal, los derechos de los usuarios y consumidores, la numeración, los temas específicos de competencia y los acuerdos institucionales. En el capítulo 5 figura una lista completa de las propuestas de la Comisión para abordar todos estos aspectos.

Un hito en la transición de Europa a la sociedad de la información

Desde 1990, la Comisión Europea ha ido estableciendo progresivamente un marco regulador integral para la liberalización del mercado de las telecomunicaciones. Impulsada por la competencia, esta política ha tenido importantes repercusiones en la evolución del mercado, pues ha contribuido a la emergencia de un sector sólido de las comunicaciones en Europa y ha permitido a consumidores particulares y empresas aprovechar una mayor posibilidad de elección, la rebaja de los precios y unos servicios y aplicaciones innovadores.

Esto ha sido de importancia vital para la competitividad global de la Unión Europea. Disponer de una industria de comunicaciones avanzadas constituye una condición previa para la transición de Europa a la sociedad de la información con todos los beneficios sociales y económicos que entraña. Las industrias de la sociedad de la información contribuyen con cerca del 15 % al crecimiento del PIB de la Unión Europea y están creando uno de cada cuatro nuevos empleos en la economía europea.

Sin comunicaciones eficientes y de elevada calidad, la industria europea y, en particular, las pequeñas y medianas empresas (PYME), han de hacer frente a una desventaja de peso en relación con sus competidores a escala mundial. La velocidad con que se han dado los cambios durante los últimos diez años ha desembocado en la emergencia de la sociedad de la información y en la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones, los medios de comunicación y la tecnología de la información, con el resultado de que las nuevas tecnologías de la información desempeñarán un papel cada vez mayor para la competitividad del conjunto de la economía europea y de sus regiones.

La introducción y asimilación de los nuevos servicios de comunicaciones pueden ofrecer la oportunidad de reducir las disparidades regionales, al modificar el significado de la distancia. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones pueden usarse también como instrumento para mejorar la cohesión económica y social. No obstante, solamente se alcanzarán estos beneficios si los servicios de la sociedad de la información llegan a todos los ciudadanos en todas las regiones de la UE. Esto significa que habrá que abordar los obstáculos existentes al acceso a la sociedad de la información, ya sean de orden económico,

educativo, social, cultural o geográfico. Es preciso coordinar la intervención pública para superar estos obstáculos y garantizar los efectos benéficos de las tecnologías de la información.

La liberalización de las telecomunicaciones seguirá teniendo unas repercusiones decisivas en el conjunto de la economía. Acceder a Internet a precios asequibles para los ciudadanos resulta una condición previa para una sociedad de la información no excluyente, y un acceso eficaz a la infraestructura de comunicaciones es vital para que las empresas puedan participar de la economía digital. Los avances tecnológicos y la evolución de los mercados en el sector de las comunicaciones están ya impulsando la reforma económica y estructural en la Unión Europea. El nuevo marco que se propone en esta Comunicación contribuirá a acelerar sustancialmente este proceso, que desembocará en una rebaja en los precios de acceso.

El nuevo marco será un elemento constitutivo central de la política comunitaria con respecto a la sociedad de la información durante los años venideros. No obstante, no puede apreciarse de forma aislada. Las políticas comunitarias han de combinar el establecimiento de un marco regulador eficaz con medidas concretas dirigidas a impulsar la emergencia de una sociedad de la información no excluyente. La Comisión se propone desempeñar un papel activo en este proceso introduciendo iniciativas específicas como la iniciativa de la "Europa electrónica", que tal y como anticipó el Presidente Prodi, será puesta en marcha en el Consejo Europeo de Helsinki.

La presente Comunicación pone en marcha una revisión del marco regulador vigente de las telecomunicaciones. Dicho marco supuso la liberalización de todos los servicios y redes de telecomunicaciones a partir del 1 de enero de 1998. De ese modo, se realizó la transformación de un sector caracterizado por monopolios estatales, pasando a ser un sector dinámico preparado para aprovechar las ventajas de un mercado mundializado. Pero el proceso aún no ha concluido. El mercado comunitario de las telecomunicaciones sigue fragmentado y dominado por los operadores históricos en todos los Estados miembros, pese a la rapidez con que se ha desarrollado la competencia, como ilustran las reducciones de las tarifas y el número creciente de operadores. Esta revisión supone una buena oportunidad para reexaminar las estructuras reguladoras vigentes a fin de que sigan facilitando el desarrollo de la competencia y la posibilidad de elección de los consumidores y salvaguardando los objetivos de interés general.

Esta Comunicación presenta los elementos principales de las propuestas políticas de la Comisión para un nuevo marco regulador que abarque toda la infraestructura de comunicaciones y los servicios asociados. Del proceso de consultas sobre la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones, la radiodifusión y las tecnologías de la información se deriva el mensaje urgente de crear una reglamentación más horizontal de las infraestructuras de comunicaciones. En esta Comunicación también se tienen en cuenta los mensajes más decisivos de otros procesos de consultas, informes y estudios independientes, en particular la Comunicación sobre el espectro radioeléctrico, el informe sobre el desarrollo del mercado para la televisión digital en la Unión Europea y el 5º informe sobre la aplicación del paquete regulador de las telecomunicaciones.

Con estas propuestas, la Comisión se propone sacar el máximo provecho del marco actual y garantizar que la regulación a escala comunitaria siga impulsando el desarrollo de un mercado europeo único competitivo. El objetivo es dotar a los ciudadanos de la Unión Europea de una infraestructura de comunicaciones de primera clase, ofreciendo a usuarios particulares y empresas las mejores condiciones posibles en lo que se refiere a precios bajos, calidad elevada y rentabilidad máxima.

El mercado está en plena mutación

El desarrollo tecnológico y la evolución del mercado en el sector de las comunicaciones están sucediéndose a un ritmo cada vez más rápido. Si antes los mercados eran de alcance exclusivamente nacional, la mundialización está acelerándose en ámbito geográfico e intensidad, planteando aspectos técnicos, comerciales y jurídicos que exigirán cada vez más soluciones a escala mundial. De la mano de la liberalización a escala europea y mundial se suceden **fusiones, adquisiciones y nuevas alianzas**, que están produciendo profundas modificaciones en la naturaleza del sector.

La Internet está transformando en gran parte las estructuras tradicionales de mercado, puesto que supone una plataforma común para la prestación de una amplia gama de servicios. El servicio Internet viene a suprimir la distinción entre voz y datos, supera los modelos tradicionales de tarificación para los servicios de comunicaciones y plantea un desafío las actuales estructuras reguladoras.

Las mejoras en las tecnologías básicas de tratamiento, acceso y transmisión están reduciendo el coste e incrementando la capacidad de la infraestructura de comunicaciones. La capacidad de computación se duplica cada 18 meses, la capacidad de transmisión cada doce meses. En adelante, cada vez serán más corrientes las aplicaciones antieconómicas a medida que disminuyan los costes de las comunicaciones, modificando radicalmente la forma de trabajar y las actividades de ocio. Las tecnologías de **reconfiguración del software** permitirán a los operadores y a los prestadores de servicios adaptar fácilmente sus servicios a las necesidades específicas de los mercados locales, dando flexibilidad e innovación a las redes tanto fijas como móviles.

Las aplicaciones inalámbricas penetran cada vez más en todos los segmentos del mercado. El sector móvil sigue experimentando un fuerte crecimiento que probablemente seguirá reforzándose con la introducción de los sistemas móviles de tercera generación. La competitividad en los mercados de las redes de acceso local se verá consolidada por el desarrollo de la tecnología inalámbrica en banda ancha aplicada al bucle local, y el sector por satélite experimentará un nuevo crecimiento con el desarrollo tanto de servicios de comunicaciones personales en banda estrecha como en banda ancha.

Por último, el desarrollo de tecnologías en el sector mediático, en particular la TV digital (TVD), está produciendo una amplia gama de servicios comerciales "a la carta" y servicios innovadores como el comercio de datos, El servicio Internet y el comercio electrónico, caracterizados tanto por servicios transmitidos a través de redes de televisión digital terrestre (TVDT) en muchos Estados miembros como a través de plataformas satelitales y de televisión digital por cable.

Es imposible predecir con precisión de qué modo las tendencias arriba indicadas **configurarán el mercado durante la próxima década**. Las entidades reguladoras y los operadores del mercado afrontan por igual incertidumbres en lo que se refiere al futuro entorno de la convergencia. Las entidades reguladoras tendrán que fijarse objetivos muy claros, incluidos los del interés público, y dotarse de una serie de instrumentos reguladores de carácter general si quieren tener éxito a la hora de impulsar y apoyar un mercado que continúe siendo básicamente competitivo y satisfaga las necesidades de usuarios y consumidores, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los consumidores.

Evolución propuesta

El marco regulador vigente fue diseñado inicialmente con la idea de gestionar la transición a la competencia, por lo que se centró en la creación de un mercado competitivo y en los derechos de los nuevos operadores que accedían al mismo. El

nuevo marco regulador tratará de reforzar la competencia en todos los segmentos de mercado, sobre todo a nivel local. Se diseñará con la idea de dar respuesta a los nuevos mercados, dinámicos y básicamente impredecibles, y con muchos más operadores que en la actualidad. En línea con los resultados del debate en torno a la convergencia, la Comisión quiere que la regulación sea lo menos burocrática posible para los nuevos mercados de servicios, velando a la vez por que los operadores dominantes no abusen de su posición en el mercado. La reglamentación diseñada para gestionar la transición a la competencia irá reduciéndose progresivamente a medida que la plena competencia se instale en el mercado. De este modo, el nuevo marco regulador se limitará a aquellas áreas en que los objetivos políticos no puedan ser alcanzados por la sola competencia.

A continuación se exponen los objetivos, los principios, el diseño y las propuestas básicas del nuevo marco regulador.

Objetivos políticos

Los principales objetivos políticos que subyacen en el marco regulador vigente y que se explicitarán en el nuevo marco regulador como orientación para la futura actuación de las entidades reguladoras nacionales son los siguientes:

- ◆ **Promover y apoyar un mercado europeo abierto y competitivo para los servicios de comunicaciones**, ofreciendo a los usuarios y empresas comunitarias las mejores condiciones posibles en lo que se refiere a precios bajos, calidad elevada y rentabilidad máxima.
- ◆ **Beneficiar al ciudadano europeo**, mediante la garantía de que todos los ciudadanos tengan acceso asequible a un servicio universal especificado a escala europea y acceso a los servicios de la sociedad de la información; la protección de los consumidores en sus relaciones con los proveedores; la garantía de un elevado nivel de protección de datos y de protección de la intimidad de los ciudadanos; la mejora de la transparencia en las tarifas y las condiciones de uso de los servicios de comunicaciones y el cumplimiento de las necesidades específicas de grupos sociales concretos, en particular las de los usuarios discapacitados.
- ◆ **Consolidar el mercado interior en un entorno convergente**, mediante la supresión de obstáculos a la oferta de redes y servicios de comunicaciones a escala europea de modo que, en circunstancias similares, las empresas similares sean tratadas de forma similar en todos los Estados miembros, con independencia del lugar de la UE en que operen.

La salvaguardia de los intereses comunitarios en las negociaciones internacionales constituye también un objetivo importante en este sector, en particular en las próximas negociaciones de la OMC, en las que uno de los temas más destacados será proseguir con la liberalización de las telecomunicaciones a fin de que el correo electrónico y el servicio Internet puedan desarrollarse a escala mundial.

Principios de la actuación reguladora

Son cinco los principios en que se basará el nuevo marco regulador y que gobernarán la actuación reguladora a escala comunitaria y nacional. Salvo el de la neutralidad tecnológica, son principios generalmente aceptados de buena regulación que ya son inherentes a la política reguladora comunitaria actual. Por tanto, la regulación futura :

- ◆ **ha de responder a objetivos políticos claramente definidos** (*los definidos más arriba*)

- ♦ **ha de reducirse al mínimo posible para alcanzar los objetivos políticos,** suprimiendo las obligaciones del marco vigente que hayan dejado de ser necesarias y creando mecanismos en el nuevo marco dirigidos a reducir la reglamentación cuando los objetivos políticos sean alcanzados por la competencia
- ♦ **ha de buscar la mejora de la seguridad jurídica en un mercado dinámico.** Es importante asegurar que la regulación sea lo suficientemente estable como para permitir a las empresas tomar decisiones de inversión con la máxima confianza posible, pero a la vez con la flexibilidad suficiente para responder a la evolución del mercado
- ♦ **ha de aspirar a la neutralidad tecnológica,** esto es, no debe imponer un tipo particular de tecnología ni discriminar en favor del uso de un tipo particular de tecnología, sino garantizar que la prestación de servicios sea regulada de forma homogénea y con independencia de la infraestructura de comunicaciones a través de la que se presten estos servicios
- ♦ **ha de hacerse cumplir al nivel más próximo posible a las actividades objeto de regulación,** aunque haya sido consensuada a nivel mundial, regional o nacional.

Configuración del futuro marco regulador

La Comisión cree que el nuevo marco regulador debe articularse en torno a las siguientes líneas generales:

♦ **Medidas comunitarias específicas del sector**

Consistirán en una Directiva marco en la que se establecerán los objetivos políticos generales y específicos y cuatro directivas particulares sobre concesión de licencias, acceso e interconexión, servicio universal y protección de datos y de la intimidad.

Ello supone una simplificación sustancial del marco actual, reduciendo el número de medidas legales de veinte a seis.

♦ **Medidas comunitarias de acompañamiento no vinculantes**

Recomendaciones, directrices, códigos de conducta y otras medidas no vinculantes para crear un marco que pueda responder flexiblemente a las circunstancias cambiantes del mercado, dentro de un marco de principios generales establecido en la legislación comunitaria.

♦ **Derecho de competencia**

Mayor recurso a las normas generales que regulan la competencia en el Tratado, que irá sustituyendo a gran parte de la normativa sectorial a medida que la competencia se haga más eficaz.

Sobre la base de estos principios generales y teniendo en cuenta la estructura señalada, la Comunicación pasa revista a las distintas áreas del sector de las comunicaciones en que podría darse una intervención reguladora. Fija también la posición provisional de la Comisión respecto a cada una de ellas e invita a las partes interesadas a pronunciarse al respecto **antes del 15 de febrero**. A la luz de las observaciones que reciba, la Comisión se propone presentar propuestas de modificación del marco regulador vigente en el curso del año 2000. Estas propuestas adoptarán la forma de directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, sujetas al procedimiento de codecisión. Hasta tanto no hayan sido incorporadas

por los Estados miembros a su ordenamiento jurídico interno, el marco regulador actual seguirá plenamente vigente.

Principales propuestas políticas

Las propuestas principales que comportan consecuencias para la regulación del sector son:

Un marco regulador único para la regulación de la infraestructura de comunicaciones y los servicios asociados.

- ♦ **En la actualidad existen normas diferentes para la regulación de las diferentes infraestructuras de comunicaciones y los servicios asociados.** Pero convergencia significa que los mismos servicios serán transportados por cualquier clase de red, ya sea fija o móvil, por satélite o terrestre, de telecomunicaciones o de televisión por cable. La existencia de marcos reguladores distintos para las diferentes infraestructuras de comunicaciones y los servicios asociados puede conllevar incoherencias, por lo que puede falsear la competencia.
- ♦ **El nuevo marco abarcará todas las diferentes infraestructuras de comunicaciones y los servicios asociados,** de modo que haya normas equivalentes para estas redes. En la práctica, esto quiere decir que será aplicable a los siguientes segmentos: las redes de telecomunicaciones (fijas o móviles), las redes por satélite, las redes de televisión por cable y las redes terrestres utilizadas para los servicios de radiodifusión, así como instalaciones como las interfaces de programación de aplicaciones (API), que controlan el acceso a los servicios. Esto acarreará importantes consecuencias. Por ejemplo, las entidades reguladoras aplicarán los mismos principios a la hora de conceder licencias (esto es, la transparencia, no discriminación, proporcionalidad y objetividad) a las infraestructuras de comunicaciones y servicios asociados. Nótese que cuando dichos servicios asociados estén ligados a servicios de provisión de contenidos, posiblemente haya que prever normas adicionales en relación con dicha provisión de contenidos.
- ♦ **Este marco debe entenderse naturalmente sin perjuicio de las obligaciones** (ya sean comunitarias o nacionales) **aplicables a los contenidos de los servicios de radiodifusión u otros servicios de la sociedad de la información.**

La siguiente figura presenta el alcance del nuevo marco. Se articula en torno a tres niveles: en el inferior se sitúa la infraestructura básica de comunicaciones, en el intermedio, los servicios asociados a tal infraestructura y en el nivel superior, los servicios prestados a través de las redes.

Servicios prestados a través de redes, vgr. radiodifusión, servicios de banco electrónico.

Regulados por otras medidas a escala comunitaria y nacional, vgr. el proyecto de Dir. sobre comercio electrónico o la regulación de la radiodifusión

Servicios asociados – i.e. servicios de comunicaciones y servicios de acceso vgr. servicios de telecomunicaciones, servicios de acceso condicional (SAC)

Regulados por el nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones y servicios asociados

Infraestructura de comunicaciones– i.e. redes de comunicaciones e instalaciones asociadas, vgr. redes de TV por cable, interfaces de programación de aplicaciones (API)

Internet

- ♦ **El nuevo marco seguirá considerando los servicios de transmisión por Internet del mismo modo que los demás servicios de transmisión.** El marco vigente de las telecomunicaciones ya cubre los servicios de transmisión por Internet que, por ejemplo, permiten a los usuarios enviar mensajes electrónicos y navegar por la red. En estos momentos no se prevé fijar medidas específicas para el servicio Internet. La regulación de los servicios prestados a través de Internet (por ejemplo, en el campo del comercio electrónico) no es objeto de esta Comunicación, puesto que serían aplicables a estos servicios otras medidas como el proyecto de Directiva sobre determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior.

Licencias y autorizaciones

- ♦ **El marco vigente para las telecomunicaciones faculta a los Estados miembros a recurrir a las licencias individuales (que son específicas de un operador individual y exigen al operador la obtención de una autorización explícita de la ANR antes de poder empezar a operar).** Este grado de control sobre el acceso al mercado crea trabas administrativas que pueden resultar desproporcionadas y ha contribuido a grandes disparidades en los regímenes nacionales por los que se rige la concesión de licencias.
- ♦ **El nuevo marco exigirá a los operadores que presten servicios de comunicaciones que obtengan autorizaciones generales** (esto es, supresión del requisito de obtener una autorización explícita de la ANR antes de poder prestar servicios). Las autorizaciones específicas seguirán siendo necesarias para el uso de espectro radioeléctrico y de los recursos de numeración. Este marco desregulado y armonizado reducirá las actuales disparidades en los regímenes nacionales, que están retrasando la innovación, competencia y prestación de servicios paneuropeos.

Acceso e interconexión

- ♦ **El nuevo marco establecerá principios comunes para la regulación del acceso a las infraestructuras de comunicaciones y para la interconexión entre las mismas.** De este modo, se quiere garantizar que los nuevos operadores puedan competir eficazmente con los operadores dominantes, con independencia del medio de transmisión, y crear un marco que permita hacer frente a los puntos de saturación a medida que se presenten. El marco vigente era adecuado para el período inicial de la liberalización, en el que el objetivo principal era garantizar el acceso a las redes de los antiguos monopolios nacionales de telecomunicaciones. Ahora es preciso idear mecanismos flexibles que reduzcan la intervención reguladora a medida que se consolida la competencia y que respondan a un mercado en rápida mutación.

Espectro radioeléctrico

- ♦ **Se creará a nivel comunitario un grupo de expertos sobre política del espectro radioeléctrico, para garantizar que sean también políticas y no sólo técnicas las consideraciones que orienten la actuación comunitaria en esta área.** Deberá

ocuparse de equilibrar de forma apropiada todos los factores pertinentes económicos, sociales, culturales y de otro tipo al formular un enfoque común comunitario a la gestión del espectro radioeléctrico. En la actualidad, los mecanismos para garantizar un enfoque coherente a la asignación de recursos del espectro radioeléctrico son inadecuados. Como resultado de la consulta del Libro Verde sobre el espectro radioeléctrico, la Comisión propone que el marco regulador comunitario aborde también esta cuestión. A pesar de que son numerosos los sectores industriales y las aplicaciones de interés público que dependen del espectro radioeléctrico, la atribución de frecuencias a nivel internacional y europeo sigue estando determinado básicamente por intereses puramente relacionados con las telecomunicaciones.

Servicio universal

- ♦ **Garantizar un acceso asequible a todos a los servicios de comunicaciones necesarios para la participación en la sociedad de la información sigue siendo una de las prioridades de la Comisión.** Los beneficios de la sociedad de la información solamente se harán realidad si todos están en condiciones de participar en ella. Esto es fundamental para evitar que surja una “fractura digital”. El marco vigente define una serie de servicios definidos como servicio universal. Estos servicios pueden ser financiados mediante mecanismos financieros que compensen al prestador del servicio universal a través de aportaciones de sus competidores, si los Estados miembros creen que la prestación del servicio universal constituye una carga injusta para el operador designado para prestar tal servicio. Hoy por hoy, sólo un Estado miembro tiene funcionando un mecanismo de financiación del servicio universal. Los Estados miembros pueden imponer más obligaciones, pero no pueden obligar a otros operadores a contribuir a su financiación.
- ♦ **Además de financiar el acceso público a partir de los presupuestos estatales (por ejemplo para escuelas y bibliotecas), los Estados miembros seguirán teniendo la facultad de establecer los mecanismos mencionados para el servicio universal.** Ahora bien, ha de examinarse cuidadosamente la clase de servicios que pueden optar a financiación a través de tales mecanismos. La extensión de las obligaciones actuales de prestación de un servicio universal debe combinarse con un análisis de la demanda y de la disponibilidad de tal servicio, valorando igualmente su oportunidad social y económica. De lo contrario, existe el riesgo de que se dé un falseamiento de la competencia y subvenciones cruzadas injustas por parte de la mayoría de los consumidores en favor de los usuarios de banda ancha (por lo general, empresas y usuarios pioneros). **Por eso, la Comisión propone mantener en la fase actual la definición y el alcance actual del servicio universal. No obstante, dado que se trata de un concepto dinámico y evolutivo, la Comisión propone establecer criterios para su posible extensión en la legislación comunitaria, así como mecanismos de revisión periódica.**

Competencia en el bucle local

- ♦ **Urge tomar medidas para reforzar la competencia en el bucle local.** Por bucle local se entiende la parte de la línea entre la centralita telefónica local y el terminal del abonado. Los operadores históricos siguen dominando el mercado de la prestación de servicios de comunicaciones al nivel local. El uso de infraestructura alternativa nueva y existente (vgr. televisión por cable o redes inalámbricas de bucle local) por los nuevos operadores para la prestación de servicios de comunicaciones viene a incrementar las posibilidades de elección por parte de los consumidores. Pero en mucho lugares sigue sin haber alternativas.

- ♦ Las ANR de algunos Estados miembros están introduciendo el requisito de que los operadores históricos han de desglosar el acceso a sus redes locales para que los demás prestadores de servicios puedan acceder a ellas. La Comisión considera que es la buena vía y que no se puede esperar a que la Comunidad legisle en esta área. Por el contrario, la Comisión recurrirá a recomendaciones y, en casos concretos, a las facultades que tiene conferidas en virtud del Derecho de la competencia contemplado en el Tratado, para impulsar el acceso desglosado al bucle local en toda la UE.

Una actuación reguladora coherente a escala comunitaria

- ♦ La incoherencia en la aplicación de ciertas disposiciones de la legislación de telecomunicaciones está obstaculizando el desarrollo de una competencia efectiva y la implantación de servicios paneuropeos.
- ♦ La Comisión no está del todo convencida de que creando una entidad reguladora a escala comunitaria se añadiría suficiente valor añadido como para justificar los costes probables de su creación. Por eso, la Comisión no propone en esta fase la creación de una autoridad europea de reglamentación para los servicios de comunicaciones.
- ♦ Ahora bien, urge mejorar la cooperación entre la Comisión y las ANR. En ciertas áreas, como la concesión de licencias, se debe mejorar la armonización de la legislación para evitar incoherencias en su aplicación. Pero hay otras incoherencias, por ejemplo en el tema del acceso y la interconexión, porque los Estados miembros se encuentran en fases distintas de desarrollo del mercado. Para resolver este problema, parece más apropiado establecer normas precisas dirigidas a las ANR sobre cómo tratar estos temas concretos, antes que fijar normas detalladas sobre el problema propiamente dicho. Para ello se propone crear un Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones, integrado por las ANR y la Comisión, en el que podrían abordarse y resolverse esta clase de problemas sobre la base de reglas acordadas a escala comunitaria. Cuando haya lugar, estas soluciones serán consolidadas mediante medidas legales adoptadas por la Comisión en el ejercicio de sus competencias, con la asistencia del nuevo Comité de las comunicaciones, que vendría a sustituir a los dos comités actuales en el área de las telecomunicaciones.

La Comisión recibiría con agrado sus observaciones o comentarios sobre las propuestas contenidas en la presente Comunicación.

En lo posible, rogamos envíen, antes del 15 de febrero de 2000, sus observaciones en formato electrónico a la dirección:

99review@cec.eu.int

Otro modo de hacerlo es escribiendo a :

**Sr. J.-E de Cockborne
Jefe de Unidad - Marco regulador (A/1)
Dirección General de Sociedad de la Información
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruselas
Bélgica**

Salvo en el caso de que se solicite explícitamente un tratamiento confidencial, las respuestas se harán públicas en la página Internet de la ISPO de la Comisión (www.ispo.cec.be).

ÍNDICE

1. RAZONES QUE INDUCEN A PROCEDER A LA REVISIÓN DE 1999 DEL SECTOR DE LAS COMUNICACIONES	1
2. CONSULTAS Y ANÁLISIS PREVIOS	5
2.1. Quinto informe sobre la aplicación del paquete regulador de las telecomunicaciones	5
2.2. Resultados de la consulta del Libro Verde sobre la convergencia	6
2.3. Resultados de la consulta del Libro Verde sobre el espectro radioeléctrico	7
2.4. Conclusiones del informe sobre la televisión digital en la Unión Europea	8
2.5. Informe sobre una posible entidad reguladora europea	9
2.6. Estudios realizados por cuenta de la Comisión en el contexto de la Revisión de 1999	11
3. OBJETIVOS, PRINCIPIOS RECTORES Y CONFIGURACIÓN PROPUESTA DEL FUTURO MARCO REGULADOR.....	11
3.1. Objetivos de política general del sector	12
3.2. Principios reguladores	13
3.3. Configuración del futuro marco regulador	17
3.3.1. Medidas comunitarias vinculantes	17
3.3.2. Medidas complementarias no vinculantes específicas del sector	20
3.3.3. Derecho de competencia.....	20
4. PROPUESTAS CONCRETAS PARA EL CAMBIO.....	21
4.1. Licencias y autorizaciones	21
4.1.1. Licencias individuales y autorizaciones generales	22
4.1.2. Autorización de redes de transmisión de servicios de radiodifusión	23
4.1.3. Categorías de autorizaciones y armonización de condiciones para la obtención de licencias	24
4.1.4. Derechos exigibles por las licencias y costes administrativos	24
4.1.5. Internet	25
4.1.6. Derechos de servidumbre y derechos de aterraje de cables submarinos.....	25
4.1.7. Posición de la Comisión.....	25
4.2. Acceso e interconexión	26
4.2.1. Acceso a la infraestructura.....	27
4.2.2. Interconexión.....	28
4.2.3. Acceso al bucle local	30
4.2.4. Acceso a las redes de televisión por cable y normas en materia de obligación de redifusión	30
4.2.5. Interoperabilidad de la televisión digital	31
4.2.6. Normalización	32
4.2.7. Selección y preselección del operador para las redes móviles.....	32
4.2.8. Costes y precios de la interconexión y del acceso	33

4.2.9.	Posición de la Comisión	34
4.3.	Gestión del espectro radioeléctrico	35
4.3.1.	Valoración del espectro radioeléctrico	35
4.3.2.	Cuotas y rentabilidad del uso del espectro radioeléctrico	36
4.3.3.	Operaciones comerciales secundarias con el espectro radioeléctrico	36
4.3.4.	Atribución y concesión de licencias a escala nacional frente a escala paneuropea	36
4.3.5.	Posición de la Comisión	37
4.4.	Servicio universal	37
4.4.1.	Alcance del servicio universal	39
4.4.2.	Financiación del servicio universal	41
4.4.3.	Asequibilidad	41
4.4.4.	Posición de la Comisión	42
4.5.	Los intereses de usuarios y consumidores	42
4.5.1.	Protección de los datos personales y de la intimidad	42
4.5.2.	Número europeo de llamada de urgencia <112>	43
4.5.3.	Tramitación de denuncias y arreglo de controversias	43
4.5.4.	Transparencia de la información (incl. tarifas)	43
4.5.5.	Calidad del servicio	44
4.5.6.	Servicios recomendados y obligatorios	44
4.5.7.	Posición de la Comisión	45
4.6.	Numeración y nombres y direcciones	45
4.6.1.	Convergencia de la infraestructura de comunicaciones y servicios asociados	46
4.6.2.	Numeración y nombres y direcciones a escala comunitaria	46
4.6.3.	Conservación o portabilidad del número	47
4.6.4.	La numeración telefónica y la competencia	48
4.6.5.	Posición de la Comisión	48
4.7.	Temas específicos de competencia	49
4.7.1.	Instalaciones esenciales	49
4.7.2.	Posición dominante y peso significativo en el mercado	50
4.7.3.	Posición de la Comisión	51
4.8.	Aspectos institucionales	51
4.8.1.	Los nuevos mecanismos institucionales que se proponen	51
4.8.2.	Autoridades nacionales de reglamentación (ANR)	53
4.8.3.	Posición de la Comisión	54
5.	LISTA CONSOLIDADA DE POSICIONES COMUNES	55
ANEXO I - LISTA DE ESTUDIOS EN CURSO RELACIONADOS CON LA REVISIÓN DE 1999		59
ANEXO II - LISTA DE ABREVIATURAS		61
ANEXO III - GLOSARIO		62

1. RAZONES QUE INDUCEN A PROCEDER A LA REVISIÓN DE 1999 DEL SECTOR DE LAS COMUNICACIONES

La liberalización del mercado europeo de las telecomunicaciones culminó el 1 de enero de 1998 con la liberalización total de todas las redes y servicios de telecomunicaciones en prácticamente todos los países comunitarios¹. El progreso tecnológico, la innovación en la oferta de servicios, la rebaja de los precios y las mejoras de la calidad producidos por la introducción de la competencia en el sector de las telecomunicaciones constituyen la base para la transición en Europa a la sociedad de la información. **La creación de una sociedad de la información dinámica y auténticamente competitiva resulta vital para la competitividad global de Europa.** Las industrias de la sociedad de la información suponen aproximadamente el 15 % del PIB; son la fuerza motriz del crecimiento económico y de la creación de empleo. Ya hoy en día, la sociedad de la información está creando uno de cada cuatro nuevos empleos en la economía europea. La introducción y asimilación de los nuevos servicios de comunicaciones pueden tener un efecto beneficioso para la cohesión económica y social; las tecnologías de la sociedad de la información pueden contribuir a reducir las disparidades regionales y suponer la "defunción de la distancia".

La liberalización de las telecomunicaciones seguirá teniendo unas repercusiones decisivas en el conjunto de la economía. Los avances tecnológicos y la evolución de los mercados en el sector de las comunicaciones están ya impulsando la reforma económica y estructural en la Unión Europea. El nuevo marco que se propone en esta Comunicación contribuirá a acelerar sustancialmente este proceso reforzando la competencia efectiva en la UE, beneficiando de este modo a la economía y a la sociedad en su conjunto en términos de desarrollo de nuevos servicios innovadores y precios más bajos.

Los logros obtenidos con el marco actual han quedado reflejados en el reciente 5º Informe de aplicación². Pero el proceso no ha llegado a su fin. El mercado europeo de las telecomunicaciones todavía no puede ser calificado de auténticamente paneuropeo, por mucho que cada vez haya más operadores realizando una estrategia empresarial paneuropea. Los regímenes nacionales de concesión de licencias varían enormemente de un Estado miembro a otro, produciendo dificultades a los operadores a escala paneuropea (sobre todo en el sector de los satélites). Los operadores históricos siguen detentando una posición dominante en sus respectivos mercados nacionales, especialmente a nivel del bucle local, mientras que los nuevos operadores apenas han arrebatado una parte pequeña a la cuota de mercado de los operadores históricos. Europa debe abordar estos temas para poder consolidar el proceso de liberalización y construir sobre los éxitos de la misma.

Por otro lado, el sector de las comunicaciones se caracteriza por avances tecnológicos y desarrollos de mercado que están teniendo lugar a una velocidad sin precedentes.

- **La convergencia** de los sectores de las telecomunicaciones, la radiodifusión y las tecnologías de la información está dando una configuración nueva al mercado de las comunicaciones, incluida la convergencia de las comunicaciones fijas, móviles, terrestres y por satélite, y la convergencia de los sistemas de comunicaciones y de

¹ Dos países se acogieron a excepciones: Portugal hasta el 1 de enero de 2000 y Grecia hasta el 31 de diciembre de 2000.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones - Quinto informe sobre la aplicación del paquete regulador de las telecomunicaciones, COM(1999)537.

posicionamiento/localización. La aceptación de los consumidores de estos nuevos servicios determinará las consecuencias que tendrá este proceso para la sociedad en términos de desarrollo económico, creación de empleo, identidad cultural y repercusiones sociales. En lo que se refiere a la infraestructura de comunicaciones y servicios asociados, la convergencia tiene por efecto que la separación tradicional de las funciones reguladoras de estos sectores sea cada vez más obsoleta y esté reclamando un régimen regulador coherente y estable.

- El alcance y la intensidad de la **mundialización de las tecnologías y mercados** está en plena aceleración, y los aspectos emergentes de orden técnico, comercial y jurídico están reclamando soluciones a escala mundial. Las organizaciones intergubernamentales y del sector privado están tomando medidas para buscar enfoques comunes dentro de una variedad de marcos formales de cooperación.
- **Las fusiones y adquisiciones**, incluidas las nuevas alianzas, están produciendo profundas modificaciones en la naturaleza del sector y en las relaciones entre los principales operadores. De estos cambios saldrán las nuevas empresas que impulsarán la creación de servicios paneuropeos y mundiales, basados en infraestructuras nuevas y ampliadas.
- **La Internet** está transformando en gran parte las estructuras tradicionales de mercado, puesto que supone una plataforma común para la prestación de una amplia gama de servicios. El servicio Internet viene a suprimir la distinción entre voz y datos, supera los modelos tradicionales de tarificación para los servicios de comunicaciones y plantea un desafío a las actuales estructuras reguladoras. En Europa, El servicio Internet está experimentando una expansión continua, tanto en lo que se refiere al número de usuarios como al volumen de tráfico. Esta evolución se verá reforzada por la aplicación de la nueva generación de protocolos de Internet, que facilitarán el suministro de voz, datos y vídeo a través de la red con niveles consensuados de calidad de servicio.
- **Las mejoras en las tecnologías básicas de tratamiento, acceso y transmisión** (en particular, la multiplexación por división de ondas en la fibra óptica y las tecnologías XDSL para las líneas de abonados digitales en las redes de acceso local) están reduciendo el coste e incrementando la capacidad de la infraestructura de comunicaciones. En adelante, cada vez serán más corrientes las aplicaciones antieconómicas a medida que disminuyan los costes de las comunicaciones, modificando radicalmente la forma de trabajar y las actividades de ocio.
- **Las aplicaciones inalámbricas** penetran cada vez más en todos los segmentos del mercado. El sector móvil sigue experimentando un fuerte crecimiento que probablemente seguirá reforzándose con la introducción de los sistemas móviles de tercera generación. La competitividad en los mercados de las redes de acceso local se verá consolidada por el desarrollo de la tecnología inalámbrica en banda ancha aplicada al bucle local. Entretanto, la carrera hacia el desarrollo de nuevos sistemas que ofrezcan movilidad a escala mundial ha dado un nuevo impulso al crecimiento del sector por satélite, con el desarrollo tanto de servicios de comunicaciones personales en banda estrecha como con la "Internet por satélite" (comunicaciones multimedia en banda ancha).
- **Las tecnologías de reconfiguración del software** permitirán a los operadores y a los prestadores de servicios adaptar fácilmente sus servicios a las necesidades específicas de los mercados locales. La reconfiguración del software proporcionará flexibilidad e innovación en las redes fijas y móviles, permitiendo la reconfiguración dinámica de los puntos de acceso, equipos terminales y recursos de red. Todo ello tendrá profundas

implicaciones para los fabricantes, operadores (por ejemplo, atribución dinámica de recursos, redes activas, seguridad, calidad del servicio), prestadores de servicios (por ejemplo, plazo de comercialización), usuarios (por ejemplo, transparencia y portabilidad de los servicios), así como para las entidades reguladoras y de normalización (por ejemplo, homologación de terminales).

- **El desarrollo de tecnologías en el sector mediático, en particular la TV digital (TVD)**, está produciendo una amplia gama de servicios innovadores tanto para los abonados a la televisión de pago como para los televidentes de canales de acceso libre. Entre ellas figuran los servicios interactivos a la carta y otros nuevos servicios como el teletexto digital, El servicio Internet y el comercio electrónico.

Es imposible predecir con precisión de qué modo las tendencias arriba indicadas configurarían el mercado durante la próxima década. Si de un lado las tendencias tecnológicas subyacentes parecen ser relativamente obvias, los nuevos productos y servicios que explotarán estas tecnologías tendrán que competir por la aceptación del usuario en el mercado, y no está de ningún modo claro cuáles de ellas emergerán como "ganadoras". Las entidades reguladoras y los operadores del mercado afrontan por igual incertidumbres en lo que se refiere al futuro entorno de la convergencia. Las entidades reguladoras tendrán que fijarse objetivos muy claros (incluidos los del interés público) y dotarse de una serie de instrumentos reguladores de carácter general si quieren tener éxito en la promoción y apoyo de un mercado que continúe siendo básicamente competitivo y satisfaga las necesidades de usuarios y consumidores, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los consumidores.

Las directivas que conforman el actual marco regulador de las telecomunicaciones instaban a la Comisión a realizar una revisión de su funcionamiento a la luz del progreso técnico y de la evolución del mercado y de los cambios en la demanda de los usuarios. Si el 5º Informe de aplicación realiza una evaluación del funcionamiento del marco regulador vigente, la presente Comunicación se centra en cómo proceder a su reajuste.

En ella se propone el diseño de un nuevo marco regulador que pueda hacer frente a los deficiencias que ya está mostrando el marco actual que regula las telecomunicaciones y que pueda tener en cuenta la evolución del mercado y el progreso tecnológico citados anteriormente. El objetivo del nuevo marco debe ser reforzar la competencia en todos los segmentos de mercado, sobre todo a nivel local. Por eso, debe concebirse de tal modo que sirva de apoyo a los nuevos mercados, dinámicos y básicamente impredecibles, y con muchos más operadores que en la actualidad. También deberá garantizar que la regulación sea lo menos burocrática posible para los nuevos mercados de servicios, velando a la vez por que los operadores dominantes no abusen de su posición en el mercado.

El marco legislativo vigente para las telecomunicaciones comprende dos clases distintas de reglamentación. La primera - reglamentación diseñada para alcanzar unos objetivos de interés general - seguirá siendo válida y será reajustada para asegurar su eficacia en un sector en plena mutación. La segunda - reglamentación básicamente diseñada para gestionar la transición a la competencia- se centra en los hábitos de los operadores históricos y en los derechos de los nuevos operadores. En el nuevo marco regulador, esta clase de regulación de los operadores del mercado irá reduciéndose progresivamente a medida que la plena competencia se instale en el mercado. De este modo, el nuevo marco regulador deberá poder basarse en los logros de la legislación vigente para crear un régimen que sea capaz de adaptarse rápida y flexiblemente al progreso tecnológico y a la evolución de las estructuras del mercado.

El objetivo de esta revisión es también tratar de aclarar y simplificar el marco regulador vigente. Por eso propone reducir el número de medidas legales de veinte a seis, destinadas a dotar al marco regulador de mayor transparencia y proximidad al usuario.

Manteniendo el principio de neutralidad tecnológica, y basándose en los resultados del proceso de consulta sobre la convergencia³, se propone que el nuevo marco regulador abarque toda la infraestructura de comunicaciones y servicios asociados. En la práctica, esto quiere decir que será aplicable a los siguientes segmentos: las redes de telecomunicaciones (fijas o móviles), las redes por satélite, las redes de televisión por cable y las redes terrestres utilizadas para los servicios de radiodifusión, así como instalaciones como las interfaces de programación de aplicaciones (API), que controlan el acceso a los servicios. El nuevo marco también sería aplicable a los servicios de comunicaciones transmitidos a través de tales redes (servicios de telecomunicaciones y otros servicios de transmisión asociados a las redes citadas), así como a los servicios asociados a la concesión de acceso a usuarios autorizados, por ejemplo los servicios digitales de radiodifusión.

El nuevo marco no cubrirá los servicios prestados a través de la infraestructura de comunicaciones, como los servicios de la sociedad de la información o los servicios de radiodifusión.

A los efectos de la presente Comunicación, regirán las siguientes definiciones:

³ Resumido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones - Convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información, y consecuencias para la regulación - resultados de la consulta pública sobre el Libro Verde, COM (1999) 108 de 10.03.99.

Por "servicios de comunicaciones" se entiende los servicios normalmente prestados contra remuneración, cuya prestación consiste entera o básicamente en la transmisión y el encaminamiento de señales a través de redes de comunicaciones.

Por "red de comunicaciones" se entiende el sistema de transmisión y, cuando procede, los equipos de conmutación y otros medios que permiten la transmisión de señales entre puntos de terminación definidos por cable telefónico, por radio, por medios ópticos o por otros medios electromagnéticos; comprende, entre otras cosas, las redes por satélite, las redes fijas y móviles, de voz y datos, las redes terrestres, las redes utilizadas para los servicios de difusión radiofónica y televisiva y las redes de televisión por cable.

Por 'infraestructura de comunicaciones' se entiende las redes de comunicación e instalaciones asociadas de las que depende la prestación de los servicios. Estas redes pueden ser propiedad o explotadas por diferentes organizaciones, y pueden estar interconectadas o aisladas.

Por 'servicios asociados' se entiende los servicios de comunicaciones y los servicios de acceso asociados a la concesión de acceso a un servicio particular a usuarios autorizados (vgr. servicios de acceso condicional, guías electrónicas de programas).⁴

Por 'servicios prestados a través de redes' se entiende los servicios prestados a través de una red con independencia de ésta (vgr. servicios de medios de comunicación, servicios de la sociedad de la información o servicios como los de operaciones bancarias electrónicas).

2. CONSULTAS Y ANÁLISIS PREVIOS

En este capítulo se resumen los principales resultados de los distintos procesos de consulta y de los informes y estudios de la Comisión en que se ha inspirado la revisión. Estos resultados han sido tenidos en cuenta a la hora de formular la posición de la Comisión que figura más adelante en esta Comunicación.

2.1. Quinto informe sobre la aplicación del paquete regulador de las telecomunicaciones

A continuación se presenta la información extraída del 5º informe de aplicación que resulta de importancia para el futuro marco regulador.

- ♦ **La combinación de la legislación específica del sector con las normas que regulan la competencia ha funcionado bien.** Los indicadores de actividad del mercado demuestran la existencia de mercados de telecomunicaciones prósperos y en rápida expansión en los Estados miembros. La supervisión ejercida por la Comisión de la aplicación de la legislación comunitaria ha resultado decisiva para la eficacia del marco regulador.
- ♦ **Mientras que el proceso de crear un mercado de servicios de telecomunicaciones único está bien avanzado en el marco actual, la prestación de servicios**

⁴ Nótese que, cuando estos servicios estén ligados a servicios de provisión de contenidos, posiblemente haya que prever normas adicionales en relación con dicha provisión de contenidos.

paneuropeos y la inversión transfronteriza se ven aún obstaculizadas por un nivel relativamente bajo de armonización dictado por las directivas europeas, sobre todo en cuanto al régimen de concesión de licencias y en menor grado al régimen de interconexión.

- ♦ **La experiencia con la aplicación de marco regulador actual demuestra que se dan considerables divergencias en la manera de aplicar los principios en los Estados miembros.** Existen ya mecanismos para conseguir una uniformidad, por ejemplo a través del Comité de alto nivel de administraciones nacionales y autoridades de reglamentación y los Comités de la Oferta de Red Abierta y de Licencias. No obstante, cunde la idea entre las entidades reguladoras y en el mercado de que esta coordinación debe estrecharse.
- ♦ **Los conflictos o las trabas administrativas percibidas por los nuevos participantes en el mercado pueden deberse a las disparidades en el modo en que las competencias reguladoras se reparten entre los ministerios, las entidades reguladoras, las autoridades nacionales en materia de competencia y a veces otros organismos responsables, por ejemplo, de regular las tarifas.**
- ♦ **En cuanto a los regímenes de concesión de licencias, existen amplias diferencias en los procedimientos, los períodos de validez, las tasas o la clasificación de los operadores, por no mencionar la dificultad de presentar solicitudes en los once idiomas comunitarios oficiales.** Prácticamente todos los operadores propugnan los regímenes menos complicados. La experiencia de los Estados miembros que tienen ya regímenes simples es que funcionan con éxito, se integran bien en un entorno liberalizado y aligeran la carga reguladora de la ANR.
- ♦ **Los operadores alegan que un problema considerable es la contabilidad de costes de los operadores históricos en relación con la tarificación de la interconexión y de la oferta de líneas arrendadas y de telefonía vocal.** Parece que hay lagunas importantes en la regulación de estos temas por parte de algunas ANR, con el resultado de compresiones de precios en varios Estados miembros. Sin embargo, ha quedado demostrada la eficacia de realizar evaluaciones comparativas a nivel comunitario, ejercicio que la Comisión proseguirá.
- ♦ **En la actualidad funciona un único fondo de servicio universal, aunque son varios los Estados miembros que han previsto la creación o la activación de un fondo semejante si se considera necesario.** La mayoría de los operadores creen que estos fondos de financiación constituyen una barrera a la entrada en el mercado y confían en muchos casos en su capacidad de prestar competitivamente el servicio universal en sus zonas operativas. Además, allí donde se ha efectuado el reequilibrio por completo y no existe déficit de acceso, el servicio universal puede conseguirse con regímenes tarifarios especiales para usuarios de baja intensidad, sin tener ya que basarse en las cuotas del servicio universal.

2.2. Resultados de la consulta del Libro Verde sobre la convergencia

Los mensajes más importantes en el contexto de la regulación de la infraestructura de comunicaciones y de los servicios asociados que se derivaron de la consulta pública sobre la convergencia son los siguientes:

- ♦ Respecto al papel de la regulación, se constata la necesidad de cumplir una serie de objetivos de interés público reconociendo al mismo tiempo la necesidad de impulsar la inversión, en particular en nuevos servicios.
- ♦ Necesidad de un marco regulador apropiado y estable que incentive la competencia, la innovación y la inversión por parte de las empresas, sobre todo en nuevos servicios, y que impulse el desarrollo del comercio electrónico.
- ♦ Necesidad de separar la regulación de los contenidos y de la transmisión, reconociendo que están interrelacionados, en particular si se dan problemas de competencia.
- ♦ Necesidad de un enfoque más horizontal a todas las infraestructuras de red y servicios asociados, con independencia de los servicios que transcurren por ellas.
- ♦ Aplicación de un régimen regulador apropiado a los nuevos servicios, que reconozca las incertidumbres del mercado y la necesidad de realizar las cuantiosas inversiones iniciales que implica su lanzamiento, manteniendo al mismo tiempo unas salvaguardias adecuadas para los consumidores.
- ♦ Aplicación efectiva de las normas que regulan la competencia; recurrir cada vez más a estas normas, acompañadas de una supresión gradual de la regulación específica del sector, a medida que la competencia vaya instalándose en el mercado.⁵

2.3. Resultados de la consulta del Libro Verde sobre el espectro radioeléctrico

La consulta pública sobre política del espectro radioeléctrico⁶, iniciada en diciembre de 1998, evaluó si la política actual del espectro radioeléctrico se ajusta a los objetivos comunitarios. Se examinaron aspectos decisivos como la planificación estratégica del uso del espectro radioeléctrico, la armonización de su atribución, aspectos relacionados con la asignación y concesión de licencias y el uso de equipos radioeléctricos y normas. También se pidió a los interesados que se pronunciaran sobre cuál podría ser el mejor marco institucional para coordinar la política del espectro radioeléctrico.

El Libro Verde tomó en cuenta todos los sectores afectados por el uso del espectro radioeléctrico, ya que cada vez conoce un uso más diversificado. Uno de ellos es el de las comunicaciones. Dada la importancia del espectro radioeléctrico para este sector, ha sido pionero a la hora de evaluar los requisitos reguladores como medio de acceder a un recurso escaso. Pero el número creciente de usos competidores del espectro radioeléctrico significa que es fundamental coordinar la política reguladora comunitaria sobre el espectro radioeléctrico en todos los sectores afectados.

⁵ Nótese que este mensaje se refiere básicamente a aspectos relacionados con el acceso a infraestructuras de comunicaciones y servicios asociados. La Comunicación sobre la convergencia decía que en relación con los objetivos de interés público como la protección de los menores y de la dignidad humana, no pueden contribuir a ello los mercados abiertos y competitivos.

⁶ Libro verde sobre la política en materia de espectro radioeléctrico en el contexto de las políticas de telecomunicaciones, radiodifusión, transportes e I+D de la Comunidad Europea, COM(1998) 596, de 09.12.98.

En su Comunicación⁷ al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los resultados de la consulta pública, la Comisión define una serie de áreas en las que considera necesario actuar a escala comunitaria para garantizar que se cumplen los objetivos políticos comunitarios en relación con el espectro radioeléctrico:

- ♦ **Hay que crear un marco regulador para la política del espectro radioeléctrico con objeto de asegurar que se armoniza la utilización del espectro radioeléctrico cuando sea necesario para la aplicación de las políticas comunitarias en los campos de las telecomunicaciones, la radiodifusión, el transporte y la I+D.** A tal fin, la Comisión presentará una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo dirigida a crear un marco general para la armonización del espectro radioeléctrico en el contexto de las políticas comunitarias en las áreas citadas.
- ♦ **Debe crearse un Grupo de Expertos sobre la Política del Espectro Radioeléctrico (GEPE) que se ocupe de los problemas de la política del espectro radioeléctrico a nivel comunitario,** teniendo en cuenta factores económicos, sociales, culturales y de otro tipo de manera equilibrada. El GEPE, compuesto de entidades reguladoras y de representantes de las comunidades de usuarios del espectro radioeléctrico, asesorará a la Comisión en relación con el espectro radioeléctrico y, en particular, sobre la necesidad de armonización.
- ♦ Cuando, en el orden del día de las Conferencias Mundiales de las Radiocomunicaciones (CMR), figuren cuestiones de especial importancia para las políticas comunitarias, la Comisión solicitará al Consejo **que respalde las posturas europeas a fin de obtener el apoyo político necesario** para alcanzar los objetivos políticos de la Comunidad. La Comisión elaborará antes de cada CMR una Comunicación sobre los objetivos políticos comunitarios a alcanzar en los diferentes puntos que deban tratarse en estas conferencias, e invitará a todos los interesados a participar en el proceso preparatorio de las CMR.

2.4. Conclusiones del informe sobre la televisión digital en la Unión Europea⁸

Entre los mensajes más importantes que se derivan del análisis efectuado por la Comisión de la aplicación de la Directiva sobre el uso de normas de TV⁹, cabe citar :

- ♦ **La Directiva ha creado un marco normativo para el desarrollo en Europa de los sistemas de televisión digital ajustado a las leyes del mercado. Esto ha contribuido al éxito de la normalización europea en esta área.** Gracias a la Directiva, se ha obtenido seguridad jurídica en aquellos Estados miembros en que está bien afianzada la televisión de pago. En los Estados miembros en que está menos desarrollada (y más en cambio la radiodifusión “gratuita”), el Derecho de la competencia ha desempeñado un papel más importante.

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, "Próximos pasos en la política del espectro radioeléctrico – resultados de la consulta pública sobre el Libro Verde", COM(1999)538.

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones - El desarrollo del mercado de la televisión digital en la Unión Europea - Informe en el contexto de la Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión, COM(1999) 540.

⁹ Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión (DO L 281/51, 23.11.95 “Directiva sobre normas de TV”).

- ♦ El acceso a las redes de cable (al margen del ámbito de aplicación de la Directiva) ha afrontado enormes dificultades en algunos Estados miembros, y debe abordarse en el contexto de un enfoque más amplio de la infraestructura, la transmisión y los servicios de acceso, en línea con el proceso de la convergencia.
- ♦ De igual modo, la Directiva no trata las nuevas funciones de los descodificadores, que tienen la tendencia a formar nuevos puntos de saturación, aunque estas nuevas funciones no necesariamente serán “instalaciones esenciales” a largo plazo.
- ♦ La salvaguardia de los intereses de los consumidores necesita un nuevo enfoque para estos mercados dinámicos. Los consumidores necesitarán información transparente, oportuna y de alta calidad para poder tomar con conocimiento de causa las decisiones que tradicionalmente han sido tomadas por las entidades reguladoras y los operadores. Las entidades reguladoras continuarán garantizando que se cumplan los objetivos de interés general y al mismo tiempo que se de la posibilidad de elección con conocimiento de causa, evitando dirigir a los consumidores hacia una dirección particular o asumir riesgos de un operador concreto.
- ♦ Los mercados y la tecnología de la TV digital se han desarrollado de un modo que ha trascendido el ámbito de la Directiva. Por eso, es preciso aclarar el nuevo marco regulador de nuevos servicios, incluida la interacción entre la regulación específica del sector y el Derecho de la competencia.

El análisis y las conclusiones contenidas en el informe de la Comisión sobre la TV digital en la Unión Europea abordan algunos de los temas tratados en la presente revisión (sobre todo el acceso) en el contexto más amplio del mercado de la TV digital. Para presentar sus observaciones a esta revisión, se invita a los interesados a consultar dicho informe.

2.5. Informe sobre una posible entidad reguladora europea

La Comisión informa seguidamente sobre el valor añadido que posiblemente tendría la creación de una entidad reguladora europea para la infraestructura de comunicaciones y los servicios asociados, con arreglo al imperativo legal comunitario.¹⁰ La Comisión encargó dos estudios¹¹ para explorar a las partes interesadas sobre las áreas en que consideraban que las medidas reguladoras vigentes no satisfacían las necesidades del mercado; analizar el marco legal y regulador en que podría insertarse una intervención a escala comunitaria, y definir la necesidad de actualizar o modificar el marco regulador actual en la Unión Europea.

Resultados del estudio más reciente

¹⁰ Artículo 22 de la Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta (ONP) (DO L199/32, 26.07.97 “Directiva sobre interconexión”) y artículo 8 de la Directiva 90/387/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicaciones mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones (DO L 192/1, 24.07.90, modificada por la Directiva 97/51/EC, DO L 295/23, 29.10.97 “Directiva marco ONP”).

¹¹ Informe sobre los aspectos relacionados con la creación de una autoridad europea de reglamentación para las telecomunicaciones’, (marzo de 1997); informe sobre el valor añadido de una autoridad europea de reglamentación independiente para las telecomunicaciones, (septiembre de 1999); <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>.

Según el estudio¹², se dan diversos grados de satisfacción con la actuación de las entidades reguladoras nacionales. En aquellos Estados miembros que introdujeron la competencia en una fase temprana, los operadores se muestran bastante satisfechos con sus ANR, pero en los países en que se introdujo la competencia más tarde hay más insatisfacción. En temas concretos, hay una correlación clara entre el grado de apoyo de los operadores a la creación de una entidad reguladora europea y su grado de insatisfacción con su ANR respectiva. En particular, muchos operadores querían poder recurrir a un órgano de la Unión Europea contra las decisiones adoptadas por su ANR respectiva.

El mayor apoyo a la idea se da en relación con las áreas de competencia, desarrollo de un mercado paneuropeo, interconexión y peso significativo en el mercado, y cumplimiento de la legislación.

Aunque los operadores se pronuncian por una mayor intervención comunitaria en aras de la homogeneización, se muestran poco entusiastas con la idea de crear una entidad reguladora europea independiente. La opinión mayoritaria que se deriva del estudio es que **determinadas funciones reguladoras** podrían ejercerse a escala comunitaria, no necesariamente por una nueva entidad, sino mediante los mecanismos institucionales adecuados. Se prefiere mejorar las estructuras existentes antes que crear otra institución europea.

El estudio concluye que para poner a punto semejante mecanismo, sería importante definir claramente los papeles respectivos de las instituciones nacionales, comunitarias e internacionales, y garantizar la aplicación coherente y efectiva de la legislación comunitaria en los Estados miembros.

Conclusiones de la Comisión

La Comisión cree que la creación en estos momentos de una autoridad europea de reglamentación no proporcionaría el suficiente valor añadido para justificar los costes que supondría. Además, produciría la duplicación de responsabilidades, con el resultado de más en vez de menos regulación. Las áreas en que compensa la actuación comunitaria pueden abordarse a través de la adaptación y mejora de las estructuras existentes. En el punto 4.8.1 se presentan propuestas al respecto.

La Comisión acepta las conclusiones principales del estudio y concluye que sería desproporcionado crear una nueva institución comunitaria para tratar el limitado número de temas en que compensa actuar a escala comunitaria más que a escala nacional. La creación de semejante institución acarrearía unos costes considerables, dadas las capacidades asociadas de índole política, legal, técnica, económica y lingüística que serían necesarias para que pudiera realizar debidamente sus cometidos en toda la Comunidad. Estos costes no son únicamente los de carácter administrativo de la propia institución, sino los costes más amplios que para el conjunto de la economía supondría añadir otro nivel administrativo.

Los temas en que se detecta más insatisfacción (por ejemplo, interconexión, licencias, competencia, protección de los consumidores, gestión de frecuencias y atribución de números) no parecen justificar la creación de una nueva institución. El marco regulador vigente obliga ya a los Estados miembros a crear mecanismos de recurso contra las

¹² En él se recogían las opiniones de más de 180 partes interesadas de los Estados miembros, incluidos ministerios y ANR, usuarios y asociaciones de usuarios, asociaciones de consumidores, operadores históricos y sus filiales, operadores móviles, nuevos operadores, revendedores y prestadores independientes de servicios. Los resultados preliminares se expusieron en un taller público celebrado en Bruselas el 14 de septiembre de 1999.

decisiones de las ANR a escala nacional, por lo que la Comisión cree que el objetivo prioritario debería ser mejorar la coherencia de la actuación de las ANR y la eficacia de los mecanismos correctivos de que se dispone.

El nuevo marco regulador establecerá objetivos claros y explícitos para las ANR, y toda decisión de una ANR contraria a tales objetivos constituirá una infracción a la legislación comunitaria. Hacer aplicar la legislación comunitaria es responsabilidad de la Comisión en virtud del Tratado CE, y la Comisión seguirá ejerciendo esta obligación.

En temas de competencia, la Comisión reconoce la necesidad de mejorar la cooperación entre las entidades reguladoras específicas del sector y las autoridades nacionales en materia de competencia a escala nacional y europea, en particular para garantizar la compatibilidad de las decisiones de las ANR con las normas comunitarias que regulan la competencia. Pero no ve justificación alguna a la creación de una autoridad europea en materia de competencia específica del sector, sobre todo a la luz de la propuesta de la Comisión de proseguir con la delegación en los Estados miembros de facultades para hacer cumplir estas normas.¹³

A juicio de la Comisión, el mejor modo de resolver la disparidad de la interpretación y aplicación de la legislación comunitaria (vgr. evaluación por las ANR de los operadores con peso significativo en el mercado) es mejorando la coordinación y cooperación entre las ANR, por lo que presenta propuestas al respecto en el apartado 4.8 de esta Comunicación.

Las dificultades que se dan con la introducción de servicios paneuropeos se deben a las diferencias en los regímenes de licencias de los Estados miembros y al problema de la atribución coordinada del espectro radioeléctrico en muchos Estados miembros. En esta Comunicación se presentan propuestas para simplificar la concesión de licencias (apartado 4.1) y para mejorar la gestión del espectro radioeléctrico (apartados 4.3 y 4.8).

2.6. Estudios realizados por cuenta de la Comisión en el contexto de la Revisión de 1999

Los servicios de la Comisión encargaron una serie de estudios en los que se ha inspirado el proceso de la revisión de 1999 (vgr. sobre interconexión, convergencia entre servicios y redes fijas y móviles y licencias). Estos estudios abordan en profundidad temas no cubiertos por esta Comunicación, por lo que se invita a las partes interesadas que vayan a pronunciarse sobre la misma a manifestar también su opinión sobre esos temas, que son objeto de recomendaciones en los informes respectivos. Estos informes son hechos públicos en la página Internet de la oficina de promoción de la sociedad de la información (ISPO)¹⁴, tal y como se menciona en el Anexo II. Algunos de ellos aún no están ultimados, y los resultados de los mismos se publicarán en la página de la ISPO tan pronto como así ocurra.

3. OBJETIVOS, PRINCIPIOS RECTORES Y CONFIGURACIÓN PROPUESTA DEL FUTURO MARCO REGULADOR

En el apartado 3.1 se establecen los **objetivos** a alcanzar mediante la regulación en este sector. Los **principios** que figuran en el apartado 3.2 constituyen la base del marco

¹³ Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 85 y 86 [ahora 81 y 82] del Tratado CE, (DO C 132-0001 12.05.99)

¹⁴ <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>

regulador que habrá que crear para alcanzar estos objetivos, así como la aplicación de este marco a escala nacional. En el apartado 3.3 se describe el **diseño** a mayor escala del marco regulador.

3.1. Objetivos de política general del sector

La velocidad vertiginosa del progreso tecnológico y de la evolución del mercado es un tema recurrente en la presente Comunicación. El nuevo marco regulador tendrá que hacer frente a situaciones de mercado sobre las que no hay predicciones que ofrezcan suficiente grado de confianza. En vista de la mundialización creciente del sector, esto significa que no serán eficaces las técnicas legislativas que impliquen precisar las normas con todo detalle en la legislación. Por eso, las entidades reguladoras deberán orientar su actuación reguladora mediante una serie clara de objetivos políticos y decidir en primer lugar si los objetivos de política general requieren reglamentación y, en segundo lugar, qué tipo de reglamentación es el más apropiado para alcanzar dichos objetivos. En vista de los vertiginosos cambios en el sector, un objetivo básico será asegurar que la reglamentación se caracterice por una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a los cambios.

Por otro lado, el diferente grado de desarrollo de los mercados en cada Estado miembro significa que frecuentemente se plantearán aspectos similares en distintos momentos en los diferentes Estados miembros. Las disposiciones obligatorias apropiadas en unos Estados miembros podrán no ser apropiadas en otros por encontrarse en diferentes estados de la evolución del mercado. La ampliación de la Comunidad, que tendrá lugar durante el plazo de vida del nuevo marco regulador, no hará sino acentuar este problema.

Entre los cometidos y objetivos de la Comunidad figura el fomento de la cohesión económica y social y un elevado nivel de empleo, el refuerzo de la competitividad de la industria comunitaria y la mejora de la protección de los consumidores. Son estos los objetivos del Tratado que han servido de guía para **establecer los objetivos políticos que se exponen más abajo**. Estos objetivos políticos son implícitos en la actualidad, pero el futuro marco regulador tratará de explicitarlos en la legislación comunitaria, a fin de que las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) cuenten con una serie de objetivos fundamentales que les sirvan de base para su actuación a escala nacional.

La conclusión es que el futuro marco regulador tendrá que establecer una serie de principios y objetivos claros, pero a la vez ofrecer la suficiente flexibilidad para alcanzar tales objetivos.

Los principales objetivos políticos que subyacen en el marco regulador vigente y que seguirán impulsando la futura actuación reguladora son los siguientes:

- ♦ **Promover un mercado europeo abierto y competitivo para los servicios de comunicaciones, como medio de:**
 - ofrecer a los usuarios y empresas comunitarias las mejores condiciones posibles en lo que se refiere a precios bajos, calidad elevada y rentabilidad máxima
 - la garantía de que la competencia no sea falseada en un mercado complejo y en proceso de convergencia
 - ofrecer opciones y variedad de servicios innovadores en respuesta a las necesidades de los usuarios.

♦ **Beneficiar al ciudadano europeo, mediante:**

- la garantía de que todos los ciudadanos tengan **acceso asequible** a un servicio universal especificado a escala europea y acceso a una amplia gama de servicios de comunicaciones
- la **protección de los consumidores** en sus relaciones con los proveedores, en particular garantizando la disponibilidad de procedimientos sencillos y no costosos de arreglo de controversias
- la garantía de un **elevado nivel de protección de datos y de protección de la intimidad** de los ciudadanos
- la exigencia de **transparencia en las tarifas y las condiciones** de uso de los servicios de comunicaciones para que los usuarios puedan elegir con conocimiento de causa
- el cumplimiento de las **necesidades específicas de grupos sociales concretos**, en particular las de los usuarios discapacitados.

♦ **Consolidar el mercado interior en un entorno convergente, mediante:**

- la **supresión de los obstáculos existentes a la oferta de redes y servicios de comunicaciones** a escala europea
- la garantía de que en **circunstancias similares, las empresas similares sean tratadas de forma similar** en todos los Estados miembros
- la garantía de la **gestión efectiva de los recursos escasos**, en particular en lo que se refiere al espectro radioeléctrico
- el fomento de la **construcción y desarrollo de redes transeuropeas y de la interoperabilidad sin fisuras** de los servicios paneuropeos.

La salvaguardia de los intereses comunitarios en las negociaciones internacionales constituye también un objetivo importante en este sector. La liberalización de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones en 1998 como resultado de los acuerdos alcanzados en el GATS/OMC ha sido claramente beneficiosa para la Comunidad. La Comunidad seguirá presionando para hacer extensivos estos acuerdos a otros países en las próximas negociaciones de la OMC, a fin de que el correo electrónico y el servicio Internet puedan desarrollarse a escala mundial.

3.2. Principios reguladores

Los principios que figuran a continuación son inherentes a la política comunitaria actual, y su importancia se ha visto confirmada por muchas de las observaciones recibidas en el curso de la consulta pública con ocasión del Libro Verde sobre la convergencia y con ocasión de los debates posteriores con las ANR y los operadores. Estos principios seguirán constituyendo la base del nuevo marco regulador.

- ♦ ***La regulación ha de responder a objetivos políticos claramente definidos y ha de potenciar la competitividad y el crecimiento económico, fomentando el empleo y garantizando los objetivos de interés general cuando estos no sea satisfechos por las fuerzas del mercado***

Los principales objetivos de política general para el sector se han descrito en el apartado 3.1.

La competencia y el libre mercado no pueden alcanzar todos los objetivos políticos establecidos en el apartado 3.1, por lo que el marco regulador comunitario seguirá siendo una combinación de legislación específica del sector, legislación horizontal y aplicación de las normas que regulan la competencia.

Es preciso dotarse de mecanismos que aseguren la aplicación coherente de la legislación específica del sector (por ejemplo, en lo que se refiere a los procedimientos de concesión de licencias y al alcance de las obligaciones del servicio universal que pueda ser subvencionado mediante mecanismos de financiación compartida), al objeto de evitar la fragmentación del mercado comunitario.

En cuanto a las medidas de armonización, un objetivo claro es el de suprimir la reglamentación innecesaria para los operadores comerciales, especialmente pequeñas y medianas empresas, y aplicar a los nuevos servicios el régimen regulador menos burocrático posible.

La política comunitaria debe ser desarrollar un marco regulador que reconozca las incertidumbres del mercado y la necesidad de cuantiosas inversiones iniciales, y que equilibre los intereses comerciales y no comerciales.

Salvo en unos pocos casos limitados de interés público (por ejemplo, la protección de los consumidores), la competencia y la libertad de prestación de servicios son los principios básicos del mercado interior.

♦ ***La regulación ha de reducirse al mínimo posible para alcanzar los objetivos políticos***

Un sistema regulador indebidamente restrictivo presenta el riesgo de actuar de freno a la inversión o puede obstaculizar la inversión duradera. Gran parte del actual marco regulador está inspirado por la necesidad de crear un mercado competitivo, por ejemplo mediante la exigencia impuesta a los operadores históricos de satisfacer todas las necesidades de acceso a tal red y de interconexión con la misma. Una vez establecido efectivamente un mercado competitivo, estas disposiciones dejarán de ser necesarias, y debería ser suficiente confiar más en la aplicación de las normas que regulan la competencia contenidas en el Tratado. Por tanto, el nuevo marco debería hacer uso de mecanismos como las cláusulas "sunset", esto es, la revisión periódica de determinadas reglas básicas para evaluar si siguen siendo necesarias.

En lo posible, el objetivo es descansar en la regulación horizontal actual antes que en la legislación específica de cada sector. Solamente se propondrá una nueva regulación a escala comunitaria cuando sea absolutamente fundamental, por ejemplo cuando el mercado sea incapaz de satisfacer unos objetivos particulares de interés público, y previa consulta pública en toda su extensión.

Es preciso instar a los operadores del mercado a tomar iniciativas de autorregulación, por ejemplo desarrollar códigos de buenas prácticas en las áreas en que sea necesario un enfoque común, a fin de reducir al máximo la necesidad de regulación oficial.

♦ ***La regulación ha de buscar la mejora de la seguridad jurídica en un mercado dinámico.***

El marco regulador debe seguir ofreciendo seguridad jurídica a los operadores del mercado, para permitirles tomar decisiones de inversión con la máxima confianza posible.

No obstante, en un mercado como el sector de las comunicaciones, resulta vital que el nuevo marco regulador sea capaz de adaptarse flexiblemente a la evolución del mercado, si

quiere seguir siendo eficaz a la hora de alcanzar sus objetivos. Las normas prolijas se vuelven obsoletas con rapidez y necesitan modificaciones frecuentes que socavan la seguridad jurídica.

Por eso se propone que el nuevo marco establezca normas, principios y objetivos básicos y que los complemente con medidas no vinculantes, en forma por ejemplo de recomendaciones. En este sentido, será importante crear los mecanismos adecuados para coordinar la interpretación de estas normas por las ANR de la UE. El peso, la independencia y la eficacia de las ANR es fundamental para que pueda aplicarse con éxito este modelo, así como que existan procesos de toma de decisiones oportunos y transparentes.

♦ *La regulación ha de aspirar a la neutralidad tecnológica.*

La neutralidad tecnológica significa que la legislación debe definir los objetivos a alcanzar y no debe imponer un tipo particular de tecnología ni discriminar en favor del uso de un tipo particular de tecnología para alcanzar tales objetivos. El marco regulador vigente no es tecnológicamente neutro. Por ejemplo, existen diferentes normas para regular los servicios prestados a través de las redes móviles o las redes fijas y el acceso a las frecuencias en los sectores de las telecomunicaciones o de la radiodifusión. Como ya se ha dicho más arriba, la convergencia (ya sea entre la radiodifusión y las telecomunicaciones o entre la telefonía fija y móvil) permite la transmisión de servicios a través de redes que, hasta estos momentos, habían sido objeto de reglamentaciones diferentes.

En lo posible, la regulación de los servicios de comunicaciones no debe establecer diferencia alguna en las tecnologías con que son prestados tales servicios. La regulación que se base en una tecnología específica puede quedar rápidamente obsoleta y puede inducir a los operadores del mercado a realizar inversiones no rentables. Este principio no significa que todas las infraestructuras de comunicaciones deban ser reguladas de idéntica forma. Hay normas que son específicas de determinados tipos de redes; por ejemplo las redes "inalámbricas" están sujetas a normas sobre la atribución y utilización de frecuencias; las redes "alámbricas" están sujetas a normas sobre las servidumbres de paso y la apertura de zanjas en el medio urbano.

Pero sí significa que la prestación de servicios debe estar regulada de forma homogénea y con independencia de la infraestructura de comunicaciones a través de la que se presten estos servicios, ya se trate de redes de telecomunicaciones o de redes de radiodifusión, para que el marco regulador no falsee la competencia. Seguirá existiendo la necesidad de examinar una situación dada bajo el prisma del derecho de la competencia cuando las diferentes redes puedan constituir mercados separados y deba recurrirse a la actuación reguladora con respecto a unas tecnologías específicas de redes o de productos. No obstante, el principio de la neutralidad tecnológica no debe servir de justificación para introducir reglas más restrictivas en ningún mercado.

♦ *La regulación puede ser consensuada a nivel mundial, regional o nacional, pero ha de hacerse cumplir al nivel más próximo posible a las actividades objeto de regulación*

Las comunicaciones están convirtiéndose cada vez más en un mercado mundial. Por eso, la regulación está siendo decidida a escala planetaria, por ejemplo en los campos del comercio electrónico y de la gestión de espectro radioeléctrico para servicios mundiales. La Comisión sigue impulsando las soluciones a escala internacional, que incluirían principios y directrices sobre códigos de conducta de buenas prácticas del sector (autorregulación), soluciones

tecnológicas interoperables y, en su caso, normas legales¹⁵. La naturaleza mundial de la

convergencia exige mecanismos de cooperación internacionales y flexibles.

La mejora de la cooperación internacional exigirá recurrir a instrumentos reguladores flexibles cuyo ámbito de aplicación no esté limitado territorialmente, aun si sus mecanismos sancionadores seguirían teniendo un componente territorial. La experiencia reunida en la Unión Europea demuestra que para sacar el máximo provecho al cumplimiento efectivo de tales medidas, es preciso hacerlo al nivel más próximo posible a las actividades objeto de regulación.

Ello implica las siguientes líneas de actuación:

- ♦ **La responsabilidad básica de la consecución de los objetivos establecidos en la legislación comunitaria específica del sector debe seguir siendo asumida por las autoridades nacionales de reglamentación**, que son las que están en las mejores condiciones para tomar en consideración los distintos niveles de competencia y de desarrollo del mercado en cada Estado miembro.
- ♦ **La contrapartida natural de semejante delegación de poderes es una mayor coordinación de la actuación de los Estados miembros al objeto de evitar la fragmentación del mercado interior**; los operadores tienen derecho a contar con un entorno en el que puedan prestar servicios paneuropeos que no tengan que tropezar con diferencias reguladoras significativas en los distintos Estados miembros.
- ♦ **También implica que la Comisión ha de realizar actividades de vigilancia más estrecha y de evaluación de la calidad para garantizar la aplicación coherente y eficaz de la reglamentación a escala nacional**. La experiencia con el marco regulador vigente para las telecomunicaciones, que es muy prolijo, demuestra que el modo de aplicar la legislación comunitaria a escala nacional tiene repercusiones importantes en el nivel efectivo de competencia en un mercado dado.
- ♦ **Por otro lado, este enfoque subraya la necesidad de transparencia e imparcialidad en la conducta de las autoridades públicas, a la par que de la creación de mecanismos eficaces de arreglo de controversias**, a fin de proteger los derechos fundamentales civiles y económicos de los ciudadanos, operadores económicos e inversores.

3.3. Configuración del futuro marco regulador

Ya existe una regulación horizontal a escala comunitaria (vgr. sobre protección de los consumidores) que es aplicable a la infraestructura de comunicaciones y a los servicios asociados. Obviamente, esta legislación seguirá siendo aplicable en paralelo al nuevo marco regulador. La estructura del marco regulador para la infraestructura de comunicaciones y los servicios asociados debe articularse en torno a tres elementos decisivos: legislación vinculante específica del sector, medidas complementarias no vinculantes específicas del sector y Derecho de la competencia.

En paralelo, se consolidarán y simplificarán las directivas vigentes basadas en el artículo 86¹⁶, refundiéndolas en una única medida legal.

3.3.1. Medidas comunitarias vinculantes

Entre las medidas comunitarias vinculantes se contaría una nueva directiva marco basada en los cinco principios reguladores, combinada con cuatro directivas particulares. El nuevo marco debería hacer uso de mecanismos como las cláusulas "sunset" (esto es, la revisión -

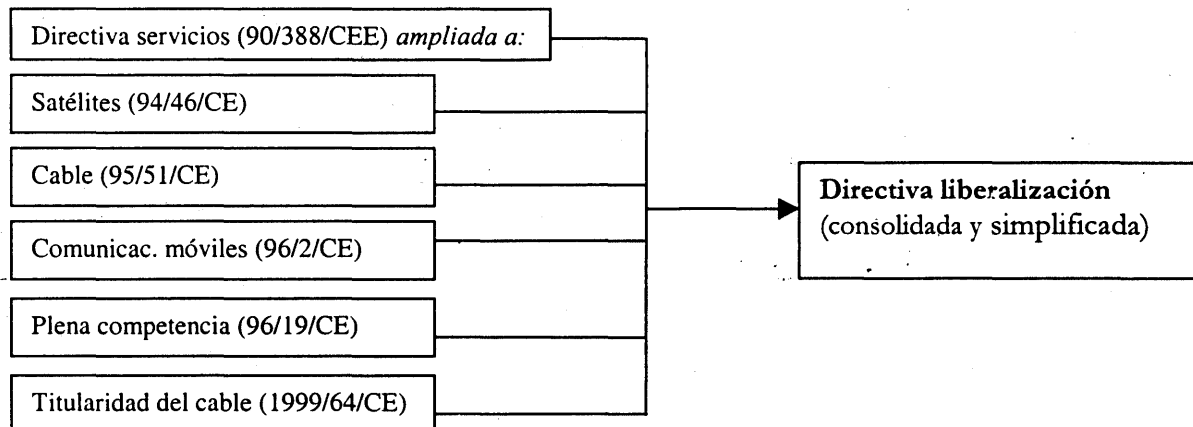
periódica o con arreglo a criterios definidos de antemano - de determinadas reglas básicas para evaluar si siguen siendo necesarias y, en su caso, supresión de las mismas cuando el objetivo pretendido haya sido alcanzado) y el desistimiento.

♦ **La Directiva marco debería:**

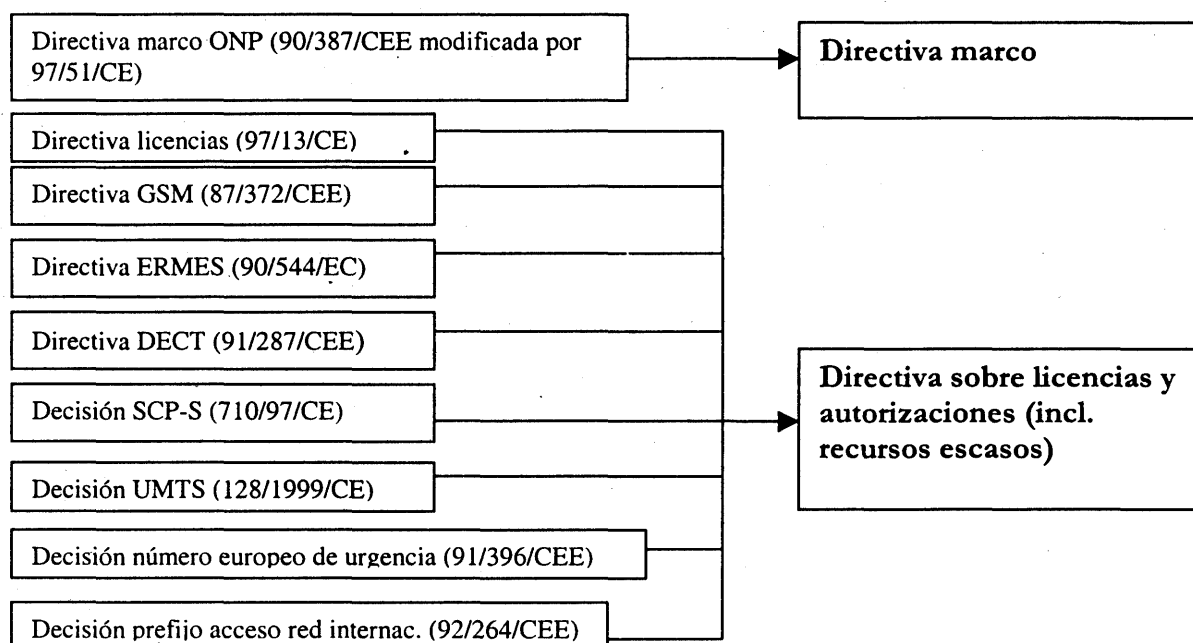
- definir los **objetivos políticos concretos** a alcanzar por cada Estado miembro (tal y como figuran en el capítulo 3.1)
 - exigir a los Estados miembros que actúen de acuerdo con los **cinco principios reguladores** expuestos en el punto 3.2 al promulgar las normas de desarrollo de la Directiva
 - **garantizar los derechos específicos de los consumidores** (por ejemplo, procedimientos de arreglo de controversias, números de llamada de urgencia, acceso a la información, etc.)
 - **garantizar un nivel apropiado de interoperabilidad** para los servicios y los equipos de comunicaciones
 - establecer los **derechos y las responsabilidades y las facultades y procedimientos de toma de decisión** de las ANR (por ejemplo, criterios para la aplicación de las cláusulas de flexibilidad, desistimiento), incluidas las posibilidades de recurso a escala nacional y las obligaciones de evitar los acuerdos que sean contrarios a la legislación comunitaria en materia de competencia
 - definir y establecer **normas de funcionamiento** para el Comité sobre las Comunicaciones y para el Grupo de alto nivel sobre las Comunicaciones (v. punto 4.8.1)
 - prever **disposiciones comunes** como definiciones, requisitos esenciales, mecanismos institucionales, etc.
 - facilitar **recomendaciones, guías de mejores prácticas, códigos de conducta desarrollados por las partes interesadas y otras medidas complementarias** a aplicar cuando así proceda que sirvan de complemento a las medidas legislativas vinculantes.
- ♦ Se elaborarán las **cuatro propuestas de Directivas** (basadas en el artículo 95 del Tratado) que se citan:
- Directiva sobre **autorizaciones y licencias** (basada en la Directiva sobre licencias¹⁷), que incluirá normas para la gestión eficaz de los recursos escasos y el acceso a los mismos
 - Directiva sobre la prestación del **servicio universal**, que incorporará elementos de la actual Directiva sobre telefonía vocal¹⁸ y de la Directiva sobre interconexión¹⁹
 - Directiva sobre **acceso e interconexión** (basada en la vigente Directiva sobre interconexión y en la Directiva sobre señales de televisión)
 - Directiva sobre **protección de datos y de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones** (basada en la Directiva sobre protección de datos²⁰), actualizada y clarificada para incorporar el progreso tecnológico.

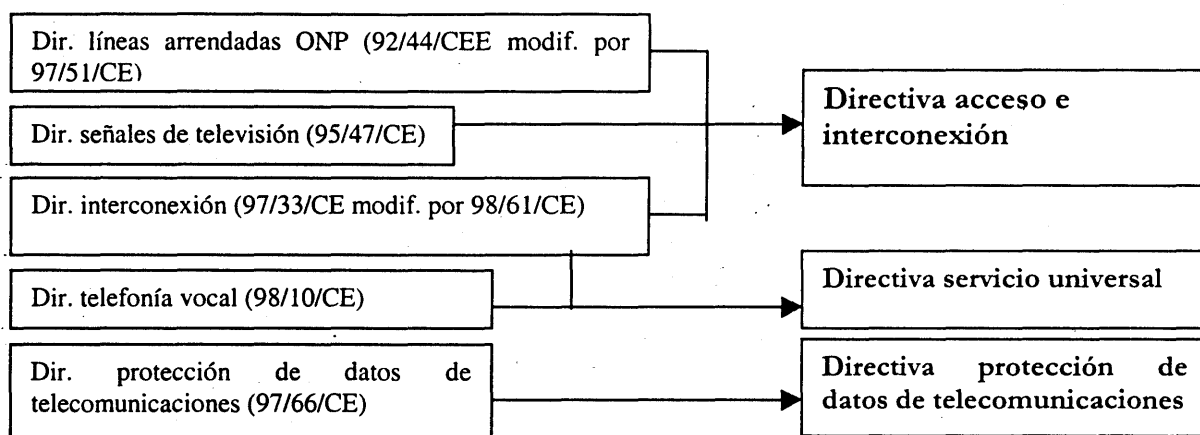
Estas propuestas constituyen una simplificación y consolidación sustancial de la legislación vigente, ya que de veinte medidas legales se pasa a seis. La figura que se presenta seguidamente ilustra esta simplificación.

Directivas basadas en el artículo 86



Directivas/Decisiones basadas en el artículo 95





3.3.2. Medidas complementarias no vinculantes específicas del sector

Entre las medidas complementarias se cuentan las directrices y recomendaciones puestas a punto por la Comisión o las ANR. Cuando así convenga, podrían elaborarse códigos de conducta, acuerdos de corregulación, recomendaciones, normas, memorándums de acuerdo, procedimientos de recurso y otras medidas similares en paralelo al objetivo de alcanzar soluciones armonizadas a problemas comunes. Esta clase de medidas son más fáciles y rápidas de acordar o adoptar que la legislación y – si son adoptadas por consenso entre las partes interesadas y van acompañadas de sanciones eficaces en caso de incumplimiento – pueden ser muy eficaces.²² Suponen un instrumento flexible para las entidades reguladoras y se caracterizan por una gran capacidad de respuesta a las necesidades cambiantes del mercado de los servicios de comunicaciones.

3.3.3. Derecho de competencia

A medida que la competencia se instale plenamente y la atención pase a centrarse en el comportamiento de los operadores del mercado, las normas que regulan la competencia adquirirán cada vez mayor importancia en el sector. La Comisión se propone en primer lugar reforzar la vigilancia del sector para evitar que los operadores históricos extiendan su posición dominante o consolidada en los mercados convergidos en el momento en que se relajen las normas específicas del sector diseñadas para garantizar la competencia.

La Comisión ya ha decidido lanzar una encuesta del sector para evaluar si la situación actual con respecto a las tarifas de las líneas arrendadas, las tarifas de la telefonía local y la itinerancia en la telefonía móvil (GSM/DCS-1800) se deriva de una vulneración del Derecho de la competencia o de una falta de estructura competitiva en el mercado.²³

Para decidir si tramitar una denuncia o incoar un procedimiento por iniciativa propia, la Comisión tomará en cuenta las facultades que tienen conferidas las ANR dentro del marco de la ONP para abordar tales asuntos. Un elemento fundamental para ello es la medida en que una ANR está en condiciones de solucionar eficazmente una infracción de los artículos 81 o 82. Puede resultar especialmente difícil por ejemplo en los casos en que haya elementos transfronterizos.

En el marco de la ONP, las ANR han de tomar en consideración “la necesidad de fomentar un mercado competitivo” y pueden imponer condiciones a una o más partes, entre otras cosas, “para garantizar una competencia efectiva.”²⁴ Además, las ANR han de velar por que su actuación se ajuste al Derecho comunitario de la competencia.²⁵ Esta obligación les exige abstenerse de tomar medidas que puedan socavar la tutela efectiva de los derechos derivados de las normas del Tratado que regulan la competencia.²⁶ Por eso, no podrán imponer exigencias ni aprobar acuerdos que sean contrarios a dichas normas²⁷. Si las autoridades

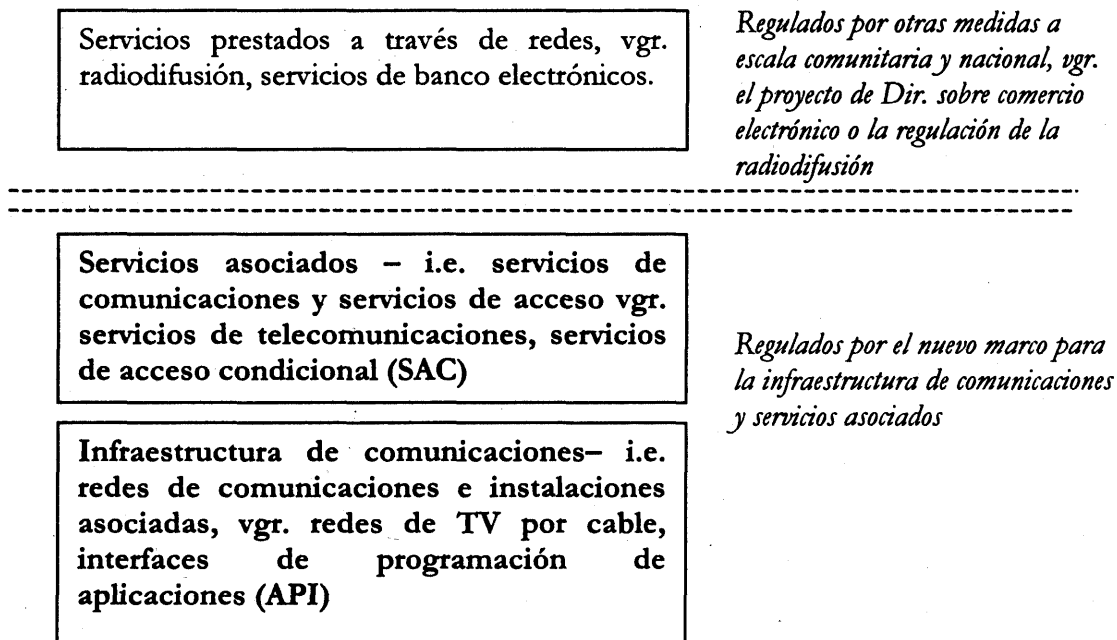
nacionales así lo hicieran con el efecto de socavar tales derechos, el propio Estado miembro será considerado responsable de los perjuicios causados por la actuación de su ANR²⁸. Además, la Comisión podría decidir aplicar las medidas contempladas en el artículo 10 o en el artículo 86 del Tratado CE, en combinación con los principios de las cuatro libertades y las normas que regulan la competencia.²⁹

4. PROPUESTAS CONCRETAS PARA EL CAMBIO

En línea con el horizonte a largo plazo que se ha fijado esta Comunicación, en este capítulo se proponen diversas modificaciones legislativas diseñadas para tratar los aspectos a largo plazo que serán pertinentes para el nuevo marco regulador. No obstante, también se abordan una serie de aspectos a corto plazo en los que podrá intervenir la Comisión, por ejemplo adoptando recomendaciones antes de que se aplique el nuevo marco regulador.

La siguiente figura presenta el alcance del nuevo marco. Se articula en torno a tres niveles: en el inferior se sitúa la infraestructura básica de comunicaciones, en el intermedio, los servicios asociados a tal infraestructura y en el nivel superior, los servicios prestados a través de las redes.

El nuevo marco regulador de la infraestructura de comunicaciones y de los servicios asociados cubre las actividades representadas por los dos niveles inferiores de la figura. La regulación de servicios prestados a través de las redes, incluida la regulación de contenidos, depende de las características específicas de tales servicios y está al margen del alcance de esta Comunicación.



4.1. Licencias y autorizaciones

Para el buen funcionamiento de un mercado interior sólido y competitivo es fundamental que la concesión de licencias a servicios y redes de comunicaciones sea predecible, administrativamente eficiente, transparente y eficaz. La concesión de licencias puede

convertirse en un obstáculo al acceso al mercado si se caracteriza por retrasos, incoherencias y procedimientos administrativos excesivamente burocráticos.

La actual Directiva sobre licencias ha establecido con éxito principios de no discriminación, transparencia, proporcionalidad y objetividad para la concesión de autorizaciones y licencias por parte de las ANR. Estos cuatro principios siguen siendo válidos y deben ser incorporados al nuevo marco. El objetivo básico será simplificar los procedimientos.

4.1.1. Licencias individuales y autorizaciones generales³⁰

La actual Directiva sobre licencias concede a los Estados miembros una gran grado de flexibilidad a la hora de exigir licencias individuales para los servicios de telecomunicaciones. En particular, los Estados miembros están facultados para exigir licencias individuales para la telefonía vocal, un servicio prestado por prácticamente todos los operadores de telecomunicaciones. Muchos Estados miembros han ejercido esta opción, con el resultado de que las licencias individuales se han convertido en la regla en vez de en la excepción en su territorio. En unos pocos Estados miembros (Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Finlandia), se conceden autorizaciones generales para los servicios de telefonía vocal y se limitan las licencias individuales al uso de los recursos escasos (espectro radioeléctrico y números).

Exigir a un operador la obtención de una licencia individual equivale a dar a las entidades reguladoras un gran grado de control sobre el acceso al mercado. Como tal, es un instrumento al que debería recurrirse sólo en casos justificados. Algunos Estados miembros han sido capaces de regular eficazmente un mercado en el que las autorizaciones generales se aplican a todos los servicios de telecomunicaciones alámbricas. En este contexto, la Comisión no cree justificado que haya que aplicar sistemáticamente la exigencia de licencias individuales. La variación descrita también puede obstaculizar la emergencia de servicios paneuropeos (en concreto en el sector satelital), si para el mismo servicio se aplican distintos regímenes en cada Estado miembro. Además, en un mercado que se caracteriza cada vez más por fusiones y empresas conjuntas, el uso de las autorizaciones generales permitiría renunciar a tener que solicitar nuevas licencias individuales en cada Estado miembro.

Es fundamental que los regímenes nacionales de concesión de licencias sean tanto predecibles como lo menos burocráticos posible para los solicitantes. El nuevo marco que se propone exigirá a las entidades reguladoras nacionales recurrir a autorizaciones generales para autorizar todas las redes y los servicios de comunicaciones. Pero cuando los operadores necesiten utilizar recursos escasos (esto es, espectro radioeléctrico o números), los Estados miembros seguirán pudiendo exigir autorizaciones específicas (un concepto que vendrá a sustituir al de las licencias individuales en el nuevo marco).

Aun si los operadores requieren el uso de espectro radioeléctrico, no siempre están justificadas las autorizaciones específicas. De la consulta en torno al Libro Verde sobre el espectro radioeléctrico se deriva un apoyo sustancial al uso de autorizaciones generales cuando la atribución de espectro haya sido armonizada a escala comunitaria antes del proceso de concesión de licencias.

En la actualidad, las licencias concedidas por los Estados miembros por los servicios que utilizan el espectro radioeléctrico vinculan la autorización a prestar tal servicio a la autorización a usar el espectro o los números. Pero no parece lógico establecer un vínculo semejante. El derecho de usar espectro o números, específicamente concedido a un operador concreto, puede ir incluido en autorizaciones específicas al margen de la autorización general de prestar servicios. El nuevo marco pretende que las autorizaciones

específicas estén concebidas de tal modo que sean transferibles entre los operadores del mercado (aunque exigiendo la supervisión de la ANR de tales transferencias). De este modo, con el nuevo marco podrá desarrollarse un mercado secundario para los recursos escasos (vgr. espectro radioeléctrico). (El acceso al espectro radioeléctrico y en particular el comercio secundario con el mismo se abordan con más detalle en el punto 4.3 y el tema de la numeración en el punto 4.6).

El régimen vigente permite exigir licencias individuales para el acceso a las servidumbres de paso, así como imponer obligaciones ya sea porque un operador tiene un peso significativo en el mercado (SMP) o porque un operador está obligado a prestar un servicio universal. La Comisión considera que la regulación de semejantes derechos y obligaciones puede alcanzarse de igual modo utilizando autorizaciones generales junto con el requisito de que los operadores se inscriban en el registro de las ANR. Para más detalle sobre la servidumbres de paso, véase el punto 4.1.6, sobre el concepto de peso significativo en el mercado en el punto 4.7.2 y sobre servicio universal el punto 4.4.

Cuando una empresa incumple las condiciones de una autorización general o específica, las ANR seguirán teniendo la facultad de impedir a tal empresa operar bajo dicha autorización y de imponer medidas para garantizar el cumplimiento.

Las consecuencias de semejante cambio serán la reducción sustancial del número de licencias individuales expedidas, facilitando de este modo el acceso al mercado sin obstaculizar la capacidad de las entidades reguladoras nacionales de hacer cumplir, cuando así proceda, las obligaciones que emanan de la regulación. No podrán seguir exigiéndose licencias individuales por los servicios de telefonía vocal y por las redes públicas de telecomunicaciones. La extensión del uso de las autorizaciones generales ayudará a resolver muchos de los problemas que se derivan de las diferencias en los regímenes nacionales de concesión de licencias, suprimiendo al mismo tiempo gran parte de la necesidad de crear mecanismos como el de un único régimen europeo de concesión de licencias o un sistema de reconocimiento mutuo de autorizaciones.

4.1.2. Autorización de redes de transmisión de servicios de radiodifusión

El marco regulador vigente cubre las redes de telecomunicaciones. En virtud de la Directiva sobre satélites, el transporte o la transmisión por satélite de programas de radio o de televisión también se considera un servicio de telecomunicaciones³¹.

El nuevo marco incluirá todas las redes de radiodifusión (terrestres, por satélite o por cable) así como las redes de telecomunicaciones. De este modo, se ajusta al principio de la neutralidad tecnológica, es decir, que no haya discriminación entre los distintos medios de transmisión. También responde a las conclusiones de la consulta pública sobre la convergencia, en el sentido de crear una reglamentación más horizontal y coherente de todas las infraestructuras de comunicaciones.

La concesión de licencias a las entidades de radiodifusión, en la medida en que tales licencias regulen los contenidos de las transmisiones, no es objeto de esta Comunicación y no está cubierta por el nuevo marco regulador de los servicios e infraestructuras de comunicaciones. Ello implica dos autorizaciones distintas, una relacionada con la explotación de la infraestructura de red y la transmisión de señales de radiodifusión, y la otra relacionada con los contenidos de las transmisiones radiodifundidas.

En la mayoría de los casos, la explotación de la infraestructura de la red de radiodifusión es realizada por una empresa distinta³². Cuando no suceda así, en principio se exigirán autorizaciones separadas, aunque también podrán preverse disposiciones transitorias para las

entidades de radiodifusión ya licenciadas, a fin de asegurar la buena transición al nuevo marco. Las condiciones fijadas en las autorizaciones para la explotación de la infraestructura de red dependerán de la gama de servicios prestados a través de dicha red. En particular, tales condiciones deberán garantizar la transparencia, la no discriminación y la equidad en el acceso a dichas redes cuando éstas sean utilizadas también para servicios 'liberalizados', es decir, servicios no prestados en virtud de derechos especiales y exclusivos, de conformidad con la legislación comunitaria.³³ Por eso, el marco regulador contemplará disposiciones transitorias para los operadores existentes que ya sean titulares de licencias.

4.1.3. Categorías de autorizaciones y armonización de condiciones para la obtención de licencias

Muchos Estados miembros dividen en la actualidad la concesión de licencias a los servicios de telecomunicaciones en diferentes categorías (vgr. relativas a la explotación de la red o a la prestación de un servicio). El resultado es que el mismo operador estará operando en una categoría diferente de licencia en diferentes Estados miembros, produciéndole dificultades si desea prestar el mismo servicio en toda la Unión Europea. Está comprobado que de este modo está poniéndose en tela de juicio la creación de un mercado interior auténticamente competitivo y se produce una situación en la que las licencias están condicionando la prestación de un servicio.³⁴ Semejante categorización se basa por lo general en definiciones tradicionales de los servicios de telecomunicaciones que irán volviéndose obsoletas a medida que el sector se transforme por la convergencia (de hecho, ya está ocurriendo, vgr. en relación con los servicios de voz transmitidos a través del protocolo Internet (IP)). Por último, semejante categorización impuesta a nivel nacional podría tener por efecto frenar la prestación de servicios innovadores que no se ajusten a la misma.

El uso de autorizaciones generales para todos los servicios y redes resolverá muchos de los problemas con que se enfrenten en la actualidad los operadores en relación con las diferentes categorías de autorizaciones en los Estados miembros. Pero el nuevo marco establecerá procedimientos para acordar una serie de categorías de autorizaciones válidas a escala comunitaria y aplicables por todos los Estados miembros, a fin de garantizar la coherencia de los regímenes nacionales de concesión de licencias.

La armonización de las condiciones que acompañan a las autorizaciones se abordará en el marco de los nuevos mecanismos institucionales descritos en el punto 4.8. La actual Directiva sobre licencias prevé en su anexo una lista máxima de condiciones que pueden imponerse a las licencias individuales y a las autorizaciones generales. La lista tiene carácter general, de modo que las condiciones impuestas a las licencias y la información necesaria para su verificación varían considerablemente entre Estados miembros y entre sectores³⁵. La propuesta es reducir esta lista de condiciones en la nueva Directiva sobre licencias. Cualquier cambio se realizará con arreglo a los mecanismos institucionales descritos en el punto 4.8. Además, se dispondrá que los prestadores de servicios puedan elevar al Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones cualquier dificultad con que tropiecen en relación con las autorizaciones.

4.1.4. Derechos exigibles por las licencias y costes administrativos

Los derechos o cánones que se cobran en los Estados miembros por la obtención de licencias varían enormemente³⁶. El régimen vigente exige que los derechos reflejen los costes administrativos. Este principio general ha tenido por efecto una merma de la transparencia de los derechos aplicados a nivel nacional. Por eso, se propone restringir este principio exclusivamente a los costes justificados y administrativos pertinentes, dejando cierto margen para elaborar directrices o recomendaciones sobre los derechos exigibles por las licencias y trámites administrativos. Tales directrices se basarán en las mejores prácticas y

en evaluaciones comparativas a fin de crear un sistema más transparente, que refleje claramente la relación entre los derechos exigibles por las licencias y los costes administrativos pertinentes.

4.1.5. Internet

Los proveedores de servicios de Internet que prestan servicios de comunicaciones para acceso a Internet están ya incluidos en el marco actual de licencias. De acuerdo con el nuevo enfoque descrito, la prestación de servicios de comunicaciones estará sometida exclusivamente a la obtención de autorizaciones generales. No obstante, algunos prestadores de servicios de Internet también proveen contenidos como parte de su oferta. El nuevo marco que se propone para la concesión de licencias no cubrirá la prestación de tales servicios.

Partiendo del supuesto de que con el tiempo, las comunicaciones vocales a través de El servicio Internet cumplirán los criterios decisivos para ser clasificados como telefonía vocal incluida en el nuevo marco regulador³⁷, no hay motivos para regular este servicio por separado de otros servicios de telefonía vocal. La prestación de servicios de comunicaciones basadas en el IP (incluidos los servicios de voz a través de Internet) estarán cubiertos por las autorizaciones generales.

4.1.6. Derechos de servidumbre y derechos de aterraje de cables submarinos

El marco regulador vigente dispone que los nuevos operadores deben tener un acceso comparable a las servidumbres de paso como los operadores históricos. En la práctica, por motivos medioambientales y otros de interés público, el acceso a las servidumbres de paso en la mayoría de los Estados miembros está controlado por los poderes locales (que a veces también explotan sus propios sistemas o tienen intereses especiales en ellos). Hay indicios que apuntan a que las normas actuales no permiten a los nuevos operadores el acceso adecuado y oportuno a las servidumbres de paso.

En un estudio recientemente emprendido por cuenta de la Comisión³⁸, queda de manifiesto que existen graves disparidades en las normas aplicadas por los Estados miembros en lo que se refiere a los derechos de aterraje de cables submarinos. Se trata de normas de la legislación nacional respectiva que nada tienen que ver con el sector de las comunicaciones. La Comisión cree que los Estados miembros podrían hacer mucho más para dar una dimensión de transparencia a este problema.

4.1.7. Posición de la Comisión

Es fundamental reducir las trabas administrativas al acceso para impulsar un mercado europeo competitivo de los servicios de telecomunicaciones. En concreto, la Comisión propone:

- Usar *autorizaciones generales* como base para la concesión de licencias a las redes y servicios de comunicaciones, reservando las *autorizaciones específicas* a la atribución del espectro radioeléctrico y de los números.
- Aplicar un marco integral y coherente a las infraestructuras de comunicaciones, incluidas las redes de radiodifusión, contemplando medidas transitorias cuando proceda.
- Restringir al máximo las condiciones que pueden imponerse a las autorizaciones; establecer procedimientos para consensuar categorías de autorizaciones a escala comunitaria.

- Garantizar que los cánones o derechos por las autorizaciones cubran sólo los costes administrativos justificados y pertinentes, y elaborar directrices comunitarias para impulsar las mejores prácticas y la transparencia.
- Continuar autorizando los servicios de comunicaciones que utilizanEl servicio Internet de modo equivalente a otros servicios de comunicaciones.

4.2. Acceso e interconexión

En la legislación comunitaria, el 'acceso' es un concepto genérico que abarca todas las formas de acceso a las redes y servicios de dominio público, mientras que el término 'interconexión' se refiere al enlace físico y lógico entre redes. En este apartado se abordan los acuerdos de acceso e interconexión entre proveedores; el acceso desde la perspectiva de los *clientes* se aborda en el punto 4.5.

Las normas de acceso e interconexión garantizan la interoperabilidad y son fundamentales para garantizar el establecimiento de la competencia. El objetivo del futuro marco regulador es velar por que existan mercados competitivos para servicios y para redes tanto al por mayor como al por menor, en particular en lo que se refiere a los nuevos servicios (vgr. banda ancha y multimedia). Dado el objetivo de facilitar más la entrada modificando la regulación de las licencias, la Comisión propone combinar normas legislativas con medidas complementarias como recomendaciones. De este modo, el nuevo marco tratará de asegurar que los nuevos operadores y los operadores ya existentes puedan tomar decisiones inversoras con un máximo de seguridad jurídica.

Las condiciones en las que ha de ponerse una red a disposición de los demás operadores figuran en la licencia o autorización expedida por el Estado miembro de que se trate. Hay redes que por su naturaleza son redes 'privadas', no accesibles a terceros; entre ellas, cítense las redes privadas, reales o virtuales, para uso en el interior de una empresa, las redes privadas de radio usadas por los servicios de urgencias, servicios públicos, cuerpos de seguridad y otras entidades, y las redes terrestres de radiodifusión analógica. El enfoque que se presenta seguidamente no es aplicable a tales redes.

Al elaborar los principios básicos que deben gobernar el acceso y la interconexión, el marco regulador no debe falsear los incentivos a la inversión e innovación en los servicios e infraestructuras. En particular, es importante reconocer las diferentes relaciones comerciales que se deben aplicar en situaciones diferentes. En el caso de que un operador solicite una interconexión para poder ofrecer el servicio de terminación de la llamada (es decir, cuando un operador de red transfiere una llamada a un operador interconectado para traslado a la parte llamada), no existe relación comercial entre el operador de la red que solicita la interconexión y el cliente llamado. Esto contrasta con la situación en la que un proveedor solicita acceso a una red o instalación para establecer una relación comercial con el cliente del proveedor de acceso. Un ejemplo de este último caso sería cuando un prestador de servicios de Internet solicita acceso a las capacidades de transmisión en banda ancha de un operador de TV por cable con el fin de proveer acceso a alta velocidad a Internet a clientes de la red de TV por cable y de este modo generar ingresos directos procedentes de dichos clientes. El marco regulador y, en particular, las normas de tarificación, deben tener en cuenta la diferencia entre ambas situaciones.

4.2.1. Acceso a la infraestructura

La legislación comunitaria actual contiene el requisito general de que los operadores de telecomunicaciones con un peso significativo en el mercado³⁹ deben satisfacer todas las solicitudes razonables de acceso a sus redes. Este requisito se circunscribe a los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y no cubre el acceso a otras infraestructuras de comunicaciones.

El aspecto decisivo que hay que dilucidar para el futuro es si deben hacerse obligatorias determinadas formas de acceso a ciertos elementos de redes o infraestructuras y, si así fuera, si hay que fijar un precio, y cuál sería ese precio. Hacer obligatorio el acceso a las redes tiene implicaciones considerables para la inversión en infraestructuras y para el nivel global de competencia en el mercado.

En algunos casos, el acceso es necesario exclusivamente como medida transitoria para apoyar las actividades de desarrollo del mercado de un nuevo operador hasta tanto pueda instalarse nueva infraestructura. No obstante, puede darse un claro conflicto de intereses entre los titulares de las infraestructuras y las entidades que solicitan acceso a las mismas, especialmente si tales entidades compiten en los mismos mercados locales. A medida que se instale la competencia, crecerá probablemente también el número y la variedad de controversias en torno al 'acceso'.

Entre estas probables controversias pueden citarse:

- acceso de nuevos operadores al bucle local de los operadores históricos (desglose del bucle local)
- acceso a infraestructuras de redes móviles (vgr. para permitir el acceso al mercado a lo que se denomina operadores de redes virtuales móviles o MVNO)
- acceso a la funcionalidad de red inteligente para redes fijas y móviles
- acceso a redes de banda ancha
- acceso a cables submarinos
- acceso a sistemas por satélite
- acceso de proveedores de contenidos (radiodifusoras) a las redes de TV por cable o sistemas por satélite
- acceso de proveedores de servicios de Internet a las redes de TV por cable
- acceso a instalaciones de decodificación, básicamente sistemas de acceso condicional, interfaces de programación de aplicaciones (API) y sistemas dependientes de estas interfaces como las guías electrónicas de programas (GEP)
- acceso a las redes de radiodifusión para aplicaciones interactivas.⁴⁰

Los cuatro casos citados en último lugar implican aspectos relacionados con el acceso a los contenidos.⁴¹

Un rasgo común de la mayoría de estas controversias es que el 'solicitante de acceso' busca cierta forma de acceso a fin de generar ingresos de los clientes del 'proveedor de acceso'. La prestación de servicios de reventa también entra en esta categoría y puede abordarse dentro del enfoque general al acceso.

En la mayoría de los mercados competitivos, los acuerdos de acceso podrían someterse a consenso comercial entre proveedores. No obstante, el estado actual del mercado de las comunicaciones y las limitaciones en el número de redes de distribución al cliente que pueden justificarse económicamente sugieren que convendría algún tipo de intervención reguladora para garantizar la competencia leal en todos los niveles del mercado.

En muchos casos no resulta económicamente viable para un nuevo operador duplicar la extensa infraestructura de un operador de TV por cable o de una compañía telefónica local para dar acceso a las PYME o a los clientes residenciales. En el caso de las redes móviles, puede no haber espectro disponible para incrementar el número de operadores presentes en el mercado. El operador que posee o controla la infraestructura de red hasta las dependencias del usuario es capaz de controlar (o denegar) tanto la elección del cliente respecto del proveedor de servicios como el acceso del proveedor de servicios al cliente.

En cuanto al acceso a elementos de redes y a la infraestructura, el nuevo marco regulador descansará básicamente en la negociación comercial. Cualquier parte tendrá derecho a solicitar acceso; no estará limitado a quienes tengan ya redes u otras inversiones. Pero no será obligatorio satisfacer la solicitud de acceso si alguna de las partes carece de peso en el mercado (v. más abajo). Es la misma idea que subyace en la regulación vigente de las telecomunicaciones en el área de la interconexión (v. apartado 4.2.2) y en la Directiva sobre señales de televisión con respecto a los sistemas de acceso condicional.

Para los proveedores de acceso con cierto peso en el mercado se propone un enfoque que contiene dos elementos. Para los proveedores de acceso con un peso significativo en el mercado (normalmente una cuota superior al 25% del mercado pertinente), el nuevo marco les impondrá la obligación de negociar el acceso. Para no obstaculizar la innovación, esta obligación de negociar el acceso no será aplicable en los pequeños mercados recién emergentes, en los que el líder del mercado poseerá *de facto* una cuota sustancial del mismo. Los proveedores de acceso en posición dominante (según la definición dada en el Derecho de la competencia), tendrán la obligación de satisfacer todas las solicitudes razonables de acceso, sobre la base de la obligación vigente en virtud de la Directiva sobre interconexión. En el apartado 4.7.2 se profundiza más en el aspecto de la posición dominante y las PYME.

En todos los casos, el nuevo marco facultará a todas las partes a recurrir a la entidad reguladora en caso de no llegar a un arreglo de una controversia; a su vez, la entidad reguladora tendrá la facultad en reserva de intervenir por propia iniciativa para garantizar la competencia leal. El grado de intervención reguladora debe ser proporcional al grado de competencia en el mercado; cuanto más competitivo sea el mercado, menos necesidad habrá de intervención reguladora.

El papel de la legislación comunitaria ha de ser facilitar un marco general de principios por los que se regirán las ANR en los Estados miembros para abordar los aspectos relacionados con el acceso, pero dejando la toma de decisiones en manos de las ANR, que actuarán a la luz de sus condiciones de mercado específicas. La alternativa - tratar de resolver estos temas a escala comunitaria a través de una serie de medidas legales específicas de las redes - no se considera apropiada por las razones ya invocadas en el capítulo 3. Los principios establecidos en la legislación comunitaria cubrirían, entre otros: la justificación para la intervención de las ANR⁴², en particular en el caso del acceso obligatorio; relación entre la obligación de dar acceso y el peso en el mercado; principios de tarificación; necesidad de que las ANR evalúen las repercusiones en los usuarios y los proveedores de acceso; procedimientos de notificación a la Comisión de las medidas propuestas por las ANR y de su intervención coordinadora, vgr. con arreglo a recomendaciones de la Comisión.

4.2.2. Interconexión

El marco regulador vigente otorga a los operadores de redes derechos y obligaciones de negociar la interconexión, con la posibilidad de una intervención reguladora para llegar a un arreglo de controversias en caso de que falle la negociación comercial. Además, los Estados miembros han de velar por la interconexión adecuada de las redes específicas para garantizar la interoperabilidad de extremo a extremo de los servicios obligatorios por mandato

comunitario.⁴³ Estos elementos se consideran el nivel mínimo de regulación de la interconexión en el nuevo marco regulador, que serán aplicables con independencia de la tecnología de red utilizada. La negociación comercial será la norma para los nuevos servicios cuando los ex monopolios no hayan heredado un peso indebido en el mercado.

Otras disposiciones del actual marco regulador sirven de elemento sustitutorio de la competencia efectiva, por ejemplo al imponer a los operadores de redes fijas con peso significativo en el mercado la obligación de proveer interconexión a otros de acuerdo con los principios de orientación a los costes, transparencia y no discriminación.

La Comisión prevé el desarrollo de mercados diferenciados en el caso de a) los servicios de originación de la llamada, b) la provisión de capacidad de tránsito y c) los servicios de terminación de la llamada, desarrollándose de forma diferenciada la posición competitiva en cada uno de estos mercados. Por tanto, el futuro marco regulador debe permitir la relajación progresiva de las obligaciones *ex ante* en mercados específicos, tan pronto como pueda demostrarse que la competencia está lo suficientemente afianzada como para garantizar resultados equivalentes.

La Comisión prevé un procedimiento según el cual la ANR tomará la decisión de suprimir una obligación particular *ex ante*, previa consulta avanzada con la Comisión y de acuerdo con los criterios establecidos en la legislación comunitaria, como el peso en el mercado del operador y el grado de competencia en el mercado pertinente (v. punto 4.7.2). Ahora bien, de los estudios realizados por cuenta de la Comisión⁴⁴ se deriva que puede llevar un tiempo hasta que la competencia efectiva se haga realidad en todos los mercados. En particular, en virtud del régimen tarifario actual basado en que es la parte llamante la que paga, la previsión es que el mercado de la terminación de llamadas locales siga siendo básicamente no competitivo, de modo que seguirán aplicándose las obligaciones actuales *ex ante* de orientación a los costes para dichas llamadas.

Los proveedores de servicios de Internet estarán incluidos en el enfoque genérico sobre acceso e interconexión descrito, teniendo las ANR el papel de velar por el tratamiento equitativo y no discriminatorio, en particular cuando un operador histórico sea a la vez prestador de servicios de Internet.

El cuadro a continuación sintetiza las obligaciones aplicables a las diferentes clases de operadores para acceso e interconexión.

	Posición dominante	Peso significativo en el mercado	Otros
Naturaleza de la obligación	<i>Proveer interconexión y acceso</i>	<i>Negociación de la interconexión y el acceso</i>	<i>Negociación de la interconexión</i>
Tarificación	<i>Orientación a los costes</i>	<i>Negociación comercial</i>	<i>Negociación comercial</i>
Papel de la ANR	<i>Regulación de precios ex-ante</i>	<i>Facultad en reserva de intervención</i>	<i>Arreglo de controversias</i>

Este enfoque se ajusta enteramente a los compromisos adquiridos por la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el contexto del 4º protocolo al Acuerdo general sobre el comercio en los servicios (GATS) relativo a los servicios básicos de telecomunicaciones en relación con los proveedores importantes.⁴⁵

4.2.3. Acceso al bucle local

El bucle local es el enlace entre las dependencias del usuario y la red de telecomunicaciones, típicamente por medio de pares trenzados de cobre (aunque cada vez se usan más los cables de fibra óptica en la red de acceso local, sobre todo para conectar a los grandes clientes).

La legislación comunitaria no exige explícitamente el acceso desglosado al bucle local, teniendo los competidores el uso pleno y exclusivo de los pares de cobre hasta el cliente, pero al menos cubre algunas formas de acceso compartido al bucle local. Cuando sea proporcional, los Estados miembros pueden obligar al operador histórico a proveer acceso desglosado al bucle local en virtud de su legislación nacional. En estos momentos, varios los Estados miembros exigen (o exigirán) el acceso desglosado completo al bucle local, otros dan acceso al bucle local en forma de servicios de flujo binario de datos de alta velocidad, en particular para acceder a Internet, y aun otros siguen sin tomar una posición al respecto.⁴⁶

A juicio de la Comisión, la existencia del acceso desglosado al bucle local refuerza la competencia⁴⁷ y además podría acelerar la introducción de servicios de alta velocidad de acceso a Internet. Por eso ve con buenos ojos el hecho de que la mayoría de los Estados miembros estén moviéndose en esa dirección. No obstante, hay que tomar precauciones para que al realizar el acceso desglosado al bucle local no se produzcan desincentivos a la inversión en redes (v. también el punto 4.2.8).

La Comisión está considerando la conveniencia de adoptar una recomendación sobre tarifas de interconexión de líneas arrendadas⁴⁸ en la que entre otras cosas se insta a los Estados miembros a adoptar medidas como el acceso desglosado al bucle local y la concesión de licencias a los bucles locales inalámbricos que refuerzan la competencia en la red de acceso local. A fin de apoyar la tendencia observada en el acceso desglosado al bucle local, la Comisión está estudiando otra recomendación sobre tarifas y otros aspectos del acceso a la red local.

En el área del acceso a las redes, se considera que las recomendaciones a los Estados miembros es un medio oportuno y eficaz de tratar los complejos temas técnicos y económicos implicados.

4.2.4. Acceso a las redes de televisión por cable y normas en materia de obligación de redifusión

Además de los servicios de televisión, las modernas redes de TV por cable pueden prestar servicios telefónicos y servicios de acceso de alta velocidad a Internet. La liberalización está concebida para incentivar las infraestructuras alternativas, y la Directiva sobre titularidad del cable exige a los operadores históricos que detentan una posición dominante y operen una red de TV por cable en virtud de derechos especiales o exclusivos tener una entidad separada para el negocio del cable.

En vista de la estructura verticalmente integrada de algunas compañías de cable (es decir, como proveedores de infraestructura y de servicios de comunicaciones y de servicios prestados a través de las redes), hay quienes han reclamado la imposición a los operadores de cable de condiciones *ex ante* de acceso abierto.

La Comisión, en vista de las alternativas existentes o que están surgiendo rápidamente para la prestación de todos estos servicios (es decir, TV por satélite, servicios de telefonía fija y móvil, acceso de alta velocidad a Internet mediante la tecnología ADSL de bucle de abonado digital asimétrico a través de las redes de telecomunicaciones) cree que por el momento no conviene imponer a escala comunitaria la obligación del acceso a las redes de TV por cable. No obstante, en virtud del enfoque genérico al acceso descrito en el punto 4.2.1, convendría

que los Estados miembros impusieran una ‘obligación de negociar el acceso’ a un operador de TV por cable con un peso significativo en el mercado para la prestación de servicios de banda ancha (o la obligación de conceder acceso en el caso de un operador dominante), con la opción de la intervención de la ANR en el caso de que falle la negociación comercial.

La situación será objeto de seguimiento y, de acuerdo con el enfoque propugnado, la Comisión podrá formular recomendaciones a las ANR si así lo considera adecuado.

Según el enfoque que se propone para el tema del acceso, el advenimiento de la radiodifusión digital cuando existan mecanismos de transmisión alternativos que sean comercial y técnicamente viables significa que habrá que revisar las normas en materia de obligación de redifusión. No se quiere decir con esto que la imposición de tales obligaciones a los operadores de cable vaya a dejar de estar justificada. Esta clase de normas, que también pueden afectar a aspectos relacionados con los contenidos, deben siempre estar justificadas y ser proporcionales.

4.2.5. Interoperabilidad de la televisión digital

La Directiva sobre normas de señales de TV impone a los proveedores de acceso condicional el requisito de conceder licencias a radiodifusoras y fabricantes de sistemas de acceso condicional (SAC) según criterios equitativos, razonables y no discriminatorios. Se trata de un requisito regulador que se ha visto reforzado por los procedimientos de interoperabilidad técnica que las fuerzas del mercado han impulsado para estos sistemas.

Desde que la Directiva fuera adoptada, han surgido nuevas facilidades⁴⁹, sobre todo las interfaces de programación de aplicaciones (API), que explotan las guías electrónicas de programas (GEP) y desempeñan un papel primordial a la hora de prestar servicios interactivos. La Directiva no cubre los API y, hasta el momento, no han surgido procedimientos técnicos en apoyo de la interoperabilidad API. Esto significa que las entidades radiodifusoras han de adaptar las aplicaciones interactivas a diferentes plataformas. También los fabricantes han mostrado cierta preocupación por la fragmentación del mercado que supone la proliferación de las API.

A falta de interoperabilidad API, las ANR han impuesto la obligación de proveer información GEP o han tratado de obligar a que la información del servicio de radiodifusión digital de vídeo (DVB) logre la interoperabilidad entre las GEP⁵⁰. Entre las sugerencias para abordar la interoperabilidad API figura la de hacer **obligatoria la publicación y obtención de una licencia** de las API y la **interoperabilidad funcional** (publicación de interfaces esenciales y normalización muy limitada de protocolos clave). Otra opción es poner menos el acento en la interoperabilidad y más en la posibilidad, inherente a la descarga de software, de separarse de las API privadas y apuntar hacia una interfaz común y abierta (que es la idea de la plataforma Multimedia Home Platform del grupo DVB). La Comisión cree que el enfoque dado a la normalización en el marco vigente de las telecomunicaciones sería el apropiado para alcanzar la interoperabilidad de la TV digital. Para más detalles, v. el punto 4.2.6.

Otras funciones del descodificador como son el almacenamiento y la memorización plantean otras clases de problemas relacionados con el acceso. Hoy por hoy, se trata de recursos limitados en los descodificadores de TV, y la parte responsable de la gestión de estas facilidades puede verse tentada de discriminar a terceros. Los aspectos que se plantean son comparables a los que plantea la ubicación de los diferentes equipos del operador de telecomunicaciones. A medida que se extiendan estas funciones y que los consumidores

manejen cada vez más por sí mismos estas facilidades, el problema probablemente ira disminuyendo.

4.2.6. Normalización

En el marco regulador vigente de los servicios de telecomunicaciones, la aplicación de normas se considera básicamente un acto voluntario, y sólo se exige a las ANR que propugnen el uso de normas europeas cuando existan, aunque con la posibilidad de hacer obligatorias las normas a escala comunitaria tras un período de consulta pública.⁵¹

En particular, las ANR han de velar por que los operadores de redes y los proveedores de servicios de telecomunicaciones tengan plenamente en cuenta las normas relacionadas en la Lista de normas ONP publicada periódicamente en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.⁵² En dicha lista se determinan las normas europeas que se consideran adaptadas al acceso abierto y eficiente y a la interconexión e interoperabilidad.

En casos excepcionales, la aplicación de normas específicas es obligatoria (vgr. las normas de las líneas arrendadas contenida en la Directiva sobre líneas arrendadas⁵³). La Comisión puede solicitar a los organismos europeos de normalización la elaboración de normas cuando lo juzgue necesario.

Este marco deja la normalización en manos de los operadores en primera instancia, pero prevé procedimientos para garantizar el acceso abierto y la interoperabilidad para el caso de que falle el procedimiento voluntario. Por eso, seguirá siendo apropiado para los futuros mercados convergentes.

En particular, parece adecuado para garantizar la interoperabilidad en el mercado de la televisión digital. Como ocurre con las telecomunicaciones, el dinamismo del mercado y la creciente flexibilidad del software inducen a confiar al máximo en el mercado para alcanzar la interoperabilidad. De lo contrario, la imposición de requisitos excesivos relativos a la interoperabilidad en una fase temprana podría obstaculizar el desarrollo del mercado. En este contexto, es importante que las organizaciones de consumidores y las ANR impulsen un elevado grado de información y sensibilización, a fin de facultar a los consumidores a tomar sus propias decisiones. Ahora bien, seguirá habiendo un gran interés de la industria y de los consumidores por que se logre la interoperabilidad en el conjunto del sector de las comunicaciones. En el caso de que fallen los procedimientos voluntarios dirigidos por el mercado, el nuevo marco permitirá hacer obligatorias las normas europeas a través de los mecanismos institucionales que se proponen en el punto 4.8.1 y tras consulta pública completa.

4.2.7. Selección y preselección del operador para las redes móviles

La selección del operador es una forma de acceso a las redes obligatoria en virtud del actual marco regulador sobre la interconexión; los operadores de redes de telefonía fija con un peso significativo en el mercado están obligados a prestar dicho servicio en sus redes y, al 1.1.2000, también la preselección del operador. Se introdujeron estas obligaciones para incentivar la competencia y dar a los usuarios la posibilidad de elección, a sabiendas de que la competencia se desarrollaría con más rapidez en los mercados de las llamadas de larga distancia e internacionales que en el mercado de acceso local.

Al evaluar si es posible aplicar esta obligación a las redes móviles, es importante reconocer las diferencias entre los mercados de telefonía fija y móvil. El mercado móvil está estructurado de una forma distinta. Es un mercado competitivo; los consumidores pueden (y así lo hacen) pasarse de un proveedor a otro con más facilidad que en las redes fijas. El aspecto decisivo es en qué medida un operador de red es capaz de aislarse de la presión

competitiva que le obligaría a repercutir en el consumidor las rebajas de precios. Sobre esto, hay que decir dos cosas. Una es la naturaleza del contrato entre el operador móvil y los abonados, incluida la libertad de estos de pasarse a otro proveedor sin penalización y en el momento elegido. La otra es en qué medida los operadores aplicarán diferentes precios por la terminación de la llamada como parte de su oferta de precios a los consumidores. Cuando resulte que el mercado está inhibiendo la evolución de los términos del contrato y de los regímenes tarifarios innovadores, hay pruebas *prima facie* de que sería beneficioso para el mercado hacer obligatorios los esquemas de acceso indirecto, en particular la selección del operador. Ahora bien, si no existen este tipo de limitaciones al buen funcionamiento del mercado, las razones para imponer tales esquemas quedan muy debilitadas.

Al ponderar estos argumentos, la Comisión considera que la posibilidad de elección de los consumidores sigue siendo el aspecto decisivo y que la falta de selección del operador significa que la parte llamante ha de aceptar la opción que le presenta el operador de la red para encaminar sus llamadas a otras redes y cobrarle correspondientemente. La propuesta de la Comisión es hacer obligatoria la selección del operador en el caso de los operadores de telefonía fija con un peso significativo en el mercado, pero no la preselección del operador.

La Comisión todavía no ha tomado posición en torno a si las obligaciones impuestas a los operadores de telefonía fija para la selección del operador deben aplicarse igualmente a los servicios multimedia prestados a través de las redes de 3ª generación.

4.2.8. Costes y precios de la interconexión y del acceso

En el contexto de la interconexión y del acceso, toda intervención reguladora sobre las tarifas debe constituir una señal para estimular la emergencia de la competencia y producir resultados genuinamente basados en las fuerzas del mercado. Las normas de tarificación han de ser neutras en lo que se refiere a la competencia de los servicios o redes, de modo que cada empresa pueda decidir sobre la combinación de redes y servicios más apropiada para alcanzar sus objetivos estratégicos. En particular, cuando para proteger los intereses de los consumidores exista una regulación sobre los precios al por menor, es preciso tener cuidado de no producir efectos contrarios a la competencia, como son las compresiones de precios.

El 'peso' de toda norma de tarificación debe reflejar el grado de competencia en el mercado. En el caso de la interconexión, la obligación de la orientación a los costes figura en la legislación primaria y el uso de la metodología del costo incremental medio a largo plazo (LRAIC) para la terminación de la llamada se cita igualmente en varias recomendaciones de la Comisión.⁵⁴ Se trata de una figura que da suficiente flexibilidad a la vez que seguridad jurídica, y previsiblemente el enfoque por el que la Comisión recomienda utilizar metodologías adecuadas de tarificación podría aplicarse a otras clases de interconexión y/o acceso según proceda. Si la metodología LRAIC ha sido recomendada para la terminación de la llamada, otros métodos de tarificación (como el del 'precio al por menor menos') parecen más apropiados para otras clases de acceso cuando los mercados son más competitivos y la empresa que solicita el acceso trata de obtener nuevos ingresos procedentes de los consumidores del proveedor de acceso.

Hasta tanto no se introduzcan tarifas de interconexión basadas en la metodología LRAIC, la Comisión recomienda una serie de tarifas de interconexión basadas en las 'mejores prácticas actuales' para la terminación de la llamada y actualizadas anualmente. En estos momentos, se trata de tarifas por minuto para la interconexión local, de tránsito único y de tránsito doble. En vista de los numerosos paquetes innovadores que están apareciendo actualmente en el mercado para las tarifas, en particular para el acceso conmutado a Internet, al poner al día esta recomendación habrá que tomar en consideración los regímenes tarifarios distintos de los basados en la simple tarifa por minuto. Además, dado que el tránsito de llamadas cada

vez se vuelve un mercado más competitivo, tal vez sea más conveniente centrarse únicamente en la terminación de las llamadas locales.

La demanda de ciertas formas de acceso a infraestructuras existentes puede ser de carácter temporal mientras un nuevo operador termina de construir su red. Este período transitorio refleja una forma especial de la opción 'hacer o comprar' y por tanto constituye la base para una norma de tarificación que reconozca la naturaleza transitoria del acceso solicitado por un nuevo operador. El acceso desglosado al bucle local presenta un problema específico, puesto que hereda tarifas desequilibradas en la mayoría de los Estados miembros que añade más complejidad al tema.

Por consiguiente, si en el acceso desglosado al bucle local se aplicaran tarifas basadas en la metodología LRAIC (ya que la LRAIC emite las señales apropiadas de precios para incentivar la inversión duradera en infraestructuras alternativas de redes locales), podría alegarse que posiblemente hubiera una 'compresión de precios' entre los precios actuales al por menor de servicios telefónicos y el precio al por mayor del acceso desglosado al bucle local cobrado a los nuevos operadores. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que el acceso desglosado al bucle local permite más servicios que la simple telefonía vocal; es el caso sobre todo del acceso de alta velocidad a Internet. Por eso, el precio al por mayor del acceso desglosado al bucle local no siempre puede compararse únicamente con el precio al por menor de la telefonía vocal a fin de definir el riesgo de una compresión de precios.

Los precios al por mayor del acceso desglosado al bucle local deben situarse en un nivel tal que incentive la competencia en el mercado al por menor. Una opción para evitar la compresión de los precios es exigir que los precios al por menor del operador histórico por un servicio determinado excedan los precios de los componentes (vgr. acceso desglosado al bucle local y coubicación) con un margen razonable⁵⁵. Una segunda opción es exigir al operador histórico que reequilibre sus tarifas a los usuarios finales en línea con el principio de orientación a los costes. Otra posibilidad sería que todos los precios al por mayor se basaran en un principio de tarificación como el de los costes históricos plenamente asignados, previendo una vía abierta para garantizar que, en un período determinado, tanto los precios al por menor como los precios al por mayor se alineen a los precios que serían aplicables en un mercado competitivo. El período transitorio dependería de las condiciones específicas del mercado y de la rapidez con que puedan ser reequilibradas las tarifas. Ninguna ANR debe forzar a los nuevos operadores a aplicar tarifas no equilibradas en el mercado al por menor sólo porque el operador histórico omita reequilibrar sus tarifas. Para un análisis más detallado del acceso y la interconexión, pueden consultarse varios informes⁵⁶ disponibles en la página <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>.

4.2.9. *Posición de la Comisión*

La Comisión reconoce la importancia crítica que tiene la provisión de servicios de acceso e interconexión a la hora de desarrollar un mercado europeo competitivo. Por eso propone:

- Mantener las medidas comunitarias específicas que regulan el acceso y la interconexión, basándose en los principios establecidos en la Directiva 97/33/CE sobre interconexión y en la Directiva 95/47/CE sobre normas de señales de televisión.
- En cuanto al acceso a las infraestructuras de redes, dar a las ANR la responsabilidad de resolver los temas específicos como la reventa de servicios con arreglo a una serie de condiciones y criterios establecidos en la legislación comunitaria; exigir a los titulares de infraestructuras con un peso significativo en el mercado que negocien, según términos comerciales, las solicitudes de acceso; exigir a los titulares dominantes de infraestructuras

que satisfagan las solicitudes razonables de acceso; mantener la posibilidad de la intervención de las ANR para el arreglo de controversias.

- En cuanto a la interconexión, mantener el requisito de la interconexión orientada a los costes contemplado en las directivas (legislación dura) pero interpretar este concepto mediante recomendaciones de la Comisión; mantener la recomendación de usar la metodología LRAIC para tarificar los servicios de terminación de la llamada de los operadores dominantes; reconocer que los servicios de originación, tránsito y terminación de la llamada posiblemente se desarrollen como mercados diferentes a los que habrá que aplicar normas diferentes.
- Elaborar, cuando así convenga, recomendaciones sobre acceso, en particular considerar a corto plazo la conveniencia de formular una recomendación a los Estados miembros sobre los aspectos técnicos y económicos del acceso desglosado al bucle local.
- Extender el marco de normalización actual para las telecomunicaciones para abarcar todas las infraestructuras de comunicaciones y servicios asociados, es decir, aplicar al máximo un enfoque voluntario a la normalización, aunque facilitando procedimientos para asegurar el acceso abierto y la interoperabilidad en el caso de que no prospere el enfoque voluntario.
- Proporcionar a los usuarios de telefonía móvil la selección del operador – no la preselección del operador, imponiendo ciertas obligaciones a los operadores móviles con peso significativo en el mercado (SMP).

4.3. Gestión del espectro radioeléctrico

Este apartado ha de leerse en relación con el apartado 2.3 sobre los resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre el espectro radioeléctrico y con el apartado 4.1. sobre licencias y autorizaciones. Se exponen seguidamente una serie de aspectos no resueltos sobre los que habrá que seguir profundizando.

El progreso tecnológico y la evolución del mercado y de los enfoques políticos y reguladores han revolucionado el uso del espectro radioeléctrico, generando una mayor demanda de este recurso y demostrando su importancia cada vez mayor para el sector de las comunicaciones (y también para otros) como recurso económico valioso. Dado que la disponibilidad de espectro radioeléctrico es limitada, los gobiernos, a los que compete la atribución de este recurso, debe velar por que los consumidores y los operadores extraigan el máximo beneficio económico y social del mismo. Ello implica tener que realizar difíciles elecciones entre solicitudes en competencia por el uso de espectro radioeléctrico, frecuentemente entre usuarios comerciales y no comerciales y entre solicitantes que se proponen prestar servicios similares. Como resultado, están introduciéndose nuevos mecanismos, como las subastas y la tarificación administrativa, que vienen a complementar eficazmente los instrumentos administrativos tradicionales de distribución de recursos escasos. No obstante, hay que poner especial atención en evitar que la combinación de cuotas administrativas y cánones especiales para determinados operadores como los operadores móviles haga sus actividades antieconómicas. Naturalmente, las autoridades responsables de la gestión del espectro radioeléctrico tendrán que equilibrar las necesidades de los usos comerciales y no comerciales del mismo y aplicar consiguientemente las normas apropiadas.

4.3.1. Valoración del espectro radioeléctrico

El marco vigente permite todos los enfoques, desde la tarificación administrativa (es decir, la valoración realizada desde la administración) hasta la subasta de licencias de espectro radioeléctrico (es decir, la valoración de la mejor oferta), y esto mientras no haya falseamiento de la competencia. Aunque solamente algunos Estados miembros han decidido

introducir mecanismos de subasta, parece estar generalmente aceptado que la valoración del espectro radioeléctrico es un paso necesario. Varios operadores se opusieron a determinadas formas de tarificación del espectro en el contexto de la consulta realizada sobre el tema, pero esta postura parece deberse más a la aplicación de los mecanismos de tarificación que al propio planteamiento.

No obstante, no hay motivos suficientes para justificar una obligación incondicional a escala comunitaria de utilizar la tarificación del espectro radioeléctrico como forma de reflejar el valor económico, y ello ni para la totalidad del espectro radioeléctrico ni para determinadas bandas de frecuencia. La consulta citada ponía de manifiesto la falta de consenso para una solución concreta; en particular, se señalaba que la idea de la tarificación no sería apropiada en el caso del espectro utilizado en sectores no comerciales y de interés público, en los que es preciso garantizar debidamente que siga habiendo espectro radioeléctrico disponible.

4.3.2. Cuotas y rentabilidad del uso del espectro radioeléctrico

La Directiva sobre licencias faculta a las administraciones a imponer cuotas adicionales a las necesarias para cubrir los costes administrativos cuando los operadores utilicen bandas de radiofrecuencias cuya escasez pueda ser demostrada. El objetivo era mejorar la eficiencia del espectro radioeléctrico. De la consulta pública se deduce que no es posible definir objetiva y unívocamente tal eficiencia; depende de si se aplica una perspectiva económica, técnica o social. A fin de determinar cuál es el mecanismo de atribución de espectro radioeléctrico que conduce al uso más eficiente del mismo, es preciso averiguar con más precisión qué significa la eficiencia en el contexto de la concesión de licencias.

También se considera conveniente que toda cuota cobrada por las ANR tenga un efecto objetivamente demostrable para la eficiencia del uso del espectro radioeléctrico, antes que servir a financiar el tesoro público.

4.3.3. Operaciones comerciales secundarias con el espectro radioeléctrico

Algunos Estados miembros son favorables a la introducción del comercio secundario con el espectro radioeléctrico, en tanto que otros no han fijado su posición sobre el tema. En la consulta llevada a cabo sobre el tema no pudo obtenerse el consenso sobre los posibles efectos benéficos del comercio secundario. Hay quienes creen que el comercio secundario fragmentará el uso del espectro radioeléctrico a escala nacional, europea y mundial, causará interferencias perjudiciales y producirá incrementos de precios. Otros lo consideran un medio para dar flexibilidad al uso del espectro radioeléctrico y para evitar el acaparamiento de espectro radioeléctrico no utilizado. Aunque la Comisión reconoce el valor de estos argumentos y la necesidad de tener en cuenta aspectos de interés general, vgr. el uso no comercial del espectro, cree que conviene explorar más el potencial del comercio secundario. Muchas de las inquietudes expresadas contra tal práctica (vgr. la posible especulación o el abuso de una posición dominante) pueden resolverse creando las salvaguardias apropiadas. La Comisión examinará por tanto qué salvaguardias podrían ser necesarias en el interés comunitario y se propone modificar la Directiva sobre licencias a tal efecto – permitir, aunque no obligar a los Estados miembros, las operaciones secundarias con el espectro radioeléctrico.

4.3.4. Atribución y concesión de licencias a escala nacional frente a escala paneuropea

Los proveedores de servicios paneuropeos, como en el sector de las comunicaciones por satélite, manifestaron en la consulta en torno al Libro Verde sobre el espectro radioeléctrico que la introducción de nuevos servicios a escala paneuropea encuentra numerosos obstáculos por las divergencias en las prácticas nacionales de atribución y de concesión de licencias. La atribución de espectro radioeléctrico a operadores paneuropeos a escala

comunitaria no se beneficia de los esfuerzos de armonización del espectro radioeléctrico emprendidos por los Estados miembros o iniciados a escala comunitaria. Es fundamental reconocer las ventajas que tendría la concesión de licencias y posiblemente también la atribución de espectro radioeléctrico a escala paneuropea propugnada por el sector satelital, y es preciso seguir facilitando la introducción sin sobresaltos de tales servicios, que pueden dar cobertura instantánea a gran parte del territorio comunitario. Los cambios propuestos a la Directiva sobre licencias que se describen en el punto 4.1, junto con los nuevos mecanismos institucionales descritos en el punto 4.8, crearían un marco regulador que facilitará la prestación de servicios paneuropeos, simplificando la situación existente con las licencias individuales o simplemente obviándolas.

4.3.5. Posición de la Comisión

Dado que las solicitudes de usar el espectro radioeléctrico presentan un elevado grado de competencia y son de índole muy diversa, no sólo para las telecomunicaciones sino también para otros usos como el transporte, la seguridad pública, la radiodifusión y la I+D, los métodos actuales de atribución y asignación tropiezan con crecientes dificultades a la hora de conciliar la oferta y la demanda. En atención a la importancia del espectro radioeléctrico para el desarrollo de nuevos servicios innovadores como parte de un mercado europeo competitivo de servicios de comunicaciones, la Comisión estima lo siguiente:

- La tarificación administrativa y la subasta de espectro radioeléctrico puede ser un modo de garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico; no obstante, es preciso aclarar las condiciones de su aplicación y los sectores en los que debería o no aplicarse tal sistema a fin de preservar otros principios de interés general garantizando al mismo tiempo un acceso comparable a las frecuencias.
- Alentar al máximo a los Estados miembros a usar los ingresos generados por el cobro de cánones, las subastas y la tarificación del espectro radioeléctrico para mejorar la eficiencia del espectro radioeléctrico; considerar la conveniencia de asignar recursos a la redistribución del espectro radioeléctrico.
- Debe modificarse la actual Directiva sobre licencias para permitir – sin imponer – a los Estados miembros el comercio secundario con el espectro radioeléctrico como parte de un proceso para impulsar el uso eficiente mismo. La Comisión estudiará qué salvaguardias son necesarias en el interés comunitario.
- Proseguir el diálogo con los Estados miembros sobre los aspectos relacionados con la atribución y asignación, en particular para los servicios de comunicaciones paneuropeos, en el marco de los nuevos mecanismos institucionales diseñados para abordar los aspectos transsectoriales relacionados con el espectro radioeléctrico (v. Comunicación de la Comisión "Próximos pasos en la política del espectro radioeléctrico – resultados de la consulta pública sobre el Libro Verde").

4.4. Servicio universal

El marco regulador vigente exige a las ANR la imposición de obligaciones a los operadores de redes para garantizar que todos los ciudadanos tienen acceso a un conjunto mínimo definido de servicios de calidad especificada que sea accesible a todos los usuarios con independencia de su situación geográfica y a un precio asequible. El servicio universal tal y como se define en la legislación comunitaria actual incluye la provisión de telefonía vocal y de fax y la transmisión a través de módems de datos en la banda vocal (es decir, acceso a

Internet). Los usuarios han de tener acceso en un punto dado a las llamadas nacionales e internacionales y a los servicios de urgencias (a través de los números nacionales o el número europeo de llamada de urgencia - 112). La definición comprende también la asistencia de centralita telefónica, los servicios de información sobre números de abonados, la oferta de teléfonos públicos de pago, la prestación de servicios en condiciones especiales y/o la oferta de facilidades especiales a los clientes discapacitados o que tengan necesidades sociales especiales⁵⁷.

El marco regulador vigente reconoce que en algunos países la carga de la provisión del servicio universal es mayor que en otros. Por eso, faculta a las ANR a establecer un fondo destinado al servicio universal al que contribuyen todos los operadores para compensar al operador obligado a prestar dicho servicio universal (en la práctica, el histórico de cada país), cuando tal prestación suponga una “carga no equitativa”⁵⁸ para el proveedor del servicio universal. Solamente podrá recurrirse a tales fondos en relación con los servicios que componen el servicio universal según la definición contemplada en la legislación comunitaria. Hasta el momento, sólo un Estado miembro tiene funcionando un fondo semejante.

Los Estados miembros son libres de imponer a escala nacional obligaciones mayores que las contempladas para el servicio universal, pero no pueden obligar a los operadores a contribuir a la prestación de tales servicios. No obstante, ésta puede financiarse a partir de otras fuentes, siempre de conformidad con el Derecho de la competencia, por ejemplo recurriendo al procedimiento de la licitación pública, que es rentable y reduce al máximo el potencial de falseamiento de la competencia.

Acceso asequible para todos – una prioridad de la Comisión

Una prioridad máxima para la Comisión es garantizar que todos los consumidores tengan la oportunidad de sacar provecho de las ventajas que ofrece la sociedad de la información. Esto es fundamental para evitar que surja una “fractura digital” entre aquellos que tienen acceso a los nuevos servicios y se encuentran a gusto usándolos y aquellos que están excluidos de aprovechar sus ventajas.

Para que los consumidores puedan participar en la sociedad de la información, han de tener acceso al correspondiente hardware y software, así como una conexión a Internet. Por eso, la política comunitaria dirigida a sacar el máximo provecho de la sociedad de la información se articula en torno a varios ejes. En particular, se han tomado medidas a escala comunitaria y nacional para mejorar la formación en centros escolares y universitarios a fin de que los usuarios puedan aprovechar la tecnología existente.

En el contexto del nuevo marco regulador, hay diversos instrumentos políticos de que dispone la Comunidad para tratar de alcanzar este objetivo. El primero es la propia liberalización. La liberalización del sector de las telecomunicaciones ha beneficiado a los consumidores al existir ahora servicios más fiables, de mayor calidad y a precios más bajos. Se trata de una tendencia alentadora que demuestra que la competencia está produciendo rebajas de precios de los servicios de comunicaciones. Las propuestas formuladas en esta Comunicación en torno a las licencias, el acceso, la interconexión, etc. van dirigidas a reforzar la competencia, generando a su vez más rebajas de precios.

Pero es obvio que la competencia no es suficiente para alcanzar los objetivos políticos de la Comunidad. En un mercado no regulado, habrá consumidores de bajos ingresos o que viven en áreas remotas a los que no llegará el servicio de los operadores porque será antieconómico. Por eso, es fundamental que el nuevo marco regulador continúe garantizando la prestación a todos de los servicios considerados esenciales para poder

participar en la sociedad y que ya están disponibles a la gran mayoría de los ciudadanos. Este es el origen del concepto del servicio universal.

4.4.1. Alcance del servicio universal

Como concluía una anterior Comunicación de la Comisión⁵⁹, el servicio universal es un concepto dinámico y evolutivo. Es un importante instrumento político para tratar de garantizar el acceso público a la sociedad de la información, en combinación con las iniciativas del sector público y de las asociaciones público - privadas (de la clase creadas para propugnar el acceso a Internet en centros escolares).

Esta Comunicación ofrece la oportunidad de revisar la conveniencia de extender o no el alcance del servicio universal a escala europea. Pero el debate se ha centrado básicamente en la medida en que deberían incluirse en el alcance del servicio universal los servicios de banda ancha, ya sean transmitidos por redes de TV por cable, por satélite o a través de redes tradicionales de telecomunicaciones que utilizan tecnología ADSL.

Las nuevas redes de banda ancha están apareciendo como oferta comercial, creando oportunidades de un acceso más rápido a Internet y dando mayor atractivo a los servicios actuales de la sociedad de la información, y podrían facilitar la emergencia de nuevos servicios que requieren un gran ancho de banda como el vídeo a la carta. La Comisión ve con buenos ojos esta evolución y cree que algunas propuestas de esta Comunicación, como las medidas para impulsar el acceso desglosado al bucle local, van a contribuir a mejorar la penetración de estos servicios. La disponibilidad de servicios en banda ancha será un factor decisivo para que la Unión Europea conozca una buena transición a la sociedad de la información.

Ahora bien, el debate es si debe hacerse obligatorio un servicio semejante y, en caso afirmativo, si debe prestarse a un precio subvencionado como parte de una oferta de servicio universal para garantizar su asequibilidad. El objetivo sería reducir el riesgo de que surja en la sociedad la fractura digital.

Podría argüirse que semejante enfoque tendría diversas ventajas. Podría contribuir a evitar la exclusión de ciertos grupos sociales de las crecientes oportunidades que puede ofrecer el acceso a alta velocidad a Internet (aunque para aprovechar esta ventaja son necesarios otros recursos – un ordenador y un módem de alta velocidad, software y la formación adecuada). Estas oportunidades incluirían un mejor acceso a los servicios comerciales, la posibilidad de trabajar desde casa, la capacidad de interactuar con los servicios sociales, de salud o de administración local, y oportunidades de utilizar una amplia gama de servicios de ocio. También ofrecen a los particulares enormes posibilidades de acceder a la información y especiales oportunidades de formarse.

En términos más generales, los beneficios mencionados para los particulares podrían propagarse con el efecto de crear una mano de obra más informada, mejor formada y más cualificada. También podrían contribuir al desarrollo de un mercado del comercio electrónico y a un entorno propicio para su expansión.

No obstante, también hay argumentos en contra de incluir los servicios en banda ancha en el alcance del servicio universal, básicamente por el impacto financiero que tendrían en la mayoría de los consumidores.

El servicio universal descansa en el mecanismo de la subvención cruzada de un grupo de usuarios a otro. El marco actual ha velado por que hubiera un nivel básico de telefonía disponible para todos, obligando al proveedor del servicio universal a que los consumidores considerados antieconómicos (los de bajos ingresos o que viven en áreas remotas) tengan

acceso a una serie básica de servicios de telecomunicaciones a un precio asequible. En el caso de la telefonía básica, tal subvención cruzada no constituye una carga indebida porque la infraestructura ya está ahí y la mayoría de la gente ya tiene teléfono, de modo que el número de personas que son objeto de subvención cruzada es bastante reducido.

Por el contrario, sólo una pequeña minoría de consumidores tiene hoy por hoy acceso a los servicios de banda ancha, e incluir tales servicios en el alcance del servicio universal será problemático. La única forma de hacerlo sería financiando la prestación de servicios en banda ancha para ciertos usuarios mediante la subvención cruzada de los consumidores de telefonía básica hacia los usuarios de mayor ancho de banda. Pero realizar el servicio universal de este modo podría acarrear consecuencias injustas para los usuarios de bajos ingresos. Incluir los servicios de Internet en banda ancha en el alcance del servicio universal en estos momentos significaría que las actividades de unos pocos (frecuentemente, ciudadanos prósperos pioneros) serían subvencionadas por el resto de la población. En vista del coste de desarrollar las redes de banda ancha, tal subvención podría suponer un recargo sustancial en las facturas telefónicas de los consumidores. Y como tal cantidad adicional no estaría basada en la capacidad de pagar, podría considerarse un impuesto regresivo.

Los costes que supondría la prestación de tal servicio tendrían que ser sufragados a través del fondo para el servicio universal descrito más arriba. El requisito de compartir tales costes con los demás operadores del mercado podría constituir una traba efectiva a la entrada de nuevos operadores, con la consecuencia de que se reduciría la competencia y las posibilidades de elección de los consumidores.

Por otro lado, incluir los servicios en banda ancha en el alcance del servicio universal a escala comunitaria podría producir dificultades por el hecho de que la tecnología sigue siendo comparativamente precoz y apenas se ha sometido a pruebas en el mercado. Es decir, los poderes públicos tendrán que tratar de “escoger varios ganadores” en términos de tecnología y se arriesgan a realizar la elección equivocada.

En la Comunicación de 1996 de la Comisión se fijaron los criterios decisivos para la extensión del alcance del servicio universal: toda extensión debe combinar un análisis de mercado de la demanda y disponibilidad del servicio con una valoración política de su oportunidad social y económica. La Comisión cree que estos criterios siguen siendo válidos.

A la luz de este principio y sobre la base del análisis realizado, la Comisión no está convencida de que sea recomendable en estos momentos extender el alcance del servicio universal a los servicios de banda ancha. La Comisión no encuentra servicio alguno que no esté cubierto actualmente por el servicio universal y que cumpla los criterios necesarios para la extensión de su alcance. Ahora bien, esto no impide que los Estados miembros tomen sus propias iniciativas para financiar el despliegue de los servicios en banda ancha a través de mecanismos distintos de la financiación del servicio universal.

Pero el mercado está desarrollándose rápidamente, y las circunstancias pueden variar. No hay que descartar que una mayoría sustancial de la población pueda tener acceso a nuevos servicios, con el riesgo consiguiente de la exclusión social para los que no puedan permitírselos por su situación económica o geográfica.

El nuevo marco incluirá los criterios citados en la legislación, sobre cuya base la Comisión estará obligada a emprender revisiones periódicas (cada dos años) del alcance del servicio universal. Para ello, deberá consultar a todas las partes interesadas.

4.4.2. Financiación del servicio universal

Tal y como se ha señalado, el marco actual faculta a las ANR a establecer sus propios mecanismos de financiación del servicio universal, a partir de aportaciones realizadas por los operadores del mercado, para compensar al proveedor del servicio universal cuando consideren que tal provisión supone una carga no equitativa para dicho operador. Sólo un Estado miembro (Francia) tiene funcionando un mecanismo de financiación semejante, aunque otros lo han previsto en su legislación.

En vista de las disparidades regionales existentes entre los Estados miembros en lo que se refiere al grado de competencia, media de ingresos y características geográficas, la carga que supone para los operadores la obligación de prestar un servicio universal varía de un Estado miembro a otro. Con la adhesión de nuevos Estados miembros, lo más probable es que tales disparidades no hagan sino aumentar. Y si se extendiera el alcance del servicio universal, la carga para los operadores sería mayor. Por estos motivos, la Comisión propone seguir permitiendo a los Estados miembros establecer sus propios mecanismos de financiación del servicio universal, aunque tiene la intención de vigilar permanentemente la situación y seguirá supervisando al detalle dichos mecanismos para asegurarse de que están justificados.

La legislación vigente también dispone la introducción de mecanismos de “o pagas o participas”. En virtud de ellos, otros operadores pueden reducir sus contribuciones si prestan un servicio universal en su área de operación. La Comisión lamenta que no haya más países que hayan considerado la introducción de tales mecanismos, pese a que reconoce las dificultades de su aplicación práctica cuando las redes ya han sido extendidas hasta la mayoría de los usuarios. La Comisión quiere mantener esta disposición y alentar su uso en casos en que la cobertura telefónica sea limitada (como ocurre en algunas regiones de los países candidatos a la adhesión).

4.4.3. Asequibilidad

La regulación actual exige que el servicio universal esté disponible a un precio asequible, pero no define la asequibilidad en términos cuantitativos. Es un enfoque razonable porque la asequibilidad es un concepto relativo que depende enormemente de las condiciones nacionales. Pero se propondrá establecer principios claros a escala comunitaria para garantizar la asequibilidad de los servicios telefónicos.

Los Estados miembros han ideado distintas formas de cumplir la obligación de publicar normas y criterios para asegurar la asequibilidad a escala nacional⁶⁰. La mayoría aplican algún grado de control de los precios de los servicios definidos como integrantes del servicio universal. Otros prevén regímenes especiales para ciertas categorías de usuarios (baja renta, discapacidades), contemplando también facilidades de pago y una mejor gestión y control de los gastos de los consumidores, incluido el pago de facturas. También existen disposiciones particulares sobre la desconexión en pago de impago. A menudo, estos regímenes están hechos a medida de los problemas concretos que se dan en los Estados miembros. Por lo general, están funcionando bien, por lo que la Comisión no ve necesidad de modificar el marco, aunque seguirá supervisando con atención la evolución del tema, en particular para garantizar que los regímenes sigan ajustándose a los grupos desaventajados para los que fueron diseñados.

4.4.4. Posición de la Comisión

La Comisión reconoce la importancia del servicio universal para garantizar que todos los ciudadanos europeos tengan acceso a la sociedad de la información. En particular, propone lo siguiente:

- Mantener en esta fase la definición y alcance actuales del servicio universal.
- No obstante, ya que se trata de un concepto dinámico y evolutivo, fijar criterios para su posible extensión en la legislación comunitaria, así como mecanismos de revisión periódica.
- Realizar el seguimiento de los planes de financiación y, en ese contexto, impulsar el desarrollo de mecanismos que hagan realidad el concepto de "o pagas o participas".
- Poner a punto principios de tarificación a escala comunitaria para asegurar la asequibilidad del servicio universal.

4.5. Los intereses de usuarios y consumidores

El concepto de servicio universal es una de las formas en que el marco actual ha tratado de proteger a los consumidores garantizando que tengan acceso a los servicios considerados básicos para evitar la exclusión social. El actual marco regulador contiene también cierto número de disposiciones dirigidas a proteger los intereses de los usuarios y consumidores en general⁶¹. Además, existen a escala comunitaria diversas Directivas sobre la protección horizontal de los consumidores⁶² que son aplicables a todos los sectores, incluido el de las telecomunicaciones.

Puede ser necesario promulgar legislación específica del sector si hay intereses particulares de los usuarios y consumidores que no están cubiertos por la legislación horizontal. El servicio universal es una de las áreas en que se prevé una legislación específica del sector, como ya se expuso más arriba. Otras áreas son las que se abordan a continuación.

La legislación sobre protección de los consumidores está concebida para proteger a **todos** los consumidores, por lo que es aplicable a **todos** los operadores del mercado en un área particular. Es importante equilibrar la necesidad de proteger a los consumidores con el objetivo de no sobrecargar a las compañías con una regulación excesiva. Es sobre todo el caso de los nuevos mercados innovadores, en los que las PYME desempeñan un papel decisivo. Frecuentemente, el mejor modo de proteger a los consumidores será garantizar que tengan posibilidad de elección y los medios de escoger con conocimiento de causa entre servicios en competencia.

4.5.1. Protección de los datos personales y de la intimidad

La Directiva sobre protección de datos de telecomunicaciones aplica al sector de las telecomunicaciones los principios generales establecidos por la Directiva general sobre protección de datos⁶³. En ella se prevén salvaguardias relativas a la seguridad y confidencialidad de los servicios de comunicaciones, al uso de datos sobre el tráfico, a opciones de intimidad relacionadas con la identificación de la parte llamante, a la publicación de datos personales en las guías telefónicas y a las llamadas no solicitadas.

La terminología empleada en la Directiva sobre protección de datos de telecomunicaciones, que fue propuesta en 1990, es apropiada para los servicios tradicionales de telefonía fija,

pero menos para los nuevos servicios que ahora existen y son asequibles para un público amplio. Esto produce ambigüedades y ha llevado en la práctica a divergencias en la transposición nacional de la Directiva. A fin de dar coherencia a la aplicación de los principios sobre protección de datos a los servicios y redes públicas de telecomunicaciones en toda la Unión Europea, la Comisión propone poner al día y aclarar la Directiva teniendo en cuenta el progreso tecnológico en un mercado en convergencia.

4.5.2. Número europeo de llamada de urgencia <112>

La legislación comunitaria exige que los usuarios tengan libre acceso al número europeo de llamada de urgencia <112>,⁶⁴ que funciona en paralelo a los números nacionales de urgencia. El 5º Informe sobre aplicación indica que esta posibilidad se ha generalizado en los Estados miembros pero no es muy conocida aún, y que todavía están resolviéndose algunas dificultades de aplicación.

El progreso tecnológico permite ahora determinar la localización geográfica no sólo de los teléfonos fijos sino también de los móviles. Es viable y de interés público fijar una fecha en la que todos los operadores de telefonía fija y móvil faciliten a las autoridades de urgencias los detalles de la localización de la llamada que se efectúa al servicio de urgencias. En vista del carácter sensible de los datos de localización para la intimidad de los usuarios móviles, deben establecerse salvaguardias apropiadas para la protección de los datos personales y de la intimidad acorde con la normativa comunitaria en la materia.

Dada la importancia de tal servicio para el ciudadano europeo y el grado de desarrollo tecnológico, debe facilitarse a las autoridades de urgencias la información sobre localización antes del 1 de enero de 2003. Esta fecha encaja perfectamente con el calendario previsto para la aplicación del nuevo marco regulador.

4.5.3. Tramitación de denuncias y arreglo de controversias

Las directivas vigentes contemplan procedimientos para el arreglo de controversias y la conciliación. La Comisión se propone abordar este aspecto en la nueva Directiva marco desde una perspectiva general, exigiendo a los Estados miembros velar por que se implanten procedimientos sencillos y no costosos de tramitación de denuncias y de arreglo de controversias para usuarios y consumidores, distintos del recurso a los tribunales. Incumbirá a los Estados miembros decidir si tales disposiciones han de ser específicas del sector (vgr. implicando a las ANR) o genéricas (vgr. implicando al defensor del consumidor). El marco regulador deberá garantizar la seguridad jurídica para todas las partes afectadas combinando un entramado legislativo básico sobre protección de los derechos de los consumidores con otras medidas, incluidos los acuerdos jurídicos “blandos”.

Por otro lado, los consumidores tendrían el derecho de recurrir al Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones (v. punto 4.8.1) para resolver las controversias de carácter transfronterizo.

4.5.4. Transparencia de la información (incl. tarifas)

Solamente se podrán alcanzar todas las ventajas de un mercado liberalizado y competitivo si los consumidores están lo suficientemente informados y actúan con arreglo a tal información. Los hábitos de los consumidores son un medio fundamental para alcanzar un mercado competitivo.

Con la liberalización del mercado, las tarifas telefónicas han dejado de estar determinadas por un solo operador, los precios de las diferentes clases de llamadas han dejado de ser diáfanos desde el número marcado y las modificaciones de las tarifas hacia arriba o hacia abajo son constantes. Las tarifas y los contratos de servicios móviles son dos de los aspectos que más preocupación causan entre los consumidores.

La transparencia de las tarifas cobradas a los consumidores y la presentación de facturas detalladas son exigencias de la actual Directiva sobre telefonía vocal. No obstante, en vista de las dificultades con que tropiezan los consumidores a la hora de conocer el coste del servicio que compran, la nueva Directiva marco ha de aclarar estas disposiciones. La Comisión también está pensando en que la información de las tarifas por llamada sea considerada un servicio que debe prestar la red obligatoriamente, sobre todo cuando esta facilidad haya sido objeto de normalización (así ocurre con las redes de GSM).

4.5.5. Calidad del servicio

El actual marco regulador faculta a los Estados miembros a decidir el modo de regular la calidad del servicio dependiendo de la situación existente a nivel nacional. La Directiva sobre telefonía vocal impone a los operadores de redes fijas con peso significativo en el mercado o con obligaciones de prestar un servicio universal la obligación vinculante de mantener actualizada la información sobre la calidad del servicio. También prevé que los Estados miembros tengan la posibilidad de publicar dicha información, fijarse objetivos de calidad y, de ser necesario, penalizar a los operadores que no alcancen los objetivos fijados.

En un entorno competitivo, es más probable que la prestación de servicios de buena calidad sea resultado de la competencia entre los proveedores antes que de la regulación, y los consumidores pueden solicitar servicios de diferente calidad a diferentes precios (un ejemplo sería los servicios actuales de voz a través del protocolo IP, que ofrece un coste más bajo y una calidad más baja). Hay que poner más el acento en imponer la obligación a los proveedores de servicios de informar a sus clientes sobre la calidad del servicio que pueden esperar obtener. No obstante, en relación con los servicios telefónicos, ya sea a través de redes IP o de redes tradicionales (y cualesquiera otros servicios que puedan ser impuestos a escala comunitaria dentro del alcance del servicio universal), se considera prudente dar a las ANR la facultad en reserva de tomar medidas en el caso de que falle el mercado, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos relacionados con la calidad de extremo a extremo en un entorno multirred en el que el control global no reside en manos de un único operador.

Para más detalles sobre el modelo regulador en consideración, véase el informe elaborado al respecto⁶⁵.

4.5.6. Servicios recomendados y obligatorios

Además de la prestación obligatoria de los servicios requeridos en el contexto del servicio universal, el marco regulador vigente exige o alienta a los operadores históricos a prestar otros servicios específicos. Tales disposiciones pueden ser derogadas progresivamente una vez que los usuarios dispongan de la elección adecuada de proveedores y una vez que la competencia se haya vuelto efectiva para satisfacer las necesidades de los usuarios.

La provisión de líneas arrendadas es objeto de una Directiva particular⁶⁶ concebida para garantizar la provisión de un conjunto mínimo de líneas arrendadas (de hasta 2 Mbit/s) en toda la Comunidad. La liberalización del mercado de las líneas arrendadas aún ha de generar significativas reducciones del precio de las mismas, y ya están tomándose determinadas iniciativas para ello⁶⁷. No obstante, dentro del calendario del ejercicio de revisión se espera

que la infraestructura que está siendo instalada en la Comunidad por los nuevos operadores desemboque en un mercado competitivo de líneas arrendadas capaz de satisfacer las necesidades de los usuarios.

La Comisión propone derogar la actual Directiva sobre líneas arrendadas tan pronto como exista la adecuada posibilidad de elección de líneas arrendadas para todos los usuarios y los precios de las mismas sean competitivos. Entretanto, y en particular a la luz de la actual inquietud de los usuarios en torno a los precios de las líneas arrendadas, la Comisión denunciará con todo rigor cualquier infracción a la Directiva vigente.

Para más detalles sobre el tema, pueden consultarse diversos estudios al respecto⁶⁸.

4.5.7. Posición de la Comisión

Beneficiar al ciudadano europeo es un objetivo primordial de la política comunitaria en este sector, por lo que la Comisión propone lo siguiente:

- Actualizar y aclarar la Directiva sobre datos personales en el sector de las telecomunicaciones para adaptarla al progreso tecnológico y garantizar su adecuación en un mercado en convergencia.
- Mejorar el número europeo de llamada de urgencia (112) exigiendo que los servicios de urgencia dispongan de identificación de la línea llamante, teniendo en cuenta el aspecto de la intimidad relacionado con dicha identificación.
- Mantener y consolidar las obligaciones actuales en relación con la tramitación de denuncias y el arreglo de controversias y con la calidad del servicio; considerar la conveniencia de adoptar otras medidas.
- Mejorar la transparencia de la información, incluida la relacionada con las tarifas, para los consumidores (vgr. introduciendo el requisito de dar información de tarifas por llamada a todos los usuarios).
- Exigir a los proveedores que faciliten a los consumidores información sobre la calidad del servicio y mantener en reserva la facultad de las ANR de intervenir en asuntos relacionados con la calidad del servicio, cuando surjan problemas con servicios incluidos en la definición del servicio universal.
- Derogar la Directiva 92/44/CE sobre líneas arrendadas tan pronto como exista la adecuada posibilidad de elección de líneas arrendadas para todos los usuarios y los precios de las mismas sean competitivos.

4.6. Numeración y nombres y direcciones

Le legislación actual comunitaria define los elementos de la armonización en el ámbito de la numeración y de los nombres y las direcciones Internet y subraya la importancia de garantizar en toda Europa la interconexión extremo a extremo de los usuarios y la interoperabilidad de los servicios.⁶⁹ Entre otras cosas, exige la provisión adecuada de números y direcciones y la supervisión, por parte de las ANR, de los planes de numeración y

de fijación de nombres y direcciones, tratando de garantizar la coordinación de las posiciones europeas en las negociaciones internacionales.

Los nombres, los números y las direcciones⁷⁰ son recursos esenciales para el desarrollo de nuevos servicios, y las disposiciones citadas constituyen un punto de partida sólido para valorar cómo debe ser el futuro entorno regulador.

4.6.1. Convergencia de la infraestructura de comunicaciones y servicios asociados

Los distintos planes al uso en la actualidad en el ámbito de los números, los nombres y las direcciones han surgido en entornos que hasta la fecha estaban desconectados entre sí y son regulados por disposiciones administrativas de diversa índole. La administración de la numeración para la red telefónica y para los datos por conmutación de paquetes es gestionada por la UIT a escala mundial y por las ANR a escala nacional. Los sistemas de banda ancha en modo de transferencia asíncrono (ATM) se basan en las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y son administrados a escala nacional por los organismos nacionales de normalización, sin autoridad central a escala mundial. Los nombres y las direcciones de Internet son gestionados por la *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) a escala mundial, que actúa en el marco de registros regionales y nacionales de Internet⁷¹.

El desarrollo de Internet prosigue a un ritmo vertiginoso, y gran parte de las nuevas inversiones va dirigida hacia las redes basadas en el protocolo IP más que en las tecnologías tradicionales, pero los observadores siguen manteniendo opiniones divergentes sobre las modalidades de la transición desde las redes existentes a las redes basadas en el IP. Durante el período de transición, es preciso garantizar el interfuncionamiento de las redes que utilizan diferentes planes de numeración y de nombres y direcciones, a fin de garantizar la interoperabilidad de los servicios para los usuarios y una gestión más eficaz del tráfico de datos.

La Internet es una red mundial y la Comisión considera que el mejor foro para abordar los aspectos relacionados con los nombres y las direcciones de Internet es la ICANN y las demás estructuras de escala planetaria que reflejan los intereses mundiales en el desarrollo de El servicio Internet. La Comisión considera prematura toda medida reguladora a escala comunitaria sobre estos aspectos, aunque estima preocupante la fragmentación de la gestión de la numeración y de los nombres y direcciones a los niveles mundial y nacional, por lo que se propone realizar el seguimiento de cerca de la situación, entre otras cosas desde el punto de vista de las normas que regulan la competencia.

4.6.2. Numeración y nombres y direcciones a escala comunitaria

Pese a que desde principios de los noventa se viene trabajando en Europa en el campo de la numeración, es relativamente escasa la armonización lograda de los recursos de numeración en la UE; los únicos ejemplos donde se ha logrado son el número armonizado de llamada de urgencia (112) y el código internacional de acceso (00). La Comisión lanzó en 1996 una consulta general sobre temas de numeración.⁷²

En el proceso de consultas,⁷³ se llegó a un consenso general sobre la creación de un espacio europeo de numeración telefónica (ETNS) basado en el código de país '388' tan pronto como sea viable, previa atribución oficial de dicho código por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Al disponer de un 'código de país' regional para Europa, las empresas podrán beneficiarse de números 'europeos' geográficamente independientes de su localización física, y como tales crear un espacio de numeración para servicios auténticamente paneuropeos⁷⁴. La decisión que tomará la UIT sobre la atribución

permanente del código de acceso '388' ha sido retrasada hasta el 2000. También habrá que aclarar el papel de la Conferencia Europea de Administraciones Postales y de Telecomunicaciones (CEPT) en relación con la gestión de los códigos de país de ámbito geográfico regional (por ejemplo, en relación con el "388").

En 1996, la opinión generalizada era que para llegar a un entorno unificado europeo de numeración había que seguir profundizando en el tema y se pensaba que no sería posible antes de 10 a 20 años. En vista de la evolución que está experimentando el servicio Internet, parece apropiado explorar el modo de proseguir los objetivos comunitarios para un mercado interior de los servicios de comunicaciones, especialmente en relación con los servicios paneuropeos, en el contexto más amplio de la numeración y de los nombres y direcciones Internet. La Comisión está estudiando la posibilidad de implantar un nombre de dominio de nivel superior 'EU' para toda Europa. Además, la Comisión ve la necesidad de profundizar el diálogo entre las entidades encargadas de la numeración y de los nombres y direcciones a escala mundial, europea y nacional. El debate sobre la creación de un entorno unificado de numeración y de nombres y direcciones para Europa que vendría a superar los vigentes acuerdos en la materia debe guiarse por la apreciación del coste que tendría para la economía si Europa no alcanza a crear un entorno tan eficaz como el de sus competidores a escala mundial.

4.6.3. Conservación o portabilidad del número

El actual marco regulador exige a los operadores de redes fijas ofrecer a sus abonados la conservación del número cuando cambien de operador en el caso de los números geográficos y, en el caso de los números no geográficos, la conservación del número con independencia de la localización. En el sector móvil, los clientes están más dispuestos a cambiar de proveedor que en la red fija, tal y como demuestra la elevada tasa de desconexión ('churn') que afrontan los operadores móviles. No obstante, algunos Estados miembros ya están ofreciendo la conservación del número al cambiar de operador a los abonados de la telefonía móvil, sobre la base de que beneficia a los clientes y refuerza el nivel de competencia en el sector móvil. Están surgiendo servicios combinados de portabilidad fija-móvil, es decir, un cliente que dispone de servicio fijo y móvil puede obtener un número único para la recepción de todas las llamadas; esto no hace sino abundar en la necesidad de exigir la extensión de la conservación del número al cambiar de operador al sector móvil, sin la cual, en un entorno convergente, los clientes podrían encontrarse cautivos de un único proveedor. La Comisión cree que redundaría en interés de los usuarios hacer disponible a los usuarios móviles la conservación del número al cambiar de operador.

En realidad, el tema de la conservación del número al cambiar de operador entre las redes móviles y fijas es más complejo, en parte por las notables diferencias que existen en las tarifas de las llamadas a terminales fijos y móviles. La transparencia de las tarifas es una de las principales preocupaciones de los consumidores, y la falta de información por adelantado sobre el precio de una llamada impide saber con exactitud si la imposición de la conservación del número al cambiar de operador entre las redes móviles y fijas acarrearía claramente ventajas para los usuarios a corto plazo. Por eso, la Comisión no está convencida en estos momentos de que sea adecuado introducir la imposición de la conservación del número al cambiar de operador entre las redes móviles y fijas.

Los Estados miembros están empezando a introducir bases de datos centralizadas para la conservación del número utilizando soluciones de redes inteligentes (RI), lo cual facilitará la introducción de características que mejorarán la transparencia de las tarifas y otros nuevos servicios inteligentes a los consumidores. Ahora bien, la Comisión alberga cierta preocupación porque no están tomándose las medidas adecuadas para garantizar que estas bases de datos nacionales sean interoperables. Por el momento, la Comisión aún no ha

decidido si el marco regulador debe imponer la obligación de la interoperabilidad a fin de facilitar los servicios paneuropeos. La elaboración de las normas pertinentes sería la responsabilidad del Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI).

4.6.4. La numeración telefónica y la competencia

Es preciso que los planes nacionales de numeración permitan el acceso equitativo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, a los recursos de la numeración, y ello para todos los operadores del mercado. Constituye éste un requisito básico para el acceso no discriminatorio al mercado liberalizado de las telecomunicaciones. El actual marco regulador exige a los Estados miembros garantizar la disponibilidad de suficientes números para que la competencia pueda desarrollarse, y son las ANR, más que el operador histórico, las que deben gestionar el plan nacional de numeración. La Comisión cree que es preciso reforzar estas obligaciones en el sentido de :

- Confirmar el derecho de las ANR de retirar el uso de la atribución de números cuando ello contribuya claramente a dar mayor eficiencia al recurso de los números
- impulsar la coordinación de las ANR en temas de interés europeo, vgr. el déficit potencial de códigos de operador de red móvil dentro de la identidad del abonado móvil internacional (IMSI), a la luz del advenimiento de servicios paneuropeos y de operadores de redes virtuales móviles⁷⁵
- exigir la supervisión de las ANR sobre la atribución de los códigos de punto⁷⁶ en el sistema de señalización n° 7 a escala nacional a fin de facilitar la prestación de servicios transfronterizos, y de los códigos de acceso en las redes corporativas que utilicen los recursos públicos. En varios Estados miembros, el control de algunos de estos recursos sigue estando en manos del operador histórico.

4.6.5. Posición de la Comisión

La Comisión propone lo siguiente:

- No adoptar medidas reguladoras por el momento en relación con los números y las direcciones Internet, pero realizar el seguimiento de cerca de la situación.
- Potenciar el diálogo entre las entidades que se ocupan a escala comunitaria y nacional de los aspectos relacionados con la numeración y los nombres y direcciones y asegurar la coordinación de las posiciones europeas en las organizaciones internacionales.
- Extender la conservación del número a los usuarios móviles, pero por el momento no exigir la conservación del número entre las redes fijas y móviles.
- Considerar la conveniencia de ordenar la interoperabilidad de las bases de datos nacionales de redes inteligentes (RI) a fin de facilitar la prestación de servicios paneuropeos.
- Reforzar el marco actual en relación con la atribución de números a) confirmando el derecho de las ANR de retirar su uso cuando ello contribuya claramente a dar mayor eficiencia al recurso de los números; b) impulsando la coordinación de las ANR en temas de interés europeo y c) exigiendo la supervisión de las ANR sobre la atribución de los códigos de punto en el sistema de señalización n° 7 y de los códigos de acceso en las redes corporativas.

4.7. Temas específicos de competencia

El mercado de las comunicaciones sigue estando dominado por los operadores históricos verticalmente integrados, que mantienen una extraordinaria cuota de mercado en su mercados nacionales y que tratan de apoyarse en tal poder para crear mercados relacionados. No obstante, los mercados específicos en el sector de las comunicaciones están conociendo unos niveles de competencia cada vez mayores (es el caso del mercado móvil), y los nuevos operadores van haciéndose con parte de dicha cuota de los operadores históricos en todos los segmentos del mercado, aunque en unos más que en otros. La tarea que compete a la Comisión, las autoridades nacionales de la competencia y las ANR es garantizar que continúe la tendencia hacia la competencia efectiva.

Las normas específicas del sector, en combinación con la aplicación de las normas que regulan la competencia, facilitan la entrada en el mercado cuando los operadores históricos siguen detentando posiciones de fuerza y controlan el acceso a la mayoría de los abonados, y sirven para garantizar la competencia efectiva de los nuevos operadores. Y ello, con el fin de crear un régimen regulador que pueda ir derogándose a medida que se refuerza la competencia, con el objetivo último de controlar el poder del mercado a través de la aplicación de la legislación comunitaria en materia de competencia.

El aspecto decisivo es, por tanto, encontrar el equilibrio adecuado entre una regulación específica del sector y las normas que regulan la competencia. En particular, tal y como se mencionó en el punto 4.7.2, convendría que la regulación específica del sector recurra más frecuentemente a conceptos propios del Derecho de la competencia como el de posición dominante del artículo 82 del Tratado.

4.7.1. *Instalaciones esenciales*

El mercado de las comunicaciones es un sector conectado en red, y aunque cada vez se caracteriza más por la competencia, los operadores históricos tienden a controlar las infraestructuras. El acceso a las mismas por parte de los nuevos operadores es desde conveniente y en algunos casos hasta esencial.

La doctrina sobre las instalaciones esenciales⁷⁷ se refiere a la situación en la que una empresa detenta una posición dominante en la provisión de instalaciones que son esenciales para que otras empresas puedan proveer bienes o servicios y en la que tales instalaciones no pueden ser reproducidas de forma económicamente eficiente. Mientras que en la mayoría de los Estados miembros existen infraestructuras alternativas que están ofreciendo competencia para el bucle local del operador histórico, cuando faltan tales infraestructuras alternativas, el bucle local del operador histórico puede considerarse igualmente una facilidad esencial. A la inversa, si el coste que supone para los clientes pasarse a los descodificadores de TV digital no resulta prohibitivo, estos no deben en principio considerarse una instalación esencial.

El concepto de las facilidades esenciales ha resultado útil a la hora de valorar el acceso a las instalaciones de una empresa en posición dominante. En el futuro, en la red de acceso local, puede darse el caso de que ni una sola empresa detente una posición dominante, pero siga habiendo insuficiente competencia porque solamente un número reducido de operadores tendrá redes de acceso a los clientes. En estas circunstancias, el concepto de peso significativo en el mercado seguirá siendo válido para abordar el tema del acceso; las condiciones a tener en cuenta al determinar si una empresa tiene o no un peso significativo en el mercado incluye su 'control sobre los medios de acceso a los usuarios finales'.⁷⁸ (v. punto 4.7.2.)

Con el paso del tiempo, podría reducirse la extensión de cualquier obligación en materia reguladora en función de la extensión en la que la instalación considerada esencial podría ser reproducida de forma económicamente eficiente.

4.7.2. Posición dominante y peso significativo en el mercado

En las fases precoces de la competencia, el acceso de los nuevos operadores a la red del operador histórico constituye un requisito previo fundamental para la competencia sostenible, y el concepto del peso significativo en el mercado (SMP) se utiliza generalmente para activar la aplicación de obligaciones específicas. Los operadores con una cuota superior al 25% en mercados específicos (es decir, telefonía fija, telefonía móvil y líneas arrendadas) son considerados operadores SMP, aunque las ANR tienen la potestad de tomar en consideración otros factores y desviarse de esta simple cuota⁷⁹.

Los estudios encargados por la Comisión, basados en la experiencia reunida con el régimen actual, apuntan que una forma mejor de activar la aplicación de determinadas obligaciones *ex ante* sería aplicar el concepto propio del Derecho de la competencia de la 'posición dominante'. Una medida complementaria sería suprimir de las directivas particulares la definición del mercado en cuestión en el que se valora el peso en el mismo, a fin de garantizar la independencia tecnológica del marco regulador. En principio, la Comisión propugna recurrir al concepto de la posición dominante en mercados específicos, aplicándolo de forma coherente a la práctica habitual en el Derecho de la competencia para activar la aplicación de obligaciones severas *ex ante* (vgr. obligaciones de proveer servicios de interconexión desglosados y orientados al coste; obligaciones relativas a la no discriminación), respetando al mismo tiempo la necesidad de mantener el umbral actual del peso significativo en el mercado para otras obligaciones (vgr. obligaciones de negociar el acceso, asunto tratado en el punto 4.2.1; obligaciones de transparencia). Los factores a tener en cuenta por las ANR al evaluar el peso significativo en el mercado serán adaptados para incluir la capacidad de una organización de desempeñar una función supervisora que controle el acceso a los servicios.

La propuesta es que las ANR elaboren la lista de organizaciones que detentan una posición dominante o un peso significativo en el mercado a los efectos de aplicar las obligaciones *ex ante* en su respectiva legislación específica. La definición de los mercados en cuestión y de la posición de los operadores en tales mercados será efectuada por las ANR periódicamente, tal vez una vez al año, utilizando metodologías similares a las utilizadas en el Derecho de la competencia. Tal evaluación por parte de las ANR deberá tener lugar en estrecha coordinación con la autoridad nacional en materia de competencia. Será necesario fijar directrices a escala comunitaria para facilitar la aplicación correcta de los principios del Derecho de la competencia y para evitar la proliferación de definiciones divergentes en cada Estado miembro que tendrían una incidencia negativa en el mercado interior. La lista de organizaciones con posición dominante elaborada por las ANR tendría el objetivo específico de servir de base para aplicar legislación *ex ante* y no sería exhaustiva; es probable que, si se aplican los criterios propios del Derecho de la competencia, se concluiría que otros operadores también detentan una posición dominante en determinados mercados.

Es fundamental que las ANR se coordinen a la hora de aplicar las obligaciones derivadas de la posición dominante y del peso significativo en el mercado, coordinación que podría alcanzarse a través de los mecanismos institucionales que se proponen en el punto 4.8.

La utilización de estos dos criterios supone para las ANR un medio para aplicar la regulación menos burocrática posible a los operadores, y proporcional al nivel de competencia en los mercados específicos.

Una consecuencia de estos cambios propuestos para los operadores móviles que se considera tienen un peso significativo en el mercado móvil es que en el futuro dejarían de tener obligaciones de no discriminación (siempre que no detenten una posición dominante). Tendrían en cambio nuevas obligaciones de negociar con los operadores que soliciten acceso a sus redes, con la posibilidad de intervención reguladora según se describe en el punto 4.2.1.

4.7.3. Posición de la Comisión

La Comisión propone lo siguiente:

- Recurrir al concepto de la posición dominante habitual en el Derecho de la competencia para activar más adecuadamente la aplicación de determinadas obligaciones específicas del sector, en particular la orientación a los costes y la no discriminación, manteniendo el listón más bajo del peso significativo en el mercado para otras obligaciones, como las obligaciones de negociar el acceso o la transparencia.

4.8. Aspectos institucionales

En el punto 2.5 se concluye que, según lo estudios sobre el valor añadido que podría tener la creación de una autoridad reguladora europea, mejorar los mecanismos institucionales existente a escala comunitaria sería más eficaz que la creación de dicha entidad.

No obstante, se reconoce que el modelo regulador esbozado en la presente Comunicación, que implica reforzar la delegación de facultades decisorias en las ANR, requiere el contrapeso de reforzar la coordinación de las decisiones de las ANR y de las posiciones a escala comunitaria. Semejante coordinación debería descansar en primera instancia en el consenso entre las entidades reguladoras europeas, proceso en el que todas las partes interesadas pueden hacer valer sus opiniones. Sin embargo, a fin de cuentas tal formación de consenso tendrá eficacia solamente si está afianzado por la posibilidad de dar fuerza legal a las decisiones.

Los procedimientos en vigor de cooperación con la CEPT/ECTRA no han funcionado satisfactoriamente. Casi sin excepción, los resultados que cabía esperar de dicha cooperación no se han materializado (el caso más ilustrativo ha sido la imposibilidad de acordar un procedimiento de "ventanilla única" en materia de concesión de licencias). Ello no hace sino abundar en la conclusión de que es preciso establecer nuevos mecanismos institucionales.

4.8.1. Los nuevos mecanismos institucionales que se proponen

Por consiguiente, la Comisión propone crear, sobre la base de los mecanismos institucionales ya existentes en la Comunidad (por ejemplo en el área de la protección de datos⁸⁰), un mecanismo eficaz articulado en torno a dos foros: un comité oficial, integrado por la Comisión y los Estados miembros, que funcione con arreglo a los nuevos procedimientos comitológicos acordados por el PE, el Consejo y la Comisión⁸¹ – llamado Comité de las Comunicaciones (COCOM) – y un Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones (HLCG), compuesto de las autoridades nacionales de reglamentación y la Comisión.

El Comité de las Comunicaciones (COCOM) sustituiría a los comités existentes (el Comité ONP, el Comité sobre licencias). Tendría función consultiva pero también

reguladora,⁸² a definir en las directivas pertinentes, y estaría facultado para tratar todos los temas cubiertos por el nuevo marco regulador, como son la concesión de licencias, el espectro radioeléctrico, el acceso y la interconexión.

En su capacidad consultiva, este comité emitiría dictámenes dirigidos a los servicios de la Comisión sobre los proyectos de medidas de naturaleza no vinculante relacionadas con las infraestructuras de comunicaciones y los servicios asociados. Serían medidas propuestas por ejemplo por los servicios de la Comisión a petición del Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones o del Grupo de expertos sobre política del espectro radioeléctrico. Como ejemplos de tales medidas pueden citarse las recomendaciones de la Comisión (vgr. sobre determinadas clases de acceso o interconexión), mandatos a la CEPT en áreas como la atribución de espectro radioeléctrico para servicios de comunicaciones y mandatos al ETSI en relación con la elaboración de normas.

En su capacidad reguladora, este comité votaría sobre proyectos de medidas de naturaleza vinculante relacionadas con las infraestructuras de comunicaciones y los servicios asociados. Serían medidas propuestas por los servicios de la Comisión (a petición por ejemplo del Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones o del Grupo de expertos sobre política del espectro radioeléctrico). Como ejemplos de tales medidas pueden citarse las decisiones de la Comisión, vgr. para garantizar la aplicación armonizada de la legislación comunitaria en un área específica o para garantizar la plena aplicación en todos los Estados miembros de los resultados y productos entregados por la CEPT.

El **Grupo de alto nivel sobre las Comunicaciones (HLCG)** estaría integrado por la Comisión y las autoridades nacionales de reglamentación de los Estados miembros. Asumiría las funciones del actual Comité ad hoc de alto nivel de autoridades nacionales de reglamentación⁸³, aprovechando su experiencia. Se creará oficialmente mediante un acto legislativo comunitario, y las normas de funcionamiento se establecerán en la Directiva marco. El grupo podría estar presidido por la ANR de un Estado miembro, actuando la Comisión de secretaría.

El grupo cooperará estrechamente con órganos europeos de defensa de los consumidores como el Comité de los Consumidores, entidades de normalización como el ETSI, comités de diálogo social sectorial, mesas redondas industriales y representantes del sector como la Plataforma Europea de Telecomunicaciones (ETP), el Digital Video Broadcasting Group (DVB) etc. En otros casos, podría recurrirse a estas organizaciones para que desempeñen un papel activo en la elaboración de medidas complementarias, como códigos de buenas prácticas a someter a aprobación del grupo. También serviría de enlace con los grupos consultivos pertinentes dentro de las instituciones comunitarias. El grupo deberá presentar un informe anual de actividades al Parlamento Europeo y el Consejo, informe que será de dominio público.

El HLCG centrará su atención en asistir a la Comisión a la hora de optimizar la aplicación uniforme de las medidas nacionales adoptadas dentro del marco regulador que establezca la legislación comunitaria. Entre sus actividades podrían figurar:

- Adoptar posiciones consensuadas por las ANR sobre la aplicación concreta de la legislación comunitaria, con vistas a facilitar la prestación de servicios paneuropeos.
- Aprovechar su experiencia a la hora de elaborar directrices comunitarias sobre las obligaciones relativas a la interconexión y el acceso (v. punto 4.7.2).

- Aprobar códigos de buenas prácticas dirigidos a los Estados miembros sobre temas relacionados con la aplicación de la legislación comunitaria. Estos códigos podrían ser elaborados por el propio Grupo o por otras partes interesadas.
- Resolver controversias entre los consumidores y los operadores cuando estas tengan dimensión transfronteriza (sobre la base de los procedimientos ya establecidos a escala nacional y comunitaria para la coordinación de la actuación de las ANR)⁸⁴.
- Supervisar y dar publicidad a la actuación de las ANR de la Comunidad, en concreto en lo que respecta a las consultas nacionales sobre aspectos reguladores específicos y a las decisiones subsiguientes de las ANR.
- Examinar las cuestiones que le sean planteadas por los Estados miembros, las ANR, los operadores o los usuarios y, en su caso, proponer soluciones.
- Estudiar la conveniencia de adoptar medidas comunitarias (vgr. recomendaciones o decisiones) para abordar temas concretos.

En relación con el espectro radioeléctrico, la Comisión está estudiando la conveniencia de crear un nuevo órgano consultivo de escala comunitaria – el **Grupo de expertos sobre política del espectro radioeléctrico** - para tratar los aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico en todas las comunidades de usuarios del mismo, vgr. los sectores de las telecomunicaciones, la radiodifusión, el transporte, la I+D, etc. De este modo, se daría el impulso político necesario a la gestión del espectro por parte de la CEPT y de los Estados miembros, y se garantizaría la adecuada cooperación con organizaciones internacionales como la Conferencia Mundial de las Radiocomunicaciones (CMR) o la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), foros en los que se trata la atribución y uso del espectro radioeléctrico a escala mundial. Este nuevo órgano coexistiría con el propuesto Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones. Para más detalles sobre el funcionamiento de este órgano, véase la Comunicación sobre los resultados de la consulta en torno al Libro Verde sobre el espectro radioeléctrico.

Hacer cumplir correctamente la legislación comunitaria seguirá siendo responsabilidad de la Comisión, sin que ésta se vea afectada por los mecanismos propuestos.

4.8.2. Autoridades nacionales de reglamentación (ANR)

El papel de las ANR es crucial para el buen funcionamiento del marco regulador vigente. Es fundamental que cuenten con los recursos adecuados, sean auténticamente independientes y busquen activamente la apertura de sus mercados nacionales a la competencia y a la innovación. En el nuevo marco regulador, su función se verá acaso reforzada. Dado que la regulación comunitaria será de carácter más general que la actual, habrá que crear mecanismos para garantizar que las ANR aplican los principios establecidos en las directivas de un modo que quede salvaguardada la integridad del mercado interior.

La legislación comunitaria reconoce que las funciones de una autoridad nacional de reglamentación pueden ser ejercidas por más de un órgano, y en la mayoría de los Estados miembros son compartidas de hecho entre la entidad nacional independiente y el ministerio correspondiente, existiendo en algunos casos un órgano aparte para la gestión del espectro radioeléctrico.

La Comisión sigue albergando dudas sobre la eficacia de algunas de estas estructuras y reforzará las disposiciones legales vigentes con vistas a garantizar que:

- la entidad nacional independiente pueda desempeñar su función de supervisora del mercado libre de toda interferencia política, sin perjuicio de la responsabilidad de cada gobierno sobre su política nacional
- la delegación de responsabilidades de la ANR a otros órganos no conduzca a demoras ni a solapamientos a la hora de tomar decisiones
- mejore la cooperación efectiva entre las autoridades específicas del sector y las autoridades nacionales en materia de competencia cuando ambas se vean afectadas por aspectos relacionados con la infraestructura de comunicaciones y servicios asociados, y que las ANR garanticen la compatibilidad de sus decisiones con el Derecho comunitario de la competencia
- los procedimientos de toma de decisiones a escala nacional sean transparentes.

4.8.3. Posición de la Comisión

La Comisión reconoce la necesidad de ejercer una función reguladora clara a escala comunitaria que garantice al mismo tiempo que el marco sea realizado al nivel más próximo al mercado en cada Estado miembro. Por eso, la Comisión propone lo siguiente:

- Sustituir los dos comités actuales en el área de las telecomunicaciones por un nuevo Comité de las Comunicaciones que aproveche la experiencia de un nuevo Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones integrado por las ANR y la Comisión para contribuir a mejorar la coherencia en la aplicación del Derecho comunitario.
- Revisar las disposiciones legales vigentes con vistas a : a) reforzar la independencia de las ANR; b) garantizar que la repartición de responsabilidades entre las instituciones a nivel nacional no conduzca a retrasos y duplicaciones a la hora de tomar decisiones; c) mejorar la cooperación entre las autoridades específicas del sector y las autoridades nacionales en materia de competencia y d) exigir transparencia en los procedimientos de toma de decisiones a nivel nacional.

5. LISTA CONSOLIDADA DE POSICIONES COMUNES

Seguidamente figura una lista completa de las posiciones a que alude la Comunicación.

Licencias y autorizaciones

- Usar *autorizaciones generales* como base para la concesión de licencias a las redes y servicios de comunicaciones, reservando las *autorizaciones específicas* a la atribución del espectro radioeléctrico y de los números.
- Aplicar un marco integral y coherente a las infraestructuras de comunicaciones, incluidas las redes de radiodifusión, contemplando medidas transitorias cuando proceda.
- Restringir al máximo las condiciones que pueden imponerse a las autorizaciones; establecer procedimientos para consensuar categorías de autorizaciones a escala comunitaria.
- Garantizar que los cánones o derechos por las autorizaciones cubran sólo los costes administrativos justificados y pertinentes, y elaborar directrices comunitarias para impulsar las mejores prácticas y la transparencia.
- Continuar autorizando los servicios de comunicaciones que utilizanEl servicio Internet de modo equivalente a otros servicios de comunicaciones.

Acceso e interconexión

- Mantener las medidas comunitarias específicas que regulan el acceso y la interconexión, basándose en los principios establecidos en la Directiva 97/33/CE sobre interconexión y en la Directiva 95/47/CE sobre normas de señales de televisión.
- En cuanto al acceso a las infraestructuras de redes, dar a las ANR la responsabilidad de resolver los temas específicos como la reventa de servicios con arreglo a una serie de condiciones y criterios establecidos en la legislación comunitaria; exigir a los titulares de infraestructuras con un peso significativo en el mercado que negocien, según términos comerciales, las solicitudes de acceso; exigir a los titulares dominantes de infraestructuras que satisfagan las solicitudes razonables de acceso; mantener la posibilidad de la intervención de las ANR para el arreglo de controversias.
- En cuanto a la interconexión, mantener el requisito de la interconexión orientada a los costes contemplado en las directivas (legislación dura) pero interpretar este concepto mediante recomendaciones de la Comisión; mantener la recomendación de usar la metodología LRAIC para tarificar los servicios de terminación de la llamada de los operadores dominantes; reconocer que los servicios de originación, tránsito y terminación de la llamada posiblemente se desarrollen como mercados diferentes a los que habrá que aplicar normas diferentes.
- Elaborar, cuando así convenga, recomendaciones sobre acceso, en particular considerar a corto plazo la conveniencia de formular una recomendación a los Estados miembros sobre los aspectos técnicos y económicos del acceso desglosado al bucle local.
- Extender el marco de normalización actual para las telecomunicaciones para abarcar todas las infraestructuras de comunicaciones y servicios asociados, es decir, aplicar al máximo un enfoque voluntario a la normalización, aunque facilitando procedimientos para asegurar el acceso abierto y la interoperabilidad en el caso de que no prospere el enfoque voluntario.

- Proporcionar a los usuarios de telefonía móvil la selección del operador – no la preselección del operador, imponiendo ciertas obligaciones a los operadores móviles con peso significativo en el mercado (SMP).

Gestión del espectro radioeléctrico

- La tarificación administrativa y la subasta de espectro radioeléctrico puede ser un modo de garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico; no obstante, es preciso aclarar las condiciones de su aplicación y los sectores en los que debería o no aplicarse tal sistema a fin de preservar otros principios de interés general garantizando al mismo tiempo un acceso comparable a las frecuencias.
- Alentar al máximo a los Estados miembros a usar los ingresos generados por el cobro de cánones, las subastas y la tarificación del espectro radioeléctrico para mejorar la eficiencia del espectro radioeléctrico; considerar la conveniencia de asignar recursos a la redistribución del espectro radioeléctrico.
- Debe modificarse la actual Directiva sobre licencias para permitir – sin imponer – a los Estados miembros el comercio secundario con el espectro radioeléctrico como parte de un proceso para impulsar el uso eficiente mismo. La Comisión estudiará qué salvaguardias son necesarias en el interés comunitario.
- Proseguir el diálogo con los Estados miembros sobre los aspectos relacionados con la atribución y asignación, en particular para los servicios de comunicaciones paneuropeos, en el marco de los nuevos mecanismos institucionales diseñados para abordar los aspectos transsectoriales relacionados con el espectro radioeléctrico (v. Comunicación de la Comisión "Próximos pasos en la política del espectro radioeléctrico – resultados de la consulta pública sobre el Libro Verde").

Servicio universal

- Mantener en esta fase la definición y alcance actuales del servicio universal.
- No obstante, ya que se trata de un concepto dinámico y evolutivo, fijar criterios para su posible extensión en la legislación comunitaria, así como mecanismos de revisión periódica.
- Realizar el seguimiento de los planes de financiación y, en ese contexto, impulsar el desarrollo de mecanismos que hagan realidad el concepto de "o pagas o participas".
- Poner a punto principios de tarificación a escala comunitaria para asegurar la asequibilidad del servicio universal.

Intereses de usuarios y consumidores

- Actualizar y aclarar la Directiva sobre datos personales en el sector de las telecomunicaciones para adaptarla al progreso tecnológico y garantizar su adecuación en un mercado en convergencia.
- Mejorar el número europeo de llamada de urgencia (112) exigiendo que los servicios de urgencia dispongan de identificación de la línea llamante, teniendo en cuenta el aspecto de la intimidad relacionado con dicha identificación.
- Mantener y consolidar las obligaciones actuales en relación con la tramitación de denuncias y el arreglo de controversias y con la calidad del servicio; considerar la conveniencia de adoptar otras medidas.

- Mejorar la transparencia de la información, incluida la relacionada con las tarifas, para los consumidores (vgr. introduciendo el requisito de dar información de tarifas por llamada a todos los usuarios).
- Exigir a los proveedores que faciliten a los consumidores información sobre la calidad del servicio y mantener en reserva la facultad de las ANR de intervenir en asuntos relacionados con la calidad del servicio, cuando surjan problemas con servicios incluidos en la definición del servicio universal.
- Derogar la Directiva 92/44/CE sobre líneas arrendadas tan pronto como exista la adecuada posibilidad de elección de líneas arrendadas para todos los usuarios y los precios de las mismas sean competitivos.

Numeración y nombres y direcciones

- No adoptar medidas reguladoras por el momento en relación con los números y las direcciones Internet, pero realizar el seguimiento de cerca de la situación.
- Potenciar el diálogo entre las entidades que se ocupan a escala comunitaria y nacional de los aspectos relacionados con la numeración y los nombres y direcciones y asegurar la coordinación de las posiciones europeas en las organizaciones internacionales.
- Extender la conservación del número a los usuarios móviles, pero por el momento no exigir la conservación del número entre las redes fijas y móviles.
- Considerar la conveniencia de ordenar la interoperabilidad de las bases de datos nacionales de redes inteligentes (RI) a fin de facilitar la prestación de servicios paneuropeos.
- Reforzar el marco actual en relación con la atribución de números a) confirmando el derecho de las ANR de retirar su uso cuando ello contribuya claramente a dar mayor eficiencia al recurso de los números; b) impulsando la coordinación de las ANR en temas de interés europeo y c) exigiendo la supervisión de las ANR sobre la atribución de los códigos de punto en el sistema de señalización nº 7 y de los códigos de acceso en las redes corporativas.

Aspectos específicos relacionados con la competencia

- Recurrir al concepto de la posición dominante habitual en el Derecho de la competencia para activar más adecuadamente la aplicación de determinadas obligaciones específicas del sector, en particular la orientación a los costes y la no discriminación, manteniendo el listón más bajo del peso significativo en el mercado para otras obligaciones, como las obligaciones de negociar el acceso o la transparencia.

Mecanismos institucionales

- Sustituir los dos comités actuales en el área de las telecomunicaciones por un nuevo Comité de las Comunicaciones que aproveche la experiencia de un nuevo Grupo de alto nivel sobre las comunicaciones integrado por las ANR y la Comisión para contribuir a mejorar la coherencia en la aplicación del Derecho comunitario.
- Revisar las disposiciones legales vigentes con vistas a : a) reforzar la independencia de las ANR; b) garantizar que la repartición de responsabilidades entre las instituciones a nivel nacional no conduzca a retrasos y duplicaciones a la hora de tomar decisiones; c) mejorar la cooperación entre las autoridades específicas del sector y las autoridades nacionales en

materia de competencia y d) exigir transparencia en los procedimientos de toma de decisiones a nivel nacional.

ANEXO I - LISTA DE ESTUDIOS EN CURSO RELACIONADOS CON LA REVISIÓN DE 1999

TÍTULO	PRESTACIONES A ENTREGAR
Demanda de los consumidores de servicios de telecomunicaciones e implicaciones de la convergencia de las redes fijas y móviles para el marco regulador en un mercado liberalizado en la UE	Informe provisional y taller público: 30.6.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/fmc.pdf) Informe final: noviembre de 1999
Evaluación de la situación de la interconexión en las telecomunicaciones de la UE y necesidad de revisar la Directiva 97/33/CE sobre interconexión	Informe final: octubre de 1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/ICrev.pdf)
Calidad de los servicios de telefonía vocal y aspectos relacionados de protección del consumidor	Informe final: noviembre de 1999 (proyecto de directrices/recomendaciones en www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/QoS-RECOMfinal.pdf)
Evaluación de la situación de las líneas arrendadas en la UE y consecuencias para la adaptación de la Directiva sobre líneas arrendadas	Informe final: diciembre de 1999
Derechos de aterraje de cables submarinos en los Estados miembros y prácticas existentes para la provisión de capacidad de transmisión en las rutas internacionales (incluidos circuitos terrestres, cables submarinos y enlaces por satélite)	Informe final y taller: 15.9.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/subcables.pdf)
Estudio sobre el valor añadido que supondría y el nivel de apoyo que podría obtener una autoridad reguladora europea en el ámbito de las telecomunicaciones	Informe final y taller: 14.9.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/erastudy.pdf)
Estudio sobre la transparencia de tarifas en un entorno caracterizado por la coexistencia de numerosos operadores	Informe final y taller: 14.9.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/V2study.pdf)
Estudio sobre las categorías de autorizaciones	Segundo informe provisional y taller: 20 de septiembre de 1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Categ.PDF) Informe final: noviembre de 1999
Estudio sobre la información necesaria para la verificación	Segundo informe provisional y taller: 20 de septiembre de 1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/verif.PDF) Informe final: noviembre de 1999

Estudio sobre cánones exigibles por la concesión de licencias para servicios y redes de telecomunicaciones	Segundo informe provisional y taller: 20 de septiembre de 1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/fees.zip) Informe final: noviembre de 1999
Estudio sobre la reconsideración del alcance del servicio universal en el sector de las telecomunicaciones en la UE, en el contexto de la revisión de 1999	Informe final: octubre de 1999
Estudio detallado sobre tarifas y costes de los principales servicios de telecomunicaciones de la Unión Europea durante el período 1998-2000	Primer informe: abril de 1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/1jan98.pdf) Segundo informe: julio de 1999. (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/1jan99.pdf) Tercer informe: en 2000
Estudio sobre la asignación de costes en relación con la conservación del número y la selección/preselección del operador	Informe final: octubre de 1999
Estudio sobre el desarrollo de nuevos servicios de telecomunicaciones, en particular los que explotan Internet, y su impacto en el marco político y regulador de las telecomunicaciones de la Unión Europea	Informe final: octubre de 1999
Estudio sobre la elaboración de un modelo de costes adaptable desde la base para la interconexión y sobre precios de acceso en los países de la Unión Europea	Informe final: octubre de 1999
Encuesta sobre la situación de los servicios de telecomunicaciones (incluido el alcance del servicio universal) en las regiones de la UE	Informe final: diciembre de 1999

ANEXO II - LISTA DE ABREVIATURAS

ADSL	Bucle de abonado digital asimétrico
ANR	Autoridad nacional de reglamentación
API	Interfaz de programación de aplicaciones
ATM	Modo de transferencia asíncrono
BEUC	Oficina Europea de Uniones de Consumidores
CEPT	Conferencia Europea de Administraciones Postales y de Telecomunicaciones
CMR	Conferencia Mundial de las Radiocomunicaciones
DVB	Digital Video Broadcasting Group
ECTRA	Comité Europeo para Asuntos de Reglamentación de las Telecomunicaciones
ETNS	Espacio Europeo de Numeración Telefónica
ETO	Oficina Europea de Telecomunicaciones
ETP	Plataforma Europea de Telecomunicaciones
ETSI	Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
GEP	Guía electrónica de programas
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (entidad gestora de la atribución de nombres y números Internet)
IMSI	Identidad del abonado móvil internacional
IN	Red inteligente (RI)
IP	Protocolo Internet
IRG	Grupo de reguladores independientes
ISO	Organización Internacional de Normalización
ISPO	Oficina de promoción de la sociedad de la información
LRAIC	Costo incremental medio a largo plazo
MUX	Multiplexor
MVNO	Operador de red virtual móvil
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONP	Oferta de red abierta
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SAC	Servicio de acceso condicional
SMP	Operadores con peso significativo en el mercado
TVDT	Televisión digital terrestre
TVD	Televisión digital
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
XDSL	Descripción genérica para distintos sistemas de líneas de abonados digitales (v. también ADSL)

ANEXO III - GLOSARIO

Adaptador (<i>set-top box</i>)	Adaptador que permite a los aparatos de televisión que captan solamente señales analógicas (esto es, señales PAL) recibir también emisiones digitales (posiblemente en conexión con una antena parabólica externa etc.).
Banda ancha	Término aplicado a los sistemas de telecomunicaciones de alta velocidad, por ejemplo a los sistemas que pueden soportar simultáneamente formatos múltiples de información como servicios de voz, de datos de alta velocidad o de vídeo a la carta.
Banda estrecha	Término aplicado a las instalaciones de telecomunicaciones capaces de transmitir solamente voz, imágenes de fax, imágenes de vídeo de exploración lenta y datos a velocidades de kilobits. Las instalaciones de banda estrecha, a diferencia de las de banda ancha, no pueden transmitir imágenes de vídeo a todo color o animadas ni datos a velocidades de megabits.
Bucle de abonado digital asimétrico (<i>Asymmetric Digital Subscriber Line, ADSL</i>)	Una clase de bucle de abonado digital empleado para facilitar acceso a Internet de alta velocidad a través de la línea telefónica ordinaria (pares de cobre). El ADSL proporciona velocidades de hasta 8 Mbps en dirección al usuario y de hasta 1 Mbps de retorno, dependiendo de la longitud y condiciones del bucle.
Bucle local	La línea de abonado (esto es, los pares trenzados de cobre) entre el cuadro central de distribución (básicamente, la centralita telefónica local) y los equipos en las dependencias del usuario.
Código de operador de red móvil	Un código de 2 dígitos asignado a escala nacional dentro del IMSI (v. definición).
Código de punto	Los códigos de punto son utilizados en la tecnología llamada "sistema de señalización n° 7" para identificar nodos en una red conmutada.
Códigos de acceso para redes corporativas	Códigos empleados para encaminar llamadas entre redes públicas y privadas (corporativas).
Comité ad hoc de alto nivel de ANR	Grupo ad hoc creado en 1993 integrado por representantes de alto nivel de las ANR de los Estados miembros y de la Comisión. Creado en virtud de la Resolución 93/C213 de 22 de julio de 1993.
Comité de licencias	Comité con función consultiva y reguladora integrado por representantes de los Estados miembros y de la Comisión. Creado en virtud de la Directiva 97/13/CE sobre concesión de licencias.
Comité ONP	Comité con función consultiva y reguladora integrado por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión. Creado en virtud de la Directiva 90/387/CEE sobre la oferta de red abierta.
Consumidor	Toda persona física que utiliza un servicio de comunicaciones con fines distintos de su actividad comercial, empresarial o profesional
Coste histórico plenamente asignado	Procedimiento contable por el que todos los costes soportados en la realización de actividades se asignan entre dichas actividades. Los costes plenamente asignados incluyen una parte de los costes fijos que pueden ser comunes o repartirse entre servicios diferentes- por ejemplo, entre acceso y transmisión.
Costo incremental medio a largo plazo (LRAIC)	El coste adicional que produciría la prestación de un servicio en comparación con el coste que supondría la ausencia de tal servicio. Si se ignoran las economías de alcance con otros servicios, es un coste medio equivalente al soportado por un nuevo operador que accede al mercado. Dado que considera la capacidad una variable, es implícitamente un concepto a largo plazo.
Derechos de aterraje de cable submarino	Los derechos de aterraje de cables se refieren a las normas aplicables en un país al aterraje de un cable submarino.

Descodificador	Dispositivo destinado a transformar una señal codificada en una señal capaz de ser tratada en un equipo terminal típico (vgr. descodificador digital de televisión, también denominado adaptador).
Desistimiento	Acción por la que una ANR se abstiene de imponer nuevas obligaciones a los operadores del mercado, de conformidad con criterios predefinidos, siempre que se vayan alcanzando los objetivos buscados.
Digital Video Broadcasting Group (DVB)	Foro industrial que ha establecido las especificaciones del sistema utilizado actualmente para la difusión de la televisión digital y otros servicios digitales en la UE y en otros lugares y que ha sido adoptado como norma europea de telecomunicaciones.
Espacio Europeo de Numeración Telefónica (ETNS)	Espacio de numeración creado mediante un distintivo de país europeo paralelo a los espacios de numeración nacionales. La UIT ha atribuido de forma provisional el código de país '388' a la Unión Europea y decidirá la atribución definitiva en el año 2000. Los números pertenecientes al ETNS podrán utilizarse entonces en toda la Unión Europea. De este modo, podrá accederse a un servicio numerado en el ETNS mediante un único número paneuropeo desde cualquier punto de la Unión Europea.
Guía electrónica de programas (GEP)	Catálogo en tiempo real sobreimpreso en pantalla de contenidos actuales y próximos de los servicios de radiodifusión que ofrecerá un conjunto determinado de canales.
Identidad de abonado móvil internacional (IMSI)	La IMSI es una cadena de dígitos decimales (máximo 15 dígitos) que identifica de forma unívoca a un terminal móvil o a un abonado móvil a escala internacional. La IMSI es necesaria para que una red visitada pueda identificar un terminal móvil o un usuario móvil itinerante, vgr. a fin de solicitar a la red en que está dado de alta el abonado información sobre su abono y facturación.
Identificación de la línea llamante (ILE)	La identificación de la línea llamante es la transmisión del número de teléfono de la parte llamante a la parte llamada.
Información sobre servicios DVB-SI	En la radiodifusión multiplexada, la DVB-SI facilita información que identifica y describe los distintos servicios disponibles, para lectura mecánica, de modo que el receptor-descodificador integrado de TV digital puede agruparlos en las categorías apropiadas con información programada pertinente, para que el usuario pueda elegir una o más en cualquier momento.
Interfaz de programación de aplicaciones (<i>Application Program Interface</i> , API)	API es una interfaz de programación empleada para las comunicaciones entre programas o para dialogar entre capas de protocolos.
Localización del llamante	La localización de la parte llamante indica la ubicación geográfica de la parte que llama.
Modo de transferencia asíncrono (ATM)	Tecnología de transmisión en banda ancha que constituye la espina dorsal de la red mundial de telecomunicaciones. El ATM segmenta el flujo de información en pequeñas células de longitud fija de 53 octetos. Las células de cualquier clase de tráfico – voz, multimedia, datos o vídeo – pueden ser intercaladas con las demás. El ATM opera a velocidades de 25, 155 y 622 Mbps.
Multiplexación por división de ondas (WDM)	La multiplexación por división de ondas es la técnica de hacer pasar múltiples frecuencias (longitudes de onda o colores) de luz simultáneamente a través de una única fibra, incrementando de este modo la capacidad de la infraestructura de fibra instalada.
Multiplexor	Agrupación de servicios separados en un bloque único de flujo binario de datos.
Normas de obligación de redifusión (<i>must-carry rules</i>)	Disposiciones reguladoras que determinan los servicios de radiodifusión que deben formar parte de la oferta básica de una red particular de distribución.
Número geográfico	Es el número del plan nacional de numeración en el que una parte de su estructura digital tiene un significado geográfico, empleado para encaminar llamadas a la localización física del punto de terminación de la red del abonado al que ha sido asignado el número.

Número no geográfico	Número de los intervalos de numeración (nacionales) que no están identificados con una región geográfica, área urbana o población específicas. Un ejemplo de número no geográfico es un número gratuito válido en todo un país.
Oferta de red abierta (ONP)	La oferta de red abierta es un concepto definido en la Directiva marco 90/387/CEE y se refiere a la armonización de las condiciones para el acceso abierto y eficaz a las redes y a los servicios públicos de telecomunicaciones y al uso de los mismos.
Operador de red virtual móvil (MVNO)	El MVNO es un operador móvil que carece de licencia para usar espectro radioeléctrico pero que tiene acceso a la infraestructura de radio de uno o más operadores móviles y puede prestar servicios a clientes que utilicen esa misma infraestructura y su propia red.
Originación de la llamada	Servicio de interconexión prestado por un operador de red a otro para conectar las llamadas salientes del llamante, por ejemplo en un contexto de selección o preselección del operador, de modo que un nuevo operador pueda asumir la relación de cliente para casos concretos de llamadas salientes.
Portabilidad o conservación del número	La conservación del número es la posibilidad de transferir un número de teléfono de un operador a otro. De este modo, los clientes pueden conservar su número de teléfono si deciden cambiar de operador, lo cual suprime un importante obstáculo a la competencia.
Precio al por menor menos (<i>retail minus</i>)	Hace referencia al precio de venta al por menor menos un porcentaje que se supone fija el margen entre los precios al por mayor y al por menor.
Preselección del operador	Mecanismo por el que los clientes pueden seleccionar por adelantado (preseleccionar) un operador alternativo para la transmisión de todas las llamadas de un tipo determinado. Se pueden preseleccionar diferentes operadores para distintas categorías de llamadas, por ejemplo para llamadas locales, larga distancia, internacionales o de fijo a móvil. La selección del cliente está preprogramada por el operador de red local, de modo que el cliente no debe marcar un código especial cada vez que llama.
Receptor-descodificador integrado de TV digital	Conocido comúnmente como adaptador o descodificador digital. La parte interna del dispositivo es necesaria para permitir a los aparatos analógicos de televisión la recepción de la televisión digital y el acceso a otros servicios de difusión digital.
Red de acceso local	La red que conecta a los usuarios con la centralita (telefónica) local.
Red inteligente (RI)	Arquitectura de red telefónica en la que están separadas las funciones de conmutación y de servicios. Ello dota de una gran flexibilidad al diseño de redes telefónicas, pues permite añadir o modificar servicios sin tener que rediseñar todo el equipo de conmutación.
Selección del operador	Mecanismo por el que los clientes pueden seleccionar un operador (vgr. un operador de larga distancia o internacional) marcando un código breve cada vez que realizan una llamada (llamado también acceso indirecto).
Servicio de flujo binario de datos de alta velocidad	Servicio prestado por un operador histórico por el que un nuevo operador alquila una vía de acceso de alta velocidad al cliente. El operador histórico suministra y mantiene los sistemas de transmisión (vgr. módem ADSL en la centralita local) necesarios para facilitar la vía de acceso.
Servidumbre o derecho de paso	La servidumbre de paso se refiere al derecho a instalar infraestructura en terrenos propiedad de otros.
Sistema de señalización n° 7 (SS7)	El sistema de señalización n° 7 es un protocolo de señalización definido por la UIT para la señalización en el interior de una red y entre redes.
Terminación de la llamada	Servicio de interconexión prestado por un operador de red a otro para conectar las llamadas entrantes a la parte llamada. Es fundamental para permitir a cualquier llamante establecer llamadas con cualquier llamado en un entorno multirred.
Tránsito de llamada	Servicio de interconexión prestado frecuentemente en asociación con el término de llamada, para la transmisión de llamadas a través de una red.