



Bruselas, 11.9.2013
COM(2013) 634 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

relativa al mercado único de las telecomunicaciones

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

relativa al mercado único de las telecomunicaciones

1. CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO

Conseguir avances significativos hacia un mercado único europeo de las telecomunicaciones resulta esencial para los intereses estratégicos de Europa y su progreso económico, para el propio sector de las telecomunicaciones y para los ciudadanos que se sienten frustrados por no tener un acceso pleno y equitativo a servicios de telecomunicaciones como Internet y los servicios móviles.

La importancia de un acceso rápido y fiable a Internet se incrementará con la prevalencia de la computación en nube. Esto exige disponer de redes de alta calidad, que solo puede ofrecer un sector de las telecomunicaciones saneado, por lo que reviste un interés estratégico para Europa.

Del mismo modo, el interés estratégico de Europa queda atendido si esta dispone de capacidad propia para garantizar unos servicios de computación en nube a los ciudadanos y conserva una capacidad de producción de equipos de telecomunicaciones significativa. Ambos aspectos dependen de un sector de las telecomunicaciones dinámico, dispuesto a invertir en redes de acceso fijas de alta velocidad y móviles 4G.

La inmensa mayoría de los ciudadanos, las empresas, las administraciones públicas y los emprendedores dependen cada vez más de la conectividad de las telecomunicaciones. Sin embargo, hoy en día, en Europa, se ven sujetos a una especie de una lotería en lo que respecta al acceso a estos servicios, a pesar de los 26 años de progresos en la reforma de los mercados nacionales de telecomunicaciones europeos y en la creación de las bases de un mercado único de las telecomunicaciones.

La propia economía de Internet representa una parte cada vez mayor del PIB, en tanto que la conectividad eficaz y las innovaciones de Internet resultan ahora esenciales para el crecimiento de la productividad en todos los sectores económicos, de la asistencia sanitaria a la energía y los servicios públicos. La mejora del sector de las telecomunicaciones, por tanto, es algo que no afecta solamente a este sector (que supone hasta el 9 % de la economía digital de Europa), sino que fundamenta el desarrollo sostenible de todos los sectores.

Un avance importante en el desarrollo del mercado único de las telecomunicaciones aportaría un muy necesario impulso a la economía, al contribuir a promover nuevas fuentes de crecimiento económico (como la economía de las aplicaciones, que ha generado 794 000 nuevos empleos —casi la mitad de desarrolladores de software— desde 2008), impulsar la innovación, crear puestos de trabajo nuevos y sostenibles y restablecer la competitividad de Europa.

Teniendo esto en cuenta, el Consejo Europeo de marzo de 2013 instó a la Comisión a presentar medidas concretas para instaurar el mercado único en las tecnologías de la información y las telecomunicaciones tan pronto como fuera posible. Mediante las actuales propuestas, la Comisión afronta ese compromiso.

El sector de las comunicaciones electrónicas opera a escala mundial, pues la web (y los servicios que comercian a través de ella) van más allá de las fronteras de la UE. Es importante contemplar las actuales iniciativas en el contexto de lo que ocurre en otros lugares, y que el suministro de comunicaciones electrónicas y servicios digitales reciba la debida atención en los acuerdos sectoriales o en las negociaciones sobre comercio e inversión con nuestros principales socios.

2. VEINTISÉIS AÑOS DE REFORMA DE LA REGLAMENTACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

En poco más de una generación, gracias al marco jurídico de la UE, se ha conseguido la liberalización del sector de las telecomunicaciones, que ha dejado de estar dominado por monopolios de servicio público estáticos y ganado en dinamismo y competitividad. A partir de los años ochenta, los sucesivos paquetes de medidas legislativas europeas han desagregado las redes, fomentado la competencia y las posibilidades de elección, limitado el coste de la itinerancia móvil, conferido a los consumidores nuevos e importantes derechos y alentado la aplicación convergente y coherente del marco común.

Además, la aplicación de la legislación de competencia de la UE ha contribuido a garantizar el funcionamiento competitivo de los mercados, aportando precios más bajos y mejor calidad de servicio a los consumidores de toda la UE.

Estos cambios en la legislación de la UE en materia de telecomunicaciones han intentado adaptarse a las transformaciones revolucionarias de las TIC: primero la telefonía móvil, y luego Internet. En la actualidad, el sector de las telecomunicaciones es la espina dorsal de los servicios y productos digitales que pueden estar detrás de todos los aspectos de nuestras vidas e impulsar la recuperación económica de Europa.

Los esfuerzos de la UE para promover un marco regulador sólido y respaldar la competencia han sustentado durante mucho tiempo los cambios en el sector. Con avances como las normas del GSM y del UMTS, la UE sembró el terreno para que Europa y sus industrias fueran líderes a nivel mundial. A lo largo del tiempo, la liberalización ha aportado a los ciudadanos y las empresas competencia, precios más equitativos y posibilidades reales de elección dentro de los mercados nacionales. A medida que los mercados se hacen más competitivos, europeos y mundiales, el marco regulador tiene que evolucionar también.

El marco regulador existente, presentado por la Comisión en 2007 y centrado en el refuerzo de la supervisión europea y la coherencia en la regulación de los mercados nacionales, ha servido bien sus objetivos. Sin embargo, más recientemente, fuera de las fronteras europeas, los potentes operadores de EE.UU., Japón y Corea del Sur han realizado enormes inversiones para proporcionar unas conexiones de banda ancha (fijas e inalámbricas) rápidas. En tal contexto mundial, es importante que Europa no se quede atrás. Asimismo, un clima económico y tecnológico cambiante y el impacto de la crisis económica y financiera han dado lugar a rápidos y acelerados cambios en el sector de las telecomunicaciones en el mundo, incluida una importante reestructuración. Y las nuevas exigencias y solicitudes de servicios basados en los datos están reforzando el imperativo del mercado único, ya que una posición fuerte del sector europeo de las TIC (especialmente las telecomunicaciones) y la cobertura de la banda ancha, en comparación con otros países, son de importancia clave para la competitividad de la economía europea. Esto se observa especialmente en este momento en que Europa está buscando nuevas formas de salir de la crisis.

El sector de las telecomunicaciones debe prosperar facilitando la prosperidad de la economía en su conjunto; es insostenible que trate de hacerlo frustrando las necesidades de conectividad de la economía en general, con modelos de negocio que viven de la escasez y no de la abundancia. Por tanto, hay que tomar ahora medidas decisivas que permitan una reestructuración del sector si se quiere evitar que se enfrente a un inevitable futuro declive. Cruzarse de brazos no es una opción.

3. OBSTÁCULOS AL MERCADO ÚNICO

La Comisión Europea está decidida a mantener y ampliar los beneficios de las telecomunicaciones para las empresas y los ciudadanos. Pero, pese a todos los progresos realizados hasta la fecha, el sector sigue enfrentándose a una serie de obstáculos, barreras y retos que, en conjunto, impiden cosechar plenamente los beneficios del mercado único. Un estudio reciente muestra que, si se completara el mercado interior de las comunicaciones electrónicas, el producto interior bruto (PIB) podría aumentar hasta en 110 000 millones EUR anualmente¹.

Globalmente, el sector de las telecomunicaciones sigue soportando la herencia de los antiguos monopolios nacionales, que operaban en gran medida dentro de los límites nacionales. Algunas grandes empresas de telecomunicaciones están presentes en varios Estados miembros, pero ninguna lo está en todos. En su mayor parte, los operadores de telefonía móvil tienen una implantación meramente nacional; muchos operadores fijos están todavía más confinados. Quienes operan en varios Estados miembros deben trabajar con arreglo a normas distintas y a requisitos y medidas en ocasiones divergentes de diferentes reguladores, y precisan de autorizaciones diferentes en cada Estado miembro. Además, a menudo los operadores activos en varios Estados miembros no se comportan como verdaderos operadores europeos, y parecen contentarse con desempeñar sus actividades por separado en cada Estado miembro. El mercado incluye más de un millar de operadores fijos y varios cientos de operadores móviles que, pese a pertenecer a menudo a grupos de mayor envergadura, operan sobre bases nacionales. Al mismo tiempo, el sector tiene un carácter cada vez más internacional y depende de la escala para ser rentable.

La ausencia de un mercado único se manifiesta también claramente en los precios. Por ejemplo, el coste de una llamada a otro país de la UE, o de utilizar un dispositivo móvil en otro país de la UE, suele ser mucho más elevado que en el caso nacional, debido a los cargos por itinerancia de voz y de datos y a las tarifas por llamada «internacional» (en el interior de la UE). Muchos ciudadanos consideran improcedentes estas tarifas, que también constituyen un obstáculo jurídico para el ejercicio de las libertades del mercado único.

Además, es probable que los consumidores se sientan más inclinados a aceptar ofertas de operadores establecidos en otros Estados miembros si saben que pueden basarse en el mismo conjunto de normas: por ejemplo, las normas sobre transparencia, las cláusulas contractuales, las medidas para facilitar el cambio de operador y las normas para impedir el bloqueo o el estrangulamiento de los servicios en línea, encuadradas entre las medidas destinadas a garantizar el acceso a la Internet abierta. Los esfuerzos nacionales dispersos para proteger los derechos de los consumidores pueden ser otra causa de fragmentación del mercado único.

Mientras tanto, las diferencias de calendario, las condiciones y los costes de los procedimientos de adquisición de espectro desalientan la inversión y dificultan el desarrollo

¹ Ecorys, TU Delft et al., *Steps Towards a Truly Internal Market for e-Communications*, 2013.

de las redes inalámbricas integradas entre países. Una disponibilidad de espectro más oportuna y fiable permitiría conexiones de banda ancha más generalizadas y asequibles en Europa, pero sigue a menudo presa de estructuras reguladoras de nivel nacional.

Y las reglamentaciones divergentes de las redes fijas a menudo implican un exceso de reglamentación, o incertidumbre e imprevisibilidad reglamentaria, dificultando la planificación de las inversiones en la nueva generación de redes rápidas de banda ancha.

Con una mayor armonización en el mercado único, los europeos se beneficiarían de una mayor cobertura de la banda ancha rápida, así como de nuevos servicios digitales más innovadores. Estas redes de telecomunicaciones rápidas también constituyen insumos esenciales para muchos otros sectores, públicos y privados. Un sector de las telecomunicaciones fuerte y dinámico resulta esencial para que Europa pueda explotar innovaciones tales como la computación en nube, las nuevas herramientas que utilizan ingentes cantidades de datos, los automóviles conectados, la fabricación inteligente, la Internet de los objetos, las ciudades inteligentes, una administración pública modernizada, la sanidad electrónica, la enseñanza en línea, etc. Las redes de alta velocidad podrían convertirse como tales en el fundamento de un ecosistema digital europeo dinámico.

En pocas palabras, el sector adolece de la fragmentación que comportan las fronteras nacionales; de una falta de coherencia y previsibilidad de la reglamentación en toda la Unión; de unos precios indebidamente elevados para servicios específicos; y de falta de inversión. La resolución de esos problemas es esencial para garantizar el empleo, la productividad y el crecimiento en Europa. Un mercado único de las telecomunicaciones competitivo contribuiría a resolver tales problemas.

4. HACIA UN MERCADO ÚNICO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Un verdadero mercado único de las telecomunicaciones es un mercado en el que:

- los consumidores pueden obtener servicios de cualquier operador de la UE, sin discriminación, con independencia de dónde estén establecidos;
- los operadores son capaces de ofrecer servicios competitivos fuera de su Estado miembro de origen, y a consumidores basados en el conjunto de la UE;
- las tarifas excesivas por las llamadas en el interior de la UE, o si se utiliza un móvil en otro país de la UE, han sido eliminadas.

Este es el objetivo final por cuya consecución hace tiempo que está trabajando la Comisión Europea, y del que deriva el marco regulador actual. Implica en última instancia la supresión gradual de las barreras nacionales a la competencia transfronteriza, incluidos los distintos reglamentos sectoriales nacionales, las diferentes legislaciones nacionales relativas a los contratos de telecomunicaciones del consumidor, y las diferentes condiciones nacionales para la atribución y asignación del espectro. Implica también un marco más coherente, estable, jurídicamente seguro, competitivo, con un mayor grado de armonización y más favorable a la inversión, que garantice más posibilidades de elección, una banda ancha más rápida y mejores servicios transfronterizos.

La Comisión mantiene su opinión de que un auténtico mercado único que responda a esta idea exigirá un regulador único de la UE responsable de interpretar y aplicar un marco jurídico

armonizado. También requeriría un sistema único para imponer medidas correctoras, y posiblemente una mayor armonización en la atribución y asignación de espectro.

Es evidente, sin embargo, que el proceso de creación de un mercado único de las telecomunicaciones –como en otros sectores– es un proceso gradual que depende tanto del comportamiento de los participantes en el mercado como de la intervención de los reguladores.

Las propuestas presentadas hoy representan un importante paso intermedio hacia ese objetivo final del mercado único totalmente integrado, al abordar algunas de las barreras cuya supresión puede contribuir a que este sector desempeñe plenamente su papel en la urgente búsqueda de crecimiento. El enfoque se basa en el actual marco de las telecomunicaciones y se centra en los problemas transfronterizos a que se enfrentan los operadores y los consumidores, así como en la eliminación de los obstáculos a la inversión. Este enfoque implica definir una serie de modificaciones concretas del marco actual, como pasos intermedios que conjuntamente creen un «punto de no retorno» que permita que el mercado evolucione hacia un mercado único paneuropeo.

En la práctica, esto supone:

- abordar algunas de las divergencias de interpretación entre los reguladores nacionales, incrementar la cooperación entre ellos y la continuidad en la gobernanza, y reforzar el papel de la Comisión;
- abordar los problemas con que tropiezan los consumidores en un mercado europeo fragmentado mediante la introducción de ciertas normas comunes para los consumidores; eliminar los cargos por las llamadas entrantes en itinerancia, así como los recargos injustificados por las llamadas dentro de la UE; incentivar las condiciones del mercado que puedan favorecer una rápida eliminación progresiva de todos los cargos por itinerancia en Europa; e introducir nuevas normas comunes de protección de los consumidores, en particular para proteger el acceso a la Internet abierta;
- ofrecer nuevas oportunidades de negocio al sector de las telecomunicaciones, de modo que sea menos complicado invertir en redes y prestar y garantizar servicios a través de las fronteras; y armonizar los «insumos» técnicos esenciales (por ejemplo, el espectro para las redes inalámbricas, el acceso a las redes para la banda ancha fija).
- Reforzar la dimensión europea del actual sistema de reguladores nacionales. La Comisión propone, como paso intermedio para reforzar el papel del Presidente del Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE), la creación de un puesto a tiempo completo por tres años que garantice una planificación más estratégica y una mayor continuidad.

Al final de las negociaciones sobre la revisión del marco regulador en 2009, la Comisión asumió el compromiso formal de intervenir en el ámbito del acceso a la Internet abierta. Desde entonces, y ciertamente desde que el marco fuera concebido inicialmente, la importancia del acceso a Internet se ha incrementado enormemente, hasta el punto de haberse convertido en un elemento clave de la actividad económica, social y cultural. Como tal, se ha convertido también en el servicio más fundamental y valioso prestado por los operadores de redes y los proveedores de servicios de Internet. Son cuatro las razones por las que es necesario actuar ahora en relación con el acceso a la Internet abierta. En primer lugar, en su forma actual, no existen garantías reales de acceso abierto a escala de la UE, y se cuenta con múltiples y evidentes indicios de que algunos servicios son bloqueados o «estrangulados» (degradados), lo que perjudica a los intereses de los consumidores y de los proveedores de

contenidos y aplicaciones, que corren el riesgo de verse bloqueados. En segundo, los operadores de telecomunicaciones y los proveedores de contenidos y aplicaciones están desarrollando «servicios especializados» cuyo valor social y económico depende de que la calidad esté garantizada —en el caso de la IPTV, aplicaciones de sanidad en línea tales como las imágenes médicas de alta resolución, la videoconferencia o las aplicaciones en la nube intensivas en datos y críticas para las empresas. Estas innovaciones ofrecen oportunidades para nuevas actividades económicas, pero exigen un marco regulador europeo que aporte unas condiciones claras para el desarrollo de estos servicios, en conjunción con un próspero ecosistema de Internet. En tercero, los reguladores nacionales no disponen actualmente de competencias suficientes, con arreglo al marco europeo de las telecomunicaciones, para intervenir y sancionar el bloqueo u otras prácticas de gestión del tráfico poco razonables, ni para mantener la vitalidad de la Internet abierta. En cuarto y último lugar, los responsables políticos nacionales están empezando a afrontar este problema mediante un amplio abanico de enfoques divergentes, lo que supone un nuevo riesgo de fragmentación dentro del mercado único y un nuevo reto para la gestión integrada de las redes. El proyecto de Reglamento trata de hacer frente a estos problemas de manera equilibrada y eficaz.

5. ABORDAR LA INVERSIÓN Y LA COMPETENCIA

La Recomendación sobre metodologías de costes y no discriminación constituye el segundo elemento de este paquete, que complementa la propuesta de Reglamento y está intrínsecamente ligada a él. Se centra más directamente en la inversión, así como en una mayor armonización de las metodologías de costes. El objetivo es que Europa refuerce sus inversiones en la banda ancha. Este objetivo es fundamental para mantener la competitividad a nivel mundial, pero la inversión se ve obstaculizada por la inseguridad jurídica y las divergencias entre las autoridades de reglamentación. Es posible lograr una reglamentación más coherente y previsible y un entorno normativo más estable mediante: 1) una mayor armonización de los cargos que los operadores históricos podrán cobrar por permitir a los demás el acceso a sus redes de cobre; y 2) la garantía de que los «demandantes de acceso» cuentan con un acceso a las redes realmente equivalente. Cuando se garanticen estas presiones competitivas y la no discriminación, los precios de los productos de «nueva generación» vendrán determinados por el mercado, en lugar de ser regulados; los precios de acceso a las redes de cobre permanecerían estables en términos generales y no abaratarían artificialmente los de las redes del futuro.

En la situación actual, la aplicación incoherente de las normas genera inseguridad jurídica para todos los operadores del mercado y obstáculos al mercado interior. La seguridad jurídica es especialmente importante si se tiene en cuenta que la inversión en las redes rápidas de banda ancha ha de soportar costes significativos, mientras que la demanda del producto final sigue siendo incierta.

Las aclaraciones ofrecidas en la Recomendación resultarán, por lo tanto, cruciales para suprimir la incertidumbre: habrá claridad sobre los precios cobrados por el acceso a la red tanto para los operadores históricos como para los demandantes de acceso.

6. HOJA DE RUTA HACIA LA REALIZACIÓN DEL MERCADO ÚNICO DE LAS TELECOMUNICACIONES A MEDIO PLAZO

Se espera que los efectos a medio plazo de la legislación propuesta sean más libertad y oportunidades para los participantes en el mercado y una tendencia hacia una mayor consolidación del sector. Cabe esperar que la intensificación de la competencia a medida que

Europa avanza hacia un verdadero mercado único de lugar, con el tiempo, a una reducción de la reglamentación sectorial basada en el análisis de mercados. Ciertamente, uno de los resultados de la consecución del mercado único debería ser una mayor tendencia a la competencia efectiva en los mercados pertinentes, permitiendo que la aplicación *ex post* de la legislación sobre competencia resulte progresivamente suficiente para garantizar el buen funcionamiento del mercado. Con el tiempo, a medida que emerge un verdadero mercado único de las comunicaciones electrónicas, tendrá que evolucionar también el ámbito geográfico de los mercados, a efectos tanto de la regulación sectorial basada en los principios de la competencia como de la aplicación de la propia legislación sobre competencia.

Como paso adicional, la Comisión trabajará en la revisión de la Recomendación sobre mercados pertinentes para garantizar que, al desarrollarse la competencia, se reduce de forma adecuada la carga reguladora *ex ante* impuesta a los operadores.

Se necesitarán otros pasos para completar el mercado único de las telecomunicaciones, en particular mediante una mayor coordinación de las medidas correctoras. A tal efecto, la Comisión adoptará las medidas necesarias a fin de preparar el terreno con vistas al próximo mandato de la Comisión, mediante la utilización de los instrumentos existentes que ofrece el marco regulador y también mediante la preparación de un análisis de las posibilidades de mejora de los mecanismos existentes para garantizar la coherencia reglamentaria. Este análisis, que comportará una amplia consulta pública a su debido tiempo, también debería examinar la utilidad de una única autoridad reguladora de las telecomunicaciones en la UE. El análisis podría también abordar la igualdad de condiciones entre las normas aplicables a los servicios en línea OTT («over-the-top») y a los servicios de telecomunicaciones y las nuevas cuestiones planteadas en torno a la convergencia entre los servicios y mercados de telecomunicaciones y audiovisual.

7. CONCLUSIÓN

La intención de la Comisión es que la UE disfrute de un sector de las telecomunicaciones dinámico y competitivo. Debería contar con una serie de operadores sólidos, activos en varios Estados miembros y también fuera de la UE, junto con un número más elevado de pequeños operadores, más las empresas locales: todos ellos ofrecerían una infraestructura o unos servicios punteros. Proporcionará la infraestructura y los servicios necesarios para una economía digital abierta y próspera, impulsando el crecimiento digital, el empleo y las oportunidades en Europa.

Con este conjunto de medidas, la Comisión reitera su compromiso con los objetivos relativos a la banda ancha de la Agenda Digital para Europa, que podrían ser alcanzados por una combinación de operadores (históricos y alternativos, fijos e inalámbricos), que ofrecieran una gama amplia y competitiva de posibilidades de elección de servicios y contenidos de alta calidad. Dicha cobertura de banda ancha es esencial para que los nuevos servicios en línea adquieran masa crítica: de las redes inteligentes y las ciudades inteligentes a la computación en nube universal o la Internet de los objetos. También situaría a Europa en la vanguardia digital, con una moderna infraestructura digital que permita a sus ciudadanos aprovechar plenamente el potencial de Internet y a sus empresas competir a escala mundial.

Habida cuenta de este contexto, la Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que examinen y adopten esta propuesta de Reglamento cuidadosamente focalizada como asunto de la más alta prioridad política.