

Ante el desarrollo reglamentario de la nueva LGTel

GRETEL 2004

La reciente entrada en vigor de la nueva Ley General de Telecomunicaciones (LGTel)¹ supone el primer hito del proceso de transposición del nuevo marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas al ordenamiento jurídico español. No obstante, su carácter de texto abierto y flexible² requiere una mayor concreción de los aspectos básicos en su pertinente desarrollo reglamentario.

El presente artículo aporta la visión del GRETEL señalando los aspectos que deben concentrar un mayor esfuerzo por parte de todos los colectivos involucrados en la implantación efectiva del nuevo marco³.

SOBRE LOS MERCADOS DE REFERENCIA

La gran novedad y verdadero instrumento regulador del nuevo marco reside en la definición y análisis de los mercados de referencia. Dada su importancia, el GRETEL considera que esta etapa debería haber concluido de forma sincronizada con la entrada en vigor de la nueva LGTel⁴.

A fecha de hoy, aún no hay un calendario público⁵ que refleje los distintos hitos de actuación previstos sobre los mercados de referencia y de la metodología que se vaya a utilizar en tales actuaciones. Resultaría cuanto menos paradójico que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) no hubiera concluido los análisis de los mercados en España cuando la Comisión Europea iniciase el proceso de revisión de la Recomendación⁶ que previamente los había identificado –previsto para junio de 2004–.

Otra cuestión importante que el GRETEL advierte, tanto en la propia Ley como en los proyectos de Reglamento, es el elevado grado de discrecionalidad que se otorga a la CMT en los apartados relacionados con los mercados de referencia, lo que podría ir en detrimento del objetivo de armonización regulatoria en el ámbito europeo si cada Autoridad Nacional de Regulación (ANR) no aplica criterios comunes en las metodologías a emplear.

Por último, en cuanto a los mercados emergentes, el GRETEL se muestra partidario de que no deberían ser sometidos a obligaciones *ex ante*. En este sentido, y sin perjuicio de que proceda una intervención por parte de las autoridades de competencia en determinados casos, las ANR deben disponer de los suficientes argumentos para justificar cualquier forma de intervención *ex ante* temprana en estos mercados,

considerando en particular que existe siempre la posibilidad de intervenir *ex post*, así como en la fase de evaluación periódica de los mercados relevantes. Nuevamente, el GRETEL advierte como principal problema la delimitación de un mercado nuevo o emergente.

SOBRE EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

El GRETEL confía en que la creación de una agencia específica para la gestión del espectro radioeléctrico (Agencia Estatal de Radiocomunicaciones) permita agilizar su gestión y hacer del mismo un recurso clave de cara a la innovación en nuevos servicios y aplicaciones. No obstante, la creación de este ente en ningún caso debería burocratizar aún más la administración de las telecomunicaciones, lo que iría en contra del espíritu simplificador de la regulación comunitaria.

Adicionalmente, el GRETEL considera que hubiese sido más oportuno la elaboración de una nueva Orden sobre el dominio público radioeléctrico, por contraposición a una modificación de la anterior⁷, con el objetivo de clarificar y resaltar la importancia de este recurso escaso como elemento facilitador de innovación en los próximos años.

Sobre cuestiones concretas del borrador, el GRETEL considera positivo el compromiso que adoptaría la administración para comprometerse en plazos de las resoluciones, que se aplicarían tanto para los procesos administrativos como técnicos asociados al otorgamiento de asignaciones de frecuencias. No obstante, no se aborda con el mismo espíritu la coordinación internacional en el uso del mismo.

¹ Ley 32/2003, de 3 de noviembre. BOE nº 264 4/11/2003.

² Una de las características significativas de la nueva Ley es su marcado carácter generalista, lo que aporta flexibilidad y continuidad a la misma, aunque puede contribuir también a generar incertidumbres regulatorias.

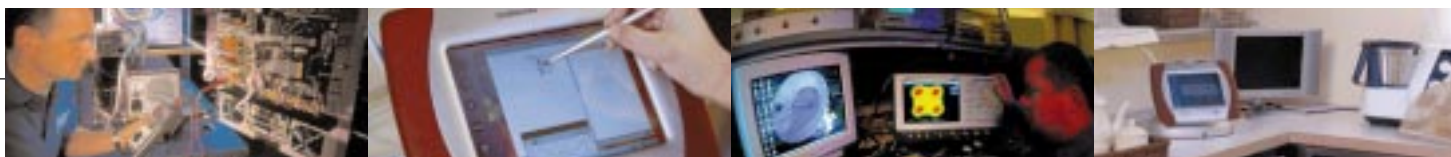
³ Para más información, véase *GRETEL 2002. Nuevo Diseño Europeo de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet*.

⁴ Desde marzo de 2002, se sabía que dicho trabajo debía ser realizado, y desde febrero de 2003 estaban determinados por la Comisión los mercados relevantes regulables *ex ante*.

⁵ El GRETEL entiende que esto demuestra una falta de transparencia en las actuaciones regulatorias lo cual debería subsanarse, tal y como se comenta en un epígrafe posterior.

⁶ Recomendación C(2003)497 de la Comisión de 11 de febrero de 2003.

⁷ Orden de 9 de marzo de 2000 por la que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico.



Asimismo, el GRETEL advierte una serie de carencias tanto en la nueva LGTel como en su propuesta de desarrollo reglamentario:

- Referencia a la Decisión sobre el espectro como guía armonizadora en la UE y a sus contenidos como elementos de referencia política⁸ para la gestión del espectro.
- Definición y regulación de procedimientos de consulta pública con los operadores, usuarios, fabricantes, etc.
- Detalle y procedimientos que se aplicarían para la publicación de información sobre utilización del espectro (asignaciones, usuarios, rendimiento de uso, etc.) y actualizaciones del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.
- Necesidad de enlace entre las políticas de I+D y la gestión del espectro radioeléctrico.

Por último, el GRETEL anima a que se concrete en la mayor brevedad posible el desarrollo reglamentario de las condiciones de cesión de los derechos de uso del espectro radioeléctrico (mercado secundario), teniendo en cuenta la necesidad de armonización en el ámbito europeo.

SOBRE EL SERVICIO UNIVERSAL

El proyecto de Reglamento introduce alteraciones mínimas con respecto a la regulación anterior, planteando nuevamente algunas de las incógnitas no despejadas en el pasado y que son en gran parte debidas a la discrecionalidad otorgada a la CMT:

- En cuanto al método de designación recogido existen ciertos aspectos que deberían aclararse, como las condiciones del posible proceso de licitación (definición del ámbito territorial elegido, período y condiciones de prestación del servicio). El procedimiento elaborado parece teóricamente válido *a priori* pero, en la práctica, resultará difícil de articular.
- En cuanto al cálculo del coste neto, la partida sobre la que ha existido un serio desacuerdo entre las estimaciones de Telefónica y las de la CMT ha sido, principalmente, la relacionada con la prestación del servicio en las zonas geográficas no rentables. Resulta necesario alcanzar una definición más clara de las áreas geográficas, manteniendo la coherencia con las áreas de competencia definidas en los posibles concursos y licencias.
- En cuanto a la financiación del servicio, el GRETEL critica el hecho de que no se haya seguido ni el espíritu ni la letra de la Directiva comunitaria en cuanto a las posibles alternativas de sistemas de financiación del SU, echando de menos la posibilidad de financiación pública o, al menos, mixta.
- Además, el GRETEL resalta la ampliación en dos años del plazo de prestación del SU por parte de Telefónica respecto al régimen de la LGTel'98 (donde la obligación finalizaba el 31/12/2005), sin estar claros los motivos de dicho cambio.

El objetivo deberá ser la consolidación de un entorno en el que se creen las condiciones que faciliten la inversión de los agentes, se reduzcan los conflictos en torno al concepto y aplicación del SU y se haga llegar a los usuarios de zonas

con carencias soluciones más operativas y avanzadas que las actuales.

SOBRE LA INTERCONEXIÓN Y EL ACCESO A REDES

El modelo de interconexión y acceso a redes es básico de cara a la implantación de un modelo de competencia deseable en infraestructuras y en servicios. En este sentido, el GRETEL aboga por la implantación de precios mayoristas que incentiven la inversión en nuevas redes y en innovación de las existentes.

Por otra parte, el GRETEL considera positivo y alineado con la regulación comunitaria la prioridad de intervenir *ex ante* sobre mercados mayoristas frente a los minoristas.

En resumen, el GRETEL entiende que el modelo de acceso e interconexión debería avanzar en el planteamiento de un modelo de competencia sostenible, tanto en redes como en servicios, en el que la necesidad de desarrollo y modernización de infraestructuras sea siempre un objetivo instrumental a tener en cuenta.

SOBRE LA TRANSPARENCIA DEL REGULADOR

Una cuestión especialmente relevante, derivada de la propia flexibilidad de la nueva regulación, es la necesaria transparencia a lo largo de todo el proceso regulatorio. Así, aunque debe ser un principio común de toda regulación eficiente, cobra especial importancia en el nuevo marco dada la discrecionalidad de la que disfrutaban las ANR, especialmente la CMT en lo referente a la definición y análisis de mercados.

Así, los principales comentarios del GRETEL al respecto son los siguientes:

- El aumento del número de ANR previsiblemente dificulte su coordinación, algo que debería evitarse.
- No existe en la nueva Ley ni en los proyectos de Reglamento una cláusula general de transparencia aplicable al funcionamiento y "conducta" del conjunto de ANR, aludiéndose a la misma de manera ocasional.
- Sería deseable una mayor proliferación del mecanismo de consultas públicas y mejor acceso a la información derivada de las mismas.

SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS

Los derechos de los usuarios, en general, se refuerzan en el nuevo marco. No obstante, el GRETEL destaca lo siguiente a tener en cuenta en el desarrollo reglamentario:

- Mejorar la transparencia informativa y la relación usuario-prestador de servicios (trámites/reclamaciones).
- Facilitar el cambio de proveedor de servicios de telecomunicaciones de forma ágil y sencilla.
- Mejorar y agilizar los procedimientos de resolución extrajudicial de conflictos.

⁸ Decisión N° 676/2002/CE sobre un marco regulador para política de espectro en la Unión Europea.