

1985/2005

Una vision de conjunto de veinte años de evolución de la regulación de las Telecomunicaciones en España

José Antonio Muñoz Ruiz

Subdirector General de Ordenación de las Telecomunicaciones

Veinte años ininterrumpidos asumiendo funciones y responsabilidades en la Administración del Estado respecto a la elaboración de la normativa aplicable al sector de las telecomunicaciones, parecen un espacio de tiempo suficiente para permitir una visión global de lo que ha sido la regulación de este sector con una perspectiva que permita dotar de significado el proceso normativo en España.

Este espacio de tiempo tiene además una importancia mayor que la del mero tiempo real transcurrido, si se toma en consideración que en dicho periodo se ha pasado de una práctica ausencia de regulación de este sector a una presumible sobregulación, que está exigiendo una labor de simplificación y codificación que permita tanto un conocimiento de lo realmente vigente de la regulación como una clara segregación de los sectores que, por evolución, han

ido desagregándose del tronco común de la regulación de las telecomunicaciones (Audiovisual y Sociedad de la Información).

Un análisis global del significado de la regulación elaborada en este periodo y sus características permite distinguir, al menos, dos periodos de tiempo claramente definidos, que a su vez pueden subdividirse en dos fases cada uno de ellos. Los periodos claramente diferenciados son los referidos a las legislaturas con Gobiernos del PSOE y los referidos a las legislaturas con Gobiernos del PP. Cada uno de estos periodos puede a su vez subdividirse en dos fases: una primera de impulso y elaboración de un marco normativo global del sector con una sobreabundancia de regulación colateral para delimitar ese marco y una segunda parte, en la que la actividad normativa decae, limitándose las actuaciones a la regulación de los “fleclos” pendientes de la fase ini-

cial o a atender a solucionar problemas concretos derivados de la regulación global de la fase anterior.

PRIMERA ETAPA

La primera fase del primer periodo se caracteriza por la reasunción por parte del Estado de las competencias normativas del sector, al amparo del artículo 149.1.21 de la Constitución, para elaborar un marco regulador global de las telecomunicaciones. Este periodo abarcaría desde 1985 hasta 1992 y supondría, por una parte, la elaboración de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 y la aprobación del Contrato del Estado con Telefónica de España que sustituyese al contrato aprobado por Decreto de 31 de octubre de 1946, que tenía carácter de “lex pacticia”, prevalecía sobre las restantes leyes del Estado y que en la doctrina del derecho admi-

“Los dos periodos analizados se caracterizarían por la introducción en el Estado español de la primera regulación global del sector de las telecomunicaciones, que había estado ausente de normativa desde el periodo de la Segunda República”

nistrativo se había estudiado durante un gran periodo de tiempo como ejemplo de cesión de soberanía del Estado.

A título de anécdota de este periodo merecen destacarse los problemas teóricos estudiados por la Administración acerca de cuál sería la actuación posible en el supuesto de que Telefónica de España (en aquel momento CTNE) se negase a formalizar el nuevo contrato que sustituyese al anterior, y, en consecuencia, no pudiesen cumplirse las previsiones de la disposición transitoria de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones que encomendaba la formalización de un nuevo contrato, y la posibilidad de tener que acudir a la declaración de inconstitucionalidad del contrato anterior. Este periodo mantiene básicamente el monopolio de los servicios portadores y finales, establece por primera vez la diferenciación de la regulación de los sectores de audiovisual y de las telecomunicaciones, define el espectro radioeléctrico como un bien de dominio público y establece los parámetros básicos de la tasa por ocupación de dicho dominio.

La segunda fase de este primer periodo, que abarca la fase final de los Gobiernos de la primera etapa del PSOE, se limita a extraer las consecuencias últimas de la normativa del marco general, si bien como consecuencia de las primeras Directivas de la Unión Europea de liberalización de las telecomunicaciones, se inicia el proceso liberalizador de este sector. Ya la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones había dado los primeros pasos liberalizadores (equipos y aparatos terminales, uso del espectro radioeléctrico, servicios de valor añadido), pero el núcleo central de las telecomunicaciones, los en aquellos mo-

mentos llamados servicios portadores y finales, continuaba su régimen de explotación en monopolio. Las modificaciones introducidas a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones en 1992, permitiendo el oligopolio de los servicios portadores y finales, que no llegó a hacerse realidad en este periodo, la Ley de Telecomunicaciones por Satélite y la Ley de telecomunicaciones por cable, así como el concurso adjudicando una segunda concesión de telefonía móvil a Airtel, suponen los primeros pasos de ruptura de dicho régimen monopolista.

Este periodo de Gobiernos del Partido Socialista concluye con el otorgamiento por parte de la Unión Europea de una moratoria al Reino de España para la liberalización de las telecomunicaciones hasta el año 2003. También se produjo el diseño de unas adjudicaciones de operadores de cable que no llegan a concluirse y que dentro de las previsiones del partido en el Gobierno en aquel momento, tendrían un plazo de tiempo hasta el fin de la moratoria para actuar en un mercado en oligopolio, y con los intentos de la puesta en funcionamiento de un segundo operador de red.

SEGUNDA ETAPA

La segunda etapa, de gobiernos del Partido Popular, supone como característica determinante de toda la normativa posterior, la renuncia a la moratoria para la liberalización en España hasta el 2003, y la aceptación de la plena competencia en telecomunicaciones a partir del 31 de diciembre de 1998. Este compromiso obliga a un replanteamiento global de la normativa de telecomunicaciones, con el consiguiente abandono del modelo de la Ley de Ordenación

de las Telecomunicaciones y la aprobación de la nueva Ley General de las Telecomunicaciones de 1998, que supone el abandono de la exigencia de concesión administrativa y el mantenimiento de derechos especiales o exclusivos de determinados operadores y la introducción de un nuevo modelo normativo caracterizado por la inscripción registral de los que quieran prestar servicios de telecomunicaciones, otorgándoseles, bien una licencia, bien una Autorización General.

Este modelo nuevo supone la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones como organismo encargado del control de la competencia en el mercado de carácter independiente y la elaboración de una colección de normas de desarrollo de la Ley que regulen los distintos aspectos derivados de una prestación de servicios en el mercado que con anterioridad no estaban tratados en las normas.

La segunda fase de este periodo de gobiernos del PP se carac- ➔



teriza por una cierta disminución de la actividad normativa, ya que las normas que se aprueban en la segunda legislatura son fundamentalmente algunas ya elaboradas y pendientes de tramitar de la legislatura anterior (equipos y aparatos, protección de la salud frente a emisiones radioeléctricas), o la atención de problemas puntuales derivados del proceso liberalizador. Este periodo se caracteriza además por una fase recesiva en los aspectos económicos de las telecomunicaciones, que obligan a reconsiderar cuestiones tales como la imposición de una tasa por reserva del dominio público radioeléctrico elevada para el UMTS, o la retirada de obligaciones de despliegue y de avales a los servicios de operadores de cable y de telefonía móvil de tercera generación. La actividad más importante de carácter normativo de este periodo es la Ley General de Telecomunicaciones del año 2003, que sustituye a la de 1998 para acomodar la normativa española al "Paquete Telecom 2002", pero esta Ley, a diferencia de la anterior, no supone un cambio de modelo,

sino la mera introducción de retoques puntuales.

CONCLUSIÓN

Puede concluirse que los dos periodos analizados se caracterizarían por la introducción en el Estado español de la primera regulación global del sector de las telecomunicaciones, que había estado ausente de normativa desde el periodo de la Segunda República, en la fase de gobiernos del Partido Socialista, con apuntes de un inicio de la liberalización para acomodarse a las ideas que se manejaban en la Unión Europea, aunque con ciertas reticencias a dicho proceso liberalizador y la introducción de la plena competencia en las telecomunicaciones, así como la elaboración de un nuevo marco jurídico acomodado a dicha característica con los gobiernos del PP.

Desde una perspectiva de la evolución sufrida en la regulación de las telecomunicaciones con vistas a las futuras actuaciones, se considera que la nueva fase que se inicia con los nuevos gobiernos del

PSOE, deberá caracterizarse por la conclusión del desarrollo reglamentario que acomode nuestra legislación al Paquete Telecom 2002, mediante la aprobación de dos Reglamentos fundamentales de desarrollo: el de Obligaciones de servicio público y el de dominio público radioeléctrico (este segundo Reglamento debería englobar normativa dispersa en materia de espectro para convertirse en una norma única en materia de espectro radioeléctrico). Asimismo este periodo debería caracterizarse por delimitar claramente los tres ordenamientos segregados de un tronco común: el de telecomunicaciones en sentido estricto, el de audiovisual y el de sociedad de la información, para dejar claramente definidos los ámbitos de aplicación de cada uno de ellos, así como delimitar las competencias entre la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Administración del Estado, estableciendo claramente la diferenciación entre las competencias en materia de mercados y las competencias en materias de servicio público y derecho de los ciudadanos.

Una vez concluido este proceso podría intentarse una nueva estructura de las normas reguladoras de las telecomunicaciones que permitiese englobar en una única norma el desarrollo reglamentario de la Ley General de Telecomunicaciones, simplificando la pluralidad de normas actualmente existentes de segundo nivel, para permitir una mayor seguridad y facilidad en el tratamiento del ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones. Esta actividad sería equivalente a la actividad codificadora que en el siglo XIX se efectuó respecto al derecho privado para este sector en la actualidad.

