

La Comisión Europea publica sus propuestas para la reforma del marco regulador de las comunicaciones electrónicas

Cumpliendo con la fecha avanzada, la Comisión Europea publicó el pasado martes 13 de noviembre un paquete de documentos normativos que contienen su propuesta de reforma del marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas. El contexto en que cabe encuadrar esta iniciativa de reforma fue analizado en el artículo "La Unión Europea inicia el proceso formal para la reforma del marco regulador de las comunicaciones electrónicas", publicado por el GRETEL en el número anterior de la revista BIT. El presente artículo pretende meramente examinar los cambios sugeridos por la Comisión con respecto al marco regulador actual (compuesto básicamente por el paquete de directivas aprobado en 2002) y después realizar un breve repaso de las reacciones que su publicación ha suscitado.

Se inicia ahora un complejo trámite legislativo que finalizará con la aprobación, modificación o rechazo de estas propuestas. Este procedimiento, conocido en la jerga comunitaria como "de codecisión" (artículo 251 del Tratado CE)², incluye varias rondas de "lectura" del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, pues son estas dos instituciones, y no la Comisión Europea, los colegisladores. La Comisión, pese a estar en contacto con los legisladores, es un órgano ejecutivo cuyas funciones legislativas se limitan al derecho de iniciativa. La duración del trámite dependerá del apoyo que reciban las propuestas. La Comisión ha afirmado que debería concluir imperativamente antes del fin de 2009. En caso de que finalmente se aprueben modificaciones normativas, se fijará el plazo en el que los estados miembros habrán de adaptar sus legislaciones nacionales al marco reformado.

Principios y objetivos básicos de la reforma

La reforma de 2007 pretende "adaptar el actual conjunto de normas a los desarrollos tecnológicos y de los mercados".

Con este fin, la Comisión ha presentado un conjunto de documentos. De entre ellos, los que producirán efectos jurídicos (caso de ser aprobados) son:

- Una propuesta de reglamento en que se establece la creación de la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas.
- Dos propuestas de directivas: la primera enmienda las actuales Directivas marco, de autorización y de acceso e interconexión, mientras que la segunda corrige tanto la Directiva sobre servicio universal y derechos de los usuarios como la Directiva sobre protección de datos.

- Una propuesta de recomendación, en la que se modifica la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante*.

Y sin trascendencia desde el punto de vista normativo, aunque sí desde el punto de vista político, se añaden a las anteriores:

- Dos comunicaciones: una que se realiza a modo de presentación de la reforma y otra dedicada al "dividendo digital".
- Una nota aclaratoria que acompaña a la recomendación sobre mercados antes citada.
- El correspondiente estudio de impacto.

La comunicación en que se sintetiza la posición de la Comisión es la mejor fuente para conocer cuáles son los principios que guían la reforma y los fines pretendidos. Los tres principios se presentan con una redacción propia de los

titulares de prensa. A su vez, de cada uno de estos *leitmotiv* cuelgan líneas más concretas que conforman la lista de objetivos de segundo nivel:

1. Mejor regulación para unas comunicaciones electrónicas con más competencia:
 - Significativa desregulación del sector.
 - Racionalización y simplificación de los procesos de revisión de los mercados.
 - Introducción de la separación funcional como método a disposición de las Autoridades Nacio-

- Mejora de las disposiciones en las áreas de la accesibilidad y, más en concreto, refuerzo de los derechos de los usuarios con discapacidades.
- Mejora de la seguridad de redes y servicios así como de la privacidad de los usuarios.

■ Principales reformas sugeridas con respecto al marco actual

Los tres principios y doce líneas antes presentados de forma sintética son la auténtica declaración de

nuevo artículo 7 de la Directiva marco da más poder a la Comisión para corregir las decisiones de las ANR. La Comisión ve también reforzado su papel coordinador para lograr una mayor consistencia en el mercado interior de las comunicaciones electrónicas; en esta tarea estaría asistida por la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas⁴.

- En la nueva redacción del artículo 15, la Comisión, de nuevo con la asistencia de la Autoridad Europea se encargará de analizar los mercados transnacionales.
- En lo que se refiere a las cuestiones de seguridad e integridad del mercado, también se otorga mayor poder a las ANR. Al mismo tiempo, la Autoridad Europea contribuiría a coordinar las acciones nacionales.

“La reforma de 2007 pretende adaptar el actual conjunto de normas a los desarrollos tecnológicos y de los mercados”

nales de Regulación (ANR) con que afrontar problemas irresolutos de competencia.

- “Orientación” de la Comisión en la aplicación en cada estado miembro del marco regulador.
- Simplificación del acceso para la utilización de espectro radioeléctrico.

2. Avance hacia el mercado único:
 - Fortalecimiento de los poderes y de la independencia de las ANR.
 - Establecimiento de una Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas.
 - Refuerzo de los poderes de la Comisión para intervenir en los procesos nacionales de evaluación de los mercados.
 - Mayor armonización en las cuestiones más técnicas de la regulación.

3. “Contacto” con los ciudadanos:
 - Mejora de la protección de los consumidores.

intenciones de la Comisión Europea. La propuesta de reforma puede analizarse desde una perspectiva diferente entrando en el detalle de cómo afectan los posibles cambios a cada una de las normas actualmente vigentes:

Así, las principales enmiendas planteadas por la Comisión a la Directiva Marco³ son las siguientes:

- El nuevo enfoque en la gestión del espectro asigna valor vinculante al principio de neutralidad tecnológica (Artículo 9.3) e introduce el principio de neutralidad de servicios (Artículo 9.4). Podría optarse por permitir la comercialización secundaria del espectro aunque afectando sólo a unas bandas específicas, comunes en toda Europa.
- Las ANR ven reforzados sus poderes para actuar en sus propios estados aunque, en el otro lado de la balanza, el que sería

En cuanto a la Directiva relativa a la autorización de servicios y redes⁵ deben destacarse las modificaciones siguientes:

- Se eliminan artículos que podrían impedir el desarrollo de los principios de neutralidad en el uso del espectro tal y como estarían redactados en la modificada Directiva marco. Se establece, además, un periodo de transición de cinco años antes de la completa implementación de la comercialización del espectro (Artículo 5.2). Además, se dota a la Comisión de la capacidad para acordar medidas de armonización en ciertas bandas de frecuencia para su comercialización en el ámbito europeo.
- Se crea un procedimiento destinado a las empresas que necesiten derechos de uso para ofrecer servicios en varios estados miembros. Estas medidas podrían afectar a los procesos nacionales de

asignación de espectro; la Comisión podría armonizarlos, o incluso coordinarlos, en toda la Unión.

Pasando a la Directiva de acceso⁶ el único cambio significativo, aunque muy significativo, es el de incluir la separación funcional en la lista de opciones a las que pueden recurrir las ANR en caso de que se hallen ante problemas serios en el desarrollo de la competencia. La imposición de la medida, no obstante, requeriría el previo visto bueno de la Comisión.

Con respecto a la Directiva sobre servicio universal y derechos de los usuarios⁷ no hay ningún cambio de fondo a la espera de lo que se decida en la siguiente revisión bianual que se ocupa específicamente del alcance que deba darse a la figura del servicio universal. Sí se proponen mejoras en cuestiones como la transparencia de la información que llega a los clientes, la simplificación de los procesos de cambio de operador o el control de la calidad de los servicios. También hay medidas dirigidas a los servicios de emergencia y otras destinadas a los usuarios con discapacidades.

De manera similar al caso de la Directiva de servicio universal, en la Directiva sobre intimidad y tratamiento de los datos personales⁸ no se introducen grandes novedades sino que simplemente se clarifican, actualizan o refuerzan algunas de las medidas ya en vigor.

Más interesante resulta la renovación de la Recomendación sobre mercados sujetos a regulación *ex ante*. La Comisión reduce significativamente su número que pasará de dieciocho a siete, estando centrada esta desregulación en el segmento minorista en donde se disciplina a priori un único mercado. La



lista propuesta en la nueva recomendación es:

1. El acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (único mercado minorista; combinación de los anteriores mercados 1 y 2).
2. El inicio de llamadas en la red telefónica pública a la que se accede desde una ubicación fija (antes mercado 8).
3. La terminación de llamadas en redes telefónicas públicas "indivi-

prestación de servicios tanto de banda ancha como de voz (antes mercado 11).

5. El acceso de banda ancha, incluido el acceso indirecto (antes mercado 12).
6. Los segmentos de terminación de las líneas alquiladas al por mayor (antes mercado 13).
7. La terminación de llamadas vocales en redes móviles "individuales" (antes mercado 16).

Hay que tener en cuenta que las

“Respecto a la Directiva sobre servicio universal y derechos de los usuarios se proponen mejoras en cuestiones como la transparencia de la información que llega a los clientes, la simplificación de los procesos de cambio de operador o el control de la calidad de los servicios”

- duales" (de un operador concreto) a las que se accede desde una ubicación fija (antes mercado 9).
4. El acceso desagregado al por mayor (incluido el acceso compartido) a los bucles y sub-bucles metálicos a efectos de la

decisiones pueden compararse a los actos administrativos del derecho interno, lo que significa que son publicadas directamente por la Comisión Europea sin intervención ni del Parlamento ni del Consejo. O, en otras palabras, que esta reforma

concreta, aunque forme parte del paquete total de cambios y como tal también pueda entrar en la negociación y verse alterada, se antoja mucho más segura.

Las comunicaciones, en cambio, no implican ninguna obligación jurídica. Lo que significa que el enfoque propuesto por la Comisión para el uso del dividendo digital tras el apagón analógico no pasa de la categoría de "sugerencia". Dicho esto, es, no obstante, interesante conocer qué es lo que la Comisión aconseja. Y su consejo es actuar coordinadamente de modo que en toda la Unión se utilice un plan común para el reparto del espectro radioeléctrico liberalizado. Plan que debería destinar una parte de este espectro a los servicios móviles multimedia, para así incentivar las inversiones en las nuevas infraestructuras de comunicación, y otra parte a los servicios inalámbricos de banda ancha que sirvan para cerrar la brecha de acceso actualmente existente en zonas rurales y remotas (en donde solamente el 72% de la UE, en media, tiene acceso de banda ancha). En realidad, la comunicación no utiliza expresiones tan contundentes como "debería destinarse" sino que se emplean diversas perífrasis y se habla, por ejemplo, de "oportunidad única" para "satisfacer la creciente demanda de servicios inalámbricos".

Impacto de las propuestas y posiciones de los distintos actores

El anuncio de la inclusión de la separación funcional en la lista de obligaciones que las ANR podrían imponer en casos de acusada falta de desarrollo de la competencia ha acaparado buena parte de la atención y, de los titulares que los medios de comunicación han extraído de entre-



vistas y notas de prensa. El siguiente "tema estrella" es la creación de la

Como era de esperar, no ha habido sorpresas hasta el momento y cada uno de los actores ha adoptado la postura que podía esperarse de su función o de su posición en el mercado.

Comenzando por la propia Comisión, el Presidente, José Manuel Durão Barroso, ha declarado que "se abren nuevas perspectivas a los operadores de telecomunicaciones, siempre que las instancias europeas colaboren para lograr una competencia efectiva y unas normas iguales para todos".

Viviane Reding, Comisaria para la Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, en quien se personifica (con mayor o menor razón) la responsabilidad de las decisiones clave, considera "imperativo" el cambio "si es que Europa quiere promover su crecimiento y aumentar el número de puestos de trabajo para sus ciuda-

"Las cuestiones del espectro y la reducción del número de mercados relevantes siguen en el orden de "popularidad". Son materias que continuarán acaparando el protagonismo en los debates que se produzcan hasta que se tome la decisión definitiva"

Autoridad Reguladora Europea. Las cuestiones del espectro y la reducción del número de mercados relevantes siguen en el orden de "popularidad" sin dejar ya casi espacio a otros puntos de la reforma propuesta. De hecho, son estas materias las que continuarán acaparando el protagonismo en los debates que se produzcan desde ahora hasta que se tome la decisión definitiva.

danos". Dentro del Colegio de Comisarios, sólo la Comisaria de Competencia, Neelie Kroes ha introducido alguna sombra al mostrar ciertos temores de que el futuro órgano regulador europeo pudiera invadir las atribuciones de su departamento. Parece ser, sin embargo, que las objeciones de la comisaria Kroes eran más profundas pues, según se había filtrado⁹, lideraba junto al comisario de

Industria, Günter Verheugen, la oposición interna que dentro de la Comisión rechazaba apostar por la separación funcional.

Siguiendo con el ámbito institucional, el ERG (Grupo de Reguladores Europeos) lamenta la autoridad reafirmada que se concede la Comisión para vetar decisiones nacionales y con el “rechazo de cualquier tipo de entidad burocrática” parece que tampoco acepta de buen grado la creación de la nueva Autoridad Europea¹⁰.

En el lado de los operadores, los ex-monopolistas y resto de “pesos pesados” rechazan frontalmente, como no podía ser de otra manera, cualquier posibilidad de separación funcional mientras que los nuevos entrantes aplauden la propuesta.

Para Michael Bartholomew, el Director de ETNO¹¹, la federación que agrupa a los operadores “con red”, una hipotética separación funcional daría como resultado “un mayor coste del acceso y una menor inversión en redes alternativas, reduciendo de ese modo a largo plazo la competencia y limitando la elección del consumidor”¹². Por el contrario, las medidas tendientes a simplificar el acceso al espectro son bienvenidas.

En el otro extremo, se hallan las opiniones de ECTA¹³, asociación formada por los operadores alternativos, que en su comunicado de prensa afirma que el presentado el 13 de noviembre es “el mejor paquete de medidas para hacer avanzar el futuro de la banda ancha en Europa”¹⁴.

La organización de consumidores europeos, BEUC¹⁵, es quien lógicamente más se ha preocupa-

do de aquellas medidas que afectan muy directamente a los usuarios de redes y servicios. En su valoración, BEUC adopta una posición intermedia encontrando pros y contras en las propuestas de la Comisión¹⁶. De un lado, respalda la idea de una Autoridad europea para coordinar las acciones de las ANR de cada Estado miembro y acoge con agrado la decisión de la Comisión de reforzar el papel de las agencias nacionales puesto que los “consumidores necesitan reguladores fuertes e independientes”. En el otro, se muestra preocupada por la reducción de los mercados relevantes (especialmente por su posible incidencia en los países que no cuenten con un regulador fuerte) y critica puntos concretos como la no introducción de medidas más severas para limitar el correo basura.

Estas primeras reacciones delinean con claridad cuál será el campo de batalla en que se desarrollarán los debates subsiguientes. A las cuestiones meramente circunscritas al sector, hay que sumar otras de más calado político. Nos referimos, por ejemplo, a las reticencias que el Parlamento Europeo suele mostrar para conferir poderes reforzados a la Comisión ya sea en este o en cualquier campo. De hecho, algunos miembros del Parlamento Europeo ya han remarcado en declaraciones realizadas a título personal su inquietud ante el fortalecimiento de la posición de la Comisión.

Precisamente ahora corresponde al Parlamento mover ficha en esta partida que supone el procedimiento de codecisión y que, salvo sorpresa mayúscula, se desarrollará durante como mínimo un año. Que el resultado final sea el mejor para Europa. ♦

Referencias

- ¹ Este conjunto de propuestas puede consultarse (exclusivamente en inglés) en: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/proposals/index_en.htm
- ² Con ser de complicada ejecución, el procedimiento de codecisión garantiza el equilibrio entre los diferentes poderes comunitarios. Se pretende que en el futuro se extienda a aquellas materias que ahora mantienen procesos de aprobación diferentes y se convierta así en el procedimiento legislativo ordinario. Un esquema del procedimiento (¡con nada menos que treinta cajas en el diagrama de flujos!) se encuentra en http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_fr.htm
- ³ Directiva 2002/21/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.
- ⁴ A la que, como se ha dicho, se dedica una propuesta de reglamento en que se detalla su posible composición y funciones. Esta nueva entidad reguladora permitiría que la reglamentación referida a determinados servicios de comunicación (tales como el acceso a la banda ancha, la itinerancia de datos, los servicios transfronterizos a las empresas) se ajuste de forma coherente en los veintisiete estados miembros. Además, la Autoridad Europea trataría los “asuntos europeos” de regulación con mayor rapidez aunque “preservando el sistema descentralizado de regulación” por lo que, más que sustituir, apoyaría a los reguladores nacionales.
- ⁵ Directiva 2002/20/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de servicios y redes de comunicaciones electrónicas.
- ⁶ Directiva 2002/19/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a su interconexión.
- ⁷ Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.
- ⁸ Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas.
- ⁹ Véase <http://www.euractiv.com/en/infosociety/commission-split-telecoms-unbundling/article-167078>
- ¹⁰ Véase http://investing.reuters.co.uk/news/article/investing.aspx?type=allBreakingNews&storyID=2007-11-12T123704Z_01_L12596181_RTRIDST_0_EU-TELECOMS-REGULATOR.XML
- ¹¹ *European Telecommunications Network Operators' Association*
- ¹² Véase <http://www.etno.be/Default.aspx?tabid=1972>
- ¹³ *European Competitive Telecommunications Association*
- ¹⁴ Véase http://www.ectportal.com/en/upload/File/Press%20Releases/2007/ECTA_Comments_on_the_EC_proposals_re%20the_new_telecoms_Framework.pdf
- ¹⁵ *Bureau Européen des Unions de Consommateurs*
- ¹⁶ *Telecoms: The “pros and cons” of the new Commission proposals*. Véase: <http://docshare.beuc.org/Common/GetFile.asp?ID=24315&mfd=off&Lagoname=Guesten>