

Telecomunicaciones: Gestión privada y control público

♦ Antonio Alabau Muñoz

"Se ha empezado a hablar de la creación de un nuevo Organismo europeo que se ocupe de Reglamentación del sector, utilizando como argumento la necesidad de una mayor eficacia en la nueva etapa de las telecomunicaciones liberalizadas"

Han pasado ya más de diez años desde que la Comunidad Europea aprobara su primer programa de Telecomunicaciones y, quizás, falten menos de cinco para que quede estabilizado el proceso de transición en este sector.

Es bien conocido que, en el marco de la Unión Europea, ha sido la Comisión la que ha liderado el proceso de transformación de las Telecomunicaciones. También es conocida la falta de sensibilidad que la Comisión ha demostrado hacia el resto de las Instituciones Comunitarias en sus actuaciones relacionadas con este proceso, al ejercer su papel de "Guardián de los Tratados"; no es nuestra intención en estos momentos analizar el comportamiento de las Instituciones comunitarias en el pasado.

Los cambios en el sector de las telecomunicaciones suele presentarse como una transición desde los monopolios a la libre competencia pero, en realidad, se trata de algo más profundo y supone, en definitiva, el intento de transferencia de este sector socioeconómico desde el Sector Público al Sector Privado, a todos los efectos.

En este proceso se están poniendo en juego dos aspectos muy diferentes del problema, en primer lugar un nuevo **Modelo de Gestión** de los negocios de Telecomunicaciones y, en segundo lugar, un nuevo **Modelo de Reglamentación** o, si Vds. prefieren, de **Control** del sector. La importancia de cada uno de estos dos aspectos hace necesario analizarlos por separado. A esto queremos dedicar nuestro comentario.

En el marco de la Unión Europea, el cambio del **Modelo de Gestión** ha consistido, fundamentalmente, en abrir a la libre competencia los mercados de los equipos, servicios e infraestructuras de las telecomunicaciones con la consiguiente desaparición de los monopolios en el sector.

La elaboración de este nuevo **Modelo de Gestión** ha sido larga, espectacular, atractiva y traumática en cierta manera, aunque hay que reconocer que ha transcurrido dentro de los cauces legales comunitarios. Cuando los Estados miembros firmaron el Acta Unica en 1986 aceptaron plenamente el establecimiento de la libre circulación de mercancías y servicios. Cuando se incluyó a las telecomunicaciones en el Mercado Unico, estaba claro que esta decisión iba a conllevar la aplicación de las reglas de la libre competencia a los mercados de los equipos y de los servicios de telecomunicación.

Una vez aceptado este principio, el problema consistía en pactar su calendario de aplicación. Es bien conocida la forma en la que se han llevado a cabo los pactos entre las Instituciones comunitarias y cómo las reticencias del Consejo se han visto contestadas por la contundencia de las actuaciones de la Comisión al saberse amparada por la legalidad. En esta tarea la Comisión no ha dudado en aplicar todos los medios a su alcance, incluidos los procedimientos de excepción previstos en los Tratados, sin olvidar la movilización de los principales agentes del sector.

Por si existiera alguna duda de la legalidad de este proceso, fue el propio Tribunal de Justicia quien zanjó la cuestión en sendas Sentencias en 1991 y 1992 favorables, en lo esencial, a las decisiones de la Comisión.

El caso de las infraestructuras es reglamentariamente distinto. A diferencia de las mercancías y los servicios, las decisiones acerca de las infraestructuras son, todavía prerrogativa de los Estados miembros. Deberán ser los Estados miembros, de forma individual o de manera colegiada a través del Consejo, los que tomen la decisión que consideren más conveniente. No obstante, la decisión aceptada de abrir a la competencia los mercados de telefonía vocal en 1998 hace incuestionable que en

esa fecha se encuentre ya abierta a la competencia la explotación de las infraestructuras. Así lo acaba de decidir el Consejo bajo la insistencia inusitada de la Comisión que amenaza con aplicar de nuevo los procedimientos de excepción del artículo 90 del tratado.

Y cuando se encuentran prácticamente tomadas todas las decisiones acerca del nuevo **Modelo de Gestión**, ya se ha iniciado la preparación de un nuevo **Modelo de Reglamentación** del sector de las telecomunicaciones.

En el proceso de elaboración de un nuevo **Modelo de Reglamentación** se pone en juego, básicamente, la reducción de las actuales tareas de control público de las telecomunicaciones en beneficio de la participación de los agentes socioeconómicos en las decisiones que afectan al sector. Esta situación merece un comentario.

Desde hace algunos meses se ha empezado a hablar de la creación de un nuevo Organismo europeo que se ocupe de Reglamentación del sector, utilizando como argumento la necesidad de una mayor eficacia en la realización de estas tareas de cara a la nueva etapa de las telecomunicaciones liberalizadas. Así se ha expresado el Grupo Bangemann en su informe y se ha apresurado a recoger la propia Comisión en uno de sus últimos documentos, en términos más sutiles que los que figuran en el texto que apadrina su propio comisario.

Una de las opciones barajadas es la creación de un Organismo europeo del estilo del European Telecommunications Standard Institute. Merece la pena recordar que ETSI es una entidad privada sin ánimo de lucro, creada en 1988 a instancias de la Comisión para la elaboración de normas técnicas de telecomunicaciones, abierta a la participación de todos los agentes del sector y gestionada por sus miembros. Una solución de estas características podría llegar a presentarse como un modelo tremendamente atractivo dada la posibilidad que brindaría a los agentes del sector de intervención en las tareas de Reglamentación del mismo.

El modelo de ETSI resulta adecuado para las tareas de elaboración de Normas técnicas, cuyo cumplimiento tiene carácter voluntario, pero no es el apropiado para la elaboración de Reglamentaciones y otros preceptos de carácter obligatorio, por motivos obvios. En nuestra opinión, una solución de este tipo estaría fuera de toda lógica, dado que vulneraría de tal manera los poderes de los Estados miembros y de las Instituciones comunitarias que no creemos que tuviera la mínima probabilidad de que fuera adoptada.

Otra opción que se ha apuntado es la de crear un Organismo europeo que siga un modelo similar al de la Federal Communications Commission de los Estados Unidos, como

autoridad independiente del Poder Ejecutivo. La FCC, creada en 1934, es un organismo público, independiente del Gobierno, regido por cinco comisarios nombrados por el presidente de los Estados Unidos y se ocupa de la reglamentación de las comunicaciones interestatales. Comparte las tareas de reglamentación de las telecomunicaciones con las Utility Commissions de cada uno de los Estados de la Unión que tienen competencias sobre la reglamentación intra-estatal. Su funcionamiento se encuentra bien asentado en el sistema de *check and balance* de aquel país y su independencia queda acotada por las leyes del Congreso y por las decisiones de los Tribunales de Justicia. Pretender emular este funcionamiento en la Unión Europea podría ser sumamente arriesgado, dada la fragilidad del esquema de separación de poderes de sus Instituciones.

Hasta ahora, las decisiones en telecomunicaciones han descansado en el difícil equilibrio entre la Soberanía de los Estados y la Supranacionalidad de las Instituciones comunitarias; a pesar de todo, aunque es sabido que la Comisión ha desarrollado una habilidad singular como caja de resonancia de los intereses de los agentes del sector, en última instancia sus actuaciones se encuentran sometidas al poder legislativo del Consejo, a la codecisión del Parlamento y a las sentencias del Tribunal de Justicia.

Un Organismo europeo con capacidad de Reglamentación en telecomunicaciones, independiente de las Instituciones comunitarias, podría llegar a serlo tanto que hasta quedara fuera de cualquier posibilidad de control Público. En nuestra opinión, soluciones del tipo de las comentadas corren el riesgo de atentar directamente contra las competencias de los estados Miembros y del propio Consejo, y en el caso de que éstos llegaran a aceptarla, muy probablemente encontraría la oposición frontal del Parlamento, que acabaría tachándola de práctica "comitológica", o mejor, "comitocrática" como apunta Duverger.

Posiblemente el establecimiento de un nuevo **Modelo de Reglamentación** sea el último asalto en el combate por la liberalización de las telecomunicaciones y de su resultado vaya a depender, en gran medida, la evolución futura del sector. Habrá, pues, que esperar todavía algunos meses para conocer propuestas concretas.

Cuando la elaboración de un nuevo **Modelo de Gestión** en las telecomunicaciones era una decisión entre monopolio o libre competencia, la situación resultaba razonable. Pero si la decisión de un nuevo **Modelo de Reglamentación** de las telecomunicaciones se plantea como una elección entre control público y expectativas de eficacia privada, opinamos que, quizás, se esté empezando a perder el Norte.

"Posiblemente el establecimiento de un nuevo Modelo de Reglamentación sea el último asalto en el combate por la liberalización de las telecomunicaciones y de su resultado vaya a depender la evolución futura del sector"



Antonio Alabau Muñoz es Doctor Ingeniero de Telecomunicación (Universidad Politécnica de Madrid-1973) y catedrático de Normalización y Política de Telecomunicaciones en la ETSIT de Valencia.