

El servicio universal en España, ante el escenario competitivo de las telecomunicaciones

JOSE LUIS MACHOTA Y CARLOS TIRADO

LA UNIVERSALIZACION DEL TELÉFONO Y LA DEFINICION DEL SERVICIO UNIVERSAL

El nuevo concepto del servicio universal surge como consecuencia de los procesos de liberalización de las telecomunicaciones, y de la privatización de los operadores tradicionales del monopolio. Su necesidad resulta evidente en el nuevo escenario de competencia y proliferación de nuevas redes y servicios, para garantizar al conjunto de la población la disponibilidad de aquellos servicios considerados como básicos, y para evitar que en el desarrollo de la Sociedad de la Información aparezcan nuevos procesos de exclusión social en función de sus posibilidades de acceso a la información. Por las razones anteriores, uno de los temas de debate durante el proceso de desarrollo legislativo para la liberalización de las telecomunicaciones en todo el mundo ha sido el de la delimitación, alcance y garantías del servicio universal en competencia.

La universalización de los servicios básicos de telecomunicaciones, en épocas anteriores ha sido tradicionalmente un objetivo perseguido tanto desde los operadores del monopolio de estos servicios, por razones de compromiso del propio régimen concesional, como por las instancias políticas competentes por razones de la incidencia de estos servicios en el desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos. El concepto de universalización

que se manejaba para el servicio telefónico básico se apoyaba en la universalidad del acceso a la red telefónica, y en la extensión del servicio telefónico al conjunto de la población en condiciones idénticas de acceso, precio y calidad, con independencia de la localización del abonado. Para favorecer la universalización se establecieron distintos mecanismos, desde la utilización de subsidios en las tarifas para paliar el déficit de la explotación, hasta la cofinanciación con fondos públicos de la

La universalización del servicio telefónico básico es un compromiso inherente al desarrollo de las redes y servicios de telecomunicaciones en monopolio.

extensión de las redes a estas zonas. En el nuevo escenario de liberalización y competencia, se hace necesario establecer mecanismos para que, por razones de desarrollo del mercado, no se excluyan o se penalice en exceso a los abonados de las zonas donde es menos rentable la prestación de estos servicios.

Así pues lo primero que habría que destacar es que la universalización, sobre todo del servicio telefónico básico ha sido un compromiso inherente al desarrollo de las redes y servicios de telecomunicaciones en monopolio, pero que cobra una nueva dimensión con la liberalización, la competencia, y la aparición de nuevas infraestructuras y servicios, obligando a redefinir el concepto y a establecer nuevos mecanismos que garanticen su prestación.

LA UNIVERSALIZACION DEL SERVICIO TELEFONICO EN ESPAÑA

En España, los problemas para la universalización del teléfono se han localizado fundamentalmente en las áreas rurales de las zonas de orografía más complicada, por lo que en 1984, se aprobó el Real Decreto 2248/84 de 28 de Noviembre, sobre Extensión del Servicio Telefónico en el Medio Rural, para impulsar la colaboración para este fin con las Comunidades Autónomas. En sucesivos planes se fueron incorporando las entidades de población con menor número de habitantes a la red, hasta que en 1992, se realizaron pruebas para la extensión del teléfono a través de la infraestructura de telefonía móvil automática (Sistema TRAC), lo que permitió elaborar el Plan Operacional de Extensión del Servicio Telefónico en el Medio Rural 1993-1996, para alcanzar definitivamente la universalización del teléfono al 100% de la población.



Las grandes cuestiones de cara al futuro son: si el nivel de servicio alcanzado es suficiente para las necesidades futuras del conjunto de la población, y como garantizar el mantenimiento y adecuación tecnológica de los logros alcanzados.

PLANTEAMIENTOS DESDE LA UNION EUROPEA Y SITUACION EN ESPAÑA

Conscientes de esta situación, en el seno de la Unión Europea, se ha estado debatiendo profusamente el tema del servicio universal durante todo el proceso de desarrollo del cambio de regulación del sector de las telecomunicaciones, siendo una de las preocupaciones de la Comisión garantizar un nivel de servicios básicos para el conjunto de los ciudadanos de la Unión Europea. Este tema no resulta sencillo puesto que en él inciden las condiciones socioeconómicas de cada territorio, la rentabilidad de las inversiones y de la operación de los servicios, el grado de desarrollo de las telecomunicaciones de cada país, y su planteamiento en un entorno competitivo.

En estos debates se definió el concepto de servicio universal, separándose de otras obligaciones de servicio público, que podrían añadirse a criterio de los estados miembros, pero como algo complementario, sin acceso a los mecanismos de financiación del servicio universal. El objetivo que

primó en la definición del concepto de Servicio Universal fue su extensión a necesidades básicas y esenciales de las telecomunicaciones de hoy en día, dejando la puerta abierta a la posible revisión del mismo en función de la evolución de la tecnología y de la demanda del mercado.

El acuerdo finalmente alcanzado incluye básicamente el acceso a la red telefónica fija, la prestación del servicio telefónico fijo para voz, datos y fax (con limitaciones), servicios de

En la Unión Europea se ha estado debatiendo profusamente el tema del servicio universal durante todo el proceso de desarrollo del cambio de regulación del sector de las telecomunicaciones.

guía, oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en el dominio público, acceso a los servicios de emergencia de una forma gratuita, y la consideración de posibles necesidades específicas de colectivos concretos de usuarios (discapacitados, etc.). Otro aspecto de interés, es el estable-



JOSE LUIS MACHOTA



CARLOS TIRADO

cimiento de las características del Servicio Universal en términos de disponibilidad, asequibilidad, y accesibilidad. También se planteó el tema de que los operadores puedan optar con carácter voluntario a la prestación del servicio universal.

Estas ideas, se han recogido en el proyecto de la Ley General de Telecomunicaciones que incluye, en línea con las disposiciones comunitarias, los servicios antes señalados dentro del ámbito del Servicio Universal, definiendo además otros servicios como obligatorios (entre los que podrán incluirse los servicios avanzados de telefonía, RDSI), y otras obligaciones de servicios públicos (entre las que podrán incluirse la extensión de nuevos servicios a la sanidad o la educación).

Se designa a Telefónica como operador obligado a prestar el servicio universal hasta el 2005. Se introduce así mismo el ámbito territorial para establecer otros operadores responsables de este servicio, e incluso el concepto de obligación del servicio universal para cada tipo de los servicios incluidos en este paquete. Finalmente, se establece un Fondo Nacional de Financiación del Servicio Universal.

EL SERVICIO UNIVERSAL EN OTROS PAISES

Este cambio de situación no es exclusivo del caso español, ni europeo, como demuestra el hecho de que en EEUU, la Ley de Telecomunicaciones de 1996, incluyera un mandato a la FCC (Federal Communications Commission) de elaborar y revisar periódicamente la política del servicio universal, con mención expresa a los servicios esenciales para la educa-

ción, la sanidad, y la seguridad pública. La situación actual en este país es de existencia de 6 millones de hogares sin teléfono, que corresponden a los colectivos más desfavorecidos (umbrales de pobreza).

En Reino Unido, existen 1,6 millones de hogares sin teléfono fijo, de los cuáles 250000 tienen acceso móvil, existiendo 900000 hogares que desearían tener teléfono pero no disponen de él por cuestiones económicas. OFTEL (órgano regulador) estableció un proceso consultivo en Febrero del presente año, sobre el servicio universal para el Reino Unido hasta el 2001. Las propuestas de esta consulta tenían por finalidad: incrementar el número de personas conectadas a la red telefónica, reducir el número de desconexiones, y mejorar la provisión de los servicios. El documento publicado tras esta consulta "Universal Telecommunication Services" en Julio de 1997, precisa el nivel de servicio universal para el período desde 30-09-97 al 29-09-01, estableciendo:

No necesidad de establecer mecanismos adicionales de financiación

Opción a un paquete de servicio restringido a menor coste, y plan de refinanciación como alternativa a la desconexión

Necesidad para B.T. de consultar con las autoridades locales la retirada de teléfonos públicos, o el establecimiento de nuevos criterios de instalación teniendo en cuenta las necesidades sociales

Lo relevante de todo lo anterior, es que para estos países el mayor problema del servicio universal en la actualidad parece estar más relacionado con los aspectos económicos de la utilización (densidad telefónica, colectivos desfavorecidos, o desconexión por impago), asequibilidad, que con la accesibilidad y disponibilidad de las infraestructuras y los servicios en el territorio.



REFLEXIONES FINALES

Sin entrar en exceso, en valoraciones, o especulaciones del caso espa-

El cambio de situación del caso español, europeo y mundial muestra la necesidad de elaborar y revisar la política del servicio universal.

ñol, sobre un proyecto de Ley aun en trámite parlamentario, se plantean algunas situaciones sobre las que merecerían la pena plantear un debate o proceso amplio de consulta. El cambio del mecanismo de financiación utilizado hasta ahora por un Fondo Nacional, cuando se consideren aspectos del servicio universal vinculados con la cohesión y el desarrollo territorial, y cuándo tradicionalmente este ha sido un tema que se ha abordado desde las Administraciones regionales, puede originar situaciones complejas difíciles de solventar. Sobre este mismo tema, casos como el ocurrido recientemente del servicio de acceso de información, Infovia, funda-

mentalmente relacionado con subvenciones de tarifas, pueden volver a plantearse con aspectos del servicio universal al aproximar las tarifas a los costes reales; los temas de coste y tarifas han sido los más debatidos, y menos aclarados en relación con el servicio universal, en los debates mantenidos en la Comisión europea.

Otro asunto se refiere al planteamiento desde la oferta del servicio universal como paquete mínimo de servicios disponible para el conjunto de la población, y la realidad del mercado que reflejan los niveles de penetración o las desconexiones, lo que hace pensar en dificultades de otra índole para conseguir que el conjunto de la población disponga de estos servicios mínimos, por lo que sería necesario pensar en actuaciones directamente dirigidas al fomento de la demanda.

En esta misma línea se podrían considerar también otras posibilidades, para evitar los planteamientos de mínimos que se vienen haciendo, cómo la incorporación al servicio universal, dentro de su carácter dinámico, de aquellos servicios o prestaciones que alcancen cuotas significativas de penetración, lo que sería un reflejo de su utilidad real. ■

***JOSE L. MACHOTA/CARLOS TIRADO**

José Luis Machota y Carlos Tirado son miembros del GRETEL.