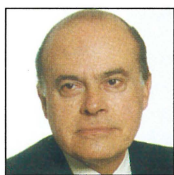


La Administración española de las Telecomunicaciones



Juan Ignacio Sánchez Piñole
GRETEL 2000



Jorge Pérez Martínez
GRETEL 2000

LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LAS TELECOMUNICACIONES

No puede hablarse de la Administración Española de Telecomunicaciones sin hacer una referencia a la Constitución Española de 1978. El Título VIII, repartió las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de una manera bastante discutida desde un punto de vista de técnica jurídica.

El artículo 148 identifica las materias sobre las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. No hay la menor referencia a las telecomunicaciones. El artículo 149 por el contrario, en cuyo apartado 1.21^a se reseñan las materias sobre las que el Estado tiene competencias exclusivas, cita expresamente las telecomunicaciones junto a correos, lo que podría ser interpretado como si se tratase del órgano de la Administración encargado de la materia, mientras que añade que las competencias exclusivas se extenderán a los cables aéreos, submarinos y radio-

comunicación. Esta aclaración pone de manifiesto la falta de rigor técnico de los redactores.

No existía hueco constitucional alguno para las Comunidades Autónomas, ningún Estatuto de Autonomía incluyó cláusula alguna relacionada directa o indirectamente con la materia telecomunicaciones y el Estado no tuvo problema para ejercer las competencias que le atribuyó la Constitución. Los conflictos surgidos fueron resueltos por el Tribunal Constitucional sistemáticamente a favor de la Administración General del Estado.

Por todo ello, en un sentido estricto, solo tenía cobertura constitucional una Administración de telecomunicaciones, la del Ministerio encargado de las funciones en relación con esta materia.

LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El cumplimiento de la normativa comunitaria obligó al Ordenamiento Español a introducir una nueva figura, la de la Autoridad Nacional de Regulación, tomada inevitablemente de las Administraciones norteamericana y de Reino Unido, que recogería una parte de las competencias que les otorgaron la serie de Directivas de Armonización¹ y de Liberalización.

Se crea la denominada Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones mediante un Decreto Ley de fecha 7 de Junio de 1996, convalidado posteriormente por el Congreso como Ley 12/97 de 24 de Abril. La Exposición de Motivos despacha el fundamento de su creación con dos renglones y menciona como causa determinante de su creación la salvaguardia del cumplimiento efectivo de la libre competencia, la transparencia e igualdad de trato de todos los partícipes en el mercado de las telecomunicaciones.

Mediante el Real Decreto 1994/1996 de 6 de Septiembre se aprueba su Reglamento. El comienzo de sus funciones se produce mediante una Orden Ministe-

¹ Se define por vez primera esta figura en un texto con efectos jurídicos en la Directiva 92/44/CEE de líneas alquiladas

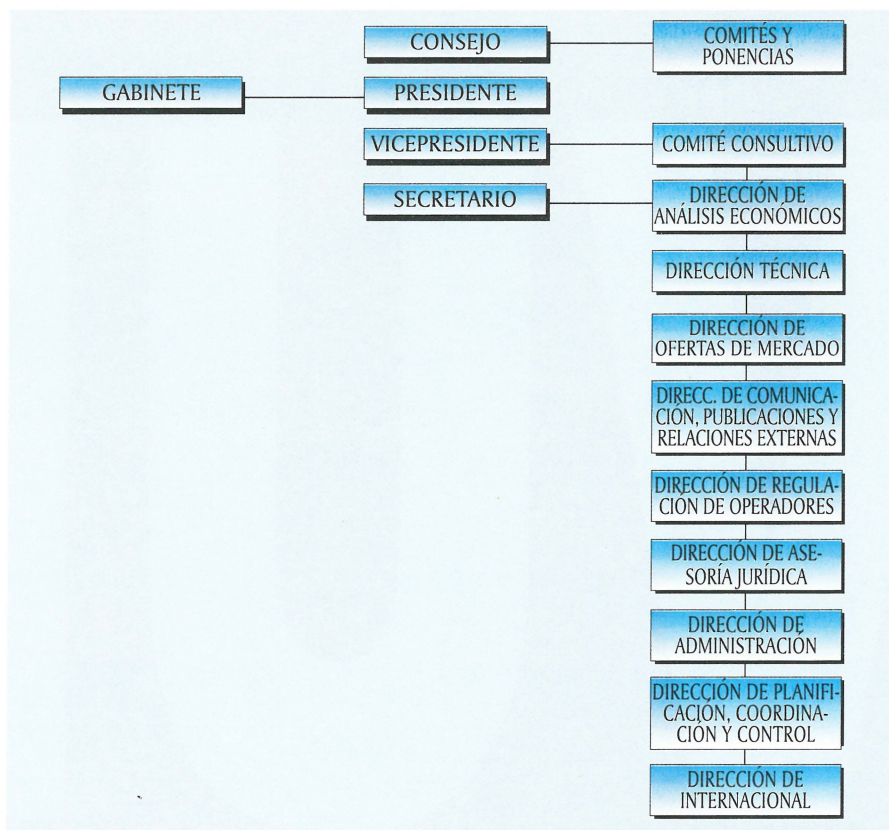


Figura 1. Organigrama de la CMT

rial de 31 de enero de 1997. En Abril de 1997 se amplían sus funciones mediante el Real Decreto-Ley 6/1996 y en Abril de 1997 se publica su Reglamento de Régimen Interior mediante una Orden de 9 de Abril.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones pertenece a una categoría sobre la cual no existe unanimidad ni sobre la denominación genérica. Antes con autonomía real para algunos, administración independiente para otros, autoridades administrativas independientes para la nomenclatura francesa, antes reguladores, antes con autonomía reforzada, organismos autónomos apátridas, entidades públicas empresariales. Independientemente de estas discusiones doctrinales, hay un acuerdo generalizado en que la independencia de estos órganos es bastante relativa. En nuestro caso se adscribió al Ministerio de Fomento (que dirigía en ese momento la Administración de Telecomunicaciones) y es una entidad de derecho público a la que se aplica la Ley de Régimen Jurídico de las

La CMT es el órgano de la Administración de Telecomunicaciones responsable del mantenimiento de la competencia en unos mercados liberalizados

Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común. No debe quedar duda de que nos encontramos ante un órgano administrativo cuya actividad tiene tanta más importancia cuan-

to más liberalizado se encuentre el mercado.

Entrar en sus funciones en detalle excedería bastante de este pequeño resumen, sin embargo, creemos necesario resaltar que pese al nombre que incluye exclusivamente el término telecomunicaciones, su competencia se extiende teóricamente a mercados como el telemático, el de servicios interactivos y el audiovisual. El ámbito de los servicios telemáticos está liberalizado y apenas ha sufrido influencias desde los Gobiernos, y las directrices emanadas de la Comisión Europea en sus recientes propuesta de Directivas hacia el nuevo marco lo encuadran claramente dentro del ámbito de las telecomunicaciones, como hemos mantenido siempre desde una perspectiva exclusivamente tecnológica.

Los terrenos del sector audiovisual y de los servicios interactivos presentan especial complejidad por la interferencia constante de los poderes políticos que pretenden controlar los medios directa o indirectamente y a través de ellos la opinión pública. No están los problemas en las infraestructuras y las redes, que ya se acepta que estén regidas por la legislación de telecomunicaciones, sino en los contenidos.

La CMT está organizada tal como se indica en la figura 1. Opera a través de Decisiones, Circulares e Instrucciones. Tiene autonomía financiera y presupuestaria. Sus ingresos provienen de tasas, cánones y precios públicos así como eventuales transferencias del Ministerio al que está adscrito.

Nos encontramos sin dudar ante el órgano de la Administración de Telecomunicaciones responsable del mantenimiento de la competencia en unos mercados liberalizados.

LA ADMINISTRACIÓN DE TELECOMUNICACIONES Y LA LEY GENERAL

La Ley 11/98 General de Telecomunicaciones de 24 de Abril hace ya una aproximación clara a ese principio de la convergencia entre las infraestructuras de los servicios de telecomunicaciones de difusión (radio y televisión) y las infra-

Internet en Banda

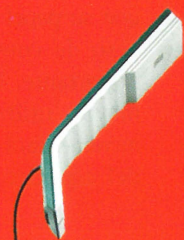
VUE



14
Infórmate **28**

Ancha para todos

ELA



aLÓ

USA Solutions

estructuras de telecomunicaciones personales, que quedan sometidas a esta Ley, tanto en lo que respecta a interconexión como en lo que respecta a acceso.

Dedica esta Ley su Título VI a la Administración de Telecomunicaciones, término que utilizaremos a partir de ahora cuando citemos las competencias del Ministerio de Fomento (que la dirigía en aquel momento).

En el artículo 67 de la Ley, se señala que la Administración de Telecomunicaciones realizará la propuesta de política para facilitar el desarrollo y la evolución de los servicios públicos de telecomunicaciones, y propondrá asimismo las directrices aplicables a la participación del Estado en las organizaciones internacionales de telecomunicaciones y con los organismos y entidades nacionales de otros países, en coordinación con el ministerio de Asuntos Exteriores. Igualmente se atribuye en este artículo a dicha Administración las competencias para la otorgar autorizaciones generales y licencias individuales que no residan, de acuerdo con la Ley 12/97 de Liberalización de las Telecomunicaciones en la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

En el artículo 68 de la Ley General se atribuyeron a la Administración de Telecomunicaciones una serie de competencias para facilitar el desarrollo de la Sociedad de la Información, tales como de promoción del conocimiento, análisis de los diversos aspectos de los servicios en relación con ese tema, fomento y promoción, elaboración, gestión y ejecución de programas sectoriales de investigación, la promoción de la participación española en los programas internacionales de investigación y desarrollo de telecomunicaciones así como el fomento de una adecuada política de prototipos.

El Título VIII de la Ley hace residir en la Administración de Telecomunicaciones mediante el artículo 76 la inspección de servicios y redes, de sus condiciones de prestación, de los equipos, de los aparatos, instalaciones y sistemas civiles, y en los artículos 77 a 85 reguló el establecimiento de las responsabilida-

des por infracciones y sus correspondientes sanciones.

El resto de las competencias de la Administración de Telecomunicaciones se encuentran distribuidas por la Ley. Así ocurre con las competencias para la evaluación de la conformidad de equipos y aparatos, que es objeto del Título IV. El dominio público radioeléctrico es objeto de un Título V en el que nuevamente, el Gobierno parece atribuirse la gestión, administración y control. No se citan las competencias de la Administración de Telecomunicaciones, que parecen estar reducidas a la inspección y control de

La Administración de Telecomunicaciones acaba de incorporarse a un mundo emergente en el que su papel en el enfoque dado al progreso de convergencia puede ser muy importante

dicho dominio público. No se indica expresamente el papel que juega dicha Administración en la Planificación del espectro de la forma tan clara que lo hacía la Ley 31/87. Sólo el artículo 20 de la nueva Ley atribuye a la Administración de Telecomunicaciones la competencia para limitar el número de licencias a otorgar para garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico.

Se encuentran dispersas por el texto de la Ley otras funciones de la Administración de Telecomunicaciones. Así sucede con el tema de derechos de ocupación de dominio público, del domi-

nio público local o de las posibles expropiaciones forzosas que aparecen en el Título III, artículos 44 a 47, en los que la aprobación de los proyectos técnicos por la Administración de Telecomunicaciones lleva implícita la declaración de utilidad pública, y que tiene asignada una función y por tanto competencias en la posible utilización compartida de bienes públicos o privados objeto del derecho de ocupación.

Tiene la Administración de Telecomunicaciones la función de establecer las condiciones a cumplir por las diferentes categorías de servicios que requieren una autorización general, como se indica en la artículo 14 de la Ley y de las que requieren una licencia individual, como se indica en el artículo 16 de la Ley, y comprobar su cumplimiento, así como establecer las condiciones de nuevos servicios no regulados.

También a la Administración de Telecomunicaciones tiene una función en relación con los Planes Nacionales de Numeración, mencionados en el artículo 31, ya que se le atribuye la propuesta del Plan, aunque en este caso dentro del Título II que regula la prestación de servicios y el establecimiento y explotación de redes en régimen de competencia.

Hay que señalar la importancia de las funciones de la Administración de Telecomunicaciones en relación con los Servicios de Telecomunicaciones para la Defensa Nacional y la protección civil, que se mencionan en el artículo 5 (Título I).

La Administración de Telecomunicaciones ha perdido parte de su importancia con la liberalización de redes y servicios, pero acaba de incorporarse a un mundo emergente en el que su papel en el enfoque dado al proceso de convergencia puede ser muy importante. Por otra parte la cada vez mayor utilización del medio radio incrementará su actividad como gestora del espectro.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN ANALIZADA

El Real Decreto 557/2000 de 27 de Abril adscribió la Comisión del Merca-

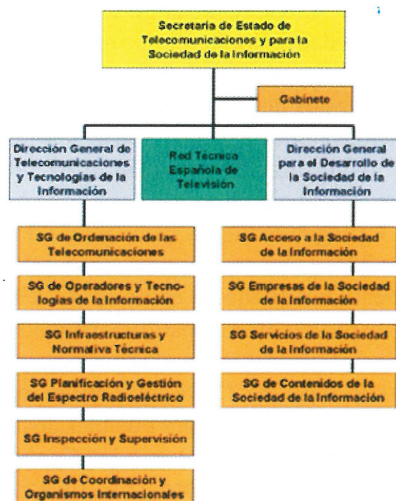


Figura 2. Organigrama de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información

do de Telecomunicaciones al Ministerio de Economía, junto con otros entes de similar naturaleza como la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Comisión Nacional de la Energía, habiendo recogido también las competencias hasta ahora atribuidas al Ministerio de Fomento en relación con la regulación, establecimiento y control de las tarifas de los servicios de telecomunicación. Este último punto tiene ya capital importancia para mantener el despliegue de las redes por los operadores entrantes y sus efectos sobre el acceso a los mercados y será aún más relevante en el futuro. Mantiene por el momento la estructura antes descrita.

Por el contrario el Ministerio de Ciencia y Tecnología a través de su Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información ha incorporado los órganos de la antigua Secretaría General de Comunicaciones. Su organización puede verse en la figura 2.

La Dirección Gral. de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información tiene asignadas las funciones siguientes:

- a) Ordenación, promoción y desarrollo de infraestructuras y servicios
- b) Control y seguimiento de las obligaciones de servicio público y del resto de obligaciones impuestas a los operadores

- c) Elaboración y propuesta de revisión del servicio universal
- d) Elaboración de normativa del sector
- e) Elaboración de propuestas de normalización y coordinación de procedimientos internos
- f) Elaboración de normativa técnica referente a radio y televisión
- g) Resolución de controversias entre operadores y usuarios
- h) Propuesta de planificación, gestión y administración del dominio público radioeléctrico y otorgamiento de títulos habilitantes de su uso
- i) Elaboración y desarrollo de planes técnicos nacionales de radiodifusión y televisión
- j) Tramitación de ciertas autorizaciones y licencias para prestación de servicios, establecimiento de redes implicando el dominio público radioeléctrico
- k) Comprobación técnica de emisiones radioeléctricas
- l) Gestión de asignación de recursos orbitales espectro

El ejercicio de la potestad sancionadora de la CMT inicia su andadura

- m) Planificación de recursos de numeración y encaminamiento de red y recursos de dominios de Internet ".es"
- n) Emisión de informes técnicos en tramitación de autorizaciones y licencias para la prestación de servicios y establecimiento de redes no implicando el uso del dominio público radioeléctrico
- o) Tramitación de asuntos relacionados con derechos de ocupación
- p) Designación de laboratorios de ensayo y la realización de pruebas para la comprobación de especificaciones técnicas de equipos y aparatos y evaluación de su conformidad

- q) Inspección y control de servicios e instalaciones, aplicación del régimen sancionador correspondiente
- r) Asistencia al Ministerio de Economía en materia de precios de servicios y valoración de costes de los prestadores
- s) Emisión de informes técnicos y tramitación de títulos habilitantes que correspondan a la Secretaría de Estado
- t) Estudio y propuesta de actuaciones sobre interconexión de redes y acceso a las mismas
- u) Estudios y propuestas de normas técnicas de equipos, instalaciones, interfaces de acceso y emisión de certificados
- v) Propuesta y seguimiento de actuaciones en materia de infraestructuras comunes de edificios
- w) Cualquiera que se atribuya al Ministerio sobre redes, infraestructuras y servicios de telecomunicaciones
- x) El ejercicio de las competencias otorgadas por la Ley en coordinación con el Ministerio de Defensa por una parte y el Ministerio de Interior y las Comunidades Autónomas sobre seguridad y protección Civil.
- y) La gestión económica-presupuestaria de gastos e ingresos del ámbito de La Dirección General, y en concreto las tasas en materia de telecomunicaciones y firma electrónica

COMENTARIOS FINALES

La actividad registral y arbitral de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones crece por momentos ante el incremento del número de operadores y los litigios entre ellos en numerosos temas como interconexión, acuerdos de confidencialidad y prácticas de negocios. El ejercicio de su potestad sancionadora, hasta hace relativamente poco bien escaso, inicia su andadura.

No tardarán en crecer las reclamaciones de consumidores ante unas políticas comerciales extraordinariamente confusas y a veces engañosas y ante unas prestaciones de servicios en las que el cliente parece tener cada vez menos peso frente a las valoraciones bursátiles. Cuando éstas

se convierten en el parámetro exclusivo que fija la gestión de los dirigentes de las operadoras la insatisfacción de los clientes por servicios deficientes resulta irrelevante.

El acceso condicional, muy ligado al audiovisual representa otro de los temas clave en los próximos tiempos y así ha sido identificado por la Comisión Europea en su Informe de 1999 y en su propuesta de Directiva sobre acceso a redes.

Los problemas causados por la bicefalia de órganos administrativos natos y reguladores dependientes de los poderes públicos han sido detectados ya por los servicios de la Comisión Europea². La falta de homogeneidad en los tratamientos de las licencias individuales y las autorizaciones entre los países miembros es una realidad. En España se da también esa situación de bicefalia y el desenlace, que podría pasar por una Autoridad Reguladora Europea, todavía no está resuelto definitivamente, aunque en el tema del espectro podría comenzar a caminar de alguna manera en esa dirección.

Dentro de España podríamos hacer dos consideraciones. Vayamos con la primera. La evolución tecnológica por una parte, la toma de conciencia de las Comunidades Autónomas de la importancia de incorporarse a las Tecnologías de la Información de las cuales las telecomunicaciones constituyen su espina dorsal por otra, y finalmente el propio desarrollo de las instituciones autonómicas 22 años después de la aprobación de la Constitución Española y su artículo 149.1.21 con el que hemos iniciado esta colaboración, tenían que tener ciertas consecuencias que debemos reseñar aquí, partiendo de unos hechos que tenemos forzosamente que citar si no queremos cerrar los ojos a la realidad.

Una serie de Comunidades Autónomas han desarrollado sus propias redes y sistemas de información y bastantes explotan sus canales de televisión y redes asociadas, llegando algunas a prestar servicios a terceros mediante su participa-

ción accionarial en operadoras de ámbito territorial limitado. Existen numerosos órganos de alto rango de la Administración autonómica que incluyen el término telecomunicaciones. Existen entes de derecho público con cierta autonomía que están implicados en tareas de investigación y desarrollo de telecomunicaciones en colaboración con las cerca de veinte Escuelas de Ingeniería Superior y otras tantas de Ingeniería Técnica y diversos centros de enseñanza de otras ramas de las Tecnologías de la Información.

La mayoría de las Administraciones Autonómicas llevan a cabo tareas de fomento de innovación en Tecnologías de la Información. Existen ya numerosos pro-

La falta de homogeneidad en los tratamientos de las licencias individuales y las autorizaciones entre los países miembros es una realidad

fesionales de telecomunicaciones dentro de sus plantillas. Existen planes autonómicos de dotación de nuevas infraestructuras multimedia y redes de banda ancha. Las Comunidades Autónomas son conscientes de la importancia de establecer infraestructuras adecuadas y prestar servicios de telecomunicaciones cada vez más complejos y avanzados. El papel de la Administración en abs-

tracto como elemento impulsor de la nueva Sociedad de la Información resulta indiscutible. ¿Constituye todo ese conglomerado de órganos de naturaleza o con participación pública el nacimiento de una nueva administración autonómica de Telecomunicaciones?

En segundo lugar y como punto final, hay que reconocer que sentencias del Tribunal Constitucional como la 208/1999 en el recurso de inconstitucionalidad en relación con determinados preceptos de la Ley 16/98 de 17 de Julio abren interrogantes incluso sobre posibles atribuciones de competencias a las Comunidades Autónomas sobre actos contrarios a dicha Ley que se circunscriban a sus territorios. Si las funciones ejecutivas de defensa de la competencia pueden ser un complemento necesario de otras competencias de las Comunidades Autónomas establecidas en sus respectivos Estatutos, la existencia de operadores de telecomunicaciones de ámbito local o de ámbito territorial circunscrito a las Comunidades Autónomas podría desencadenar la aparición de entes autonómicos de defensa del mercado.

Tras un largo período en que la difusión pública y las comunicaciones privadas fueron objeto de tratamientos administrativos diferenciados, existe hoy día una visión casi unitaria que ha sido reforzada por los planteamientos de la Unión Europea más recientes. Finalmente se va a consagrar una clara separación entre los contenidos por un lado y las infraestructuras de emisión, transporte y recepción. Las propuestas de Directivas sobre una marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicos³ constituyen la manifestación clara de esta tesis.

Pese a sus palabras los Estado Miembros no renunciarán fácilmente a su ámbito de intervención en temas que consideran básicos como la utilización de las Tecnologías de la Información para sus propios fines a través de sus Administraciones con forma más o menos tradicional. 

² COM (1999) 539 final pág.54 (versión española)

³ COM (2000) 393 final de 12.7.2000