

## Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso a las redes electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de Acceso)

### Nuevo Marco Regulatorio

En el momento actual se encuentra en proceso de discusión y última fase de aprobación, el nuevo paquete de medidas regulatorias que conformarán el Nuevo Marco que presida las Telecomunicaciones en los próximos años.

Este proceso se espera culmine en el presente año, o a más tardar a primeros del que viene, y se basa en una serie de Directivas, Marco y Específicas, entre las que se encuentra la Directiva de Acceso, que verán su transposición al ordenamiento nacional en el período 2003/2004.

Dentro de los cambios o modificaciones, que aún pueden sufrir las propuestas de Directivas actuales, se analiza en sus líneas maestras, el contenido actual de la propuesta de Directiva de Acceso, que se configura, como no podía ser de otra manera, como una de las Directivas fundamentales por su impacto en la competencia en lo que se ha dado ahora en llamar comunicaciones electrónicas.

### Bases de Partida

La Directiva de Acceso se extenderá a los acuerdos de acceso e interconexión entre prestadores de servicios, afectando básicamente a las redes y servicios

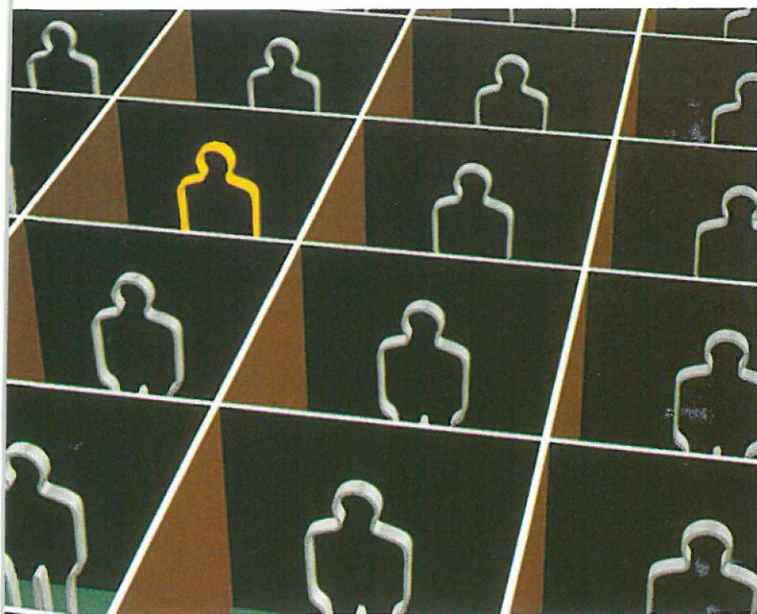
públicos de comunicaciones electrónicas, entre las que figuran las redes de telecomunicaciones fijas y móviles, las redes de televisión por cable, las redes utilizadas para radiodifusión terrenal, las redes de satélites y las redes de Internet, independientemente de que se utilicen para la transmisión de voz, fax, datos o imágenes.

Esta propuesta de Directiva parte de un concepto muy amplio del acceso, que engloba a la interconexión, y extiende o puede extender su ámbito de actuación, no sólo a las telecomunicaciones, como se ha señalado, sino asimismo a la televisión digital, sistemas de acceso condicional, sin olvidar otras nuevas pasarelas, como guías electrónicas de programas (EPG) y las interfaces de programa de aplicación (API).

Aún cuando uno de los objetivos fundamentales que preside el Nuevo Marco Regulatorio es la eliminación progresiva de las normas regulatorias ex-ante de carácter sectorial, se considera que las normas de competencia ex-post pueden no ser suficientes para garantizar una competencia sostenible, razón por la cual se prevé tanto la continuidad de las obligaciones actuales relativas al acceso y a la interconexión, que quedan sujetas a la realización de los pertinentes análisis de mercado, como paso previo a cualquier eliminación de estas obligaciones.

Dado, por otra parte, que otro de los objetivos de la acción regulatoria, es el establecimiento de un nuevo marco armonizado

Este artículo ha sido preparado por José Luis Machota Vadillo y aprobado en el GRETEL 2001.



para la regulación del acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, se establecen una serie de medidas en cuanto a la transparencia, publicación de la información, control de costes, análisis de mercado, etc., junto con la posibilidad de actuación de la Comisión ante temas de ámbito superior al de los Estados Miembros, así como el reexamen y efectos de esta Directiva en el tiempo.

#### Contenido y Alcance de la Propia Directiva

La propuesta de Directiva establece cuatro grandes campos de actuación:

- Ambito de Aplicación, Objetivos y Definiciones.
- Disposiciones Generales.
- Obligaciones Impuestas a los Operadores y Procedimientos de Revisión del Mercado.
- Disposiciones de Procedimiento.

En lo relativo al primer capítulo, el objetivo de esta propuesta de Directiva es regular el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y su interconexión. A tal efecto define los derechos y las obligaciones de los Operadores y de las empresas que

deseen interconectarse y/o acceder a sus redes o recurso asociados.

En ella se fija de una manera más precisa, las definiciones de acceso e interconexión.

**Acceso:** la puesta a disposición de otra empresa de recursos o servicios con fines de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Este término comprende básicamente los siguientes tipos de acceso: elementos de redes y servicios que pueden requerir conexión de equipos; infraestructuras físicas; sistemas informáticos; traducción de números; redes móviles; sistemas de acceso condicional para servicios de televisión digital.

**Interconexión:** la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicaciones utilizadas por una misma empresa o por otra distinta, de manera que los usuarios de una empresa puedan comunicarse con los usuarios de la misma empresa o de otra distinta o acceder a los servicios prestados por otra empresa.

En lo referente al segundo capítulo sobre disposiciones generales, se establece la obligación y el derecho por parte de los Operadores de redes públicas

de comunicaciones, sean o no de un mismo Estado miembro, de la negociación de acuerdos de acceso e interconexión sobre mecanismos técnicos y comerciales, con arreglo a la legislación comunitaria.

Un aspecto importante de este capítulo son las competencias y responsabilidades de las ARN's en esta materia, que, de conformidad con lo dispuesto en esta propuesta de Directiva, deberán ejercer sus responsabilidades en su adecuación y en la promoción de la eficacia, la competencia sostenible y el máximo beneficio para los usuarios finales.

Las obligaciones y condiciones impuestas deberán ser objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias, estando facultadas dichas autoridades para intervenir por iniciativa propia cuando esté justificado o, en ausencia de acuerdo entre empresas, a petición de cualquiera de las partes implicadas. El tercer capítulo, relativo a las obligaciones impuestas a los Operadores y procedimientos de revisión del mercado, abunda en puntos sustanciales y de gran calado, como son,

- **Los sistemas de acceso condicional y otros recursos**, en donde los Estados miembros deberán velar por que estos sistemas sean los adecuados técnicamente y que los Operadores de servicio de acceso permitan a todos los organismos de radiodifusión, que sus servicios de televisión digital sean recibidos por los telespectadores u agentes autorizados, siempre sobre unas bases de actuación razonables, no discriminatorias y compatibles con el Derecho

Comunitario de la competencia.

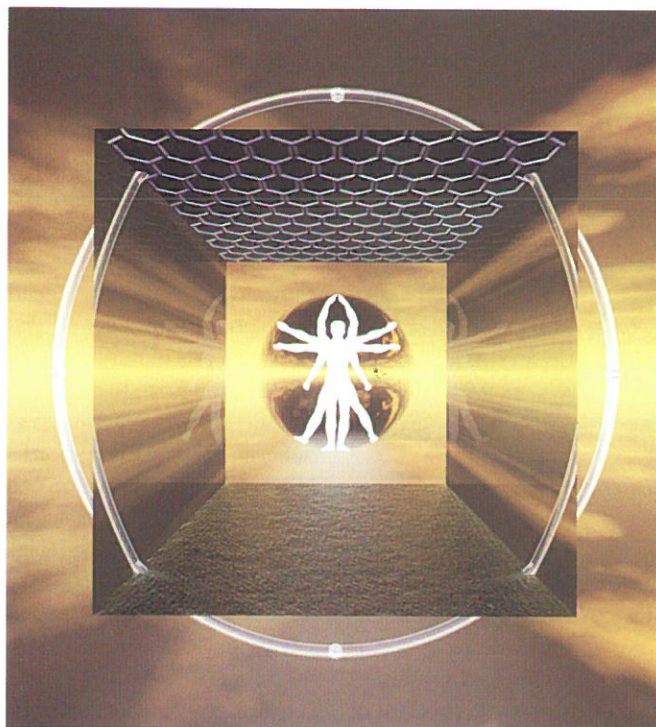
- **La revisión del anterior régimen de obligaciones en materia de acceso e interconexión**, en donde los Estados miembros mantendrán todas las obligaciones que estuvieran vigentes antes de la entrada en vigor de la Directiva, así como que cualquier actuación en este tema estará sujeta a los correspondientes análisis del mercado.
  - **La imposición, modificación o supresión de las obligaciones**, en donde básicamente el régimen y tipo de obligaciones estará ligado a la consideración de si un Operador tiene un peso significativo de mercado o no, a su grado de integración vertical, etc. Asimismo existe la posibilidad, en circunstancias excepcionales, de imponer nuevas obligaciones adicionales a las actuales, las cuales deberán justificar y solicitar a la Comisión las ARN's.
  - **La obligación de transparencia**, en donde los Operadores con obligaciones de peso significativo de mercado deberán hacer pública determinado tipo de información, como la relativa a la contabilidad, especificaciones técnicas, características de las redes, condiciones de suministro y utilización, precios, etc.
- En particular, cuando se impongan a un Operador obligaciones de no discriminación, las ARN's podrán exigir a dicho Operador que publique una oferta de referencia, que deberá estar suficientemente desglosada.

# Futuro Marco Regulador en la UE

Un aspecto asimismo importante, es la inclusión en esta Directiva, y en toda su dimensión, del acceso desagregado a los bucles locales de par trenzado metálico, en donde las ARN's deberán garantizar la publicación de una oferta de referencia por parte de los Operadores sujetos de esta obligación.

- **La obligación de no discriminación** de una empresa hacia sí misma y con otros competidores.
- **La obligación de mantener cuentas separadas** en determinadas actividades relacionadas con la interconexión y/o el acceso.
- **Las obligaciones relativas al acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización**, en donde las ARN's estarán facultadas para exigir a los Operadores que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados.
- **Las obligaciones de control de precios y contabilidad de costes**, en donde las ARN's, estarán facultadas para imponer obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios.

El cuarto capítulo hace referencia como se ha señalado a las disposiciones de procedimiento, que a grandes rasgos establecen la creación de un Comité de Comunicaciones que asistirá a la Comisión, la obligación de que se publiquen las obligaciones específicas impuestas a los Operadores y la información a disposición del público, la notificación a la Comisión de las ARN's responsables de la ejecución de las funciones indicadas en esta Directiva y de los Ope-



radores con peso significativo de mercado, la revisión por la Comisión de la aplicación de esta Directiva y la elaboración de un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, la incorporación al Derecho nacional de esta Directiva, máximo 15 meses después de la fecha de entrada en vigor, que será el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y, finalmente, los destinatarios, que son los Estados miembros.

## Comentarios y Conclusiones

Es evidente que una Directiva constituye un elemento de referencia en el cual deben enmarcar su actuación todos los Agentes del Sector, pero especialmente la Comisión y las ARN's, por lo que la bondad o el peso de la carga regulatoria va a estar en gran medida en manos de estas últimas y va a ser función del tipo de transposición, desarrollo

reglamentario y acciones interpretativas que lleven a efecto. No obstante, y a la espera de este proceso, si cabe aventurar una serie de comentarios sobre las líneas maestras que están explícita e implícitamente recogidas en esta propuesta de Directiva y que se podrían resumir en un breve análisis de los siguientes puntos:

- Enfoque Regulatorio
- Alcance de la Directiva
- Operadores Sujeto de Obligaciones
- Mercados de Referencia
- Medidas Regulatorias
- Papel de la Comisión y de las ARN's
- Armonización Comunitaria

**Enfoque Regulatorio.** A grandes rasgos se podría decir que parece apropiado el nuevo enfoque emprendido por la Comisión y ello por tres razones básicas, el giro de la nueva regulación hacia las reglas del

mercado y de la competencia, la búsqueda de una mayor simplificación del entramado regulatorio y la consecución de una mayor armonización regulatoria en la Europa comunitaria. No obstante, el actual reparto de competencias entre la Comisión y las ARN's, así como el peso e influencia en la toma de decisiones por cada una de ellas en función de dicho reparto, será lo que dicte el avance en los anteriores objetivos y que éstos se transformen en tales y no en meros enunciados.

**Alcance de la Directiva.** La actual propuesta de Directiva se podría decir amplía el campo de actuación de la Regulación en este ámbito, ofreciendo a su vez amplias posibilidades a las ARN's. Esto es así, al haberse hecho explícito una serie de temas que antes se abordaban muy de pasada y que ahora se recogen en toda su dimensión a través del nuevo y extenso concepto de acceso y recursos asociados, así como por la inclusión de otros como por ej. los sistemas de acceso condicional, EPG, API's, etc.

El que las ARN's tengan en sus manos este poderoso instrumento, debería hacer que sean más cuidadosas si cabe en la aplicación de las medidas regulatorias, de tal forma que esto no suponga un paso atrás y caigamos en una competencia regulada, mas que en una regulación según criterios de competencia.

**Operadores Sujeto de Obligaciones.** La tónica general, con salvedades específicas, es que la regulación siga recayendo en los Operadores con poder significativo de mercado, en donde a decir verdad, y aún cuando este es un tema sujeto al

correspondiente análisis de mercado, no cabe esperar cambios sustanciales antes del 2004, habida cuenta del proceso de transposición y posterior realización de los referidos análisis de mercado, algo en lo que todavía existen numerosas indefiniciones. Como comentario general, se podría decir que sería deseable que la regulación se centre cada vez más en situaciones objeto de regulación y con aplicación a los Agentes involucrados, y que no se equipare única y exclusivamente Regulación con Poder Significativo de Mercado.

**Mercados de Referencia.** Los mercados de referencia y los correspondientes indicadores de análisis para ver si existe o no una competencia sostenible es algo que está ligado al desarrollo de la Directiva Marco (Directrices de sobre Competencia), lo cual está todavía por completar a nivel comunitario. Asimismo está por ver quien y de qué forma acometerá estos análisis en el estamento nacional y el papel de los Servicios de la Competencia.

Los mercados de referencia y los pertinentes análisis, van a constituir uno de los parámetros que nos indique la voluntad de las ARN's de avanzar en la línea prevista y del grado de coherencia y armonización de la regulación a nivel comunitario.

**Medidas Regulatorias.** Tal como se deduce de la lectura de la propuesta de Directiva, no cabe esperar a corto plazo una disminución del peso de la Regulación y de las medidas regulatorias para los Operadores con Poder Significativo de Mercado, sino que al contrario, y aunque sea bajo la supervisión de

la Comisión, existe la posibilidad de la ampliación de estas medidas por las ARN's si éstas así lo juzgan necesario y lo justifican en aras al desarrollo de la competencia y la introducción de nuevas modalidades de acceso.

Asimismo se puede llegar a acentuar el tipo y contenido de la información que habrá que poner a disposición de la Comisión, las ARN's, otros Operadores y Agentes del Sector.

De nuevo el comentario que cabe esgrimir aquí es lo deseable de no caer en un exceso de competencia regulada, que es tanto como decir intervencionismo, lo cual no necesariamente es siempre lo más deseable para el desarrollo de la competencia.

**Papel de la Comisión y de las ARN's.** El desarrollo del nuevo Marco Regulatorio ha supuesto lógicamente un debate entre el papel y la responsabilidad de las Autoridades Regulatorias en ambos estamentos, habiendo tratado ambas partes de llevarse el gato al agua, decantándose

el proceso en favor de las ARN's al haberse desestimado la creación de un Euro Regulador, lo cual como es lógico tiene sus pros y contras, pero por decirlo en breves palabras, esto limita la visión europea y armonizadora y enfatiza, por lo mismo, los planteamientos y criterios a nivel nacional.

**Armonización Comunitaria.** Cuando se planteó la Revisión Regulatoria del 99, este punto se convirtió en uno de los principales campos de batalla, y ya que parece que no se ha avanzado lo suficiente en este terreno en el actual panorama liberalizador entre los distintos Estados Miembros, donde existen diferencias a veces importantes entre las políticas y medidas puestas en juego en cada uno de ellos, sí parece deseable que esto no sea así en el nuevo entorno regulatorio y en las fechas que estamos hablando.

Resaltar una vez más la importancia de una visión europea y armonizadora, y que esto independientemente del referido

reparto de poderes, se tenga en cuenta en la política y toma de decisiones en materia de telecomunicaciones.

Por último y como conclusión de todo lo expuesto, se podría decir que la propuesta de Directiva de Acceso está bien enfocada como paso a una Regulación basada en criterios de competencia y consagra, a su vez, como norma general de actuación el principio del libre acuerdo comercial entre las partes.

Ahora bien, el que esto sea así, va a estar esencialmente en manos de las ARN's, ya que han visto ampliado su campo de actuación al extenderse el alcance de la Regulación y recaer en ellos gran parte de los análisis y decisiones previstos al efecto. Esto requiere, por consiguiente, decisiones que no desincentiven la inversión y que tengan una visión integradora y comunitaria, frente a planteamientos fragmentarios a nivel nacional.

Este puede ser uno de los handicaps de esta propuesta de Directiva, donde los criterios armonizadores, procedimientos, Comités, etc. están por ahora muy difuminados, lo cual va a restar seguramente agilidad a la toma de decisiones en el corto plazo y que estas sigan más las tónicas actuales que las que propugna la nueva Directiva. Cabría haber esperado, por último, una regulación centrada cada vez más en ámbitos de actuación y que se extienda a los Operadores involucrados en estos ámbitos (cuellos de botella y facilidades esenciales), aunque, eso sí, con las lógicas diferencias en el peso y tipo de medidas impuestas a los Operadores con Poder Significativo de Mercado.

