Un marco para el Mercado Unico

POR **GERARDO SILVÁN**

LOS ORIGENES

EL LIBRO VERDE

LA REGULACIÓN

Desde 1984, una amplia labor reglamentadora ha atendido en la CEE al sector de las telecomunicaciones. Este marco cobrará una gran importancia en el inminente mercado unificado.

LOS ORIGENES

Fue en 1984, con la creación de la Task Force de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, el momento en el que la Comisión de las Comunidades Europeas inicia el desarrollo de la política comunitaria en telecomunicaciones.
Hasta dicho año, el sector de las telecomunicaciones fue considerado en la CEE como un sector excluido, solamente normas en materias generales, tales como la Directiva relativa a procedimientos de normativas o reglamentaciones técnicas y alguna actuación específica sobre la utilización del espectro radioeléctrico, se pueden considerar como reglamentación comunitaria en el sector.
La Task Force llegó a ser, en 1986, la Dirección General de Telecomunicaciones, Insdustrias de la Información e Innovación DG XIII.
En estos años las instituciones comunitarias perfilan la política de telecomunicaciones, que se concreta en los siguientes planteamientos estratégicos:

– Contribuir a la creación de un mercado comunitario para las telecomunicaciones.
– Reducir las incertidumbres de los operadores y fabricantes relativas al desarrollo de las estrategias adoptadas.
– Contribuir a la mejora de la situación de la tecnología punta.
– Ayudar a la modernización de las redes y el fomento de los servicios avanzados en las regiones más desfavorecidas.

Estos planteamientos se materializan en actuaciones concretas en los campos regulatorios, de

Fundación Telefónica
Telefónica

ayuda al I+D y de cohesión comunitaria, que serán asumidos después en el Libro Verde.

EL LIBRO VERDE

La Comisión de las Comunidades Europeas publicó en junio de 1987 el Libro Verde para el establecimiento del Mercado Común de las Telecomunicaciones. El Libro Verde fue la referencia para un amplio debate abierto sobre el futuro de las telecomunicaciones europeas; todos los agentes que configuran el sector, operadores, fabricantes, asociaciones de usuarios, instituciones comunitarias y de los Estados miembros, participaron aportando sus iniciativas y puntos de vista sobre las proposiciones del Libro.
Las grandes líneas generales que se proponían en el Libro Verde se resumen seguidamente:

– Apertura total sin restricciones del mercado de equipos terminales, sujeta a los procedimientos de homologación.
– Mantenimiento del principio de exclusividad o de los derechos especiales de las Administraciones de telecomunicaciones en lo relativo a la oferta y explotación de la infraestructura de red.
– Apertura sustancial de los servicios de telecomunicación a la competencia (tutelada o libre), manteniendo derechos especiales o exclusivos para la prestación de un número determinado de servicios básicos para salvaguardar los objetivos de servicios públicos.
– Definición clara de las exigencias generales para la utilización de la red, impuestas por las administraciones de telecomunicaciones. Definición de la oferta de red abierta (ONP).
– Creación y mantenimiento de redes y sobre todo servicios de dimensión comunitaria.
– Separación de las actividades de reglamentación y explotación de las Administraciones comunitarias.
– Seguimiento de las actividades de reglamentación y de explotación de las Administraciones y los operadores públicos y privados.
– Aplicación de la política comercial común de la Comunidad a las telecomunicaciones.

Finalmente, el Libro Verde concreta en dos conjuntos las líneas de actuación futura: el primero lo define como de aceleración de las líneas existentes, en el que se asumen la puesta en práctica de las líneas definidas por el Consejo en 1984, el segundo conjunto identifica las nuevas líneas de actuación.

Líneas existentes

– La adopción acelerada de propuestas a fin de asegurar la convergencia y la integridad de la infraestructura de la red en la Comunidad a largo plazo.
– La ampliación rápida de la Directiva para el reconocimiento mutuo y completo de la homologación de los equipos terminales.
– La sustitución por una Directiva de la recomendación sobre la primera fase de apertura de los mercados públicos de telecomunicaciones.

Nuevas líneas

– Un fortalecimiento sustancial del desarrollo de normas y especificaciones en la Comunidad.

Fundación Telefónica
Telefónica

Creación de un Instituto europeo de normas de telecomunicaciones.
– Definición común de un conjunto de condiciones para la oferta de una red abierta a los proveedores y a los usuarios de servicios (Open Network Provision, ONP).
– Desarrollo común de servicios en la Comunidad.
– Definición común de una posición europea coherente en cuanto al desarrollo futuro de las comunicaciones por satélite en la Comunidad.
– Definición común de un concepto coherente de los servicios y equipos de telecomunicaciones en lo que se refiere a las relaciones de la comunidad con los terceros países.
– Análisis común de la repercusión social y de las condiciones que permitan asegurar una transición sin problemas.

Esta política nace desde la convicción en la CEE de que las telecomunicaciones jugarán un papel determinante en el desarrollo global del mercado interior comunitario, y serán uno de los principales factores que contribuyan a fortalecer la posición de Europa en el campo de la alta tecnología mundial.

LA REGULACIÓN

El proceso regulatorio que desarrolla la política general comunitaria comentada en los apartados anteriores se materializa mediante los instrumentos jurídicos previstos en el Tratado de Roma, básicamente Directivas, Recomendaciones y Decisiones.
Considerando que el proceso de regulación es esencialmente dinámico y se encuentra actualmente en pleno desarrollo, se recogen a continuación las principales normas publicadas que afectan a los aspectos más significativos de dicha política.

Equipos terminales

En general, hasta principios de la presente década, los terminales con los que el usuario accedía a las redes públicas de telecomunicaciones eran suministrados por la propia operadora de red, quien además establecía -directa o indirectamente- las características técnicas a cumplir.
La normativa persigue abrir a la libre competencia este mercado, pero a la vez manteniendo la compatibilidad e interconectabilidad de los terminales con las redes comunitarias. Esta última condición se expresa como reconocimiento mutuo de las certificaciones y homologaciones realizadas en cualquier país comunitario.

Las principales normas son:

a) Julio/86 – Directiva 86/361/CEE del Consejo.
Relativa a la primera etapa del reconocimiento mutuo de la homologación de equipos terminales de telecomunicaciones, mediante el establecimiento de una serie de requisitos mínimos a cumplir, denominados requisitos esenciales o elementos de especificación común de conformidad.

b) Mayo/88 – Directiva 88/301/CEE de la Comisión.
Amparándose en las facultades del artículo 90 del Tratado, que en su apartado 3 le

Fundación Telefónica
Telefónica

encomienda velar por la aplicación de las disposiciones sobre la eliminación de los derechos especiales o exclusivos a las empresas públicas, la Comisión aprobó una Directiva para la liberalización de los terminales de telecomunicaciones, por la que se suprimen los derechos especiales o exclusivos que cualquier Estado haya concedido a cualquier empresa. Se establece un calendario para notificar a la Comisión los proyectos de especificaciones técnicas y normas de procedimiento de autorización relacionados con los equipos terminales.

c) Mayo/91 – Directiva 91/263 del Consejo.
Relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados sobre equipos terminales de telecomunicación, incluyendo el reconocimiento mutuo de su conformidad.
En sus aspectos centrales establece que los Estados miembros no podrán impedir la comercialización, libre circulación y uso de los equipos terminales que se sometan al examen CE o a la declaración CE de conformidad.
Se crea un comité consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros, que emitirá dictámenes sobre los proyectos que se le presente e informará sobre reclamaciones relativas a las normas armonizadas.

Servicios de telecomunicación

La Comunidad ha considerado que el modelo de prestación de los servicios a través de monopolios o empresas nacionales fuertemente dominantes, ha constituido una respuesta adecuada a otro momento de desarrollo tecnológico y penetración de los servicios en la sociedad (función pública del servicio).
La permanencia de esas características de prestación ceñidas a los espacios nacionales se ha transformado en un obstáculo para dar a la Europa comunitaria el nivel de cohesión y competitividad adecuadas a los desafíos de las próximas décadas.
Para modificar esta situación, la Comunidad ha apostado por abrir los mercados nacionales a la competencia en la oferta de determinados servicios.
Con todo, es consciente de la necesidad de armonizar esta liberalización con ciertas exigencias claves, como lo son las fuertes inversiones que requieren las redes e infraestructuras de comunicaciones para adecuarlas tecnológicamente a los perfiles de los nuevos servicios y la necesidad de optimizar el uso y disponibilidad de los recursos de red.
Para ello ha establecido una serie de criterios destinados a preservar la viabilidad económico-financiera de las operadoras de redes y en lo posible, la unidad de las mismas (la no superposición de redes). Entre los principales criterios adoptados, ha establecido una categoría de servicios reservados que no se abren a la competencia, ha insistido sobre la necesidad de asegurar la compatibilidad e interconexión de las redes comunitarias, ha recomendado medidas para evitar el descremado del mercado, etc.

Las principales normas reguladoras de la liberalización son:

a) Junio/1988 Resolución 88/C 257/01 del Consejo.
Sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicación de aquí a 1992. En ella se insiste que «uno de los grandes objetivos de una política de telecomunicaciones» es la de «desarrollar un mercado común en el que las administraciones de telecomunicaciones y otros suministradores de servicios puedan competir en términos de

Fundación Telefónica
Telefónica

igualdad».

b) Junio/1990 Directiva 90/388/CEE de la Comisión.
Relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones.
Esta Directiva produjo muchas controversias tanto por el contenido como por la vía de tramitación, ya que la Comisión se amparó en el artículo 90 del Tratado para su aprobación, y en opinión de muchos Estados comunitarios, la vía correcta de tramitación es el artículo 100 A (decisiones del Consejo por mayorías cualificadas).
La directiva impone la «abolición de los derechos exclusivos o especiales para el suministro de servicios de telecomunicaciones», y es de aplicación a todos los servicios que no sean los de telefonía vocal, el télex, la radiotelefonía móvil, la radiomensajería y las comunicaciones por satélite.
Establece, además, la separación entre la operación de los servicios y las actividades de regulación.
En línea con los criterios enunciados en el Libro Verde y posteriores actuaciones, preserva el criterio de establecer una categoría de servicios reservados. Por lo tanto, no se aplican a los servicios de telefonía vocal. Dado que el grueso de los ingresos generados por los servicios (más del 85 por ciento de total) sigue proviniendo del servicio telefónico, se pretende asegurar la viabilidad financiera de las administraciones operadoras de las redes.

Faculta a los Estados miembros a impedir la simple reventa de capacidad en los servicios de datos hasta el 31-12- 92. Para algunos casos específicos,y cuando el grado de desarrollo de la red de datos lo justifique, esta prohibición se puede extender hasta el 1-1-96. Con esto, se intenta evitar la inserción de proveedores de servicios aplicados únicamente a segmentos altamente rentables de la red.
También referido a los servicios de datos, faculta a establecer condiciones que garanticen el respeto a exigencias esenciales (motivos de interés general), condiciones de permanencia, disponibilidad, calidad de servicios y cobertura geográfica de los servicios, siempre y cuando sean objetivas, transparentes y no tengan efectos discriminatorios.
El mantenimiento de la integridad de la red es considerado como exigencia esencial, y, por lo tanto, motivo para limitar la apertura de los servicios a la libre competencia.

Oferta de red abierta

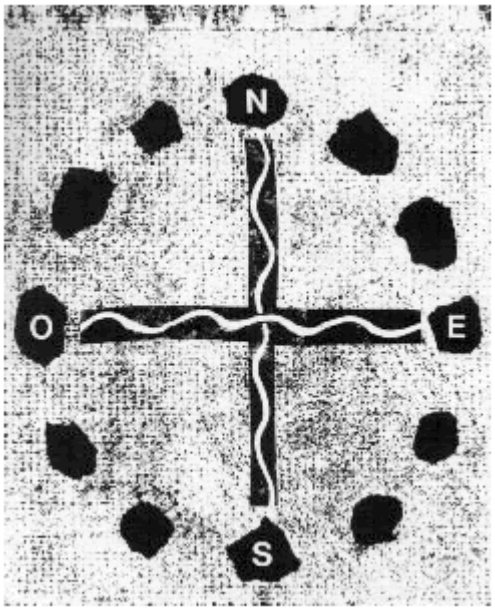
La oferta en libre competencia de los servicios no reservados exige que los proveedores de información y servicios no reservados puedan acceder y usar las redes públicas, sin que ello signifique discriminación o desventajas respecto a cualquier otro competidor, incluidas las propias administraciones facultadas para operar en exclusiva las redes y los servicios reservados.
Se busca además, de forma explícita, asegurar la posibilidad de prestación de servicios por sociedades o personas físicas establecidas en un Estado miembro distinto al de la sociedad o persona física a la que van destinados los servicios.

La regulación básica sobre ONP es la siguiente:

a) Diciembre/1988 -Comunicación COM(88) 718 final de la Comisión.

Fundación Telefónica
Telefónica

Relativa a los avances en la definición de la Oferta de Red Abierta (ONP), donde se la define como la creación de un medio abierto, eficaz y armonioso para el desarrollo de servicios competitivos en la Comunidad, en particular de los llamados servicios de valor añadido.
b) Diciembre/1989 -Reunión del Consejo de Ministros.
En esta reunión se lograron posiciones comunes para aprobar a la mayor brevedad posible la directiva marco sobre ONP.



G.MERINO

c) Junio/1990 -Directiva 90/387/CEE del Consejo.
Relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicaciones mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones.

Los principios básicos que servirán para establecer las condiciones ONP son el basarse en criterios objetivos, ser claras y publicadas de forma adecuada y ser capaces de garantizar la igualdad de acceso, sin discriminación ni limitación que no sean el establecimiento de requisitos esenciales (motivos de interés general, integridad y seguridad de redes, etc.).
La Comisión elabora sus propuestas junto con un Comité ONP constituido por representantes de los E.M.
La vía de futuras tramitaciones optadas es el artículo 100 del Tratado.
Los servicios y redes soporte seleccionados para establecer condiciones ONP son:

1. Líneas alquiladas.
2. Servicios de transmisión de datos por conmutación de circuitos.
3. RDSI.
4. Servicio de telefonía vocal.
5. Servicio télex.
6. Servicios móviles.
7. Nuevos tipos de redes y funciones inteligentes.
8. Redes de banda ancha.

Actualmente se encuentran en avanzado estado de tramitación la Directiva sobre líneas

Fundación Telefónica
Telefónica

alquiladas y una recomendación sobre RDSI.

Contratos públicos

La apertura de los mercados de contratos públicos de obras y servicios ha merecido la temprana atención de la Comunidad. Así, en 1971 el Consejo alumbró la Directiva 71/305/CEE referida a coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, modificada posteriormente por la Directiva 89/440/CEE (julio 1989). De manera similar para los suministros, se cuenta la Directiva 77/62/CEE (Dic.1976), modificada en 1988 por la Directiva 88/295/CEE.
Sin embargo, a pesar que éstas establecen las condiciones que aseguren la transparencia y no discriminación en los procesos de selección y adjudicación de obras y servicios efectuados por los Estados, las colectividades territoriales y personas jurídicas de derecho público excluyen de manera taxativa a los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones.
Los motivos de esta exclusión estaban fundados en la naturaleza estratégica y altamente sensible tanto de los servicios públicos como de los sectores industriales involucrados.

Por ello, en este apartado, hay que remitirse principalmente a dos normas jurídicas:

a) Noviembre/1984 -Recomendación 84/550/ CEE del Consejo.
Relativa a la primera fase de apertura de los contratos públicos de telecomunicaciones, en la que se recomienda una mayor transparencia de información respecto a empresas situadas en otros países comunitarios. Asimismo, se recomienda informar a la Comisión sobre avances y dificultades de esta política.

b) Septiembre/1990 -Directiva 90/531/CEE del Consejo.
Relativa a los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones.
Por medio de esta Directiva, se precisan los ámbitos de aplicación, la consideración que tendrán las especificaciones técnicas y las normas, los procedimientos de formalización de contratos y los mecanismos de clasificación, selección y adjudicación de contratistas. Cubre la contratación tanto de obras como de suministros.

Introducción coordinada de servicios

Las normas comunitarias más ilustrativas en este aspecto son las relativas a la introducción coordinada de la RDSI y de las comunicaciones móviles.
Respecto a las primeras, en diciembre de 1986 (86/659/CEE), el Consejo emitió una recomendación orientada a este fin, donde además de establecer los criterios técnicos básicos que habrían de contemplarse para mantener la interoperatividad de las redes comunitarias, se establecían como objetivos alcanzar para el 1993 una penetración del 5 por ciento del total de las líneas de abonados y una cobertura territorial del 80 por ciento.
Sin embargo, visto el cumplimiento parcial o tardío de los objetivos propuestos por la Comunidad, el Consejo emitió el 18 de julio de 1989 otra resolución, estableciendo la conveniencia de algunas actuaciones para lograr una mayor coordinación en la introducción de

Fundación Telefónica

la RDSI.
En junio de 1987, el Consejo emitió una recomendación (87/371/CEE), para que las administraciones realizasen una introducción coordinada de las radiocomunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas, según una serie de requisitos que se establecen en la misma recomendación. Esta actuación fue acompañada con una Directiva sobre asignación de bandas de frecuencias a reservar (sistema GSM).

En la misma línea de actuaciones en octubre de 1990 se publica una recomendación del Consejo sobre la introducción coordinada de un sistema paneuropeo público terrestre de radiobúsqueda en la Comunidad. En paralelo, mediante una Directiva, se asignan las bandas de frecuencia para el sistema paneuropeo de radiobúsqueda (sistema HERMES).
Se encuentra en proceso de desarrollo una recomendación sobre la introducción coordinada de un sistema paneuropeo digital de teléfonos sin cordón y la directiva correspondiente en la que se reserva la banda de frecuencias.
Dentro de este apartado, aunque referida a la difusión de televisión, el Consejo publicó una Directiva de 1986 relativa a la adopción de las normas técnicas comunes de la familia MAC/PACKET de normas para la difusión directa de televisión por satélite. Esta Directiva es aplicable hasta final de este año y será sustituida por una nueva que se encuentra en el proceso final de elaboración.
Por último, también se han producido otras recomendaciones referidas a uso y aplicación coordinada de servicios de videoconferencia y videoteléfono en ámbitos gubernamentales, programas para uso de intercambio electrónico de datos -EDI- a nivel comunitario (TEDIS), etc.

Normalización técnica

Como antecedente global (en que las telecomunicaciones deben incluirse), en 1983 el Consejo emitió una Directiva (83/189/CEE) estableciendo un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas.
Posteriormente, y ya más específicamente, en diciembre de 1986 el Consejo, asumiendo «la importancia económica del papel que la normalización desempeña en la contribución a la creación de un mercado comunitario en este sector», adoptó la Decisión 87/95/CEE estableciendo procedimientos específicos en el campo de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones.
Pero además de apoyar la aproximación de los procedimientos de normalización técnica en el Libro Verde, y posteriormente la Comunicación de la Comisión sobre la puesta en marcha del mismo (febrero 1988), se hace hincapié en la necesidad de establecer normas comunitarias (NET) y un soporte concreto para la actividad normalizadora (el ETSI), finalmente creado en abril de 1988.

Tecnología avanzada

Sin carácter estricto de normativa pero muy relacionado con la política general comunitaria, para el sector se promueven diversas acciones en este campo.
El objetivo de las actuaciones debe situarse tanto al nivel de cumplimiento de los objetivos generales identificados para la actuación regulatoria (competitividad comunitaria a nivel internacional en servicios y equipos), como al nivel de la estrategia adoptada (sinergia entre

Fundación Telefónica

integración -innovación- competencia interna).
Además, estas actuaciones tienen que ver con una de las directrices básicas sobre la que se asienta la estrategia regulatoria, como lo es, el «garantizar la convergencia e integridad a largo plazo de la infraestructura de redes de la Comunidad» (COM (88) 48 final).
Por ello, deben apuntarse aquí todas las iniciativas comunitarias contenidas en el programa marco de acciones comunitarias de investigación y de desarrollo tecnológico 1990- 1994 (decisión del Consejo 90/221/Euratom,CEE). Y particularmente, los programas SPRIT y sobre todo, el RACE por sus desarrollos en el terreno de las comunicaciones en banda ancha.

Cohesión comunitaria

Fundamentalmente, se trata de que, admitida la importancia que tienen las telecomunicaciones en general, y las avanzadas en particular, como motores del proceso de desarrollo socioeconómico, no se produzcan círculos regresivos entre polos o zonas de «más desarrollo-más telecomunicaciones-mayor desarrollo» y periferias de «menos desarrollo-menos telecomunicaciones-menor desarrollo».
Como en el apartado anterior, sin carácter estricto de normativa, en este terreno la actuación más significativa de las orientadas a desactivar esta lógica negativa en el desarrollo regional es el programa STAR, orientado a difundir los Servicios Avanzados de Telecomunicación (SAT) en las zonas rurales y/o de bajo desarrollo.

Fundación Telefónica
Telefónica