

TELECOMUNICACIONES Y AUDIOVISUAL

CUESTIONES DISPUTADAS

ÍNDICE

SUMARIO

AUTORES

PRESENTACIÓN

I. DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS PENDIENTES EN LAS TELECOMUNICACIONES CONTEMPORÁNEAS

- I. Estado actual del sector. necesidad de fijar el rumbo
- II. Papel de las autoridades públicas ante esta crisis
- III. Algunos motivos de reflexión. corrección de errores
- IV. Principios básicos en que debe de fundamentarse una regulación responsable que apoye la recuperación del sector

II. LAS TELECOMUNICACIONES EN LA ENCRUCIJADA: REFORMAS NECESARIAS

- I. La crisis y sus causas
- II. Las contradicciones del momento
- III. Encrucijada de caminos: momentos de incertidumbre y confusión
- IV. La gestión de la incertidumbre
- V. Los necesarios equilibrios regulatorios
- VI. El camino y la salida están en la banda ancha
- VII. Hacia una regulación “de segunda generación”

III. TELECOMUNICACIONES: VIEJAS RESTRICCIONES Y NUEVAS LIBERTADES EN LOS MERCADOS EMERGENTES

- I. Introducción. el paquete de directivas 2002 como nuevo punto de partida.
- II. Viejas restricciones, ordenadas y clarificadas, pero no extendidas.
- III. Restricciones regulatorias previstas
- IV. Reafirmación del principio de las restricciones tasadas.
- V. Comentario final.

IV. PLATAFORMAS MULTIMEDIA, COMPETENCIA ENTRE REDES, COMPETENCIA ENTRE SERVICIOS

- 1 -

TELECOMUNICACIONES Y AUDIOVISUAL. CUESTIONES DISPUTADAS.
Por Gaspar Ariño Ortiz, Juan Miguel de la Cuétara Martínez, Bruno Soria Bartolomé,
Raquel Noriega Sandberg, José María Echevarría y Mónica Ariño Gutiérrez. Ed.
Comares, Granada 2003. ISBN: 84-8444-777-4 (231 pág.).

Presentación

- I Algunas ideas básicas sobre las plataformas de telecomunicaciones.
- II La competencia entre plataformas.
- III Conclusión provisional.

V. EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO: EL SERVICIO UNIVERSAL Y OTRAS CUESTIONES

- I. El papel del estado en las telecomunicaciones ha cambiado
- II. El estado sigue teniendo objetivos en el sector distintos de la regulación de la competencia
- III. El servicio universal: un componente más de la política social
- IV. El conflicto entre disponibilidad y asequibilidad
- V. La financiación del servicio universal
- VI. Promover la sociedad de la información
- VII. Conclusiones

VI. EL NUEVO MARCO EUROPEO Y SUS PROBLEMAS. LA DEFINICIÓN DE MERCADOS

- I. Introducción
- II. Definición de mercado en el nuevo marco comunitario:
- III. Análisis de mercados incluidos en la recomendación
- IV. Inconsistencia con el principio de neutralidad tecnológica
- V. Conclusiones

VII. LA SEPARACIÓN ESTRUCTURAL (ENTRE REDES Y SERVICIOS) Y SUS CONTRAINDICACIONES

- I. Introducción
- II. El modelo de liberalización basado en la separación estructural
- III. Separación estructural en el sector de las telecomunicaciones
- IV. Conclusiones

VIII. PROBLEMAS ACTUALES DEL AUDIOVISUAL: LA TRANSICIÓN DIGITAL EN PERSPECTIVA

- I. Digitalización y sector audiovisual: reflexiones generales
- II. Evolución, situación y tendencias del mercado de la televisión digital
- III. La transición digital: ideales y realidades
- IV. Conclusión

PRESENTACIÓN

Actualidad de un viejo término

La elección, a comienzos del siglo XXI, de esta vieja expresión -“cuestiones disputadas”- que recuerda los debates filosóficos y teológicos de siglos pasados, aplicada hoy a un sector tecnológico, no está hecha a la ligera. En cualquier área del saber humano, de tanto en tanto, los especialistas se enzarzan en intensas discusiones sobre uno u otro punto concreto que se convierte así en una “**disputata quaestio**”, es decir, un problema notorio que levanta pasiones y sobre el que hay que tomar partido. Naturalmente, estas discusiones no surgen sobre algo baladí, sino que se producen sobre elementos cruciales del saber de que se trate, de los que llega a depender la evolución misma de amplias capas de la sociedad. Piénsese, por ejemplo, en la trascendencia de las discusiones sobre la sujeción del Rey a la Ley antes del siglo XVIII, sobre el carácter otorgado, pactado o impuesto de las Constituciones en el siglo XIX (que en el País Vasco llega hasta nuestros días), o sobre el alcance y extensión del Estado del Bienestar en el siglo XX, y se tendrá una idea cabal de lo que se quiere expresar: las “cuestiones disputadas” dan cuenta de los grandes problemas de una colectividad en un período crítico de su evolución.

Un período crítico

El sector de las telecomunicaciones, en España y en el mundo, se encuentra en un período crítico de su evolución. De esto no cabe duda. No se trata (al menos, no se trata sólo) del trastorno provocado por un proceso de privatización y liberalización del sector, mejor o peor llevado. Tampoco se trata -solamente- de la manida crisis de confianza en las empresas tecnológicas tras el hundimiento bursátil de las “punto.com”, o del fiasco -hasta ahora- de la telefonía móvil UMTS y de la grave carga que ha supuesto para las empresas, nacida de un desmedido afán recaudatorio de los Gobiernos. Ni siquiera, pese a su gran trascendencia, el proceso de convergencia tecnológica presenta hoy ese carácter crítico de las “cuestiones disputadas”. Todos estos hechos son relevantes, sin duda, y alimentan la incertidumbre y la crisis que padecemos. Pero hay algo más. Resulta claro, para mí, que nos encontramos en un momento crítico de las telecomunicaciones por algo más profundo: sencillamente porque hay que tomar decisiones y no sabemos adonde vamos. En los años noventa, la necesidad de introducir mayor libertad en nuestra industria y promover, como fuese, la competencia con la entrada de nuevos operadores, ocultó la realidad de lo poco que sabemos sobre el futuro de la misma. Había que liberalizar y eso era lo importante; era la hora de la acción y hubo acción; pero hoy, con los mecanismos liberalizadores ya en servicio, vuelve la hora de la reflexión y, con ella, el problema de fondo: ¿a dónde vamos?

Grandes interrogantes

En un futuro próximo, ¿habrá que separar infraestructuras y servicios, convirtiendo las redes telefónicas en una especie de “*common carrier*” que lleve las

señales de todos los operadores a bajo precio, como hemos hecho con la electricidad, el gas o los ferrocarriles? Parece que no, puesto que con ello perderían un dinamismo que todavía necesitarán (innovación, nuevos desarrollos, experimentación, riesgo y libertad van siempre ligados); pero, además, ¿por qué las telefónicas y no las de cable?; y ¿por qué éstas y no las inalámbricas? ¿Habrá, acaso, que declarar la Banda Ancha servicio universal, y buscar un modo de financiarla desde el Poder Público como hacemos con la educación, la sanidad o las carreteras? Parece que tampoco, ya que el servicio universal requiere una decantación de necesidades que está todavía muy lejos de producirse; pero, si no lo hacemos, ¿cómo impulsamos la Sociedad de la Información?; ¿no depende la Sociedad de la Información de la Banda Ancha? Los interrogantes se acumulan y las respuestas, cada vez más, vienen precedidas de expresiones como “parece ...”, “quizás” o “sería posible ...” indicativas de la amplitud de nuestras dudas.

Salgamos de dudas

El objetivo de este libro es disminuir un poco tales dudas, afrontando directamente algunas de las “cuestiones disputadas” que tenemos ante nosotros. No serán todas, pero, al menos, habremos centrado alguno de los dilemas que nos paralizan. Y, con algo de suerte, habremos puesto en marcha una dinámica intelectual que ayude a tomar decisiones a políticos, reguladores y empresarios. Ésta es, en esencia, la intención última del libro que tienes, lector, en las manos.

La reforma del modelo español.

La primera de las cuestiones que proponemos es la de la reforma del modelo español de regulación de las telecomunicaciones, previo un correcto diagnóstico y examen de los desafíos que afronta. Es la primera, porque pone crudamente ante nuestros ojos el hecho de que no podemos quedarnos parados: el modelo tradicional de negocio basado en la telefonía fija ha cambiado y el modelo regulatorio debe cambiar igualmente. Es una cuestión disputada porque en este cambio de modelo están asentándose dos posiciones (la de los operadores sin red y la de los operadores con red), cada vez más enfrentadas. La decisión a adoptar es determinar los instrumentos regulatorios trasladables del modelo hasta ahora existente al nuevo y, lógicamente, tal decisión dependerá de la configuración que salga triunfante en el debate en curso. Parece apuntar un modelo que distinga entre servicios de conectividad y de valor añadido, en el cual varias plataformas de acceso diferenciadas, abiertas e interoperables, soporten la actividad de múltiples proveedores de servicios finales en un entorno ampliamente desregulado. Es este un tema del que se habló largamente este año en el encuentro anual del sector en la Universidad Menéndez Pelayo (Santander), pero es una hipótesis que habrá que confirmar. En todo caso, es -como digo- la primera “*disputata quaestio*” que proponemos afrontar.

Viejas restricciones y nuevas libertades.

La segunda, que reclama también nuestra atención, es el debate entre las viejas restricciones incorporadas a la ordenación inicial de las telecomunicaciones liberalizadas (pueden visualizarse, si se quiere, en la noción de “operador dominante” o en la “asimetría regulatoria” que le acompaña) y las nuevas libertades derivadas del paquete de Directivas *“Telecom 2002”*. No se trata de polemizar sobre si las nuevas libertades han de introducirse en el sector o si la regulación sectorial y sus medidas “ex ante” deben dejar paso a la defensa general de la competencia con sus actuaciones “ex post”; lo que resulta polémico es “cuando” y “como” hemos de hacerlo. En este punto es muy fácil que los principios proclamados y su aplicación práctica entren en contradicción, y que las normas limitadoras, una vez erigidas, resulten muy difíciles de desmontar; al fin y al cabo, es experiencia común que la regulación se realimenta a si misma. Reflexionar sobre todo ello en los tiempos que corren -con una nueva Ley de Telecomunicaciones recién aprobada- es un ejercicio obligado.

El papel de las grandes plataformas multiservicios.

La siguiente cuestión consiste en saber cómo valorar la emergencia de estas plataformas multiservicios que están haciendo su aparición, especialmente en relación con la gran disyuntiva: *competencia en servicios ó competencia en redes*. Se oyen, de una parte, propuestas de considerar a los operadores de telecomunicación como una “utility” (al estilo de las empresas de suministro de electricidad, gas, o agua a domicilio), frente a las cuales otros alzan la idea de concebir estos operadores como grandes centros comerciales multiproducto, del estilo de la “grandes superficies” presentes en todas nuestras ciudades que, junto a los productos tradicionales de alimentación, venden cosas como muebles, ropa o cine. El tema crucial es saber si las diferentes “plataformas tecnológicas” de telecomunicaciones (redes, equipos y aplicaciones, organizados en torno a una tecnología específica) darán paso a estas “plataformas comerciales”, cuya finalidad principal será conseguir una masa crítica de usuarios a los que suministrar cuantos más servicios mejor, haciéndolo además con la más amplia combinación de tecnologías disponible (éste es el modelo de los grandes centros comerciales). De nuevo, empresas y reguladores deberán tomar decisiones, y, de nuevo, las posiciones están enfrentadas: estamos ante otra “cuestión disputada” que, aunque tenga una gran relación con las anteriores, merece su consideración individualizada.

Servicio universal y definición de mercados.

El cambio de modelo de negocio de las telecomunicaciones no se produce en el vacío; el papel del Estado y el marco comunitario europeo están cambiando también. Lógicamente, en un libro dedicado a problemas concretos no podemos abordar este tipo de cambios en su globalidad; pero podemos visualizarlos en alguno de los conflictos que provocan, y eso es lo que hemos hecho. El nuevo papel del Estado es tomado en consideración a través del polémico concepto del “servicio

universal” y de su aún más conflictiva forma de financiación, con una pequeña derivación hacia los esfuerzos del Estado para promover la Sociedad de la Información (aquí hay acuerdo en los fines, pero grandes discrepancias en los medios). El nuevo marco europeo se pone en cuestión a través de uno de sus primeros y combativos productos: la Recomendación sobre Mercados Relevantes cuyo contenido está lejos de ser generalmente aceptado, aun cuando -sin duda- los Reguladores la utilizarán profusamente. Hay mucho en juego en ambas cuestiones y hay también, detrás de cada una de ellas, todo un mundo de planteamientos de fondo, opuestos entre sí, que conviene conocer.

La separación estructural

Otra cuestión que proponemos para el debate es el gran tema de la separación estructural. Ésta no es otra cosa que la desagregación vertical del sector, separando unas empresas que organicen, mantengan y presten servicios de red, y otras que -contratando con ellas- aporten los servicios, aplicaciones y contenidos, que den forma a los paquetes de prestaciones finalmente recibidos por el usuario, estableciendo, por Ley, la obligada separación de unas y otras. Como ya hemos apuntado, otros sectores (electricidad, gas, petróleo, ferrocarriles) han procedido a la segregación de las grandes redes y a la separación de la producción y la distribución. Algunos piensan que las telecomunicaciones deben seguir este mismo camino. Frente a ellos, los grandes operadores de red sostienen que éste es un sector distinto a las “utilities”; que lo suyo es prestar servicios, que son los servicios los que definen la evolución de la red y que sólo cuando una misma empresa actualiza la red al compás de la oferta de nuevos servicios aparece la innovación y la inversión real en el sector. La existencia de una competencia en redes -impensable en otros campos- y de una competencia intermodal hace que la separación estructural no sea estrictamente necesaria, lo que parece dar la razón a los operadores telefónicos (muy preocupados últimamente por el descenso de tráfico de las redes fijas). Pero esto está todavía por confirmar. En cualquier caso, no hay duda de que aquí tenemos una “*cuestión disputada*” por méritos propios.

Otras cuestiones disputadas.

Nuestra propuesta finaliza con una incursión en el mundo audiovisual que, por supuesto, no podemos abordar en toda su riqueza de contenidos, pero que no podía faltar en un libro como éste. Hemos optado por presentar como principal “cuestión en debate” de este entorno la digitalización de las señales de televisión que se avecina o, en otros términos, el lento y difícil proceso de implantación de la televisión digital terrenal después del fracaso de Quiero Tv. Hay más temas en este campo del audiovisual, pero muchos de ellos están politizados en exceso (la financiación de la televisión pública, la extensión de las televisiones locales) y otros tienen demasiadas connotaciones para poder aislarlos (los grandes conglomerados mediáticos). En la transición digital podremos observar con cierta serenidad varios de los grandes dilemas de este sector y ese es un factor que añade interés al estudio que aquí ofrecemos.

¿Qué esperamos conseguir?

Sería pretencioso decir que pretendemos resolver todas y cada una de las cuestiones abordadas. Nuestra intención es más modesta. Lo que buscamos es, en primer lugar, depurar las “cuestiones disputadas” de la hojarasca conceptual que las recubre. En la mayoría de los casos por razones interesadas y, en otros, por apresuramiento o frivolidad, estas cuestiones están rodeadas de una gran confusión. Incluso se aprecia en muchos casos una especie de “dislexia” regulatoria consistente en que se dice o escribe una cosa y se practica otra; el regulador, por desgracia, incurre a veces en este vicio. Por ello, iniciar un proceso de clarificación -que sepamos exactamente lo que se quiere decir en las Directivas, las Leyes o las “Recomendaciones”, ese extraño fenómeno de *soft law*- es nuestra primera meta. En segundo lugar, queremos también asentar las bases de la discusión sobre un terreno firme. Si es verdad -como creemos- que un problema bien planteado es un problema medio resuelto, cualquier cosa que contribuya al correcto planteamiento de estas grandes cuestiones debe ser bienvenida; pues bien, los autores de este libro queremos que nuestra aportación sea una de esas “cosas”. Por último, intentamos prevenir, en lo posible, nuevos errores regulatorios; el sector ya ha sufrido varios y conoce el perjuicio que causan; la reflexión previa a la decisión deberá ayudar a evitarlos.

¿Quiénes somos?

Quienes lanzamos esta propuesta somos un grupo de profesionales, juristas, economistas e ingenieros, que las circunstancias han unido en el entorno de la *Fundación de Estudios de Regulación*, de la REDETI y del despacho profesional *Ariño y Asociados*. Nuestra obra publicada (libros sobre telecomunicaciones por cable, sobre licencias, sobre competencia en sectores regulados, sobre banda ancha, así como no pocos artículos y ponencias redactadas con ocasión de nuestra participación en Congresos y Seminarios), nos da -creemos- algún aval para hablar sobre los temas de que aquí se trata. Hemos hecho también trabajos de asesoría y consultoría para empresas de telecomunicaciones y audiovisual. Podemos decir, con alguna base, que conocemos el sector “desde dentro” y que estamos acostumbrados a evaluar, interpretar y, en ocasiones, diseñar la regulación.

Quisiera dejar sentado, finalmente, que lo que aquí se escribe no está hecho en defensa de ninguna posición apriorística. Nuestro deseo es abrir un debate para que cada cual, desde su propia perspectiva, contribuya a que ideas sanas y razonables se abran camino en el mundo de la regulación, de modo que, en ese marco, el que haga bien las cosas pueda crecer y ganar dinero y, si no lo hace bien, sea desplazado por otros. Se apreciará que algunas tesis de fondo cruzan de alto en bajo los trabajos aquí reunidos y que algunas ideas se reiteran en las distintas exposiciones. No es de extrañar, porque aunque los autores de este libro son varios, hemos discutido muchas veces entre nosotros estas cuestiones y, para bien o para mal, forman el cañamazo de nuestro pensamiento. Dado que la mejor forma de iniciar un debate es dar un primer paso y pronunciarse sobre las cuestiones conflictivas, en las páginas que siguen encontrarás, lector, algunos

pronunciamientos que son resultado de nuestro leal saber y entender. Los ofrecemos con abierta voluntad de diálogo. Toda crítica será bien recibida.

Madrid, septiembre de 2003.

Gaspar Ariño Ortiz.
Socio Fundador
Ariño y Villar, Abogados.