

LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES*

JAVIER CREMADES**

I. INTRODUCCIÓN

La liberalización de las telecomunicaciones es uno de los temas que más atracción vienen suscitando durante los últimos años en toda la Europa Comunitaria, y por lo tanto, también en España.

La aceleración «ad infinitum» de los avances tecnológicos hacen prácticamente imposible realizar la aspiración de disponer, en el campo de las telecomunicaciones, de un cuerpo normativo que proporcione seguridad jurídica a los operadores. La tecnología ha desbordado el marco jurídico, interno e internacional, que regula las actividades de telecomunicación. Pero no es sólo el avance tecnológico el que ha tornado en caducas las previsiones del legislador. En no pocas ocasiones, y eso es constatable en nuestro país, la desidia de los poderes públicos, su falta de responsabilidad y los vicios propios de toda burocracia que tan certeramente describiera Max Weber han limitado innecesaria y desproporcionadamente el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de los avances que las nuevas tecnologías de la comunicación ponen a su alcance.

En virtud de un buen número de directivas emanadas entre 1990 y 1993, la legislación comunitaria obliga a las autoridades españolas –con el claro límite de 1998– a instrumentar la transición de un sistema de telecomunicaciones de carácter nacional, público y monopolista a otro donde tenga cabida la iniciativa privada, orientado a la realización de beneficios.

* El presente artículo corresponde a la Conferencia pronunciada por el autor en Madrid, el 17 de enero de 1995, organizada por el Grupo Winterthur bajo el mismo título.

** Profesor Asociado de Derecho Constitucional, UNED.

La decisión no es gratuita. El ritmo de la evolución tecnológica ha hecho desaparecer el monopolio natural de los servicios. También es cierto, de otro lado, que nunca existirá un modelo de competencia perfecto como pensó Adam Smith. Por ello, en ocasiones –como ha ocurrido en el caso de la telefonía móvil– se pasará de un monopolio a un duopolio.

La liberalización no significará desregulación. El Estado tiene la obligación de ordenar y procurar que el imperativo de la liberalización no ponga en peligro los objetivos de la cohesión social y la ordenación territorial.

Parece claro que el mercado solo no puede llegar a todas partes. Ninguna empresa comercial podría soportar a largo plazo operaciones o activos no rentables. En España, donde el servicio telefónico es deficitario en la mitad de las provincias, Telefónica lo ha venido haciendo hasta la fecha por motivos de servicio público.

Las alternativas que se plantean ante la liberalización y la consiguiente aparición del mundo de la competencia son dos. O bien desentenderse del servicio público y operar sólo donde haya demanda solvente, o desarrollar una regulación que contemple todos los intereses en juego.

En los países que han liberalizado sus infraestructuras de telecomunicaciones (Reino Unido, Suecia, Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda) se han podido constatar tres efectos económicos positivos: presión a la baja de las tarifas, mayor gama de servicios y mayor calidad de la oferta.

España no debe quedarse rezagada en este campo. El mercado de las telecomunicaciones crecerá anualmente hasta fin de siglo un 7,2%, lo que supone más del doble del conjunto de la economía. Y ello a pesar del carácter deflacionista de los precios del sector, que sólo han crecido la mitad que el IPC en la última década. Cada año se mueven en este negocio más de medio billón de dólares, lo que supone unos 70 billones de pesetas. La economía española, azotada por el desempleo, no puede cerrarse a esta corriente.

Las actuales estructuras –legales y empresariales– son un lastre para un desarrollo coherente con las posibilidades reales del país. Los responsables gubernamentales deben procurar respetar sus compromisos. Los anuncios de fechas deberían ser escrupulosamente respetados y eso no ha sido siempre así. No es tanto el tiempo que resta hasta 1998. Los objetivos hasta entonces son muy ambiciosos: crear nuevas redes y servicios, realizar inversiones para garantizar la universalidad de los servicios, reforzar los operadores nacionales; optimizar la utilización de infraestructuras; potenciar el desarrollo de tecnología propia; cubrir todo el territorio nacional; adaptar las tarifas a las que rigen en toda Europa y establecer tasas de acceso justas y razonables.

En la actualidad, la práctica totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea permiten en diverso grado la oferta alternativa de infraestructuras utilizables por los servicios de telecomunicación. El empleo de esta infraestructura alternativa, sin embargo, suele estar limitado a usos específicos. Hay que distinguir cuatro clases generales de autorizaciones: licencias de red alternativa para servicios de telecomunicación específicos; redes con licencia para la distribución de la televisión por cable; redes con licencia para la oferta de servicios de comunicaciones móviles; y redes de comunicaciones por satélite (sector cuya liberalización se contempla en la Resolución 93/213/01 del Consejo ¹).

El reto tecnológico de la sociedad española es multidimensional. Para muchos no bastará con que el Estado se encargue de que no haya anarquía en las ondas, o de que todos tengan la infraestructura deseada a su disposición. Digitalizar la sociedad española o hacerla circular por las autopistas de la información es un sueño irrenunciable para una sociedad moderna que sólo será alcanzable a través del camino de la liberalización de las telecomunicaciones. Se trata, en otras palabras, de materializar la famosa aldea global.

II. NOTAS SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

El radical proceso de reforma al que se ha visto enfrentado el sector público de telecomunicaciones comenzó en la Unión Europea con la privatización en el Reino Unido de British Telecom (BT) en 1984 y debe terminar, según el ordenamiento comunitario, en 1998, año en que se liberalizará totalmente el mercado europeo de las telecomunicaciones.

La ola privatizadora que entonces comenzó, continúa en la actualidad. Así, el 7 de junio 1994 la Compañía Holandesa de Correos y Telecomunicaciones, transformada en 1989 en una sociedad anónima con el Estado como único accionista, comenzó a cotizar sus acciones en la Bolsa de Amsterdam. De otro lado, el 29 de junio de 1994, el Bundestag alemán sancionó la ley en virtud de la cual los servicios postal, de telecomunicaciones y bancario del Correo Federal se han transformado el 1 de enero de 1995 en sendas sociedades anónimas.

¹ La modificación de la Directiva 90/388/CEE32, de acuerdo con la resolución 92/C8/01 del Consejo, dispone la supresión de las actuales barreras a la prestación de servicios liberalizados de comunicación por satélite. Adelantándose a la legislación comunitaria, Francia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido, ya han abierto las redes de comunicación por satélite a usuarios y prestadores de servicios.

En la última cumbre de los jefes de Estado y de Gobiernos de la UE en Corfú, el comisario de Industrias de la Unión Europea presentó el llamado «informe Bangemann». Se trataba de un trabajo encargado por los propios Estados miembros en el que se analiza el futuro inmediato del sector de las telecomunicaciones. El principal mensaje del informe es que el mejor entorno para el desarrollo de nuevos mercados es un sistema abierto y competitivo. Las administraciones públicas no pueden seguir sufragando los elevados niveles de inversión necesarios para que las industrias nacionales de telecomunicaciones sigan siendo competitivas en el contexto internacional, a menos que se adopten graves medidas sociales. Los gobiernos deben liberar esos fondos para poder destinarlos a la inversión en sanidad, educación y cultura. Por el contrario, las previsiones indican que si en 1996 se pone en marcha el proyecto de las autopistas de la información, podrían crearse unos 10 millones de nuevos puestos de trabajo hasta el año 2000.

Las perspectivas, por tanto, son que los mercados nacionales desaparezcan en pocos años y que el desarrollo abra un sinfín de usos tecnológicos. Ante ello las empresas deberán realizar nuevas inversiones en sus redes, modernizar su infraestructura, buscar nuevos socios y servicios por los cuáles su capacidad competitiva puede crecer y reforzarse.

Para impulsar este proceso, el pasado 25 de octubre de 1994 la Comisión de las Comunidades Europeas presentó la primera parte del «Libro verde sobre la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable».

Se trata de un informe sobre la situación y perspectivas de los servicios de telecomunicación. La iniciativa pretende someter a consulta pública y abierta las propuestas consideradas por la Comisión con el fin de consensuar la política europea en este campo con los diversos agentes sociales y económicos.

Según el «libro verde», la realización de la unidad de mercado (objetivo marcado por el propio Tratado de Roma) sólo será alcanzable si se consigue compatibilizar la limitación del espacio radioeléctrico con la máxima competencia posible.

Las medidas que la Comisión propone en el referido libro verde pueden resumirse en las siguientes:

- Abolir todos los derechos especiales y exclusivos.
- No establecer limitaciones innecesarias al número de operadores y ninguna al de proveedores de servicios.
- Establecer criterios abiertos, transparentes y no discriminatorios para adjudicar las licencias.

- Transparencia y neutralidad de los operadores móviles.
- Libertad de acción comercial a los proveedores de servicios.
- Reconocimiento mutuo de las licencias cuando sea aplicable (en los servicios por satélite, por ejemplo).
- Completar la coordinación de frecuencias y establecer un marco para la coordinación de la numeración y la ampliación acelerada del reconocimiento mutuo de la homologación de equipos.
- Posibilitar la libertad de acción de servicios de los usuarios.

El pasado 21 de diciembre de 1994 la Comisión Europea aprobó una directiva, en virtud del artículo 90 del Tratado de Roma ², para liberalizar las redes de infraestructura por cable a partir de enero de 1996. Esto vendrá a significar la posibilidad de que los operadores de cable puedan ofrecer servicios multimedia, como el telebanco, la telecompa o las bases de datos.

La Resolución 93/C213/01 del Consejo, de 22 de julio de 1993, establecía un calendario claro para el desarrollo de las telecomunicaciones en la Unión Europea en el que se confirmaba la fecha del 1 de enero de 1998 para la liberalización de los servicios de telefonía vocal destinados a la población en general. En el caso de algunos Estados miembros, la referida liberalización queda sujeta a períodos transitorios. En concreto se acordó conceder a Grecia, Irlanda, España y Portugal la posibilidad de acogerse a períodos transitorios de hasta cinco años. España ha anunciado con posterioridad su propósito de implantar la plena liberalización el 1 de enero de 1998.

III. EL «PLAN DE TELECOMUNICACIONES» DEL GOBIERNO ESPAÑOL

El 7 de octubre de 1994 el Consejo de Ministros español puso en marcha el llamado «Plan de Telecomunicaciones».

En virtud de dicho plan, el calendario para la liberalización de la telefonía básica se prolonga hasta 1998. Entre los acuerdos adoptados, figuran los siguientes:

² El citado artículo 90 del Tratado de Roma permite a la Comisión imponer una norma sin pasar por el Consejo de Ministros o el Parlamento Europeo, para introducir la competencia en los sectores donde existen monopolios.

— En 1998 se abrirá el mercado español a otros operadores. Finalizará entonces el monopolio de la compañía Telefónica, tanto en llamadas nacionales como internacionales.

— La Administración propiciará la constitución de un segundo operador nacional de redes y servicios.

— Disminuir los precios que cobra la compañía Telefónica por el alquiler de sus circuitos.

— Crear un organismo regulador adscrito al MOPTMA que mediará en los conflictos entre los distintos operadores de redes y servicios.

— Se da de plazo hasta el 31 de diciembre de 1996 a la compañía Telefónica para extender la cobertura telefónica a todo el territorio nacional.

— Además se adquirieron compromisos en cuanto a la convocatoria del concurso para el segundo operador de telefonía móvil GSM, adjudicado en 1995 a la compañía Airtel, y la aprobación de los proyectos de ley de telecomunicaciones por cable y de televisión local por ondas. Esos compromisos ya han sido cumplidos (diciembre de 1994).

IV. EL PROYECTO DE LEY DE TELECOMUNICACIONES POR CABLE

1. La necesidad y el retraso de la TV por cable

Tanto si se contempla desde el derecho como si se analiza su impacto económico, el de la TV por cable no es un tema menor. Los futuros operadores, dentro y fuera de nuestras fronteras, están ya en la línea de salida. Sólo esperan una ley, un marco legal que les indique el cómo, dónde, cuándo y con quién. España se ha convertido en el último gran mercado europeo en el que la industria del cable no ha entrado aún de lleno. Once millones de hogares y unos 700.000 millones de pesetas están listos para ser invertidos de aquí al año 2000. Entre las numerosas deudas que el legislador tiene pendiente con la sociedad española está, sin duda, la del cable. La aprobación del Proyecto de Ley sobre telecomunicaciones por cable el pasado 23 de diciembre de 1994 debe venir a paliar este gravoso vacío legislativo.

Nuestra extraordinaria contemporaneidad presenta un panorama audiovisual multiplicado y potenciado por el cable. Los ciudadanos norteamericanos lo disfrutaban desde la década de los sesenta. En la actualidad en el país de las barras y las estrellas hay 56 millones de abonados a redes de teledistribución, lo que supone un 70 por 100 de penetración. «Time Warner», por ejemplo, ofrece

a sus abonados, un servicio que incluye 155 canales de televisión, 70 de ellos de pago. Todo ello por 32 dólares mensuales, unas 4.500 pesetas en la actualidad, algo más de lo que cobra la única televisión de pago de nuestro país, Canal Plus, por un sólo canal.

También el grueso de los países europeos a los que económicamente queremos emular dieron ya, hace años, el necesario cauce jurídico a una realidad que, en algunos casos, permite al usuario no sólo acceder a centenares de canales de televisión de alta definición (muchos de ellos especializados) y radio (FM), sino también disfrutar de numerosos servicios interactivos: telecompra directa, acceso a bancos de datos públicos o privados, lectura de contadores, teleservicio de ayuda a la tercera edad (el INSERSO español planeaba adoptar algunos de esos sistemas a través de Telefónica), compras en grandes almacenes desde el propio domicilio, sistema de alarma y seguridad, movimientos bancarios desde la consola del ordenador personal, vídeo-portero, telefonía punto a punto, videoconferencia, etc. Al anterior cómputo de posibilidades debe añadirse la de la televisión local, que igualmente puede circular por las «autopistas» del cable.

En el presente año 70 millones de hogares europeos disponían de la infraestructura necesaria para recibir los servicios del cable (coaxial o de fibra óptica).

Los hogares efectivamente conectados ascendían a casi 27 millones. Mientras el cable es ya un fruto maduro en algunos de nuestros vecinos del norte, en España apenas si hemos conseguido superar la prehistoria del vídeo comunitario.

Sin ser remedio absoluto para nada, a la actual coyuntura de crisis no le vendría nada mal la aparición de un nuevo subsector de servicios, frente al enorme volumen del déficit de las televisiones públicas (RTVE y las autonómicas), la teledistribución –la que ya funciona con indudables sacrificios desde la alegalidad, y que ha conseguido llevar el cable a 122.000 abonados– ha venido arrojando suculentos beneficios hasta ahora.

En este asunto como en casi todos, hay grandes intereses en juego. «Cablear» España costará más de medio billón de pesetas. Serán necesarios ocho años de contrata, licencias y subcontratas. Cableuropa (participada por BBV, Iberdrola, BCH, Banesto y Multitel), Sogecable (Telefónica, Prisa y Abengoa), Sevillana del Cable (Sevillana de Electricidad y el Instituto de Fomento Andaluz), y otras muchas compañías, grandes y pequeñas, de dentro y fuera de España (U.S. Cable, U.S. West, entre estas últimas) están desde hace años, pendientes de la regulación que ha de venir. Al otro lado del cable les esperan 11 millones de hogares y un millón de empresas, todos ellos potenciales usuarios de sus servicios.

Hasta ahora, el bien que la técnica permite la ley no lo autoriza. El uso y el disfrute del cable son el contenido de un derecho constitucional. La libertad de información, derecho fundamental que nuestra Carta Magna reconoce y

garantiza en su artículo 20.1.d, también consiste en el derecho a la creación (íntimamente conectado con la libertad de empresa que reconoce el artículo 38 de la Constitución), acceso, elección y consumo de los medios de información, todos los medios de información. En la España de 1995, esta libertad pública, que, por serlo, forma parte del patrimonio jurídico de todos los individuos, de toda la colectividad (esto es, de toda persona física y, por extensión, de toda persona jurídica), se encuentra parcialmente sustraída. Y lo peor de todo: por falta de diligencia y planificación en la actuación de los poderes públicos, que, vaya paradoja, sólo encuentran razón de su existencia en la protección, garantía y promoción de los derechos fundamentales.

El mandato del Estado social, el sentido de la razón y la justicia que debe presidir toda acción de gobierno, obliga a fomentar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos fundamentales, esto es, para que cada ser humano pueda ser libremente persona. Parlamento, Gobierno y oposición, tienen un compromiso ético y jurídico incumplido. Los derechos humanos y la economía se resienten: en España necesitamos el cable.

¿Puede un país perteneciente a la OCDE, como España, permitirse tantos años de retraso en una materia como ésta?. El proyecto de ley llega, bienvenido sea, pero llega tarde. Parece que el primer responsable socialista de las telecomunicaciones, Abel Caballero, ya fue consciente de la necesidad de una legislación adecuada, no sólo para el cable, sino también para el satélite de televisión local. Barrionuevo atajó la tarea, pero sólo el equipo de Borrel consiguió terminar un anteproyecto de ley de televisión por cable y por satélite. En junio de 1992, la urgencia del lanzamiento del Hispasat, motivó que la comisión de subsecretarios sólo presentara al Consejo de Ministros la futura legislación de la televisión por satélite, que fue remitida como proyecto de ley a las Cortes Generales y aprobada tras su tramitación parlamentaria. El cable quedó postergado para mejor ocasión. Hoy, tras la remisión del Proyecto de Ley de Telecomunicaciones por Cable al Congreso de los Diputados, aprobado el 23 de diciembre de 1994 por el Consejo de Ministros, el panorama ha comenzado a ser radicalmente distinto.

2. Proyecto de Ley de telecomunicaciones por cable

Los aspectos más destacables del Proyecto de Ley son los siguientes:

— Se define la *red de cable* como la infraestructura que, utilizando cables de comunicaciones, sea capaz de transportar cualquier tipo de señales de telecomunicación al público en el ámbito de una demarcación.

— Una *demarcación* es el ámbito territorial continuo en el que un operador puede construir y explotar su red de cable. La fijación de la demarcación se

hará por los Ayuntamientos si la demarcación no excede de su respectivo término municipal.

Si incluye más de un término municipal, la fijación se hará por la Comunidad Autónoma a propuesta de los Ayuntamientos interesados.

Si incluye términos municipales de diferentes Comunidades Autónomas, la fijación la hará el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.

Las demarcaciones resultantes de la agrupación de diferentes municipios no superarán los 1,5 millones de habitantes. Las demarcaciones deben tener una población mínima de 50.000 habitantes, salvo para los territorios insulares.

A partir del 1 de enero de 1998, el MOPTMA podrá establecer nuevas demarcaciones sin sujetarse a los límites señalados.

— La *gestión del servicio de telecomunicaciones por cable* se hará por los operadores en régimen de gestión indirecta.

Para prestar servicios por cable se requerirá concesión administrativa otorgada por concurso público, teniéndose en cuenta los siguientes aspectos:

- Viabilidad técnica y económica de la explotación de la red.
- Previsiones de cobertura de la demarcación y plazos para alcanzarla.
- Nivel tecnológico, calidad y variedad de los servicios de telecomunicaciones.
- Niveles de tarifas que el aspirante a concesionario vaya a aplicar a sus usuarios y duración de las mismas.
- Otros requisitos que se establezcan reglamentariamente.

— En cuanto al *plazo de concesión*, este será de 15 años, renovables por períodos sucesivos de 5 años a petición del concesionario 1 año antes de la expiración del término.

— *Operadores de cable*: Deben ser Sociedades Anónimas cuyo objeto social sea la gestión indirecta de los servicios de telecomunicaciones por cable, deben tener el capital mínimo que fije el reglamento, y poseer la correspondiente concesión administrativa.

Estas sociedades deben estar domiciliadas en España.

Se restringe la participación extranjera salvo si se trata de nacionales de algún país de la Unión Europea.

Una vez adjudicada la concesión, el concesionario deberá establecer la red de cable, estando sujeto a lo dispuesto en el reglamento técnico.

— *Derechos del concesionario:*

- Prestar servicios por cable en su demarcación e instalar los equipos necesarios para ello.
- Elaborar por si o contratar con terceros la programación a distribuir.
- Percibir las tarifas de sus abonados, pudiendo suspenderles el servicio si nos las abonan.

Para prestar servicios de radiodifusión sonora y de valor añadido será preciso el título habilitante.

Los operadores podrán distribuir por su red programas audiovisuales de programadores independientes. Si el operador actúa como mero suministrador de servicio portador a terceros, le será de aplicación la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 18 de diciembre de 1987.

Si media autorización previa, los concesionarios del servicio podrán interconectar sus redes con el fin de prestar servicios cuyo título habilitante sea válido para ámbitos territoriales superiores a la demarcación.

Se prevé la posibilidad de intervención administrativa para garantizar una oferta variada.

— *Obligaciones del concesionario:*

- Mantener una calidad uniforme en la prestación del servicio.
- Cumplir con la legislación sobre Propiedad Intelectual, abonando derechos de autor.
- No discriminar a los programadores independientes. Al menos el cuarenta por ciento de la programación del operador deberá ser suministrada por programadores independientes.
- Distribuir, como parte del servicio a los abonados de un término municipal, un servicio de difusión de televisión local, si existe y la Administración correspondiente lo solicita.

Se regula un procedimiento sancionador que llevará a cabo el Secretario General de Comunicaciones, el Director General de Telecomunicaciones o las Comunidades Autónomas en los servicios regulados.

— *Telefónica* podrá solicitar al MOPTMA título habilitante para la prestación de los servicios de telecomunicación por cable en cualquier demarcación, utilizando sus infraestructuras, siempre que integre en éstas esos servicios y el telefónico básico. Esta prestación la hará por medio de una sociedad filial o participada en que detente más del 51% del capital.

Las condiciones y características de la prestación de éste servicio serán iguales a las del resto de operadores.

— Las *Redes de Cable existentes* podrán seguir dedicándose a ésta actividad hasta que se adjudique la correspondiente concesión, para lo cual, deberán solicitar una concesión provisional en el plazo de tres meses.

Si no se cumple el plazo o, tras el concurso, la concesión no se convierte en definitiva, se abre un período transitorio de tres años tras el cual se extinguirá el título provisional, no se podrá prestar el servicio y la red de cable revertirá al Estado.

3. Comentarios al Proyecto de Ley de telecomunicaciones por cable

Con la aprobación del Proyecto de Ley de Telecomunicaciones por Cable en el Consejo de Ministros del pasado día 23 de diciembre quedó libre la vía hacia la tramitación parlamentaria de una de las asignaturas pendientes más importantes del panorama audiovisual español. El texto articulado es el resultado final de la compleja tarea llevada a cabo por los servicios jurídicos de la Secretaría General de Comunicaciones para ir recogiendo las diversas reflexiones motivadas por los sucesivos borradores que han ido apareciendo desde hace más de un año.

Parece por fin vislumbrarse el comienzo de la etapa definitiva de la regulación de las telecomunicaciones en nuestro país, tras el impulso que supuso el Acuerdo sobre Política de Telecomunicaciones, aprobado el 7 de octubre de 1994 por el Consejo de Ministros.

Con toda seguridad este Proyecto de Ley de Telecomunicaciones por Cable sufrirá aún múltiples modificaciones a su paso por el Congreso de los Diputados y el Senado, suscitando duras polémicas en los sectores implicados.

Los puntos básicos del Proyecto de Ley venían ya recogidos en el Anteproyecto difundido en noviembre de 1994.

Deben destacarse una serie de cuestiones que pueden considerarse centrales en el modelo de regulación que adopte el Proyecto.

— En primer lugar, no se habla de «televisión por cable» únicamente, aunque la televisión sea uno de los temas principales que regulará la nueva ley. Se regulan, como dice el título del Proyecto, todas las telecomunicaciones por cable, rozando el tradicional coto cerrado de la telefonía. Se da vía libre, dentro de la ley, claro está, a los servicios de valor añadido: bases de datos en tiempo real, mensajería electrónica de datos, telemedida, teleasistencia, etc. E incluso, cuando el monopolio de Telefónica llegue a su fin (el 1 de enero de 1998, según el calendario marcado por el ordenamiento comunitario y por el propio plan de telecomunicaciones aprobado por el Gobierno español en octubre de 1994), los operadores de cable podrán ofrecer servicios de telefonía punto a punto, tal como viene sucediendo en EE.UU. y en otros países.

— En segundo lugar, debe destacarse que el Proyecto no se refiere a un «servicio público esencial», sino simplemente a un «servicio de telecomunicaciones», a secas. Es decir, frente a las anteriores leyes en materia de telecomunicaciones se adopta una postura neutra ante la dialéctica público-privado, lo cual supone un claro avance hacia la liberalización o desregulación del sector, al menos en el futuro. La «publicatio» de la TV sólo ha servido hasta ahora de coartada a los poderes públicos para intervenir en el sector en términos que, en no pocas ocasiones, han ido más allá de lo razonable.

— Se mantiene el criterio, ya mostrado en el Anteproyecto, de permitir que los operadores puedan ser titulares del servicio portador (las redes) con carácter general, y no sólo cuando renunciaran los portadores públicos (Telefónica, Retevisión y Correos) como expresaban otros borradores. Se deja de lado, pues, el fracasado modelo francés, favoreciendo la operatividad y la rentabilidad de estos servicios.

— Respecto al procedimiento de adjudicación, es positiva la transparencia que supone el concurso público, frente a procedimientos como el de adjudicación directa. No obstante, es preciso que los pliegos de condiciones clarifiquen debidamente los criterios de valoración de las ofertas presentadas, pues de lo contrario se dejaría tal vez excesivo margen a la discrecionalidad administrativa, y con ella, a la discusión y a la sospecha (baste recordar el reciente caso del concurso de la telefonía móvil GSM).

— En el mismo sentido hay que valorar la posibilidad, que esperemos llegue a ser efectiva, de que coexistan varios operadores en una misma demarcación territorial («regla de competencia de mercado»).

— Es positiva la clara mención expresa que se hace en el Proyecto en cuanto a la obligación que en todo caso existe de pagar derechos de autor y cumplir en general con la normativa sobre Propiedad Intelectual. Aunque seguramente las características específicas de los medios tecnológicos empleados hagan aconsejable una regulación «ad hoc» de algunos supuestos concretos que no queden claros con la simple aplicación de la regulación actualmente existente.

— Un punto especialmente conflictivo es la regulación que se efectúa de la situación de los operadores actualmente existentes, y en concreto la referencia que se hace a aquellos que hayan sido objeto de expedientes sancionadores antes del 1 de enero de 1993. Especial problema puede plantearse en cuanto a la aparente discrecionalidad que puede aplicar la Administración para permitir la continuidad o no de estos operadores. A última hora, la referencia a la «reversión» (en mi opinión, una auténtica expropiación) que se aplicará a las redes de cable de aquéllos a quienes no se les permita continuar en actividad, ha sido suprimida del Proyecto de Ley.

— Por otra parte, parecen excesivas las remisiones que se hacen al Reglamento Técnico que desarrollará la ley (actualmente desconocido aún en sus líneas generales). Algunas de ellas afectan a temas importantes, como por ejemplo la cifra mínima de capital social de las sociedades anónimas que llevan a cabo estos servicios, que es un elemento básico a la hora de plantear los proyectos concretos y de llevarlos a la práctica.

— El plazo de duración de las concesiones que se fija en el Proyecto, quince años, parece adecuado, dada la lenta amortización de los activos en el sector del cable, estimada en un mínimo de siete u ocho años. La fuerte carga financiera que suelen conllevar estas inversiones parece aconsejar un período concesional (al menos el inicial) de semejante duración. De lo contrario en ciertas localidades instalar una red de cable no llegaría a ser rentable o implicaría asumir un riesgo excesivo de que no lo sea, lo que haría muy dudoso que lleguen a intentarse en tales demarcaciones proyectos serios y adecuadamente sólidos.

— Es preocupante la falta de claridad en cuanto a los motivos para conceder o denegar la prórroga de las concesiones. Estos deben ser claros de modo que las empresas del sector tengan una seguridad de que pueden planificar a largo plazo sin interferencias administrativas, siempre que cumplan con la regulación aplicable y presten el servicio en las condiciones exigibles, especialmente en cuanto a la calidad.

— Es discutible el sistema de autorización administrativa para las tarifas de los operadores que el Proyecto permite («podrán estar sometidas a autorización»). No parece adecuado, al menos, en aquellas demarcaciones en que existan varios operadores en régimen de competencia.

— En cuanto a la delimitación de las demarcaciones no se ha diseñado una solución para el problema de que queden zonas residuales «encerradas» entre varias demarcaciones, y en las que sea inviable económicamente establecer el servicio.

— Sería conveniente que el proyecto de Ley hiciera referencia expresa a tecnologías tales como el sistema MMDS («cable sin hilos») que pueden constituir una opción favorable respecto del cable convencional en ciertas zonas (por

ejemplo las de habitat disperso) y que actualmente no están reguladas de modo claro.

— Finalmente, bien podría crearse una autoridad u organismo regulador autónomo con competencias en todo lo audiovisual, con funciones de control, sancionadoras y tuteladoras en lo referente a fijación de demarcaciones, otorgamiento y supervisión de las concesiones, etc. La experiencia funciona en otros países. Tal ente podría integrar representaciones de los diversos agentes presentes en el sector, siendo no sólo un organismo consultivo como el actual Consejo Asesor de Telecomunicaciones, sino un auténtico foro de debate con facultades decisorias, arbitrales, en los conflictos que pudieran presentarse.

Queda pues, aún bastante que perfeccionar en el Proyecto presentado para que pueda desempeñar la función no sólo de regulación, sino en mayor medida, de impulso del sector de las telecomunicaciones por cable en España. No obstante, no cabe duda que constituye una base firme para el debate público, en los medios de comunicación, y sobre todo, en sede parlamentaria. Es de desear que este debate sea fructífero, no se demore demasiado, y esté presidido por un espíritu de diálogo que facilite la definitiva redacción y aprobación de esta Ley.

Es de esperar que la futura Ley de Telecomunicaciones por Cable sea el marco adecuado para una acción conjunta de las empresas y las administraciones públicas que impulse definitivamente este sector en España, y lo lleve a los niveles de crecimiento, calidad y rentabilidad que lo caracterizan en los países de nuestro entorno.

4. *El proyecto de ley de televisión local por ondas*

El pasado 23 de diciembre de 1994 el Gobierno decidió igualmente remitir al Congreso de los Diputados el Proyecto de la Ley de Televisión Local por Ondas. Como rasgos más importantes de dicho proyecto pueden señalarse los siguientes:

- La demarcación territorial no podrá abarcar a más de 500.000 personas.
- Sólo podrán optar a conseguir la concesión los Ayuntamientos, excluyéndose por tanto, a los operadores privados.
- El período de concesión de la licencia es de 5 años.
- No se podrá emitir publicidad entre las 20.00 y las 24.00 horas.

V. CONCLUSIONES

Alcanzar a tiempo el primer tren de las telecomunicaciones, el que transportará a los primeros habitantes de la aldea global, no será tarea fácil. En España no sólo queda mucho que hacer, sino, lo que aún es más difícil en estos momentos, mucho por deshacer. La deficiente regulación de la televisión por ondas y por satélite, de la telefonía móvil, la urbana y la interurbana tiene como víctimas al conjunto de los ciudadanos: todos sufrimos aún, en el bolsillo y en la cabeza, la falta de liberalización del sector de las telecomunicaciones.

Así se afirma en el detallado informe (296 páginas) que el Tribunal de Defensa de la Competencia emitió en 1993 titulado «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios». En él se advierte severamente al Gobierno para que suprima «cuanto antes las prohibiciones a ejercer actividades de telecomunicación en España». Parece que el ejecutivo tomó debidamente nota, ya que poco después anunciaba una amplia liberalización del sector.

El Tribunal que preside Miguel Ángel Fernández Ordóñez apostó entonces por una liberalización del sector de las comunicaciones que viene impuesta por el ordenamiento comunitario. Esto no sólo significará una proliferación de proyectos y puestos de trabajo, nada desdeñables en la actual coyuntura. No debe olvidarse que el volumen de negocio mundial del sector supera los 15 billones y medio de pesetas, de los cuales el 34,5% corresponde a compañías europeas, por encima en ese ránking de las norteamericanas y japonesas. En España las actividades de telecomunicación generan ya una tercera parte del PIB. Por el contrario, continuar con el actual sistema de concesiones supondría dar carta de naturaleza a una solución que pertenece a un pasado estatalizante que, en lugar de controlar al mercado, desconfía de él y tiende a obstaculizarlo. El Tribunal llega incluso a sostener que el mencionado sistema es una fuente de corrupción.

Entre otras, pueden señalarse las siguientes ventajas que pueden esperarse de una auténtica liberalización de las telecomunicaciones:

- La supresión de los actuales estrangulamientos que afectan a la disponibilidad de infraestructura de alta capacidad.
- Servir de estímulo de las inversiones privadas y públicas.
- Adaptación más rápida de las estructuras de precios, que aproximarán las tarifas a los costes y harán descender los precios de las líneas arrendadas.
- Prestación innovadora de servicios liberalizados y de capacidad de transmisión.

— Fomento del uso inmediato de las redes alternativas de telecomunicaciones y de televisión por cable existentes para la prestación de servicios multimedia e interactivos, así como futura implantación de tecnologías radioeléctricas.

— Creación de un entorno que favorecerá las alianzas estratégicas.

— Crecimiento económico general del sector de telecomunicaciones, y las consiguientes repercusiones económicas, sociales y culturales en toda la sociedad.

El proceso de liberalización de las telecomunicaciones deberá verificarse de forma gradual, rápida y flexible, siguiendo el calendario antes indicado. Los intereses generales del país demandan que el panorama que el mercado de las telecomunicaciones presente en España a comienzos del inminente siglo XXI sea sustancialmente diferente al actual. Y la única fórmula para ello es avanzar con decisión por el camino de la liberalización.