

REGULACIÓN EUROPEA DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Hágase la competencia

- Las Telecomunicaciones eran monopolios: Normalización, coordinación, seguridad y progreso parsimonioso. Europa lideraba.
- La Informática nació en rabiosa competencia: Sistemas incompatibles, descoordinación y progreso desbordante. USA y Japón nos aventajaban mucho.
- La Informática tenía resueltas sus comunicaciones de corta distancia, pero no tuvo solución propia para las comunicaciones a larga distancia necesarias para extender el alcance de los sistemas informáticos. Exigió un uso barato de las Telecomunicaciones en EEUU. Éstas se negaron. Pleitos sin fin. En 1982 se rompió en 8 trozos ATT, la gran compañía telefónica de EEUU. Se abrió a la competencia el negocio de la larga distancia. Bajaron los precios, y la Industria Informática vio despejado su camino.
- En 1984 el Reino Unido rompió el sistema de monopolio de la telefonía. Dejó de coordinar precios con los demás monopolios europeos. Bajó los precios internacionales y capturó muchos tráficos desde todos los países de Europa hacia EEUU. Los demás se dolieron.
- Europa vio que la competencia era buena. La Comisión Europea comenzó abriendo a la competencia los equipos de usuario (teléfonos, fax, módem, datáfonos, etc.) para seguir por las transmisiones de datos, los servicios móviles y, en 1998, el último reducto de la telefonía fija, con sus redes que todo lo cubrían.

Hubo que aprender dos cosas:

1º La tradicional legislación de defensa de la competencia era inútil aquí. Había que hacer algo nuevo.

2º Qué teclas pudieran espabilar el negocio de las telecom.

Traer competencia en comunicaciones móviles, tan fácil, tan agradecido, tan engañoso

En comunicaciones móviles había que otorgar radiofrecuencias, un paquete a cada operador en competencia, y se dispusieron tan pocas radiofrecuencias que sólo pudieron acomodarse dos o tres operadores nuevos que compitieran con el antiguo monopolio en cada Estado Miembro. Una competencia entre pocos que se reconocen siempre los mismos y condenados a convivir, sobre un servicio nuevo para todos, en un mercado que despertó una avidez

completamente insospechada, trajo éxitos deslumbrantes. Los reguladores se sintieron maestros en el arte de promover las telecomunicaciones con el toque mágico de la competencia.

Pero en móviles había poca ventaja para los monopolios antiguos, con servicios y redes muy poco desarrollados. Podía pensarse que cada uno de los nuevos partiera de cero, construyéndose sus redes y basando en ellas su posición competitiva. En telefonía fija, sin embargo, la ventaja de partida del monopolio se consideró insalvable para nuevos operadores.

Y la telefonía fija tan áspera, tan difícil, tan rebelde

Cuando la legislación europea estableció la competencia y la libertad de emprender también para la telefonía fija, se reservó un régimen transitorio que habría de favorecer a los nuevos operadores hasta que pudieran demostrar su capacidad en competencia con los monopolios derogados que, sin ánimo de ofender, pasaron a llamarse los “incumbentes”. Rasgos característicos del régimen transitorio eran:

- Todos, nuevos y ya establecidos, tenían el derecho y la obligación de interconectarse, para que los servicios pudieran prestarse.
- Los incumbentes quedaban obligados a facilitar a sus nuevos competidores el uso de sus redes, servicios y sistemas de información a precios regulados. Así los nuevos podrían presentarse en el mercado, conocerlo y hacerse conocer, hasta decidir en qué y con qué medios competirían ya sin tanta ayuda.
- Entre todos los operadores tenían que asegurar la oferta de servicio a todos los ciudadanos y en todas partes, aunque no fuera interesante prestarlo. Era el Servicio Universal, que aseguraba el acceso a telefonía fija para todos.
- Se creaban Autoridades Nacionales de Regulación (ANR) en cada país, independientes de los antiguos monopolios, para aplicar el nuevo marco legal y promover la competencia efectiva. Se esperaba de esta competencia menores precios, más innovación y mejores inversiones.

Me tocó crear la ANR española en 1996. Entonces mi pronóstico era que deberíamos desaparecer todas hacia 2010, una vez superado el peculiar régimen inicial tan intervencionista. Pero no. Ahora hay más Autoridades españolas que intervienen en la regulación de las TIC y cada vez tienen más que hacer.

La normativa comunitaria inicial se revisó en 2002, y debería haberse revisado otra vez hace más de un año. Ya al comienzo de la obligada revisión se tenía conciencia de que quedaban más dificultades ahora de aquellas con las que se contaba al inicio de la liberalización, como si nada se hubiera resuelto, y la cosa se ha ido complicando a medida que en los trabajos de revisión se descubrían nuevas dificultades.

Reguladores inexpertos que van aprendiendo

En un principio llamaba la atención el desconocimiento de las peculiaridades del negocio por parte de quienes redactaban la normativa y de sus asesores, generalmente venidos del ámbito de la teoría económica.

De cada desencuentro entre el modelo vigente en cada momento y la realidad de los negocios ha resultado una dificultad, un error o un impulso para arreglarlo con más regulación. No es costumbre de la Comisión Europea reconocer errores si no es presentándolos como retos nuevos nacidos de un fingido éxito previo, pero tranquiliza ver que aprende de los no-errores y se corrige como si los reconociera. En particular, la doctrina oficial de la regulación en este sector ha avanzado hasta un punto que no se ha alcanzado en otros sectores de actividad. Pero quedan problemas mal tratados, a mi juicio.

Las redes de acceso de nueva generación

La actualidad pasa ahora por las redes de acceso de nueva generación. Se trata de extender hasta cada domicilio un medio de comunicación de gran capacidad de transmisión que pueda ya enlazar con las redes troncales de los diferentes operadores en competencia. Sólo así cada usuario podrá disponer de la capacidad que se necesita para unir a la telefonía el acceso a Internet de gran velocidad y la transmisión de imágenes de TV, haciendo buena la anunciada convergencia de los servicios de voz, de datos e imágenes sin limitaciones.

Una tecnología capaz y estable -fibra óptica hasta el hogar- estuvo disponible desde antes de la liberalización, e incluso monopolistas avanzados, como Telefónica, tenían ya sus planes de inversión para ello. Pero cuando la primera oleada de la regulación fue destiñendo ese carácter de lo transitorio que tiende a perpetuarse, anularon aquellos propósitos y buscaron paliativos menos eficientes, pero menos favorecedores para sus competidores nuevos. El ADSL les permitió retrasar inversiones, obtener beneficios nuevos de las antiguas redes de acceso de pares de cobre, y despistar a sus competidores atrayéndoles hacia unas soluciones de escaso recorrido, seguidos de cerca por los reguladores.

Los nuevos operadores han invertido en ADSL y se ven ahora descolocados. Los reguladores se ven en la difícil situación de haber allanado el camino para aquellas inversiones y contemplar cómo quedarán obsoletas ante las redes de acceso de nueva generación de verdad. ¿Qué hacer? ¿Dejar que la cruel competencia desaloje a los competidores? ¿Extender el régimen de protección transitoria en el tiempo y aplicarlo además a inversiones nuevas que pudieron abordar los nuevos competidores sin desventaja de partida, si hubieran sido competentes? ¿Competencia sin competidores, o competidores con competencia adormecida?

Hay muchas cuestiones y muy importantes en revisión, que afectan al aumento de capacidad de los servicios móviles y a su convergencia con los fijos, o a las prestaciones que ofrece Internet, o a los servicios audiovisuales, pero probablemente ha sido la cuestión de las redes de acceso de nueva generación la que ha retrasado la actualización de la normativa europea. Ha habido propuestas chocantes, que se dirían reflejo de una frustración del aparato regulador europeo al ir descubriendo dificultades y percibir que ya estaban ahí desde el principio, que eran conocidas de los grandes operadores pero que quedaron ocultas para los propios reguladores y sus asesores hasta darse de bruces con ellas. Pero también se han podido apreciar propuestas y estudios que suponen un avance notable en el conocimiento de las implicaciones de este negocio.

El Reino Unido, como en otras ocasiones, ha adelantado una respuesta que facilita la vida a los reguladores señalándoles una vía fácil que no exige conocer mucho: Separar los negocios de las redes y de los servicios, interviniendo mucho en las redes y dejando sola a la competencia en servicios. Pero, como en otras ocasiones también, parece forzar el sacrificio del filo

competitivo, que siempre tiene algo de instinto asesino, de su agente más importante, BT, el equivalente de Telefónica que, partiendo de una dimensión mucho mayor, no ha sido capaz de aprovechar en la misma medida las ventajas de una liberalización mundial.

Desde que soy espectador padezco mucho menos y disfruto mucho más del excelente trabajo de nuestra Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la ANR española. Estoy convencido de que mucho del avance de las ideas que obligadamente comparten todos los reguladores europeos, incluida la Comisión Europea, se ha debido a la labor de una Comisión nacida con el mejor de los padrinazgos, mimada por unos integrantes entregados y muy competentes, y tratada institucionalmente con el despegue que reservamos en nuestro país para quienes destacan. Aislado por la distancia veraniega que aún no salvan las comunicaciones no conozco si se pronunció en estos últimos días sobre las redes de acceso de nueva generación, pero merecerá la pena estudiar su pronunciamiento, sin duda.

José María Vazquez Quintana. Agosto 2008