

# La tercera generación de normas regulatorias en telecomunicaciones

Juan Miguel de la Cuétara Martínez\*

*La tercera generación regulatoria de las telecomunicaciones se caracteriza por una regulación mínima y poco intrusiva, unos mercados crecidos y maduros y la existencia de varios operadores que poseen y operan diversas redes interconectadas entre sí. Sucede a una segunda generación cuya principal preocupación consiste en incorporar competencia, controlar al operador telefónico establecido y facilitar la presencia de nuevos entrantes en el mercado, con amplio uso de las técnicas de regulación asimétrica. Las diferencias entre ambas son notorias y están claramente precisadas en el texto.*

*La evolución reciente de la telefonía móvil celular muestra que la transición entre generaciones es real, acreditando su éxito que los marcos regulatorios de tercera generación no solo son posibles, sino también resultan útiles para el desarrollo de redes y servicios avanzados. Por supuesto, existen peligros, y los reguladores deben cuidarse de no impedir u obstaculizar la evolución natural del sector hacia un nuevo marco de intervención mínima.*

*En este artículo se aportan indicaciones sobre el mejor camino para la incorporación del nuevo marco y sobre las materias de las que merece la pena ocuparse. Tras dar respuesta a algunos interrogantes que pueden surgir de una legítima preocupación por esta regulación «sin manos», el documento finaliza con unas pocas proposiciones que tratan de resumir su planteamiento y facilitar su debate.*

## PRESENTACIÓN.

### 1. Un sector que se mueve rápidamente

La **Velocidad Internet** es sinónimo de rapidez. Hoy nadie lo discute. El *Internet* es el fenómeno representativo por excelencia de las telecomunicaciones contemporáneas. En ellas ha habido un desarrollo explosivo de la telefonía celular y una rápida aceptación de innovaciones (SMS, Transmisión de fotografía digitalizadas...) características de un sector que se mueve a extraordinaria velocidad.

### 2. Con los mismos problemas de todos los basados en redes

El formidable dinamismo de las telecomunicaciones ha puesto de relieve la existencia en este sector de múltiples problemas relativos, entre otras cosas a la interconexión, el acceso a las redes, su despliegue

territorial, las inversiones etc. En ellas se han puesto a prueba diversas soluciones y se han comprobado sus efectos. Muchos de los problemas abordados derivan de la estructura en red de este sector y son comunes a todos los que operan sobre redes.

### 3. Los demás sectores pueden y deben aprovechar las experiencias del más dinámico.

La observación de los aciertos y fracasos producidos en el sector de las telecomunicaciones permite apreciar, en el plazo de pocos años, lo que en otros sectores como el eléctrico o el gasístico llevaría décadas observar. De ahí, el interés de las telecomunicaciones como laboratorio de regulación, y, de ahí también, la utilización en esta ponencia de las telecomunicaciones como muestra de la sucesión de generaciones regulatorias, que también será, aunque más lentamente, en otros sectores.

\* Catedrático de Derecho Administrativo, actualmente en situación de excedencia, abogado socio del despacho Ariño y Asociados de Madrid y consultor en materia de regulación de servicios públicos y sectores estratégicos. En sus treinta y cinco años de actividad profesional ha realizado una amplia labor docente del Derecho Administrativo general y económico en todos sus niveles, dirigido numerosas tesis doctorales y asumido importantes responsabilidades académicas y de gestión. Con numerosos libros y artículos publicados, es miembro activo de la Fundación de Estudios de Regulación, director de la REDETI (Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red), autor de importantes proyectos de ley y asesor de grandes empresas de los sectores de telecomunicaciones, energía y servicios públicos.

## I. LAS GENERACIONES REGULATORIAS

### 1º.- GENERACIONES TECNOLÓGICAS Y GENERACIONES REGULATORIAS

#### 1. En todo sector tecnológico hay saltos que dan lugar a «generaciones» de productos y servicios

Ya que hablamos de utilizar las telecomunicaciones como campo de observación, comencemos por un terreno donde la sucesión de generaciones es muy clara: la telefonía celular. En ella están perfectamente establecidas las tres generaciones siguientes: 1ª) analógica; 2ª) digital de banda estrecha; 3ª) digital de banda ancha. Son generaciones tecnológicas, esto es, de sustitución de una tecnología por otra, pero universalmente reconocidas; tanto es así que a la nueva telefonía celular digital de banda ancha se le conoce como de tercera generación o, abreviadamente, **3G**.

#### 2. Un hecho relevante identifica cada generación

Sin entrar en demasiado tecnicismo, es claro que la sucesión de generaciones se activa cuando aparece un hecho tecnológico de la suficiente relevancia; en nuestro caso, han sido los estándares de telefonía celular GSM o UMTS los causantes de la aparición de las dos últimas generaciones de comunicaciones personales inalámbricas.

#### 3. Estos hechos no son solo tecnológicos; pueden ser también económicos o jurídicos y, por tanto, regulatorios.

Ahora bien, junto con las innovaciones tecnológicas, otros hechos pueden activar el nacimiento de un nuevo tipo de actividad y, con él, de una nueva generación de servicios. Estos hechos pueden ser de tipo económico, comercial, o jurídico y, a lo que ahora importa, regulatorios. Un buen ejemplo es el concepto de **servicios de valor añadido (SVA)**, cuya aparición dio lugar a toda una nueva generación de servicios que corrían por las redes de los monopolios telefónicos con los que se inició la liberalización de las telecomunicaciones.

### 2º.- TRES GENERACIONES REGULATORIAS

#### 4. PRIMERA. La construcción de los grandes monopolios telefónicos.

Entrando ya en materia, debo decir que la primera generación regulatoria de las telecomunicaciones estuvo compuesta por el conjunto de normas que declaró el monopolio de la telefonía en los distintos países. Tales normas eran necesarias para superar la incompatibilidad de sistemas locales y para conseguir una red, una empresa, una tecnología y unos servicios idénticos en todo el Estado. Naturalmente, llevaron consigo una regulación intensiva del monopolio telefónico.

#### 5. SEGUNDA. Liberalización y regulación para la competencia

La segunda generación es la que arranca con los servicios de valor añadido y lleva a la liberalización completa del sector. Se caracteriza por la pluralidad de servicios, libre entrada en redes, y una amplia utilización de la infraestructura heredada. En ciertos casos se aplican técnicas de regulación asimétrica destinadas a compensar el exceso de poder del operador dominante procedente de la etapa anterior y, en general, se califica esta etapa como de **regulación para la competencia**.

#### 6. TERCERA. Pluralidad de redes en competencia

La tercera y última generación, que en estos momentos está emergiendo, se caracteriza por una amplia, plena y libre iniciativa en redes y servicios, conducente a un amplio abanico de redes de nuevo diseño, variadas e interconectadas configuradoras de mercados maduros de telecomunicaciones. La globalización, la convergencia y una regulación mínima se refuerzan mutuamente para crear la pluralidad de redes en competencia propia de esta tercera generación.

### 3º.- SIGNIFICADO DE REGULACIÓN MÍNIMA

En el apunte que acabo de presentar, la regulación de cada etapa ha resultado cualificado por un adjetivo: así, ha habido una regulación inicialmente **intensa** que, tras pasar por una regulación **asimétrica**, se convierte finalmente en una regulación **mínima**. Conviene precisar este último concepto, en cuanto los dos anteriores son fácilmente reconocibles en lo que tenemos a nuestro alrededor.

#### 7. Regulación de estándares

Una regulación mínima debe tener como contenido principal el establecimiento de los necesarios estándares técnicos que garanticen la interconexión e interoperabilidad de las redes y, en definitiva, la posibilidad de prestar servicios de telecomunicaciones.

#### 8. Derechos de interconexión y acceso previo examen de su necesidad.

En cuanto se trata de una industria en red, esta regulación mínima debe incorporar también los derechos y obligaciones relativos a la interconexión y acceso a redes, estableciéndolos cuando se compruebe la inexistencia de alternativas; el carácter irreplicable de los elementos de red o facilidades de que se trate; y que los efectos sobre la inversión en la red de estos accesos no serán negativos.

#### 9. Servicio universal neutral a efectos competitivos

Las telecomunicaciones contemporáneas tienen un notable interés público, cuya expresión más palpable es la necesidad de un servicio universal de telecomunicaciones que satisfaga necesidades elementales de comunicación, como son las de poder hablar por teléfono, enviar o recibir faxes, conectarse a la red de datos mundiales y señaladamente a *Internet* a una velocidad mínima

pero razonable, acceder a los servicios de emergencia (policía, bomberos, hospitales) y otras prestaciones similares. Este servicio universal deberá mantenerse como servicio regulado dentro de la regulación mínima de que estoy hablando, con una neutralidad exquisita entre los diversos operadores del sector.

#### **10. Iniciativa empresarial y control ex post facto**

A partir de los extremos anteriores, la regulación de una pluralidad de redes en competencia deberá basarse en las libertades de oferta y tarifaria, y en el principio de libre desarrollo de los mercados emergentes. Ello, naturalmente, salvo que la competencia sea insuficiente en algún punto o subsector de las telecomunicaciones, con la consecuencia de que los precios no puedan formarse con normalidad. En tal caso, la regulación debe actuar, previa la justificación de su necesidad y un análisis **coste-beneficio** de cada intervención.

#### **4º.- CARACTERÍSTICAS DE LA TERCERA GENERACIÓN**

Permítaseme aportar ahora un pequeño apunte sobre la tercera generación regulatoria, cuyo carácter emergente le hace ser la gran desconocida entre nosotros.

#### **11. No está obsesionada por encontrar posiciones de dominio a las que aplicar una regulación asimétrica.**

A diferencia de la que la precede, la regulación de la tercera generación no está obsesivamente centrada sobre la figura del **operador dominante**, esto es, del ex-monopolista que ha sido el elemento central de la regulación para la competencia consecutiva a la liberalización de las telecomunicaciones. Su poder -real o pretendido- ha sido limado por las nuevas redes y nuevas tecnologías que permiten a todos competir contra todos.

#### **12. Pocas pero claras limitaciones**

Por ello, el regulador de tercera generación es muy poco intervencionista. Principios como el de neutralidad tecnológica o el de libertad de oferta le preocupan más que el principio tuitivo de los nuevos entrantes que de alguna forma justificó la regulación asimétrica de la etapa anterior. Por supuesto, las limitaciones propias de la regulación mínima que acaba de pergeñarse seguirán imponiéndose, con la máxima claridad y aplicadas a todos los operadores -entrantes y establecidos- por igual.

#### **13. Acepta la iniciativa y la puesta a prueba en el mercado de nuevas ofertas**

La iniciativa tecnológica y comercial es especialmente impulsada. En estos momentos es común oír a los operadores más dinámicos peticiones de mayores ámbitos de libertad e iniciativa. Los operadores **históricos** reclaman facilidades para aplicar el «triple play» en toda su extensión; los entrantes reclaman seguridad para desarrollar las potencialidades de la

voz sobre IP sin restricciones. Todo ello no es sino una muestra de las constituciones que supone la segunda generación regulatoria y la necesidad de dar el paso a la tercera.

#### **14. Vigila la evolución de los mercados emergentes pero no interviene en ellos**

Lo anterior se comprueba con facilidad si atendemos al significado de los mercados emergentes. Para el regulador de segunda generación son un problema, puesto que en principio se siente llamado a intervenir en ellos; para el de la tercera, sin embargo, son un campo de observación del que aprender sin forzarlo.

#### **15. Promueve la inversión y confía en la competencia**

En cuanto la tercera generación regulatoria contempla una pluralidad de redes en competencia, la inversión en la infraestructura, arquitectura e inteligencia de la red se convierte en uno de los datos más relevantes. Y, en cuanto tales infraestructura, arquitectura e inteligencia de la red deben ser diseñadas por los operadores, de cuya oferta comercial forman parte, será la competencia y no el regulador quienes vayan dándole forma.

#### **16. Todo ello sobre la base de unos mercados de redes y servicios maduros y en pleno funcionamiento.**

Todo lo dicho solo es posible en los mercados maduros, donde usuarios y prestadores de servicios puedan optar por una u otra red, y donde las señales digitalizadas puedan circular de extremo a extremo aportando servicios de todo tipo a quienes lo demanden. La convergencia de la informática, las telecomunicaciones y lo audiovisual señala el camino y la pluralidad de redes aporta el terreno de juego. La libre iniciativa y la regulación mínima de las que estamos hablando hacen lo demás.

### **II. LAS COMUNICACIONES MÓVILES CELULARES COMO CAMPO DE OBSERVACIÓN**

#### **5º.- LOS CELULARES**

#### **17. Presentan un espléndido desarrollo**

Cualquiera que sea el país al que se mire y cualquier-

«Ha habido una regulación inicialmente intensa que, tras pasar por una regulación asimétrica, se convierte finalmente en una regulación mínima»

ra que sea la perspectiva que se adopte, es indudable que la telefonía móvil celular presenta un espléndido desarrollo. En los últimos 10 años especialmente, y tanto en número de usuarios y aceptación de servicios como en precios, inversión e innovación, los celulares representan lo mejor de las telecomunicaciones actuales. No voy a dar cifras, todos ustedes las conocen. Ya hay más celulares que fijos y desde hace tiempo sus terminales son mucho más útiles que las de la telefonía convencional: hoy llevan la agenda personal, hacen fotos, grabaciones, etc.

### **18. No obstante, han soportado ya un duro golpe y están amenazados por una posible regulación involucionista**

Las subastas de las licencias UMTS producidas entre 1999 y 2001 no solo fueron prematuras y especulativas, sino que causaron un grave daño al sector por la detracción de recursos que significaron. Este ha sido, hay duda alguna, el principal error de los reguladores europeos en los últimos tiempos. Pero, además, desde algunos posicionamientos, se considera que los operadores celulares obtienen beneficios excesivos, se les acusa de oligopolistas, se pide el control de sus tarifas y se promueven operadores virtuales regulados. Con todo ello, no solo apunta la regulación de precios sino también una temible regulación involucionista.

### **19. ¿Es realmente posible una regulación involucionista?**

La regulación, como todo fenómeno humano, puede evolucionar hacia atrás. En el caso de los celulares es posible que la regulación quede anclada en la segunda generación regulatoria si, por ejemplo, se les aplica la regulación asimétrica de la telefonía fija, o si se exagera en la segregación de mercados (todos los operadores celulares mantienen el 100 % de la terminación de llamadas en su red). Al propio tiempo, si se olvida que las redes celulares no proceden del pasado, y están en renovación continua, imponiéndose la contratación forzosa con operadores virtuales, la inversión se retraerá y devolución se paralizará. En resumen, la regulación involucionista es posible, y debemos precaverlos contra ella.

## **6°.- LOS TRÁNSITOS ENTRE GENERACIONES NO SON FÁCILES**

### **20. No lo son en las generaciones tecnológicas**

El problema estriba en que los tránsitos entre generaciones no son fáciles. Obviamente, no lo es sustituir una tecnología por otra, con todo lo que ello significa renovación de equipos y comportamientos. En el mundo de los celulares cabe anotar que EE.UU se equivocó en el tránsito entre la primera y la segunda generación, al no estandarizar y cobrar por la recepción de llamadas, y Europa se equivocó entre la segunda y la tercera con las licencias UMTS, como ya he apuntado.

### **21. Y tampoco lo son en las generaciones regulatorias**

En el mismo sentido, tampoco son fáciles los cambios regulatorios. Al fin y al cabo, lo que quieren los reguladores es ... ¡regular! y para ello es siempre más fácil mirar al pasado, a lo conocido, que al futuro, hacia lo incierto. Al mismo tiempo, los interesados presionan para que se les aplique lo que les favorece (de las generaciones pasadas!), que conocen, y no de las venideras de las que desconfían. Solo los mejores operadores reclaman el advenimiento de las nuevas generaciones regulatorias, pero éstos normalmente son pocos y están más dedicados a mejorar su productividad que a influir en la regulación. Son los gerentes angustiados de los operadores con dificultades los que lo hacen.

## **7°.- LAS DIFICULTADES DE LA TELEFONÍA FIJA SE PROYECTAN SOBRE LOS CELULARES Y DIFICULTAN UNA CORRECTA VISIÓN DEL FUTURO.**

### **22. Las dificultades de la telefonía tradicional son bien conocidas.**

Hablando de dificultades, todos sabemos que la telefonía fija afronta un buen número de ellas en estos momentos. No voy a relacionarlas, puedo darlas por conocidas, el tráfico de voz fija está migrando a los celulares y a *Internet*, al tiempo que el desarrollo de la banda ancha no compensa la pérdida de ingresos de voz; esto es suficiente para poner en buen aprieto a los operadores telefónicos con redes fijas.

### **23. Su proyección sobre la celular no lo es tanto**

Tanto la telefonía fija como la celular obtienen sus principales ingresos del tráfico de voz. Para complementarlos, los operadores fijos alternativos, acostumbrados a la asimetría regulatoria, están demandando poder convertirse en operadores móviles virtuales, esto es, poder revender minutos de tráfico de telefonía celular a precios regulatoriamente establecidos y de forma que el titular de la red no puedan negarles la reventa. Con ello lo que pretenden en realidad es que el modelo de la telefonía fija se aplique a la móvil o celular, cuando en realidad, a la vista del éxito de ésta, debería ser al revés: la telefonía móvil es un buen modelo para la fija de banda ancha, única que en el futuro subsistirá.

### **24. Las comunicaciones celulares deberían ser el modelo regulatorio para las demás.**

A este respecto debe advertirse que los celulares nacieron ya en competencia, aunque limitada, y que su libertad de partida permitió no solo nuevas formas de servicio (SMS) sino también de comercialización (prepago) que han sido buena parte de su éxito. En un entorno regulado no se habrían originado ni las tarjetas de prepago ni los exitosos mensajes cortos que tanto agradan a las nuevas generaciones. Son elementos demasiado incontrolados al gusto de los reguladores. Pero, precisamente, lo que se quiere con la liberalización de las telecomunicaciones es que

«Lo importante es que la regulación no asfixie las nuevas iniciativas y que no impida la puesta a prueba de proyectos innovadores; éste es el papel de la tercera generación de normas regulatorias»

este tipo de elementos aparezcan y se expandan, porque son los que los usuarios acogen y demandan. Si las comunicaciones celulares ya han demostrado su capacidad para generarlos en un régimen liberalizado, es lógico que sirvan de modelo para las demás, especialmente para el desarrollo de la banda ancha fija del que tanto esperan usuarios y operadores.

#### **25. Y todavía tienen un gran recorrido propio, siempre que la regulación no lo impida.**

Porque ni las comunicaciones celulares ni su modelo regulatorio han agotado todas sus potencialidades. Es cierto que la mayoría de la población dispone ya de uno de estos terminales, lo que parece indicar una cierta saturación del mercado. Pero no es menos cierto que las redes celulares son idóneas para la conexión de equipos remotos (telecontrol, telemedida...) que no justifiquen una red dedicada, o que sus capacidades multimedia están en buena medida inexploradas. Lo importante es que la regulación no asfixie las nuevas iniciativas y que no impida la puesta a prueba de proyectos innovadores; éste es el papel de la tercera generación de normas regulatorias que aquí nos ocupa.

#### **8º.- EL FUTURO/PRESENTE ES LA TERCERA GENERACIÓN DE NORMAS REGULATORIAS**

#### **26. Recordemos sus características.**

Decía antes que la estandarización técnica es misión ineludible de esta tercera generación normativa, en la cual la libertad de iniciativa de los operadores en unos mercados maduros conducen a una regulación mínima de mayor carácter supervisor que interventor. Esta regulación no es intrusiva, no está obsesionada por encontrar posiciones de dominio que controlar, y, bajo ella, varios operadores compiten activamente realizando inversiones en infraestructuras, redes y servicios, generando productividad e innovación, parte de cuyos beneficios se transfieren a los usuarios (en mejores precios y calidad) como consecuencia de la competencia existente en el sector.

#### **27. Todo eso existe ya en la telefonía celular.**

Tal como ha quedado expuesto, parece que estamos hablando precisamente de la telefonía celular. Las

intensas inversiones en redes, terminales e innovación de una pluralidad de operadores (normalmente no menos de tres) han sido las que han facilitado el despliegue de la red y el despegue de los servicios, y las bajadas de precios y mejoras de calidad han sido constantes. En la telefonía celular, la transición entre generaciones se ha venido produciendo, con las inevitables dificultades pero sin detenerse, siguiendo un ritmo de gran intensidad: cada tecnología utilizada viene durando poco más de una década y ese tiempo tiene que ser financiada, desplegada y rentabilizada. La innovación también ha sido constante, y la supervisión de los reguladores, en una situación de expansión de los mercados, no ha sido intrusiva ni obstaculizadora de la inversión. Por eso decimos que, en los celulares al menos, el futuro/presente es la tercera generación de normas regulatorias.

### **III. ALGUNAS PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA 3ª GENERACIÓN REGULATORIA**

#### **9º.- ¿QUÉ HACER CON LOS DERECHOS DE ACCESO A LAS REDES?**

#### **28. No aplicar los que son peticiones de parte injustificadas**

Los derechos de acceso a redes, lo mismo que los de interconexión, siguen existiendo, pero tenidos a sus justos términos. En los primeros tiempos de la liberalización se produjeron muchas peticiones de utilización de la red del operador **inconveniente**, que fueron atendidas bajo el presupuesto de que tal vez fue construida en tiempos del monopolio. Desaparecido este presupuesto, muchas de estas peticiones han perdido su justificación, entre ellas y por ejemplo, cabe decir que la de los llamados **operadores móviles –celulares– virtuales** no se justifica al producirse sobre unas redes erigidas ya en competencia, a riesgo y ventura de sus operadores.

#### **29. Aplicar los que tienen sentido propio, bajo el principio en caso de duda, libertad**

Lo anterior no quiere decir que hayan de rechazarse todas las peticiones, así, por ejemplo, la obligación de compartir postes o emplazamientos de antena se justifica en entornos históricos, parques naturales etc, por lo que éstas y otras peticiones de coubicación habrán de ser atendidas. En este punto encuentra su sentido el viejo principio jurídico «*In dubio, pro libertate*» (en caso de duda, libertad). Esto es así puesto que la necesidad de regular no se presume, especialmente en la tercera generación de normas regulatorias

#### **10º.- ¿ECHAREMOS EN FALTA LA REGULACIÓN ASIMÉTRICA?**

#### **30. No, mientras haya competencia entre redes.**

Es importante retener que, en un mundo de pluralidad de redes interconectadas, la competencia entre éstas es normal, aun cuando sean pocas téngase en

cuenta que la digitalización de las señales y la convergencia intersectorial proporciona a todas las redes capacidad para la prestación de los mismos servicios, capacidad de la que se deriva naturalmente la competencia por atraer a los prestadores de servicios a la propia vez y, con ellos, a los usuarios finales. Por ello cabe afirmar que entre los operadores inalámbricos y entre éstos y los errores fijos haya competencia pese a las acusaciones de conducta oligopolista o de ganancias excesivas, y la seguirá habiendo, aunque siempre será **competencia entre pocos**.

**31. La regulación asimétrica es un remedio excepcional, de la segunda generación regulatoria, que no puede transferirse a la tercera.**

Abundando en el razonamiento anterior, debe observarse que la regulación asimétrica tiene unas particulares características de excepcionalidad, temporalidad y alcance limitado que, aunque permiten su aplicación en la regulación para la competencia (segunda generación) con grandes precauciones, la imposibilitan en la regulación de mercados maduros como pluralidad de oferta. Ello, por el principio jurídico que impone la interpretación restrictiva de las normas excepcionales y por elementales necesidades de técnica regulatoria (en un mercado maduro la regulación asimétrica no superaría el más simple análisis **coste-beneficio**).

**11°.- ¿Y EL SERVICIO UNIVERSAL?**

**32. Seguirá existiendo, de momento como está.**

Un servicio de comunicación disponible en cualquier lugar del territorio y con unas capacidades mínimas razonables de transmisión de voz y datos a precio asequible seguirá existiendo como servicio regulado en la tercera generación aquí examinada. Es posible que los operadores celulares deban contribuir al fondo de servicio universal y que los prestadores de servicios de voz sobre IP reciban determinadas obligaciones correlativas a su derecho de utilizar numeración telefónica (como la existente o de nuevo tipo). Pero ello no quita que una de las misiones del regulador sea organizar y mantener el servicio universal de telecomunicaciones.

**33. La Universalización de Facto de los celulares continuará.**

Actualmente, el servicio universal está vinculado a una localización fija. Los celulares, por su parte, se están convirtiendo en algo de lo que acabarán disponiendo todos y cada uno de los ciudadanos, incluidos muchos niños. Se habla así de que está emergiendo la **comunicación personal**, disponiendo cada uno de nosotros un terminal que puede utilizar donde quiera. Dado que esto está ocurriendo de forma puramente comercial, lo mejor es dejar que continúe así; algún día podrá existir un servicio universal regulado de comunicaciones personales, aunque probablemente no será necesario.

**12°.- LO DICHO PARA LOS CELULARES, ¿VALE TAMBIÉN PARA LAS COMUNICACIONES FIJAS?**

**34. Sí, sobre todo para las nuevas redes de banda ancha.**

La telefonía fija tendrá que cambiar, adaptando su red a un servicio polivalente, centrado en la transmisión de datos en las comunicaciones corporativas y en servicios multimedia en las domésticas. Ello implica necesariamente su conversión en redes de banda ancha, cuyo primer paso son los servicios ADSL actualmente en operación. Se habla de redes de nueva o **próxima** generación (NGN *Next Generation Networks*) referidas a las nuevas redes de fibra óptica, las de televisión por cable mejoradas, las finalizadas en sistemas inalámbricos LMDS o WiFi etc. A estas redes les es claramente la aplicación cuanto ha quedado dicho para las celulares.

**35. La conmutación de paquetes bajo el protocolo de Internet alumbrará la tercera generación regulatoria en las redes fijas.**

Incidentalmente, permítaseme decir que la voz sobre IP, esto es, la voz transmitida mediante el sistema de conmutación de paquetes propios de Internet, es la punta de lanza llamada a abrir conjuntamente con la «*Internet TV*» la nueva generación regulatoria de las redes fijas. Sería un error contemplar ambos productos desde la perspectiva de la regulación asimétrica de la segunda generación, diferenciando según quien los ofrezca. Ante las nuevas tecnologías todos operadores, en convento y si entrantes, son iguales, diferenciándose exclusivamente por su respectiva capacidad de desarrollo.

**13°.- ¿ES REALMENTE POSIBLE UNA REGULACIÓN MÍNIMA EN UN SECTOR ESTRATÉGICO? ¿LLEGARÁ A DESAPARECER EL REGULADOR?**

**36. La regulación mínima es posible.**

Aunque no ha habido ocasión de decirlo hasta ahora, la regulación sectorial que estamos considerando forma parte de un ordenamiento jurídico general en el cual existen dos instrumentos de especial aplicación a los mercados maduros. Estos son, de una parte, el Derecho de la Competencia, y, de otra, la protección de usuarios y consumidores. La reducción de la intensidad de la regulación sectorial a medida que la liberalización progresa y los mercados maduran viene acompañada de una expansión del derecho de la competencia y la protección de los consumidores que cubre el espacio dejado por aquella. No puedo enterarme ahora en esta sustitución, perfectamente comprensible y declarada deseable en todos los estudios teóricos, si bien menos observable en la práctica. El problema radica en que el derecho a la competencia actúa **a posteriori** y los reguladores no quieren perder su capacidad de actuar **a priori**, por no decir, más simplemente, que se aplica por un órgano distinto al regulador sectorial y éste no quiere ceder sus competencias.

### **37. No es probable que desaparezca el regulador sectorial, aunque puede variar su ámbito de responsabilidades**

En mi opinión, la inercia de las instituciones y la inevitable búsqueda de un espacio propio por quienes las ocupan, harán que los reguladores se mantengan. En el caso de las telecomunicaciones, habrá que reconocer que, resueltos unos problemas, aparecen otros, como son los correspondientes a la nueva regulación del espectro radioeléctrico y al proceso de convergencia de las telecomunicaciones con la informática y el sector audiovisual. Con ellos, el regulador puede compensar perfectamente la pérdida de actividad que le supondrá la **Regulación Mínima** aquí preconizada.

## **IV. REFLEXIÓN FINAL**

### **14º.- ALGUNAS PROPOSICIONES, A MODO DE CONCLUSIÓN.**

Para finalizar, quisiera dejar sentadas una serie de afirmaciones que, según mi leal saber y entender, se desprenden de la ponencia que acabo de exponer. Comienzan en el sector de las telecomunicaciones para inmediatamente abrirse a otros sectores estratégicos y tratan de prevenir los errores más comunes en los que cabe incurrir en la transición de una a otra generación de normas regulatorias. Ni qué de-

cirlo tiene, me declaro dispuesto a discutir las con la intensidad que se desee en los debates que han de seguir.

Tales afirmaciones son las siguientes:

- En la telefonía celular, es posible en estos momentos una regulación involucionista, pero podemos evitarla.
- Basta con reconocer que debe ser la primera en recibir plenamente la tercera generación de regulación de las telecomunicaciones.
- La banda ancha debe seguir inmediatamente.
- Aunque otros sectores basados en redes, como el eléctrico o el gasístico evolucionan más despacio, también pueden sufrir errores.
- El más común es una regulación de los derechos de acceso disuasoria de la inversión y de la innovación.
- También lo es un diseño del mercado voluntarista, a la medida del regulador.
- Conocido el peligro, puede evitarse, avanzando hacia mercados maduros y una nueva generación regulatoria. **CA**