

Política y Derecho de las telecomunicaciones en Europa, Norteamérica y México

Wilma Arellano Toledo

(09-6819)



09-6819

**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel

Porrúa

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

24577
5

Política y Derecho de las telecomunicaciones en Europa, Norteamérica y México

Wilma Arellano Toledo



CONOCER
TU DERECHO
COMERCIAL

SERIE
EL DERECHO



MÉXICO • 2009

CA

BIBLIOTECA LEGISLATIVA
INVENTARIO
2008-2009

Política y Derecho de las telecomunicaciones en Europa, Norteamérica y México

Wilma Arellano Toledo



**CONOCER
PARA DECIDIR** | CONSEJO
EDITORIAL
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel
Porrua

MÉXICO • 2009

INVENTARIO 2015

BIBLIOTECA DEL H. CONGRESO	
MEXICO, D. F.	
Adq.	096819
Clasf.	HCD AVE2
Cotter.	A6798p
Núm.	2009

E:1

SL

1. Telecomunicaciones - Derecho

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, abril del año 2009

© 2009

WILMA ARELLANO TOLEDO

© 2009

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-102-9

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta
del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la
autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo
así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,
por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.



Introducción

Dedicatoria

Las políticas de telecomunicaciones de singular interés debido al más del enorme efecto que el mismo sociedad y la economía.

*A Pablo, el hombre de mi vida, mi esposo.
Por tu empeño, por las horas que me has dado,
porque este libro también te pertenece.
Y más aún, por el gran amor que me das.*

En el terreno jurídico las acciones que han nos y las autoridades correspondientes normativa dependen muchos factores, entre los la correcta aplicación de las políticas y la protección de los derechos de los usuarios. Ambos factores serán de vital interés en el trabajo que a continuación se presenta.

*"Te agradezco a los cuentos,
Doy gracias a tu padre y a tu madre
y a la muerte que no te ha visto.
Te agradezco al aire."*

La elección del tema de este libro se desprende de lo anterior, es decir, tanto de la creciente importancia de las telecomunicaciones como de sus posibilidades de comunicación para la sociedad, contexto en el que se engloba el servicio universal, objeto principal de estudio.

De este modo, delimitamos el tema de estudio de la siguiente manera: se estudiarán los aspectos teóricos y contextuales de las políticas de telecomunicaciones, así como aquellas que han sido diseñadas en la Unión Europea y en los casos empíricos elegidos (España, Alemania, Francia, Italia, Estados Unidos, México y Canadá). Sin embargo, no se estudiarán todas las políticas de telecomunicaciones de estos países, ya que nos centraremos en las que se vinculan o relacionan de algún modo con el servicio universal.

El servicio universal, a su vez, es entendido como aquella garantía regulada en todos los países estudiados y que se enfoca a proveer

Introducción

Las políticas de telecomunicaciones constituyen un campo de estudio de singular interés debido al desarrollo y evolución del sector, además del enorme efecto que el mismo ha tenido en la comunicación, la sociedad y la economía.

En el terreno jurídico las acciones que han emprendido los gobiernos y las autoridades correspondientes son innumerables, ya que de la normativa dependen muchos factores, entre los cuales se encuentran la correcta aplicación de las políticas y la protección de los derechos de los usuarios. Ambos factores serán de vital interés en el trabajo que a continuación se presenta.

La elección del tema de este libro se desprende de lo anterior, es decir, tanto de la creciente importancia de las telecomunicaciones como de sus posibilidades de comunicación para la sociedad, contexto en el que se engloba el servicio universal, objeto principal de estudio.

De este modo, delimitamos el tema de estudio de la siguiente manera: se estudiarán los aspectos teóricos y contextuales de las políticas de telecomunicaciones, así como aquellas que han sido diseñadas en la Unión Europea y en los casos empíricos elegidos (España, Alemania, Francia, Italia, Estados Unidos, México y Canadá). Sin embargo, no se estudiarán todas las políticas de telecomunicaciones de estos países, ya que nos centraremos en las que se vinculan o relacionan de algún modo con el servicio universal.

El servicio universal, a su vez, es entendido como aquella garantía regulada en todos los países estudiados y que se enfoca a proveer



servicios de telecomunicaciones para la población en general, con independencia de su ubicación geográfica, con una calidad determinada y un precio asequible. Este servicio también engloba las acciones encaminadas a dar cobertura a zonas alejadas, rurales o desfavorecidas.

Con relación a los casos empíricos elegidos, el campo definido es el de Europa y Norteamérica, en un intento de comparar realidades continentales. En el primer terreno se encuentra la especificidad de la Unión, mientras que en el segundo se encuentra el país más poderoso del mundo. Los demás casos se han elegido por las siguientes razones: España, porque es la realidad más cercana a analizar; Francia, Italia y Alemania ya que consideramos que son los países más representativos de la Comunidad.

En cuanto a México y Canadá, porque comprenden, junto con Estados Unidos, la segunda región económica del mundo, la de Norteamérica. En ese sentido, siempre que hablemos de Norteamérica nos referiremos a la región y no al país (Estados Unidos), como erróneamente se suele hacer.

El servicio universal analizado en países tan distintos puede resultar de vital interés, ya que las realidades jurídicas y económicas son a este tenor desiguales. Nuestro interés en los asuntos de telecomunicaciones apunta a los contenidos sociales y a los derechos de los usuarios. La propuesta es estudiar dichos elementos en un contexto económico globalizado y liberalizado, para observar los grados en que estos países tan disímiles lo regulan; tal ha sido el marco elegido para esta investigación.

Esto es, la importancia de estudiar el servicio universal en los distintos países se justifica entendiendo las variaciones que existen según el grado de desarrollo de los países. Cánovas Tamayo [2001: 20], por ejemplo, sostiene que en relación con el concepto de servicio universal se observan variaciones más grandes entre estados desarrollados y en desarrollo que entre las diversas regiones. Por ejemplo, en los países desarrollados la idea de servicio universal parte de “un teléfono en cada hogar”, además de la provisión de servicios a usuarios con necesidades especiales. Mientras tanto, en los países en vías de desarrollo

el servicio universal parte de la idea del acceso universal,¹ en donde no se considera la densidad telefónica como un objetivo a corto plazo, sino el acceso de manera comunitaria (teléfonos municipales, oficinas públicas de llamadas o telecentros).

La trascendencia del servicio universal puede entenderse, con un ejemplo como el que sigue: “Las instituciones europeas ponen el acento en la necesidad de un concepto de servicio universal para reforzar la cohesión económica y social, así como para el desarrollo del mercado interior” [Ortiz Herrera, 2004: 5].

En consonancia con lo anterior, la *hipótesis* que nos planteamos es la siguiente: a pesar de las diferencias en la situación de los casos analizados y de que la mitad de ellos pertenezcan a Europa, mientras que los otros sean americanos, las políticas de telecomunicaciones, y en particular la del servicio universal, guardan una gran similitud. Este paralelismo tiene lugar aun cuando las realidades económicas también son desiguales, ya que ese factor no siempre será la razón de las escasas diferencias en las políticas. Sin embargo, aunque en éstas haya semejanzas, no las hay en la normativa que existe al respecto en cada uno de los países estudiados.

Entendemos que dichas similitudes responden a dos procesos fundamentales, en los que todos los países estudiados se han visto involucrados: la globalización económica y la liberalización de las telecomunicaciones. En Estados Unidos, la liberalización ha sido una consigna desde hace décadas y ha influido no sólo en los países de su entorno,

¹Hay que mencionar que además del servicio universal, una buena parte de la doctrina o grupos sociales, como los que se presentaron en el CMSI, hablan del acceso universal, que tiene connotaciones más amplias: “Es evidente que, al plantear un futuro tan lleno de esperanzas y oportunidades derivadas del uso de las nuevas tecnologías, cobran especial trascendencia y significación las consideraciones sociales y resulta sumamente importante garantizar el *acceso universal* a esas vías de conocimiento y relación personal. El reto de nuestro tiempo, para los servicios de telecomunicación, no está sólo en adecuarse a la rapidez de los incesantes cambios, sino en velar para que los sectores de la población con necesidades específicas y más vulnerables no queden excluidos del desarrollo social y tecnológico. En la actualidad, en el terreno de las telecomunicaciones, se ha llegado a una encrucijada llena de interconexiones entre superautopistas, autopistas, carreteras secundarias y caminos rurales que se enmarcan en una fuerte tendencia mundial hacia la liberalización y desregulación de los sectores implicados en el ‘Hipersector de la Información’: informática, telecomunicaciones y medios de comunicación. Este proceso de liberalización mundial de todos los sectores implicados se ha ejecutado de tal forma que ha llegado a cuestionarse la misma idea de servicio público en las sociedades occidentales” [Rojo, 2004: 1].

sino en la tendencia de la Unión Europea hacia esta evolución, lo que a su vez, por supuesto, ha involucrado a los países miembros.

Mientras tanto, las diferencias en la normativa de los países son profundas, fundamentalmente por una cuestión política y de poder económico, más allá de los procesos de liberalización que sí han afectado a las políticas.

Ello explica las razones por las cuales el marco teórico y contextual que se expone en el capítulo 1 se fundamenta no sólo en los preceptos del Derecho, que es nuestra área de estudio, sino en los de la Economía, la Comunicación y la Ciencia Política.

El hecho de que el componente económico esté tan presente en las decisiones, las políticas y la legislación tanto de la Unión Europea como de la región de Norteamérica refleja la importancia de este factor en un sector que, como el de las telecomunicaciones, tiene una gran repercusión en las cifras y el desarrollo económicos. En ninguno de los múltiples documentos y leyes que analizamos para este trabajo se ha dejado de señalar los aspectos económicos que influyen en la regulación adoptada.

Más aún, la economía y sus procesos (globalización, liberalización, privatización) repercuten en las políticas de telecomunicaciones no sólo porque el sector tiene gran efecto en la renta y las finanzas, sino porque la protección a los derechos sociales y de los usuarios se ve modificada y debe ser protegida desde otro punto de vista o con más énfasis. El papel del Estado y/o las autoridades en todos los niveles se hace indispensable llegados a este punto.

De hecho, autores como Gil [2002] consideran que una manera de entender el papel interventor del Estado y las empresas en el sector telecomunicaciones es analizando los distintos modelos de mercado.

Esta última situación es la que explica a su vez el hecho de que se utilizaran algunos fundamentos y conceptos de la Ciencia Política, habida cuenta de que el papel del Estado y las instituciones es fundamental en los procesos de conformación de las políticas. Y sobre todo porque precisamente las políticas, las políticas públicas, son uno de los aspectos más examinados por la Ciencia Política. Las políticas de telecomunicaciones se enmarcan en aquellas y son también campo de análisis de la citada ciencia.

La comunicación interviene debido a que las telecomunicaciones están estrechamente ligadas con las nuevas tecnologías en materia de información y, en la convergencia, también con la audiovisual. Así, se debe enfocar este tema y su marco teórico con conceptos de la Comunicación, como son el acceso, la brecha digital o el derecho a la información.

Por supuesto, este derecho a la información toca el otro terreno, el medular para este trabajo, que es precisamente el del Derecho, y en particular el del Derecho de la Información, como ciencia jurídica que da sustento teórico al análisis de las telecomunicaciones y del servicio universal en este libro.

Finalmente, con respecto a la composición del marco teórico con conceptos de otras ciencias, debemos expresar que desde nuestro punto de vista la multidisciplinaria es trascendente y primordial. La doctrina [Bisbal, 2005; Ortiz, 2006]² se inclina por la tendencia de que en la comprensión de los fenómenos comunicativos, culturales, normativos y sociales actuales la conjugación de disciplinas y puntos de vista es muy enriquecedora. Sobre todo porque la realidad actual puede observarse de manera muy fragmentada si se estudia solamente con una disciplina.

Ahora bien, la metodología utilizada en este trabajo para comparar los casos empíricos procede de las herramientas del Derecho comparado [Pizzorusso, 1987], las clasificaciones y conceptos politológicos [Gil, 2002], las clasificaciones sobre la regulación del servicio universal [Cánovas Tamayo, 2001] y de las categorías de clasificación que nos parecieron más destacables a lo largo del trabajo y que son el marco de comparación en la última parte.

Este libro tiene cuatro capítulos, que se describen brevemente a continuación.

El capítulo 1, titulado “Contexto general: el Derecho de la Información, la política económica, las políticas públicas y de telecomunicaciones”, repasará todos los elementos teóricos y conceptuales rela-

²“Entrevista con Renato Ortiz” realizada por Rodrigo Gómez. Ortiz sostiene que “es muy importante tener una mirada, si no multidisciplinar, por lo menos transdisciplinar, para comprender a nuestras sociedades, ya que el científico social debe de tener una buena formación en una o dos disciplinas, no en todas, para poder relacionarse con las demás y tener un panorama más amplio y completo de la situación que se nos plantea”.

cionado con la explicación de las políticas de telecomunicaciones, el marco en que se desarrollan y la regulación del servicio universal.

En ese primer capítulo nos referiremos a las políticas económicas, públicas y de telecomunicaciones; su descripción y contexto aplicables a todos los países, sin olvidar la extrema importancia que tienen los procesos de liberalización, privatización y competencia. Asimismo, describiremos el servicio universal y el acceso universal desde distintas perspectivas. Además, trataremos del contenido y regulación del derecho a la información en los casos empíricos analizados y de los preceptos del Derecho de la Información que son de utilidad para el objetivo de este trabajo.

El capítulo 2 se ocupa solamente de la regulación y las políticas de telecomunicaciones de la Unión Europea. Se revisan los principales paquetes de telecomunicaciones y directivas relacionados con el servicio universal en sus diversos puntos. Del mismo modo, se incluyen los procesos principales para la regulación actual de las telecomunicaciones en el territorio comunitario: normalización, armonización, medidas correctoras y, por supuesto, liberalización.

También, este capítulo contiene un importante repaso sobre la planeación de la Unión Europea en materia de Sociedad de la Información y política audiovisual, en especial en lo relativo al programa e-Europe: una Sociedad de la Información para todos. Ambos aspectos se relacionan estrechamente con las telecomunicaciones, sobre todo considerando el fenómeno de la convergencia.

El capítulo 3, por su parte, entra ya en materia de descripción de las experiencias de políticas de telecomunicaciones de los casos empíricos examinados. Los países del bloque europeo son España, Alemania, Francia e Italia y todos ellos tienen como contexto el capítulo 2.

En todos los casos se revisan los rasgos principales de sus políticas de telecomunicaciones, su mercado, la legislación en la materia y la normativa que poseen respecto del servicio universal, así como la integración y funciones de sus comisiones reguladoras (CMT, RegTP, ARCEP y AGC, respectivamente). En el caso español, también se describen algunas de las experiencias en materia de telecomunicaciones y servicio universal de las Comunidades Autónomas.

Para el caso de Norteamérica, los tres países que componen la región: Estados Unidos de América, México o Estados Unidos Mexicanos y Canadá. Se estudian igualmente sus políticas de telecomunicaciones y su mercado, las comisiones reguladoras (FCC, CFT y CRTC), su legislación de telecomunicaciones y otros marcos jurídicos nacionales o planeaciones y la protección que dan al servicio universal, así como la regulación correspondiente.

Antes de ello, se aclara el marco común económico que tienen los tres países: el TLCAN (o NAFTA por sus siglas en inglés). También se señalan las características del Protocolo de Reciprocidad Satelital que firmaron dos de los países de la zona.

Finalmente, el capítulo 4 se ocupa de lleno en la comparación de los casos empíricos elegidos, de tal modo que con las herramientas metodológicas y de clasificación que mencionamos se puedan obtener conclusiones sobre las diferencias, similitudes y tendencias entre las dos regiones y entre sus miembros.

En resumen, el moderado análisis que llevamos a cabo a lo largo de los tres primeros capítulos, así como la confrontación de sistemas jurídicos y de ordenamientos relacionados con las políticas de telecomunicaciones que se hará en el capítulo 4; no aspira a ser exhaustivo tanto como útil para definir dichas diferencias y analogías, así como para contribuir al estudio de las políticas de telecomunicaciones de estas dos regiones del mundo, con la idea de un aprendizaje mutuo. Es un punto de partida.

ARCEP

Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes (Autoridad de Regulación de las Comunicaciones Electrónicas y Correos, Francia).

ARCT

Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (Autoridad Reguladora de los Correos y Telecomunicaciones, Alemania).

ART

Autorité de Régulation des Télécommunications (Autoridad de Regulación de las Telecomunicaciones, Francia).

AUE

Acuerdo Único Europeo.

BK

Bundeskartellamt (Alemania).

Abreviaturas

(La legislación está citada con un nombre genérico. En el apartado “Legislación y jurisprudencia” se puede consultar la referencia completa.)

AER	Agencia Estatal de Radiocomunicaciones (España).
AGC	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoridad para la Garantía en las Comunicaciones, Italia).
AGCM	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoridad Garante de la Competencia y el Mercado, Italia).
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.
AHCIET	Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones.
APC	Asociación para el Progreso de las Comunicaciones.
ARCEC	Autoridad de Régulation de las Comunicaciones Electroniques y Correos (Francia).
ARCEP	Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes (Autoridad de Regulación de las Comunicaciones Electrónicas y Correos, Francia).
ARCT	Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (Autoridad Reguladora de los Correos y Telecomunicaciones, Alemania).
ART	Autorité de Régulation des Télécommunications (Autoridad de Regulación de las Telecomunicaciones, Francia).
AUE	Acuerdo Único Europeo.
BK	Bundeskartellamt (Alemania).

BM	Banco Mundial.
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministerio Federal de Economía y Tecnología, Alemania).
CATSI	Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (España).
CC	Conseil de la Concurrence (Consejo de la Competencia, Francia).
CCAA	Comunidades Autónomas.
CCE	Comisión de las Comunidades Europeas.
CCIR	Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones de la UIT.
CCITT	Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico de la UIT.
CCR	Commission consultative des radiocommunications (Francia).
CCRST	Commission consultative des réseaux et des services de télécommunications (Francia).
CCRTT	Comisión Canadiense de Radio-Televisión y Telecomunicaciones.
CE	Comunidad Europea.
CEDETEL	Centro para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (Castilla y León).
CEES	Comité Europeo Económico y Social.
CEPT	Conférence Européen des administrations des Postes et des Télécommunications.
CERP	Comitee Europeenne des Regulation et Postes.
CFT	Comisión Federal de Telecomunicaciones (México).
CMSI	Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información.
CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.
CNAF	Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias (México).
CNU	Consiglio Nazionale degli Utenti (Consejo Nacional del Usuario, Italia).
COE	Consejo Europeo.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CR	Comité de las Regiones (Unión Europea).

CRTC	Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission.
DG	Dirección General (Unión Europea).
DIT	Directiva de Interconexión de las Telecomunicaciones.
DMI	Directiva de Mercado Interior (Directiva 90/387/CEE).
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i> (México).
DORA	Directiva de Oferta de Red Abierta (Directiva 92/44/CEE).
DORATV	Directiva de Oferta de Red Abierta a Telefonía Vocal (Directiva 95/62/CE).
DSU	Directiva de Servicio Universal (Directiva 2002/22/CE).
DTH	Direct To Home.
DTSF	Directiva Televisión sin Fronteras (Directiva 97/36/CE).
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos.
ECTRA	European Committee for Regulatory Telecommunications.
ECU	European Currency Unit (Unidad Monetaria Europea).
EITO	European Information Technology Observatory.
ERC	European Radiocommunication Committee.
ESPRIT	European Strategic Programme for Research in Information Technologies (Programa Estratégico Europeo para la Investigación en Tecnologías de la Información).
ETNO	European Telecommunications Public Network Operators Association.
ETO	European Telecommunications Office.
ETSI	European Telecommunications Standards Institute.
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica (contracción de Europe Atom).
EUTELSAT	European Telecommunications Satellite Organization (Organización Europea de Telecomunicaciones por Satélite).
FCC	Federal Communications Commission.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FNSU	Fondo Nacional de Servicio Universal (España).
G-7	Grupo de los Siete (los siete países más industrializados del mundo: Francia, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Italia, Japón y Reino Unido).
G-8	Grupo de los Ocho (los ocho países más industrializados del mundo, ya que al G-7 se agregó Rusia en 1998).

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade.
INMARSAT	International Maritime Satellite Organization (Organización Internacional de Satélites Marítimos).
INTELSAT	International Telecommunications Satellite Consortium (Consortio Internacional de Telecomunicaciones por Satélite).
INTERSPUTNIK-IOSC	Intersputnik International Organization of Space Communications (Organización Internacional de Comunicaciones del Espacio Intersputnik).
ITU	International Telecommunications Union.
LDC	Ley de Defensa de la Competencia.
LFT	Ley Federal de Telecomunicaciones (México).
LFRT	Ley Federal de Radio y Televisión (México).
LGT	Ley General de Telecomunicaciones de España.
LOT	Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones.
LSSI	Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.
LST	Ley sobre Telecomunicación (Alemania).
LVGC	Ley de Vías Generales de Comunicación (México).
MC	Ministero delle Comunicazioni (Ministerio de la Comunicación, Italia).
MCC	Ministère de la Culture et de la Communication (Ministerio de Cultura y Comunicación, Francia).
MCTIC	Ministerio de Correos y de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Francia).
MCYT	Ministerio de Ciencia y Tecnología (España).
ME	Ministerio de Economía (España).
MF	Ministerio de Fomento (España).
MFET	Ministerio Federal de Economía y Trabajo (Alemania).
MFETE	Ministerio Federal de Economía y Tecnología (Alemania).
MFJ	Modified Final Judgement (Sentencia Final Modificada).
MI	Ministerio de Industria de Canadá (<i>Ministry of Industry</i>).
MIFR	Master International Frequency Register.
MPTIC	Ministère de la Poste et des Technologies de l'Information et de la Communication.
MUE	Mercado Único Europeo.

NAFTA	North American Free Trade Agreement.
NII	National Information Infrastructure (Infraestructura Nacional de Datos, Estados Unidos).
NOMIC	Nuevo Orden Mundial de la Comunicación.
NSF	National Science Foundation.
NTIA	Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información (Estados Unidos).
OAE	Oficina de Administración del Espectro (Estados Unidos).
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
OFC	Oficina Federal del Cártel (Alemania).
OMC	Organización Mundial de Comercio.
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONP	Open Network Provision (Oferta de Red Abierta).
OSM	Office Spectrum Management (Estados Unidos).
PCSI	Plan de Convergencia para la Sociedad de la Información (España).
PDIS	Plan de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones (Castilla y León).
PDIT	Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones (Cataluña).
PDSCI	Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Canarias.
Peacesat	Pan-Pacific Educational and Cultural Experiments by Satellite (Estados Unidos).
PETIC	Plan Estratégico para la consolidación de la Sociedad Tecnológica y del Conocimiento de la Comunidad Valenciana.
PEVTA	Plan Estratégico Valenciano de Telecomunicaciones Avanzadas.
PIB	Producto interno bruto.
PLADIT	Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico para Andalucía.
PND	Plan Nacional de Desarrollo (México).
PSCT	Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (México).
PUC	Public Utilities Commissions (Estados Unidos).

Pymes	Pequeñas y medianas empresas.
RACE	Research of Advanced Communication in Europe (Investigación de Comunicación Avanzada en Europa).
RAITEC	Red Andaluza de Innovación Tecnológica.
RD	Real Decreto.
RDSI	Red Digital de Servicios Integrados.
RSU	Reglamento del Servicio Universal.
RT	Reglamento de Telecomunicaciones (México).
RUOC	Registro Unico degli Operatori di Comunicazione (Registro Único de los Operadores de Comunicación, Italia).
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (México).
SDC	Servicio de Defensa de la Competencia (España).
SI	Sociedad de la Información.
STB	Servicio Telefónico Básico (España).
TCE	Tratado de la Comunidad Europea.
TDC	Tribunal de Defensa de la Competencia de España.
TDI	Televisión Digital Terrestre.
TELMEX	Teléfonos de México (compañía).
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia.
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
TRS	Tratado de Reciprocidad Satelital (entre Estados Unidos y México).
UE	Unión Europea.
UEM	Unión Económica Monetaria.
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones.
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
UTI	Unión Telegráfica Internacional.
WTO	World Trade Organization.
WRCC	World Radio Communication Conferences.

Contexto general: el Derecho de la Información, la política económica, las políticas públicas y de telecomunicaciones

LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL DERECHO DE LA INFORMACIÓN

El Derecho de la Información como elemento de nuestro marco teórico

Aunque en su momento analizaremos los distintos conceptos que podrían conformar un marco teórico complementario para entender las políticas de telecomunicaciones que se aplicarán en los países abordados en este estudio, es imprescindible tomar en cuenta el ámbito científico en el que se enmarcará este libro.

Por esta razón revisaremos en primer lugar los conceptos y categorías del área de estudio como parte fundamental del marco teórico que pretendemos crear en este capítulo. Se trata de los elementos explicativos que puede aportar el Derecho de la Información y del que se explica en su seno, el derecho a la información.

Entendemos que con la garantía del servicio universal las personas tienen la posibilidad de ejercer de diversas maneras su derecho a la información, el cual se consagra y garantiza en la normativa de la Unión Europea y en las legislaciones comunitarias y norteamericanas que describiremos en su momento.

Por su parte, el Derecho de la Información como una área jurídica independiente tiene que ser explicado tomando en consideración que se trata de la ciencia que estudia los marcos jurídicos relacionados con la comunicación y la información. Y no podemos olvidar que las políticas de telecomunicaciones están compuestas por dichos

marcos, aunque también por programas y otras decisiones y acciones alternativas.

De su lado, el sector y ámbito de las telecomunicaciones se perfilan como espacios en los cuales la regulación puede dificultarse por la propia naturaleza que los caracteriza. En esta lógica González Ballesteros [2001: 8] al referirse a los delitos informáticos, pero con aplicación general a las cuestiones jurídicas de las telecomunicaciones y la sociedad de la información, opina que:

El Derecho va siempre por detrás de la realidad que norma, la cuestión es la distancia en el tiempo y en su naturaleza. Admitido que el Derecho sirve para resolver conflictos, aunque no siempre para solucionar problemas, esta nueva realidad [la de Internet y los nuevos medios de comunicación], con los matices que se quiera, ha dejado al Derecho sin respuesta, ya sea porque las comunicaciones ilegales o ilegítimas proceden de lugares cibernéticos de difícil localización jurisdiccional, o bien porque las dificultades tecnológicas hacen imposible la aplicación de la norma local.

Derecho de la Información

Para entrar en materia, debemos ofrecer una definición clara de lo que la ciencia del Derecho de la Información integra. Iniciaremos con la conceptualización que de esa ciencia hace el profesor Desantes [Bel, Corredoira, Cousido, 1992: 64], primer catedrático español de dicha ciencia. De acuerdo con él, Derecho de la Información:

Es la ciencia jurídica universal y general que, acotando los fenómenos informativos, les confiere una específica perspectiva jurídica capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídicas informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho a la información.

De lo anterior se deduce e interpreta que, en esencia, en el Derecho de la Información “se trata de enfocar normativamente los fenómenos informativos” [*ibidem*: 62]. Sin embargo, es evidente la importancia de añadir que el Derecho de la Información surge y tiene su desarrollo “coincidiendo con lo que se denomina la sociedad de la información” y todo ello se ha producido en medio de las transformaciones “operadas

en la sociedad misma y que, lógicamente, darán lugar a una adecuada y progresiva regulación jurídica” [Escobar de la Serna, 1997: 3-4].

Debido a que las políticas de telecomunicaciones, tema central de este libro, tienen un componente inexorablemente normativo, la coincidencia entre el nacimiento de la ciencia jurídica que nos atañe y dichas políticas se pone de manifiesto. La normativa de las telecomunicaciones, en este sentido, debe analizarse a la luz del Derecho de la Información, ya que este enfoque teórico y jurídico se ocupa de integrar a todos los medios de comunicación y, por supuesto, a los que se basan en infraestructuras de telecomunicaciones.

De acuerdo con esto, como acertadamente señalan los autores citados, el estudio de la información no está completo si no se incluyen todos los medios que conocemos y aquellos que son susceptibles de formar parte de las telecomunicaciones en convergencia, en un futuro no lejano.³ Esta cuestión, que el Derecho de la Información prevé como esencial, atañe claramente a las telecomunicaciones, habida cuenta de que diversos servicios que forman parte de las infraestructuras y redes que las sustentan están basados en nuevas tecnologías y, por lo tanto, son nuevos medios.

De hecho, está claro que al Derecho de la Información le interesa el estudio de medios como los que se integran en las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías de la información “en la medida que, siendo susceptibles de incorporar mensajes, pueden constituirse en medios de comunicación social”⁴ [Bel, Corredoira y Cousido, 1992: 455].

Con todo lo hasta aquí expuesto se pueden mencionar dos contextos que tienen relación con las telecomunicaciones y por tanto, con la

³El hecho de que el Derecho de la Información afecte a todo tipo de medios “No sólo es cuestión de los teóricos. Lo deseable sería que las leyes contemplasen todos los medios, teniendo en cuenta que la contemplación legal no significa siempre la restricción sino a menudo el fomento” [Bel, Corredoira y Cousido, 1992: 63].

⁴En cuanto a la regulación de los llamados por algunos “nuevos medios” y que veremos reiteradamente a lo largo de este trabajo, la cuestión “estriba en la conveniencia o no de regularlos con fórmulas generales y ambiguas que abarquen todas las posibilidades para adelantarse a su aparición, o esperar a que la situación planteada cree problemas para aplicar después las soluciones. En general, en el sistema español la opción es la segunda. Ya hemos visto que ciertos medios o técnicas audiovisuales plenamente instaladas no tienen, aun más por motivos políticos que de desconocimiento técnico, contemplación legal alguna. La televisión por cable o por satélite son los más notorios” [*ibidem*: 455].

ciencia jurídica que en este apartado describimos. Nos referimos a la globalización económica y al sistema mundial de comunicación, ya que tanto uno como otro tienen “incidencia en el ejercicio del derecho a la información” y al mismo tiempo no tendría lugar la globalización “sin el perpetuo flujo de información a través de las redes de telecomunicaciones, lo que propicia nuevas formas de comunicación individual” [Díaz Arias, 2006: 1]. En resumen, las telecomunicaciones son un soporte de la globalización y de la sociedad de la información.

Los vínculos entre el Derecho y las telecomunicaciones y medios de comunicación basados en las nuevas tecnologías, incluyendo internet, son innegables, llegados a este punto. En ambos universos, Derecho y telecomunicaciones, es preciso observar voluntad, ya que “si la unión de voluntades es posible, la alianza entre el mundo del Derecho y el de la tecnología puede llegar a crear el gobierno de internet desde internet” [González Ballesteros, 2001: 9], por ejemplo.

En el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y en el 20 de la Constitución Española (CE) aparecen algunos de los sustentos legales del uso de la tecnología en el ejercicio del derecho a la información, sobre el que puntualizaremos en lo que sigue. En los dos ordenamientos se estipula que el derecho a la información puede ejercerse por cualquier medio y sin límites derivados de la existencia de fronteras, con lo cual tenemos un “marco espacio-tecnológico: sin límites técnicos” [Cousido, 2001: 68].

Sin embargo, no sólo documentos como la Declaración Universal o la Constitución de ese país han integrado esa noción. Diversos documentos que tienen su origen en la ONU “siguen considerando el carácter fundamental del artículo 19, como regla básica aplicable a los nuevos medios” [Corredoira, 2006: 58]. Ejemplos de esto son la *Declaración de Ginebra* de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y la *Declaración de Principios* (segunda etapa).

Es por esta razón que se sigue considerando como espíritu esencial la DUDH, con su artículo 19; quizá en esa filosofía podemos encontrar la respuesta a las preguntas sobre cómo regular y legislar sobre los medios contemporáneos. Una propuesta puede ser la de adaptar los derechos del individuo al nuevo espacio que plantean los medios modernos y las tec-

nologías de la información en que se fundamentan. Corredoira [*ibidem*: 62] sostiene lo anterior y explica que no se trata de establecer nuevos derechos, sino de pensar en la forma de aplicar los existentes a los medios de comunicación y a las telecomunicaciones actuales. Se debe “definir qué derechos universales específicos son necesarios en la sociedad de la información”. La autora asegura que entre ellos se encuentran el derecho a la cultura, a la información, el derecho de autor y algunos otros.

El Derecho de la Información tiene otra particularidad que mantiene relación con el estudio de las telecomunicaciones y se trata de su objeto de estudio: la información. Ésta tiene el atributo de la universalidad (en un sentido emparentado con la universalidad del sujeto del derecho a la información, pero distinto de él). Como la información no conoce fronteras (ya lo veremos con precisión más adelante cuando nos referimos al acceso), en el plano jurídico también debe entenderse y tomarse en consideración dicha universalidad.

Las telecomunicaciones están sumamente ligadas a este hecho ya que, además de transmitir información, son en sí infraestructuras muy habituadas a traspasar fronteras. Las redes y sus contenidos se distinguen con esa universalidad. Asimismo, no es posible olvidar que en el derecho a la información el sujeto que lo ejerce es universal y, al serlo, sin distinción alguna, le imprime también universalidad.

La universalidad recién referida tiene un nuevo vínculo con las telecomunicaciones, pero profundizando, también con el servicio universal. El mismo Desantes adjudicó al público dicho principio de universalidad, que se encuentra coligado con el principio de igualdad, el cual implica el “tratamiento desigual de los desiguales” [Cousido, 2001: 30], concepto en el cual de alguna manera está basado el servicio universal. La propia autora considera que el servicio universal “destinado a grupos minoritarios por su situación geográfica o por sus minusvalías responden a este principio” [*ibidem*: 31].

La universalidad, en todos estos aspectos y perfiles, se puede entender por medio de tres elementos que le dan forma: “la universalidad subjetiva de la persona titular; la universalidad territorial y, en tercer lugar, la universalidad técnica, ‘por cualquier medio de expresión’” [Corredoira, 2006: 67].

Teniendo como fundamento teórico todo lo expresado en líneas anteriores podemos concluir esta parte con una evidencia más de la relación entre el Derecho de la Información y las telecomunicaciones y tecnologías de la información:

El desarrollo de la ciencia jurídica en general, los avances técnicos en el mundo de la información y la necesidad de configurar jurídicamente esa nueva realidad están, pues, en la base del nacimiento de una nueva disciplina que en los albores de los años cincuenta es un hecho decidido y a la que sirvió de catalizador el reconocimiento a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a manifestar y a expresar libremente las ideas que proclama el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos [Escobar de la Serna, 1997: 5-6].

Con lo anterior, podemos entender el significado del Derecho de la Información y las características que hacen de esta área una ciencia (el autor entiende que no se trata sólo de un ordenamiento y que al ser ciencia jurídica universal no se acota a un Derecho interno sino que aspira a servir en todas las dimensiones territoriales, es decir, es consecuente con el principio de universalidad, aunque en una dimensión más amplia).

El Derecho de la Información se constituye como “el ordenamiento jurídico objetivo” que protege el derecho a la información y al mismo tiempo actúa “como regulador de la actividad informativa”. Asimismo, es también “el punto donde se entrecruzan ramas distintas del Derecho” [*ibidem*: 67]. Por eso la considera una ciencia jurídica general que “se nutre de los principios de la teoría general del Derecho”, pero al mismo tiempo “suministra criterios a dicha teoría general”.

Todo lo expuesto hasta aquí tendrá un reflejo constante en los apartados y capítulos subsecuentes, toda vez que sobre la información y su acceso es que hablaremos en todo el libro.

Las fuentes del Derecho de la Información

Ahora bien, es necesario hablar de las fuentes del Derecho y en particular de las del Derecho de la Información, ya que en muchos momentos de este trabajo las citaremos. Desantes define las fuentes como “el fundamento o causa última de lo jurídico” [Bel, Corredoira

y Cousido, 1992: 71], en donde pueden integrarse desde la autoridad que dicta la norma, la propia norma y el acto de proclamarla, hasta el contexto sociológico en donde las normas tienen lugar y la fuerza social que las impulsa.

Aunque reviste mucha dificultad enumerar las fuentes del Derecho de la Información es posible clasificarlas por su origen. De este modo, tendríamos las fuentes fruto de un mandato, las de una convención, las de repetición y las de una autoridad.

Entre las fuentes derivadas de un mandato se puede reconocer, por ejemplo, la ley. En nuestro caso, fuentes fruto de un mandato serían todas las leyes de telecomunicaciones que estudiaremos de los países que forman los casos prácticos, así como por ejemplo las directivas comunitarias y los reglamentos de telecomunicaciones o del servicio universal.

A su vez, fuentes derivadas de una convención “reconocen implícitamente el acuerdo de voluntades” [*ibidem*: 72], mismo que obliga a las partes. Un ejemplo de este tipo de fuentes son los tratados internacionales. En este trabajo aludiremos a algunos de ellos, como el de Libre Comercio de América del Norte, el de Reciprocidad Satelital de la misma región o los tratados constitutivos y de otro orden en la UE.

Sin embargo, además de los tratados entre países, se encuentran los que surgen en el seno de instituciones supranacionales o universales, que pueden ser incluso de carácter privado. De este modo, otra fuente del Derecho de la Información que se vincula con este trabajo son los tratados que emanan de la UIT y que inciden en las políticas de telecomunicaciones en el mundo. También pueden incluirse en este apartado las recomendaciones de las instituciones supranacionales, ya que son otra fuente derivada de una convención y tienen indudable importancia, aunque no sean vinculantes. En los capítulos siguientes mencionaremos, por ejemplo, varias recomendaciones de la Unión Europea en materia de telecomunicaciones.

Aquí conviene hacer un paréntesis, sólo para indicar que la acción de los tratados internacionales puede ser de mucha utilidad, sobre todo en los casos en que no hay voluntad y/o acuerdo normativo internacional que “junto con los problemas técnicos, [dificultan] la proyección internacional del Derecho de la Comunicación” [Cousido, 2001: 181].

También debemos mencionar que en el caso de México la observancia de los tratados internacionales signados por el país se encuentra reflejada en el artículo 133 constitucional, que a la letra dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y *todos los Tratados* que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión (las cursivas son nuestras).

Finalmente, en cuanto a las fuentes del Derecho de la Información y a las que emanan de una autoridad, el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) cita a la jurisprudencia y a la doctrina. Y aunque no lo menciona, también en este apartado entraría el Derecho comparado (muy útil en el último capítulo de este libro), el cual “tiene su importancia cuando se intenta dar una solución, que un ordenamiento no contempla, a un conflicto de intereses”⁵ [Bel, Corredoira, Cousido, 1992: 73].

Por otra parte, tendríamos una clasificación de las fuentes comunitarias, muchas de las cuales mencionaremos reiteradamente en los capítulos subsecuentes. Las fuentes de la UE se pueden clasificar, de acuerdo con los autores citados [*ibidem*: 80] en fuentes primarias y de Derecho derivado.

Las fuentes primarias también pueden ser llamadas fuentes fundamentales y son básicamente “actos jurídicos que crean disposiciones nuevas” mediante el acuerdo de los distintos países que conforman la Unión. Se pueden mencionar entre éstas los tratados y los convenios, algunos de los cuales se citarán a lo largo de los capítulos referentes a la UE y a los países europeos. Se pueden clasificar desde esta perspectiva o desde la señalada en los párrafos inmediatamente anteriores.

En cuanto al Derecho derivado, obviamente se trata de aquel que se crea para cumplir con los mandamientos de los tratados y que es elaborado por las instituciones de la Comunidad. En su interior se po-

⁵Los autores recientemente citados destacan que el Derecho comparado “También tiene que ser necesariamente tenido en cuenta a efectos de armonización de normas en un área geográfica determinada, o sin necesidad de que sea geográfica, cuando hay que unificar legislaciones, como está ocurriendo en el contexto de la Comunidad Europea” [*ibidem*: 73].

drían distinguir actos típicos y atípicos, pero por el tema de este libro nos interesan particularmente los primeros.

Los actos típicos comprenden los reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes de la Unión. De ellos, en su momento, nos detendremos, especialmente en las directivas y decisiones.⁶

No hay que olvidar que en el caso de la Comunidad Europea, las directivas son de obligado cumplimiento y deben tener una trasposición a la norma interna de los países miembros. En el caso de las telecomunicaciones, hay un grupo de directivas, conocidas como el paquete de telecomunicaciones de 2002, que por sí solo deja clara la postura europea en el sector. En 2008 se llevó a cabo un proceso de reforma de dicho paquete, lo cual mencionaremos en el apartado respectivo.

El derecho a la información

Definición, contenido y regulación del derecho a la información

Por su parte, el derecho a la información como garantía individual y derecho fundamental está referido precisamente a la prerrogativa ciudadana de ser informado. El derecho a la información tiene varias definiciones, según el país del que se trate; sin embargo, en todos los casos se atribuye al Estado la función de salvaguardarlo y se le relaciona primeramente con un acto democrático, toda vez que el ciudadano puede ejercer su derecho de participación a partir del mismo.

Por supuesto, el derecho a la información constituye el objeto del Derecho de la Información. Según lo explica Escobar de la Serna [1997: 63]:

En efecto, el derecho a la información contempla un modo especial de manifestación del hombre, que es la comunicación, forma natural de re-

⁶La directiva, uno de los instrumentos jurídicos más importantes de la Unión, “es vinculante para todos los estados miembros destinatarios en cuanto al resultado, permitiendo que las instituciones nacionales establezcan la forma y los medios. Es adoptada por el Consejo a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento y, a veces, al Comité Económico y Social. Permite armonizar las legislaciones de los estados miembros [de ahí su relevancia]. Es eficaz desde que se notifica a los destinatarios”. Por su parte, la Decisión es “obligatoria en todos los elementos para los destinatarios. Puede ir dirigida a los particulares” [*ibidem*: 81].

lación, individual o social, que el Derecho acota para elevarle a la categoría de relaciones jurídicas.

Ahora bien, el derecho a la información tiene que entenderse también como “la concreción técnica” demandada por los medios de un derecho más extenso: el derecho a la comunicación [Desantes, Bel, Corredoira, Cousido y García, 1994: 13]. De hecho, “en la doctrina jurídico-informativa siempre se ha considerado fundamental el *ius communicationis* decantado por Francisco de Vitoria” [Corredoira, 2006: 66], el cual mencionaremos de nuevo con Fernández-Shaw.

Bel, Corredoira, Cousido [1992: 64] nos explican que este derecho incluso forma parte de la realización de la personalidad de los individuos,⁷ comprendiendo varias facultades, como son la de investigar, la de recibir información y la de difundir, de acuerdo con lo establecido por el literal 19 de la DUDH.⁸

La mención anterior, referente a la Declaración y el artículo que establece el derecho del que hablamos, nos da cuenta de la juventud del mismo, ya que ha sido sólo desde 1948⁹ que se reconoce el derecho a la información para todos los individuos. Este aspecto es lo que le confiere uno de los aspectos de su universalidad.

Respecto a las facultades que integra el derecho a la información, Díaz Arias [2006: 2] nos menciona su papel en el ámbito de la sociedad de la información:

Lo que propongo aquí es una concepción comprensiva del derecho a la información, como derecho a comunicar, esto es, como el derecho de todos a investigar, difundir y recibir ideas, opiniones e informaciones. Un derecho, por tanto que implica el reconocimiento a todo hombre tanto, de

⁷Es así porque “en tanto que derecho humano, el derecho a la información contribuye a la dignidad humana y es preciso para que la personalidad de cada uno se pueda desarrollar” [*ibidem*: 64].

⁸Lo que este artículo establece es que estas tres facultades deberán respetarse “en todas sus manifestaciones, por todos los medios de comunicación existentes o que pudieran existir, en cualesquiera lugares” [*ibidem*: 112] (cursivas nuestras). El hecho de que la Declaración considere que las facultades del derecho a la información son aplicables a los medios que en el futuro pudieran existir, le confiere una importancia y un valor muy grandes. Y este hecho es el que permite deducir la superposición de dichas facultades a los modernos medios de comunicación que tienen como uno de sus soportes esenciales a las telecomunicaciones.

⁹La DUDH fue adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la ONU.

la posibilidad (activa) de difundir mensajes, como de la facultad (en principio pasiva) de recibirlos. Un derecho que integra dos grandes libertades: la libertad de información y la libertad de expresión.

De estas tres facultades, derivadas de lo estipulado en el artículo 19 de la DUDH se desprenden otros aspectos y derechos que las integran. En el contexto de la facultad de investigar se pueden apreciar el derecho de acceso a los archivos, registros y documentos públicos y la libertad de elección del medio de comunicación al que se accede. En el ámbito de la facultad de difundir ideas o información aparece la libertad de expresión y de imprenta y el de la conformación de sociedades y empresas en el terreno informativo. Mientras que en la facultad de recibir información se distingue el derecho de acoger información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa y con carácter universal, es decir, que la información llegue a todos los individuos o todas las personas sin exclusión de ningún tipo.

El derecho a la información en las constituciones de los casos empíricos

En las líneas siguientes haremos un repaso de las constituciones de los países que serán nuestros casos empíricos en el desarrollo comparativo, de manera que podamos identificar el artículo o los artículos que garantizan los puntos que contiene el derecho a la información y que hacen eco de la DUDH.

En *España* es el artículo 20 de la CE el que determina los fundamentos del derecho a la información y expresa lo siguiente:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

- a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
- b) A la producción, creación literaria, artística, científica y técnica.
- c) A la libertad de cátedra.
- d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y el secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente pú-

blico y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que los desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

De este modo, en la Constitución de España el derecho a la información forma parte de los derechos personales, pero sobre todo hay que destacar que es precisamente el que los relaciona. La razón es que parte de la libertad de pensamiento, misma que “exige una formación libre de ideas” [Bel, Corredoira y Cousido, 1992: 110], situación que a su vez remite a otros derechos individuales, como el derecho a la educación, el derecho a la cultura, etcétera.

En la consagración que del derecho a la información hace la máxima norma española se vislumbran las tres facultades plasmadas en la DUDH. Respecto de la primera, la facultad de investigar, que implica el acceso a las fuentes de información se realiza fundamentalmente por medio del sujeto cualificado, es decir, el periodista, pero es derecho del sujeto universal.¹⁰ Esta facultad se menciona en el apartado 3 del artículo 20, de la CE. Pero es el literal 105b constitucional el que regula directamente esta facultad, aunque sólo se refiera a los archivos y documentos administrativos.¹¹ Y a la letra dice:

La ley regulará:

(...)

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

¹⁰El hecho de que exista una distinción entre sujeto universal, sujeto cualificado y sujeto organizado de la información no lleva a demérito la universalidad del derecho a la información, esto es, el principio de universalidad subjetiva del que hablaba Desantes, ya que fue él mismo quien distinguió entre las tres figuras o sujetos.

¹¹El espíritu de la DUDH es que exista un acceso a la información amplio, que no sólo se refiera a la documentación administrativa. El servicio universal contribuye a dicho acceso por diversas vías, una de las cuales se presenta a partir de la inclusión de internet en el mismo.

De la facultad de difundir se habla más certeramente en el artículo 20 de la CE, ya que en los apartados 1a, 1b, 1d y 4 se hace evidente dicha competencia. También en este caso el sujeto organizado, es decir, los medios de comunicación, son los que suelen ejercer la facultad, más allá de los propios ciudadanos. Por esta razón garantías como la del servicio universal pueden contribuir a que el sujeto universal ejerza facultades del derecho a la información, sobre todo en la era de internet. El sujeto puede en ese caso investigar (accediendo a las fuentes) y difundir información.

Finalmente, respecto a la facultad de recibir información, la misma se enlaza directamente con la facultad de elegir. Elección no solamente sobre si se recibe o no una información, sino de entre una cantidad de ésta, lo cual supone una pluralidad de medios y mensajes.

Hay que mencionar igualmente que el objeto del derecho a la información son los mensajes emitidos, que se reciben y difunden. Este es uno de los elementos que le confiere, como hemos indicado al inicio de este apartado, la universalidad al derecho a la información. Debido a que los mensajes traspasan fronteras se reconoce una universalidad geográfica, que es distinta de la universalidad de medios que supone la diversidad de los mismos [*ibidem*: 121]. Por supuesto ya hemos mencionado la universalidad referida al sujeto del derecho a la información.

En *Francia* el derecho a la información como tal no aparece entre de los preceptos de la Constitución del 4 de octubre de 1958.¹² Sin embargo, sí existe una defensa de la libertad de expresión, como un elemento del derecho fundamental del que hablamos: la facultad de difundir. Existen otras leyes, como la de Libertades e Informática de 1978, la cual regula algunos aspectos del derecho a la información (artículo tercero, en referencia a los ficheros electrónicos), pero en este apartado nos interesan los ejemplos de regulación constitucional de este Derecho.

En *Italia* sólo un elemento del derecho a la información se estipula en su Constitución del 22 de diciembre de 1947, en el artículo 21, perteneciente al título I del apartado de Derechos y deberes de los ciudadanos. Este artículo, que se refiere sobre todo a la facultad de difundir

¹²La versión consultada incluye hasta la reforma del 24 de septiembre de 2000, texto vigente según la propia página web del Senado francés.

del derecho a la información (y la libertad de expresión) establece que: “Todos tendrán derecho a manifestar libremente su pensamiento de palabra, por escrito y por cualquier otro medio de difusión...”

Además de la Constitución, en Italia el Código de las Comunicaciones Electrónicas estima que la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones (AGC) y el Ministerio de la Comunicación deben proteger el derecho a la información de los ciudadanos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Declaración de los Derechos del Hombre (artículo 13.6 del Código).

En *Alemania* la Constitución, es decir, la Ley Fundamental para la República Federal Alemana del 23 de mayo de 1949, contiene los preceptos sobre el derecho a la información (aunque no lo menciona como tal) en su capítulo primero de los derechos fundamentales (Die Grundrechte). En su artículo 5.0, expresa:

1. Cada uno tendrá derecho a expresar y difundir su opinión por la palabra, y a informarse en las fuentes de acceso general. Se garantizan la libertad de prensa (Pressefreiheit) y la libertad de información a través de la radiofonía y el cinematógrafo...

En *Estados Unidos de América*, la Constitución de 1787 sólo contiene postulados para la formación de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; por lo tanto, no contiene nada relativo a los derechos fundamentales. Sin embargo, la Primera Enmienda¹³ a la máxima norma estadounidense integra el siguiente mandato:

El Congreso no hará ley alguna con respecto a la adopción de una religión o prohibiendo el libre ejercicio de dichas actividades; o que coarte la libertad de expresión o de la prensa, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para solicitar al gobierno la reparación de agravios.

Tanto este precepto como el texto original de 1787 recibieron severas críticas: el primero por tratarse de una regla sólo aplicable al gobierno federal y el segundo por no incluir protección para las garantías indi-

¹³La Primera Enmienda a la Constitución forma parte de la Carta de Derechos de Estados Unidos.

viduales ni para las libertades civiles. Es de ese modo que, como parte de la Decimocuarta Enmienda (1868), se extendió esta garantía para que fuera observada también por los estados federados.

Más allá de lo constitucional hay una Ley de Libertad de Información de 1966 que tiene por objeto regular el derecho de acceso a los documentos en posesión gubernamental. Asimismo, se cuenta con una Ley de Privacidad de 1974.

Por su parte, *México* consagró la protección del derecho a la información como tal en una breve frase en su artículo 6 constitucional en 1977.¹⁴ Sin embargo, en 2007 ese artículo fue reformado dos veces¹⁵ para ampliar el contenido del derecho, que en la práctica se refiere solamente al derecho de acceso a la información pública gubernamental. Además, en el artículo 7o. se extiende la protección a otros componentes del derecho a la información, como se observa a continuación:

6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

¹⁴La reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977 y es la primera que se hizo a ese artículo. La frase que le fue añadida es la siguiente: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

¹⁵La primera reforma de 2007 se publicó en el periódico oficial el día 20 de julio y contenía las especificaciones relativas al derecho de acceso a la información (lo que en la actualidad es el segundo párrafo con sus siete apartados). La segunda reforma, del 13 de noviembre de 2007, incluyó una frase más en el primer párrafo, que quedó como sigue: “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante organismos u órganos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada de sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito.

De este modo, en el primero de estos artículos se habla expresamente del derecho a la información, el cual el Estado se compromete a garantizar. Pero como hemos dicho se circunscribe sólo al ámbito del acceso a la información, lo que estaría relacionado con la facultad de investigar del artículo 19 de la DUDH. En el segundo de estos artículos se consagra la facultad de comunicar que forma parte del derecho a la información. No hay ninguna especificación relativa a la facultad de recibir información, aunque se podría interpretar forzosamente en el artículo 7o.

Por último, en el viejo continente es el Consejo de Europa el que se encarga de velar por la protección de los derechos humanos, por lo cual le conciernen los asuntos relacionados con el derecho a la información. Al tratarse de un sujeto de Derecho Internacional tiene la facultad para pactar convenios a ese mismo nivel.

En las últimas décadas el desarrollo de las telecomunicaciones en el marco de las economías de mercado ha presentado unas características impensables para aquellos momentos en los que dicho sector, por una parte, se encontraba en su génesis, y, por otra, resolvía su gestión, dominio y prestación de servicios asociados, a través de la administración pública.

Asimismo, la evolución de los modelos económicos y de los paradigmas que desde la ciencia económica pretenden explicar la evidencia empírica y, a su vez, ayudarla a mejorar ha sido inmensa. Todo ha dependido de lo que ciertos países poderosos han promovido como sistema de producción más eficiente y con mayores beneficios para ciertos segmentos en escala mundial.

Primero, ha sido el modo de producción capitalista el que terminó por derrumbar la otrora opción de desarrollo socialista y comunista, sin mencionar otras posibilidades alternativas. Después, el fenómeno y gran proceso de la globalización, que ha sido impulsado por los países más desarrollados y al que los menos desarrollados o en vías de serlo no pueden adaptarse con naturalidad. Esta condición se desprende, por supuesto, del hecho de que no todas las economías tienen los requisitos necesarios para brillar en el plano internacional e implementar con éxito las políticas que suponen la integración global y el buen acoplamiento al acelerado ritmo de intercambio económico macro.

Por esta razón, el análisis de las consecuencias que estos modelos económicos han traído en sus distintos sectores es de vital importancia para determinar los cambios que han sufrido y que han repercutido, al mismo tiempo, en los servicios que dependen de éstos. Es decir, si el modo o sistema de producción capitalista se instaló en casi todo el mundo, si sus reformas de corte liberal, privatizador y desregulador se impusieron en una buena parte de las economías desarrolladas o con un cierto nivel de desarrollo, y si la adopción de dichas reformas ha supuesto la modificación de las políticas implementadas en sectores como el de las telecomunicaciones (el que nos interesa en este libro), con la consiguiente influencia y afectación a los servicios que se pres-

tan a través de las mismas y que conciernen a la sociedad, salta a la vista que se necesita un estudio profundo de todo este proceso.

Nuestra preocupación u objetivo central será destacar todos aquellos servicios que se ofrecen por medio de las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías y que pueden resultar de primera necesidad para la sociedad.

Debido a esto, el tema central de esta investigación es el de conocer las características y consecuencias de las políticas de telecomunicaciones en dos de los conjuntos de países más importantes del mundo, así como la incidencia que las mismas políticas tienen en servicios primordiales, como en los casos del servicio universal y el acceso universal.

Una vez justificado y aclarado parcialmente el problema (ya que la comprensión aguda de estos fenómenos sólo llegará al final del recorrido que hagamos en esta obra), empezaremos a establecer los principales conceptos que manejaremos en adelante, así como las categorías de análisis que se desprenden de los mismos.

Haremos, entonces, un marco teórico que irá del plano general al particular. De este modo, abordaremos primero el modelo económico imperante en los dos grupos de países o áreas geográficas de nuestro interés (Europa y Norteamérica), pero sólo en aquellos puntos que tienen relación con el objeto de estudio del presente libro. Después, definiremos qué es la política económica en general, las políticas públicas, las políticas industriales, las políticas de telecomunicaciones, etcétera. Como puede observarse iremos de unos conceptos cuyo entendimiento es imprescindible para pasar a otros más concretos y que se ven englobados en aquéllos y así sucesivamente.

MODELO ECONÓMICO PREPONDERANTE¹⁶

Y LAS POSTURAS SOBRE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

Como bien sabemos el modelo económico preponderante en la actualidad en todos los países de las dos áreas de interés (aun cuando de mayor o menor aplicación y desarrollo en cada país) es el modo de producción capitalista, en su fase de globalización económica y cultural.

¹⁶Algunos apartados de este subcapítulo tienen una versión previa como parte del ensayo titulado "Políticas de telecomunicaciones y TIC", de la autora.

Lo anterior supone que para los servicios y las infraestructuras asociadas a las telecomunicaciones, como a los contenidos e información que circulan por las mismas, este modelo incide de diversas formas mediante los conocidos procesos de liberalización, privatización, impulso a la competencia, apertura de fronteras, etcétera.

Más adelante nos ocuparemos de describir dichos procesos, pero cabe mencionar por ahora que todos ellos implican un cambio absolutamente radical en la gestión, uso, dominio y efectos en los servicios de telecomunicaciones y, por supuesto y particularmente en el servicio que más nos interesa, que es el universal.

La apertura de fronteras ha traído como consecuencia no sólo que las redes e infraestructuras se internacionalicen, sino que los contenidos e informaciones que circulan por ellas sean globales o, como diría Mattelart [1998, 2000], sean parte de la “mundialización”, en un proceso que además de consecuencias económicas, también las tiene en materia cultural y de derechos individuales.

Esto es, si las redes, que en otro tiempo eran de manejo exclusivo del Estado en todos los países, se liberalizan y se gestionan ahora desde la empresa privada, los productos culturales que lleguen al consumidor final serán distintos, pero también lo será el acceso que éste tenga a los servicios y a lo que por derecho le corresponda.

De ahí que sea importante plantearse un problema que desde hace años constituye un punto de debate entre los economistas y que en la doctrina ha configurado diversos argumentos a favor y en contra, todo lo cual ha incidido constantemente en la realidad económica. Nos referimos al tema de la intervención pública o intervención del Estado en la economía, que a lo largo de los últimos años (desde que se implantaron los modelos liberales y neoliberales en el mundo) ha tenido defensores y detractores en las distintas latitudes. Especialmente esto ha sucedido en el ámbito de política, pero también con frecuencia en el académico.

Haciendo un paréntesis y en relación con nuestro campo de estudio, el Derecho de la Información, cabe señalar, sin embargo, que existe la “necesidad de que el Estado intervenga en la regulación y

delimitación de estos derechos”, es decir, los individuales vinculados con el derecho a la información. Y esto “no sólo para evitar el abuso, sino precisamente para lograr su pleno desarrollo y su eficacia práctica” [Escobar de la Serna, 1997: 64].

En esto coincidimos con Corredoira [2001a: 25], quien expresa que el Estado también tiene una función muy clara en lo que al servicio universal se refiere, pues tiene “un deber político y jurídico de satisfacer el derecho de los ciudadanos a la igualdad de acceso a los servicios”.

Una buena parte de la doctrina defiende, como veremos, que las medidas liberalizadoras, cuya consecuencia es una casi nula intervención estatal, son las más adecuadas para el desarrollo de la economía. Otro sector doctrinal, en cambio, sostiene que sin intervención estatal y dejando todo en manos del sector privado se corre el riesgo de caer en un caos que conllevará malos manejos, competencia escrupulosa, ineficiencia (los defensores de la postura contraria alegan lo mismo) y afectación de los derechos individuales.

Por último, tenemos otra corriente teórica que defiende un equilibrio entre las dos posturas debido a que no considera válida ninguna de ambas en su estado puro. Sin embargo, aunque esta posición parece la más sensata, es al mismo tiempo la que más conflictos deriva, ya que resulta harto difícil determinar los puntos en que debe basarse dicho equilibrio.

En principio, en cuanto a la intervención se refiere, el equilibrio podría darse con el establecimiento de ciertas actividades y sectores de éstas en que el Estado debería intervenir y otras en las que ello no se permitiría. A su vez, este proceso podría apoyarse en una clasificación de aquellos sectores y ramas de éstos que pueden considerarse estratégicos y/o prioritarios a fin de delimitar los puntos de actuación estatal.¹⁷

¹⁷Aunque hay la tendencia a considerar que el Estado se ve debilitado cuando deja de intervenir y deja más asuntos a la libertad del mercado, hay autores, como Gil [2002: 187], que consideran que no se trata de un debilitamiento sino de “una transformación, en la que distintos niveles y esferas de autoridad forman parte del Estado regulador”, ya que en la regulación participan distintas autoridades, como las locales y las supranacionales, además de la influencia que ejerce la participación de los agentes económicos.

De hecho, en telecomunicaciones, ésta ha sido la tónica que ha marcado los procesos de liberalización y de privatizaciones, ya que de los mismos no han salido empresas públicas ahora privadas, sino una variedad de fórmulas y esquemas que veremos con detalle cuando estudiemos las políticas según los modelos nacionales.

En principio, de la forma más elemental posible y “desde una perspectiva tradicional, dado que se parte de considerar deseable toda mejora paretiana que elimine una situación subóptima, la sola presencia de un fallo de mercado justificaría por sí misma la acción correctora del estado (*sic*)” [Fernández Cornejo, 1999: 63]. No obstante, en los hechos, la resolución más óptima no debería basarse en acciones como ésta, pero tampoco en la reacción contraria. Ni el Estado puede intervenir y cambiar su política ante el menor fallo del mercado, ni puede permitirse no intervenir en ningún caso, ni siquiera en los fallos evidentes y persistentes de aquél.

Lo que desde luego importa destacar es que la política económica tiene su base y a la vez se deriva del tipo de intervención que el Estado determine. Un Estado interventor, que suele identificarse con el llamado Estado de bienestar, provendrá de una política económica menos abierta y liberalizadora y, a su vez, tendrá políticas sectoriales en este sentido. En cambio, un Estado liberal y no intervencionista, o con tendencia a ello, será consecuencia de una política económica más defensora de la apertura y la competencia y conllevará políticas del mismo corte.

En telecomunicaciones la tendencia que predomina en los dos bloques que nos interesan es la segunda. Es decir, se ha desarrollado fundamentalmente una inclinación a la liberalización y apertura (aunque con más matices y defensa de los derechos en el caso europeo), pero aun en esta situación los debates son intensos cuando el Estado se dispone a abrir los mercados de telecomunicaciones a la competencia y, por supuesto, cuando se ha realizado la misma. Se siguen sucediendo las dos posturas y se defiende asimismo que aun en este esquema el Estado puede continuar reservándose unos ciertos segmentos para su tutela, administración y/o gestión.

La intervención supondría la existencia de “una autoridad económica, o *policy maker*, con un carácter benevolente y omnisciente, y con una capacidad para desempeñar la política económica sin incurrir en ningún tipo de coste” [*loc. cit.*]. Lo anterior por supuesto es posible en tanto la presencia de un ente público que desarrolle la política, pero no en el sentido de que signifique gastos –cuantiosos por lo demás– para la administración.¹⁸ Este último es uno de los argumentos de quienes opinan que el Estado no debe intervenir.

Ahora bien, para que el Estado disponga si debe intervenir o no en la economía o en ciertos sectores no hace falta que mire únicamente si existe un fallo de mercado, sino, por supuesto, las consecuencias positivas y negativas de la misma, como es el caso de los mencionados costes, la reacción de la empresa privada y de los poderes involucrados y por supuesto la reacción de los ciudadanos que conforman parte importante de dicho Estado,¹⁹ ya que a ellos van dirigidos tanto los esfuerzos intervencionistas como los de otro tipo.

Sobre este último punto, podemos decir que hay dos tipos de reacciones ante la intervención estatal y la política económica que las administraciones aplican en cada país. Por un lado, se encuentran los burófilos, que son aquellos ciudadanos que están de acuerdo con ambas (intervención y política económica) y que son partidarios de que el Estado sea el principal impulsor y gestor de la economía, principalmente para que les garantice sus servicios y la protección de sus derechos. Del otro lado, estarían los burófobos [Del Pino, 2004: 239] que, en oposición a los anteriores, considerarían que es el mercado el que tiene que llevar las riendas de la economía y por tanto debe ser la empresa privada la proveedora de los servicios (ya que se asocia a mayor eficiencia y calidad).

¹⁸“El proceso y mecanismo de formación de la propia política económica acarrearán costes que deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar la deseabilidad de la intervención” [Fernández Cornejo, 1999: 86].

¹⁹Así, según nos indica Fernández Cornejo: “En el plano de la política macroeconómica, el axioma de la racionalidad en la conducta de los individuos considerado en modelos explícitos –complejos de la economía– ha supuesto una ruptura con la visión tradicional de la política macroeconómica; ahora, en los nuevos modelos macroeconómicos se considera que los individuos ya no reaccionan pasiva y mecánicamente a las políticas diseñadas por el *policy maker*, sino que son capaces, en mayor o menor medida, de anticipar los efectos de éstas, lo que les induce a responder defensivamente/estratégicamente”.

EL CONCEPTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

Una vez establecido lo anterior, podemos adentrarnos más en el terreno definiendo y contextualizando la política económica (primero en general, sin distinción de que sea intervencionista o no) y, con ello, las políticas públicas. El orden es éste, debido a que la política económica (aunque sería una política pública en sí misma) conlleva varias políticas internas en las que profundizaremos más adelante y que son, por supuesto, políticas públicas.

Para empezar por lo más simple, diremos que la política económica está determinada básicamente por la necesidad de toma de decisiones en el terreno económico que un Estado o administración tienen que hacer y que “afectan el bienestar material de un mundo real, tarea que configura la política económica como una rama o vertiente normativa de nuestra ciencia (la Economía)” [Fernández Díaz, 1999: 37]. Por esto es que, desde el punto de vista científico, se tiene que establecer un fundamento teórico sólido para que el Estado o la figura pública que lleve a cabo la política económica puedan disponer de él.²⁰

Lo anterior es así debido a las incertidumbres y riesgos que lleva consigo el actuar en la economía de un país. Es en muchos casos la doctrina económica la que se convierte en auxiliar y referente de los gestores de las políticas.

Con todo esto tenemos dos elementos que configuran la política económica (la necesidad de tomar decisiones y los riesgos que implica la actuación en el terreno económico), que a su vez está inmersa y determinada por un proceso de toma de decisiones y que requiere de un sustento teórico para llevarse a cabo. Además de ello:

...la política económica consiste en el estudio del conjunto de objetivos a alcanzar en un determinado periodo de tiempo, así como en el análisis de los distintos instrumentos para lograrlos. Tradicionalmente se ha venido distinguiendo entre objetivos a corto plazo (estabilidad, precios, pleno empleo y equilibrio en la balanza de pagos) y objetivos a largo plazo (crecimiento económico y desarrollo)... [Fernández Díaz, 1999: 37-38].

²⁰Sin embargo, según nos dice Fernández Díaz [1999: 37], con frecuencia “el mundo donde pensamos no es el mundo donde vivimos”, por lo cual muchas veces no es posible echar mano de un fundamento teórico en todos los casos prácticos.

De acuerdo con la definición anterior, dentro de la política económica se establecen además distintas políticas; por un lado, las instrumentales (monetaria, fiscal, de rentas, regional, etcétera) y, por otro, las sectoriales (agraria, industrial, comercial, de servicios, etcétera). Esto lo decimos para esbozar un marco general y diferenciar las políticas que nos interesan, pero habrá que decir que la de telecomunicaciones que nos ocupa se engloba en lo que se considera la política sectorial de servicios.

Si consideramos que la política económica consiste principalmente en la toma de decisiones y en la determinación de las herramientas que se utilizarán para llevarlas a cabo, y que en su seno se engloban otro tipo de políticas en diferentes niveles, tenemos entonces perfilado el concepto.

Política económica y globalización

Pero alrededor de la política económica de un país giran algunos factores más, que sin duda la influyen de manera importante. Tenemos, por ejemplo, un factor que mencionamos en la introducción de este capítulo y que no es ajeno en absoluto a ningún sector económico, mucho menos a las telecomunicaciones. Nos referimos a la globalización, principalmente en su vertiente de globalización de los mercados.

Esta globalización, que puede tener múltiples caras y matices, establece unos condicionamientos al desarrollo natural de las políticas económicas debido precisamente a su carácter “englobador” de las naciones. Esto quiere decir que las autoridades públicas de un país no pueden determinar su política en materia económica sin tomar en consideración el contexto global, lo que éste impide o permite, lo que las medidas que se adopten pueden implicar para otras naciones y un sinnúmero de elementos.

Ante esta situación, los países tendrían dos opciones fundamentales, aunque en torno lo extremo: cerrar sus criterios y no tomar en cuenta el contexto de la globalización nada más que para lo justo o, por el contrario, integrar sus políticas al ámbito mundial y aún más, apoyar, intentar y formar parte de la posible política económica global.

Calvo y Paúl [1999: 108] proponen, en este sentido, “el diseño de una política global”, así sea muy difícil lograrla, aunque, dado el “panorama impuesto por la globalización”, se pueden delinear unas pautas generales para un programa de política económica que “facilitase un crecimiento sostenido a medio plazo de las economías”. Dicho programa debería considerar, según sostienen los autores, por lo menos algunas actuaciones como las siguientes:

- a) Unas políticas fiscal y monetaria coordinadas;²¹
- b) una política monetaria que mantenga la inflación reducida;²²
- c) una política de rentas pactada;
- d) una serie de reformas estructurales en los mercados de bienes o servicios.
- e) impulso de la inversión interna y externa;²³
- f) establecimiento de una política económica “coherente a nivel nacional y suficientemente coordinada a nivel regional e internacional”.

De todos los procesos anteriores, el que más directamente nos interesa es el relacionado con los mercados de bienes y servicios, ya que como bien sabemos las telecomunicaciones se integran en el sector servicios. Al respecto, los autores nos dicen que una serie de reformas en estos mercados también coadyuvaría a un mayor control de la inflación y a elevar la competitividad de las economías nacionales, ya que ello tendría “efectos derivados sobre la balanza comercial, sobre el empleo y sobre los niveles de tipos de interés” [Calvo y Paúl, 1999: 109].

Asimismo es importante destacar el punto referente a que la política económica global debe partir de una política nacional coordinada en todos los niveles. En el ámbito nacional, debe fijarse en el manejo y evolución del tipo de cambio, mientras que en el plano internacional debe supervisar los movimientos de capitales con el consiguiente establecimiento de alguna norma (impuesto u otros) que haga más difícil

²¹La coordinación entre dichas políticas tendría que orientarse al saneamiento de las finanzas públicas, “actuando sobre el componente del déficit estructural” [Calvo, Paúl, 1999], pero fundamentalmente intentando que las actuaciones del sector público sean eficientes.

²²También incluiría el mantenimiento de los tipos de interés bajos a corto plazo. Este elemento de la política debería moderarse cuando se alcance un buen nivel de prestigio de los bancos centrales nacionales.

²³Esto permitiría mejorar el capital humano y las infraestructuras.

“el poder de los mercados financieros sobre las políticas económicas nacionales” [*ibidem*: 110]. Por su parte en escala regional, la política debe tomar en cuenta la aplicada por los vecinos y la situación económica general que los mismos viven. Esta última consideración será particularmente importante en el análisis de las políticas en las dos regiones que se incluyen en este libro.

Finalmente, es preciso mencionar el papel del Derecho en este contexto globalizador de los medios y las telecomunicaciones, ya que “si estamos hablando de la globalización de las comunicaciones, también hemos de hablar de la globalización del Derecho” [González Ballesteros, 2001: 8].

Política económica y Estado de bienestar: los ámbitos de necesidad de intervención estatal

Uno de los aspectos que en particular nos interesa destacar es el que se refiere al delineamiento de la política económica y si el Estado debe desempeñar un papel intervencionista o no. La razón de esto es que los aspectos sociales de la política económica se resaltan de manera especial en este modelo (que se asocia a la vertiente intervencionista, aunque no tiene necesariamente que ser así) y de esos aspectos se desprende, a su vez, el factor clave de esta obra: el servicio universal de telecomunicaciones.

Aunque el debate es ya viejo entre los defensores y detractores del Estado de bienestar desde los años sesenta y en referencia precisamente al paradigma planteado en ese entonces, lo que aquí nos interesa es perfilar lo que sería un Estado preocupado y garante del bienestar, la libertad y los derechos de sus ciudadanos en la era moderna. Es innegable que los cambios políticos, sociales, tecnológicos, económicos y estructurales han renovado ese modelo, de los años sesenta, de Estado más bien proteccionista y lo han situado en un nivel mucho más equilibrado entre éste y el Estado liberal a ultranza al que se contraponen.

Ahora bien, en el Estado de bienestar como tal persevera el componente ideológico debido a que es muy difícil separar las “partes positiva

y normativa de la economía” [Sotero, 1999: 346]. Pero la conformación actual del mismo dista de lo que fue en sus orígenes, tanto que:

Originalmente, el Estado de bienestar surgirá para hacer frente a las redes asistenciales que subsanen los inconvenientes ocasionados por la separación del individuo de sus antiguos medios de subsistencia y la desaparición de las instituciones tradicionales utilizadas por aquél [...] El Estado de bienestar se puede considerar como un continuador del Estado protector clásico, y de la importancia que en él se otorgaba a la seguridad [*loc. cit.*].

En esta dinámica, tenemos que hacer la diferenciación, como indicábamos, del Estado de bienestar y del Estado protector o proteccionista, añadiendo que el primero, en su versión moderna, desarrollará conceptos del Estado clásico, pero adaptándolos a la realidad actual. Así por ejemplo, si en el modelo clásico imperaba la protección a la propiedad de los individuos, dice Sotero, en el esquema actual se “universalizará el carácter de ciudadano”. Pero no sólo eso sino que al cambiar la importancia de la propiedad privada, lo que subyace es que se deben garantizar al individuo otros derechos. Ya en otro trabajo hablamos del cambio en la noción de propiedad²⁴ y del aspecto del acceso en la sociedad moderna.

En telecomunicaciones, la propiedad se transforma y es otro insumo y bien el que persiguen los individuos y que el Estado debe garantizar. Nos referimos a la información y, por supuesto, al acceso a la misma, ya que sin éste la existencia de aquélla no tiene sentido.

Debido a las necesidades de comunicación en el plano personal y en los niveles social, estatal y supranacional; las redes de telecomunicaciones y la red mundial de internet se han constituido en vías insustituibles para ejercer la producción y el uso del mayor insumo de todos los tiempos: la información. Ningún ciudadano ni gobierno puede ser

²⁴En términos de Rifkin [2000] se ha superado la máxima económica de la propiedad (de capital físico) por la del acceso. Se pasa de una condición –la de la propiedad– que era ineludible en el proceso industrial y en que las empresas han participado empeñosamente a lo largo de mucho tiempo, a la condición del acceso, en donde más que compradores y vendedores, se generan procesos en que participan suministradores y usuarios. Esto, por supuesto, es particularmente aplicable en el caso de las telecomunicaciones, internet y el servicio universal. No obstante, la propiedad de lo material sigue existiendo y tiene que convivir con el acceso a lo inmaterial.

ajeno al requerimiento de ésta. Más aún: ningún ciudadano puede renunciar a su derecho de acceso a la misma, ni ningún gobierno renunciará a su facultad de tenerla e igualmente acceder a ella.

Asimismo, desde siempre, el acceso ha venido a suponer la acción contraria a la exclusión. Anteriormente, debido a las características propias de la era antecedente a la posmoderna,²⁵ el acceso²⁶ se relacionaba más bien con los espacios físicos. En el mundo actual, en donde lo virtual y lo opuesto a lo físico tiene un papel preponderante y creciente en las actividades de todos los individuos, el acceso se refiere precisamente a los espacios inmateriales. Tal es el caso de las redes de telecomunicaciones y de internet.

Por otra parte, cabe una conveniente aclaración y es la de que la propiedad también puede ser pública. En concreto, los bienes pertenecientes a una nación se consideran propiedad pública, es decir, de sus habitantes. Tradicionalmente, las infraestructuras de telecomunicaciones y el dominio público radioeléctrico han sido de potestad estatal, protegiéndose precisamente como propiedad pública. En el caso de México, por ejemplo, el artículo 28 constitucional establece que el espectro es de dominio exclusivo de la nación, ya que se entiende el “enorme potencial” que el mismo tiene y “cuyo desarrollo puede ser utilizado para aumentar la eficacia y la productividad de un país” [Peralta y Silva, 2007: 195].

En vista de que en la mayoría de los casos dichas infraestructuras (las redes, no el espectro) ya no pertenecen a los gobiernos, éstos tienen que proteger el acceso a aquéllas sin agraviar los intereses y legítimos derechos de la propiedad privada.

Igualmente, el derecho individual de excluir a otros (relacionado con la propiedad) pierde relieve frente al Derecho individual de *no* ser excluido “del uso o disfrute de los recursos productivos acumulados

²⁵La mayoría de los filósofos se refieren a la época actual como la era de la posmodernidad. Sin embargo, hay otros, como el sociólogo británico Anthony Giddens [2007], que denominan esta etapa como la era de la “modernidad reciente”, implicando obviamente su conocimiento más social que individual de las estructuras de ésta.

²⁶En un apartado posterior aclararemos convenientemente este concepto, así como sus alcances. Veremos que el acceso es aún limitado y tiene muchas formas, por lo que las garantías del servicio universal pueden contribuir a mejorarlo.

por toda la sociedad” [Rifkin, 2000: 45] (que es el propio derecho de acceso). Nosotros consideramos que la información, la comunicación y los contenidos de las redes, y en particular de internet, son precisamente acumulados por toda la sociedad, con lo cual ésta tiene que tener el derecho a acceder a los mismos.

Volviendo a los derechos que el Estado de bienestar tiene que garantizar, hay que señalar que con esta nueva dimensión se produce una “obligación mutua entre el individuo y la comunidad” [Sotero, 1999: 346] y el Estado tiene la función de formular y poner en marcha unas cuantas medidas que permitan a los ciudadanos “el acceso a un mínimo de servicios que hagan posible su supervivencia”.

Aquí estamos entrando en un terreno mucho más claro para los objetivos de nuestro trabajo. No sólo se trata del acceso a la información, sino a los servicios que, según autores como el citado, suponen incluso la supervivencia del individuo. Obviamente no se refiere únicamente a los servicios de telecomunicaciones, pero si se tiene en cuenta que una parte de éstos se considera servicio universal, sabemos que el mismo es imprescindible para los ciudadanos de un país.

En esta tónica, el Estado de bienestar personifica un cierto “comportamiento del sector público” [*loc. cit.*] con el objetivo de cubrir las principales necesidades sociales, a la vez que intenta mantener la economía de mercado.²⁷ Se trataría entonces de un papel más o menos equilibrado.

Sin embargo, es en este punto donde se sitúa también el elemento interventor ya que el Estado de bienestar es precisamente el que más utiliza la herramienta de actuación con el argumento de los fallos de mercado.²⁸ En Estados Unidos (e incluso en algunos otros países) se

²⁷Olga Gil [2002: XL] sostiene, en este sentido, que “un análisis temporal de la evolución del papel del Estado y las empresas en un sector concreto, como el de las telecomunicaciones, puede llevarse a cabo observando sus respectivas posiciones en los diferentes modelos de mercado existentes hasta nuestros días”.

²⁸En términos concretos y sencillos, para los lectores no familiarizados con la Economía, los fallos de mercado se definen como aquellas actuaciones que las empresas, como unidades estratégicas dentro del mercado económico, no responden a las necesidades de competencia, de producción, de beneficios para todos, etcétera. Es decir, los fallos del mercado serían todos aquellos “errores” cometidos por los componentes del mercado que no permitan conseguir los objetivos de la política económica establecida o que no se correspondan con ella.

utiliza el término *Welfare State*,²⁹ pero según nos indica Sotero esta expresión se identifica más cercanamente con el “Estado providencia o Estado benefactor”, suponemos que en una línea más cerrada y con mayor actuación estatal.

En el caso concreto de las telecomunicaciones, la intervención estatal se hace necesaria incluso para garantizar la apertura a la competencia. Sin una adecuada regulación difícilmente habrá un paso del monopolio a la competencia real. Esto sucede porque el “incumbente tiene elevadísimas inversiones en capital”, lo cual se traduce en barreras de entrada muy significativas para los nuevos competidores [Flores y García, 2007: 59]. De esta forma, “el regulador tiene la encomienda de intervenir en el mercado” [*loc. cit.*] con el fin de crear condiciones de sana competencia en beneficio del consumidor.

Es precisamente por lo anterior que surge la duda razonable de hasta dónde llegan dichas actuaciones del Estado, ya que si nos atenemos a que intervenga cuando existan fallos de mercado y donde prevalezca una necesidad social, el campo sería interminable. Así, Sotero propone unas áreas de actuación –mínimas pero necesarias– en las que la intervención estatal no sería exagerada, pero tampoco limitada.

Dichas áreas son: sanidad, vivienda, educación, pensiones y seguro de desempleo. Con esta óptica dejaríamos fuera diversos sectores y actividades económicas en las que el Estado puede intervenir de algún modo, pero no totalmente. Lo que sucede es que las áreas que mencionamos se relacionan con el modelo de bienestar y son las que deberían ser competencia exclusiva estatal. Luego, habría otras áreas en las que la intervención se limitaría a aquellos aspectos en los que urgiera una mediación al poder del mercado para satisfacer necesidades sociales y garantizar ciertos derechos.

Este el caso de las telecomunicaciones, en donde, como veremos con más puntualidad, el Estado se ha reservado para sí ciertos segmentos para su actuación, pero la actividad en sí misma está liberalizada, como describiremos con detalle también más adelante.

²⁹Sotero [1999: 347] nos recuerda que hay autores que prefieren la expresión *Welfare* debido a que la consideran “más cercana a su auténtico significado, relativo al sentido de acción y dinámicas reales, como la existencia de un sistema político y social fundado sobre principios, reglas e instituciones que aspiran a promover la realización del bien común”.

Ahora bien, en cuanto al carácter de las actuaciones, vemos que puede ser de tipo económico o social,³⁰ ya que, por un lado tendrá que financiar ciertos gastos para cubrir la necesidad social y proporcionar con toda calidad y garantía “una serie de servicios sociales mínimos” [Sotero, 1999: 350]; y, por otro, llevar a cabo una labor social de difusión, formación, experimentación, etcétera, a fin de que los ciudadanos³¹ aprovechen y hagan buen uso de dichos servicios.

En fin, para sintetizar un poco el carácter que debería tener el Estado de bienestar en cuanto a la política económica que se plantee, apuntaremos una serie de condiciones que describe nuestro autor, para delinear la misma. Así, serían vitales los siguientes elementos:

- a) Intervención estatal para garantizar el empleo en una medida razonable;
- b) Garantía de una serie de “servicios sociales universales” mínimos relacionados básicamente con los sectores que citamos para intervención mínima del Estado, esto es, educación, vivienda, sanidad y otros, entre los cuales podríamos añadir, el sector que nos interesa aquí;
- c) Compromiso estatal para avalar un nivel de vida aceptable de la población, pero como un derecho social y no como una dádiva [*ibidem*: 351].

Respecto del último punto, el autor menciona que se debería desarrollar una política de reducción significativa de la pobreza y la marginación y nosotros añadiríamos que igualmente sería deseable y necesaria una acción pública que favorezca los elementos morales y sociales del individuo. Es decir, que no sólo se vea reducida la pobreza, sino también que puedan incrementarse los servicios sociales que apoyen al ciudadano en materia de valores, cultura, formación y otros. Todo ello para que la sociedad pueda desarrollar herramientas útiles en el propio disfrute del abandono de la pobreza. A todos estos factores pueden y deben contribuir no sólo las telecomunicaciones, sino los medios de comunicación y las tecnologías de la información en general.

Finalmente, el autor nos especifica que, según los modelos económicos que imperan en la actualidad, el Estado de bienestar corre

³⁰En telecomunicaciones, y sobre todo en cuanto al servicio universal, ambos tipos de actuaciones son clave para su correcta aplicación.

³¹En este contexto se desarrollaría la llamada “universalización del carácter de ciudadano” de la que hablaba el propio Sotero, según citamos antes.

el riesgo de concluir debido al aplastante embate de las fuerzas del mercado que perseveran por otros fines menos los sociales. Pero existe la alternativa y se puede ver del siguiente modo:

Entendemos que la solución para que el Estado de bienestar no desaparezca (aunque sólo sea en su contenido teórico) pasa por su misma redefinición o, dicho de otra forma, por la búsqueda de una tercera vía entre la intervención de los sectores público y privado.

La búsqueda de esta tercera vía pasa, desde luego, por varios niveles. Hay muchas opiniones al respecto y propuestas también, pero no nos detendremos en semejantes consideraciones porque se escapa del objetivo de nuestra investigación. No obstante, cabe señalar que desde nuestro punto de vista esa nueva vía se podría poner en práctica siempre y cuando se pensara en buscar un equilibrio en la intervención estatal, en el modelo económico, en la prestación de servicios y en la garantía de los derechos individuales y sociales. Pero más aún en impulsar una economía fuerte y sólida para hacer frente a todas las respuestas que un gobierno tiene que dar.

Aunque pudiera sonar extraño, la idea del Estado de bienestar se puede consolidar únicamente si se garantiza la libre circulación de mercancías y la liberalización de la economía, es decir, si se parte del modelo liberal, pero no a ultranza y sin control, en donde sólo el mercado gobierne. Depende, más bien, de un Estado liberal, pero que proteja los intereses de sus ciudadanos mediante los beneficios que pueda obtener. Que se liberalicen ciertas áreas de la economía no implica desregulación y libertad total, sino libertad con control. Y resultante de esto, puede sobrevenir un fortalecimiento económico que permita al Estado hacer frente a las necesidades sociales.

Aclarado este marco, podemos abordar el tema de manera más concreta. Esto es, una vez que han quedado claros los fundamentos económicos sobre los que se han delineado y fomentado las políticas de telecomunicaciones, podemos pasar a describir éstas y después los procesos que se desarrollan en la Unión Europea (liberalización, armonización, medidas correctoras, etcétera).

Pero antes de eso y debido a que las políticas de telecomunicaciones son políticas públicas, describiremos de lo que es una política pública y luego lo que es una política industrial. La razón es que ambas definiciones nos proporcionan el marco concreto de las políticas de telecomunicaciones. La política económica ha sido nuestro marco general.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En principio, será necesario delinear el concepto de políticas públicas, ya que las mismas son el marco desde el cual se desarrollan luego las políticas industriales y, más tarde, derivadas de ambas, las políticas de telecomunicaciones.

Las políticas públicas han sido definidas desde distintos ramos de las ciencias que se enfrentan a su conocimiento y comprensión constante, pero sólo nos centraremos en las que se desprenden de la Economía y de la Ciencia Política, debido a que son las que nos proporcionan elementos más propicios para reconocer el tema que nos ocupa.

En este sentido, las políticas públicas son definidas, primariamente, como todas aquellas decisiones que el gobierno de un país, en su calidad de autoridad administrativa, tiene que tomar para cumplir con sus funciones y con el papel que tiene asignado como tal.

En consecuencia, una política pública refleja la decisión que tiene que afrontar el aparato gubernamental y administrativo de un país para cumplir con su labor como gestor de las demandas colectivas y de las acciones que debe realizar para su propio funcionamiento. Contiene, de manera más amplia, la serie de acciones que desarrolla un gobierno para hacer efectivo un objetivo “en relación con un problema o conflicto social” [Chaqués, 2004: 1].

Hay autores incluso que definen de manera más general una política pública, simplemente diciendo que es “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.³² En lo que sí coincide la doctrina, evidentemente, es en que dichas políticas sólo las puede instrumentar

³²Esta definición procede de Dye [1984:1] que está citado por Chaqués [2004] al abordar las conceptualizaciones de las políticas públicas.

una autoridad “investida de poder público y de legitimidad gubernamental” [*loc. cit.*], lo cual significa, en términos sencillos, que sólo las autoridades gubernamentales y estatales pueden tomar esas decisiones. En definitiva, las políticas públicas suponen la actuación central e insustituible del gobierno.³³

Por otra parte, es imprescindible destacar que las decisiones no sólo pueden significar una acción, sino también que alguna no se lleve a cabo. Esto supone que las políticas públicas están orientadas a solucionar un conflicto, por ejemplo, pero también a que no se produzca el mismo.

Una política pública, en estos términos, refleja una serie de “actos y no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema” o un área de su competencia [Ogando y Miranda, 2002: 15].

Las políticas públicas (en inglés, *policy*) se caracterizan además por que implican una cantidad de recursos financieros y de capital humano que responden al delineamiento de un programa puntual y tienen una “orientación normativa” que puede traer como consecuencia el que se mantenga una condición o situación o, por el contrario, que se modifique. Lo cierto es que, en un sentido u otro, afectan a toda la sociedad por completo [*ibidem*: 2].

Luego, dependiendo del enfoque teórico que se utilice para analizar las políticas públicas, éstas revisten ciertas características. Por ejemplo, desde el punto de vista del enfoque racional, “la interrelación entre el conocimiento científico y la acción del gobierno” es un factor indispensable para que las políticas públicas sean eficaces. Ya en párrafos anteriores mencionamos, por ejemplo, que la realidad económica necesitaba contar con unos fundamentos teóricos sólidos para apoyarse y evolucionar de forma más satisfactoria.

Pero el enfoque racional, según la doctrina que recién citamos, insiste en que el gobierno debe actuar conforme a la razón (lo cual reduciría la subjetividad en sus actuaciones) y que son los expertos quienes deben perfilar los programas de las políticas públicas de “forma objetiva y eficiente” para que los gobiernos solamente las revisen y las pongan en práctica (este proceso se lleva a efecto por medio de las

³³Cabe mencionar que aquí no hablamos de Estado, sino de gobierno, porque es éste el que tiene que asumir las riendas administrativas de un país y, por ende, es el que toma las decisiones.

instituciones). Sin embargo, lo más interesante de este enfoque es que plantea la fortaleza del gobierno en cuanto al criterio y ecuanimidad al momento de llevar a cabo las políticas públicas. En este sentido, a pesar de lo difícil que es la realidad económica y social, e incluso del carácter cambiante que pueda tener, se parte de que “el decisor puede superar cualquier decisión por controvertida que sea en términos ideológicos o de valores” [*ibidem*: 7].

Cuando analicemos las políticas de telecomunicaciones de las dos áreas geográficas que nos interesan y hagamos un repaso de las mismas en los distintos países (abundaremos por supuesto en los casos español y mexicano) veremos cómo esta máxima se cumple en ciertos aspectos y momentos y se incumple en otros tantos.

La explicación de que el enfoque racional no acierte en todas sus formulaciones es, simplemente, que las políticas públicas se llevan a cabo en terrenos reales y cambiantes y no en una *tabula rasa*, en donde no hay elementos que desconfiguren los objetivos perseguidos o no se presenten factores políticos o sociales que presionen para modificar o anular las políticas. La verdadera *tabula* en la que actúan los gobiernos y, por ende, las políticas establecidas para un caso u otro, está llena de movimientos, vicisitudes, actores y agentes que pueden hacer cambiar incluso los programas establecidos *a priori*.

En este sentido, además del plano racional, es inexorable la contribución de la política para “garantizar el debate y la deliberación entre los actores implicados” [*ibidem*: 10]. El conjunto ideal sería entonces: razón y política. En nuestra opinión, algunos de los países analizados han conseguido un equilibrio interesante en cuanto a esos dos aspectos. Un ejemplo de ello es Canadá, en donde se ha logrado mantener un alto grado de desarrollo del sector telecomunicaciones (algo que se englobaría en el plano racional), sin soslayar la protección de los derechos de los consumidores, en donde el servicio universal es uno de los más completos del mundo (lo que se circunscribiría al ámbito político).

Por otro lado, se encuentra el enfoque teórico de los “intereses y grupos” que agrega nuevos elementos a la definición de las políticas públicas y por lo tanto, mejores perspectivas para el entendimiento

del problema que nos ocupa. El enfoque de los intereses y grupos, siguiendo con Chaqués, nos propone “entender las políticas como un proceso de negociación e interacción constante” entre la autoridad gubernamental y los grupos de la sociedad. Esto implica que el poder político no sólo lo ejerce, en términos reales, el gobierno, sino también los actores sociales afectados por las políticas y que interactúan para modificar su contexto.

En este último tipo de análisis se destaca mucho más la presencia de la sociedad y se centra en ella, hasta el punto de sostener que los grupos sociales siempre tienen el poder de influir en el resultado político. Es un elemento nuevo y muy acertado si tomamos en cuenta lo que existe en el terreno de la realidad empírica. La sociedad realmente presiona, no sólo mediante las organizaciones y las instituciones políticas que la representan, sino también con las acciones individuales que le confiere la realidad política, como por ejemplo el voto o su participación en cualquier tipo de calificación sobre los actos de gobierno o sobre su calidad de vida y sus derechos.

En el caso de las políticas de telecomunicaciones, las acciones gubernamentales también responden a las acciones ciudadanas y de consumidores y usuarios. Podemos mencionar en este terreno el uso de determinada tecnología de la información en detrimento de otra, la elección de un operador para la prestación de un servicio y no de su competidor, las quejas y actos que los usuarios llevan a los tribunales, las propuestas que la sociedad civil hace a las autoridades reguladoras y parlamentarias en los distintos países y hasta las protestas y reclamaciones de las organizaciones no gubernamentales que luchan en pro de los derechos de los consumidores en el sector.

Un ejemplo de ese tipo de organizaciones es la Asociación de Internautas en España, cuyo objetivo es abanderar los derechos de los usuarios de telecomunicaciones e internet. Está conformada por personas que hacen uso de diversos servicios de la sociedad de la información y que se han unido “para defender mejor entre todos nuestros intereses frente a las grandes compañías”, aunque también para presentar los argumentos necesarios a las autoridades correspondientes. Su acta fundacional dice así:

Constituir la Asociación de Internautas [...] cuyos fines serán, de acuerdo con el artículo 51 de la Constitución, la defensa de los derechos de los usuarios telefónicos y telemáticos, por constituir servicios de uso común, ordinario y generalizado, así como la asistencia a los poderes públicos en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos.³⁴

Por supuesto, las actividades y el funcionamiento de esta Asociación han supuesto un elemento de participación ciudadana que afecta las decisiones y las políticas del gobierno y, en algunos casos, de la Comunidad Europea. Ante la reforma al paquete de telecomunicaciones de 2002, que comentaremos en el capítulo 2 y que en 2008 se encontraba en proceso legislativo, organizaciones como la de internautas y algunas otras se han puesto en movimiento para “preservar las libertades y los derechos fundamentales en internet” [Asociación de Internautas, 2008]. En este sentido, la AI ha realizado muchas otras acciones y campañas durante todo el proceso de revisión del paquete de telecomunicaciones, que tuvo su primer proceso de aprobación por el Parlamento Europeo en septiembre de 2008.

Las acciones y participación ciudadana en las formas mencionadas y muchas otras permiten completar las decisiones adoptadas en cuanto a las políticas sectoriales, de telecomunicaciones y, en particular, en materia de servicio universal. La Comunidad Europea y Canadá toman en cuenta las propuestas de los usuarios y/o las costumbres y usos con respecto a las TIC para ampliar el contenido del servicio universal o reconfigurarlo.

Veamos ahora cómo los ciudadanos adoptan ciertas actitudes respecto a las políticas públicas a partir de los resultados de éstas y de los hechos, ya que para ellos lo que vale es la forma en que viven y de su acceso a tales o cuales bienes o servicios. El análisis de las actitudes ciudadanas se encuentra rigurosamente justificado por el debate actual sobre el papel del Estado en la sociedad, lo cual afectaría también la discusión que hemos esbozado en referencia al papel del Estado en la economía y las opciones de intervención.

³⁴Acta Fundacional de la Asociación de Internautas. Para más información véase su página web, en donde también pueden verse sus estatutos y los diferentes temas que aborda en la actualidad. Consultado el 15 de noviembre de 2008, disponible en: <http://www.internautas.org/pagweb/3.html>

De igual manera, la actitud de los ciudadanos ayuda a comprobar la falta de legitimidad de determinadas acciones del gobierno y sus instituciones, a la vez que coadyuva a remediar esa misma situación. Así, los esfuerzos del gobierno por legitimarse y legitimar sus acciones, políticas e instituciones “obligan a volver la vista hacia las percepciones y las preferencias de los miembros de la sociedad respecto a su naturaleza y a su funcionamiento” [Del Pino, 2004: 239]. Paulatinamente iremos viendo la forma en que esto se produce.

Asimismo, hay otros factores que resaltan el interés por fijar la atención en las actitudes ciudadanas debido a que pueden estar orientadas a los niveles macro y micro. En el macro encontraríamos todas las evaluaciones que tienen que ver con las políticas públicas como tales, mientras que en el micro se englobarían las actitudes referentes más a la vida cotidiana (como es el caso de la recepción de un servicio o bien, por ejemplo).

Para acercarnos más al objeto de nuestra investigación digamos de paso que el nivel macro estaría constituido por las políticas de telecomunicaciones en general, al tiempo que en el micro se hallarían las valoraciones de los individuos respecto a la prestación del servicio universal, en donde nos daríamos cuenta de la calificación que ellos le dan a los elementos que lo componen: accesibilidad, asequibilidad y calidad. Es decir, no es lo mismo que la normativa vigente establezca que el servicio universal de telecomunicaciones tiene que contar con estas tres características, a que los ciudadanos que son beneficiarios de dicho derecho realmente encuentren este servicio accesible, a precio razonable y de calidad.

En cuanto a las conclusiones de los estudios sobre las actitudes ciudadanas ante las políticas públicas, destacaremos uno que analizó las respuestas de la sociedad española ante aquéllas.

La primera conclusión que se desprende del análisis, efectuado por Del Pino [2004: 240], es que los ciudadanos españoles se rigen por estereotipos añejos referentes a la administración pública, de lo cual se deriva una calificación general negativa para sus políticas. Dichos estereotipos están relacionados con la imagen de mal funcionamiento de las instituciones del gobierno, su ineficiencia, su burocracia y el

despilfarro de los recursos. Todo esto lleva a una primera idea y es que el perfil español (aunque la autora demuestra que no sólo sucede en este país) es *burófono*.

No obstante, si el análisis se realiza con más minuciosidad y de modo menos general³⁵ “aparece un discurso más complejo y una imagen más rica y, sobre todo, más positiva” [*ibidem*: 241] de las políticas públicas y la Administración que las pone en práctica.

Del mismo modo, si se consulta a los ciudadanos sobre políticas públicas más generales y menos concretas se tienen respuestas más negativas, mientras que si se les pregunta sobre determinadas actuaciones en campos precisos se aprecia una mayor diversidad de respuestas. En este sentido, si interrogamos a un individuo sobre la política fiscal en general es normal que dé una respuesta más pobre y más opositora que si le pregunta sobre un aspecto de la política de salud, como puede ser la atención sanitaria en los hospitales. En el segundo caso, las respuestas serán más variadas según las experiencias de cada uno de los interrogados y las percepciones que tengan sobre ese servicio en particular.

Los ciudadanos tienen una doble actuación en las políticas públicas, lo que refuerza la idea expuesta de que los individuos interaccionan con el gobierno para la creación y delimitación de aquéllas. La doble actuación sería como evaluadores en un cierto punto (que en el caso español suele provenir de una actitud muy crítica) y como demandantes de la actuación gubernamental, esto es, del Estado de bienestar y de la intervención (no sólo en economía, evidentemente).

La contradicción principal a la actitud descrita viene cuando, en el mismo estudio, se encuentran actitudes relacionadas con un estereotipo adicional: que lo privado funciona mejor que lo público. Esto es consecuencia, a su vez, del estereotipo de la supuesta ineficiencia pública, pero que adquiere un matiz importante cuando hablamos de la realidad económica actual, en la que las privatizaciones de empresas públicas, y sobre todo de telecomunicaciones, tema que abordaremos más adelante, desempeñan un destacado papel.

³⁵La autora dice que se llega a esto analizando el complejo gobierno-administración como conformado con diversos componentes y no como un todo único e indivisible.

Es así que los ciudadanos esperan que las autoridades les garanticen que las políticas públicas se orientarán al beneficio social, pero al mismo tiempo estarán sugiriendo que las empresas privadas deben ser las que se encarguen de gestionar ciertos servicios.

Puede que de la actitud anterior, aunque no sólo de ella por supuesto, proceda el hecho de que el servicio universal de telecomunicaciones está regulado y resguardado por el Estado, pero las encargadas de proveerlo son las empresas públicas de cada territorio. Es un aspecto de la política de telecomunicaciones y el que más nos interesa, pero también pueden encontrarse otros, como el de la tarifa plana o la protección de datos de tráfico, ya que las políticas están dirigidas por la autoridad administrativa, pero siendo que van dirigidas a la sociedad se garantizan unos elementos, mientras que los que las acatan son los actores empresariales.

También por ello las telecomunicaciones han adquirido distintas formas en las décadas pasadas, conforme ha evolucionado el proceso de liberalización del sector, por lo cual el Estado ha delegado parte de su jurisdicción y gestión, pero no se ha prescindido del todo a favor de la iniciativa empresarial, sino que, de diversas formas, se continúa otorgando a los ofrecidos por el sector la condición de servicios orientados a la sociedad (sobre todo en el entorno europeo).

Así, por ejemplo, en España las telecomunicaciones fueron consideradas en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT) o Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (BOE de 19 de diciembre de 1987) servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público. Asimismo, en la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) de 1998 se les señala como servicios de interés general, mientras que en la vigente LGT de 2003 se les sigue considerando de la misma forma, aunque con los matices que observaremos en el capítulo 2.

La consecuencia de esto, volviendo al estudio de Del Pino [2004: 242], es que los ciudadanos valoren, en general, de manera positiva los servicios públicos en España. Pero en el caso de este país interviene además un elemento de gran importancia y es el referente a la “progresiva construcción de un sistema federal [que] ha modificado

las actitudes hacia las instituciones administrativas". Es decir, que las administraciones autonómicas (el equivalente a las de los estados federados en otros países) sustentan un papel relevante en cuanto a los ciudadanos, ya que éstos consideran que son aquéllas las que tienen un deber esencial en cuanto a los servicios públicos.

Las principales conclusiones de lo que los ciudadanos opinan en la diferenciación de la Administración central y las autonómicas,³⁶ se resume en los puntos siguientes:

- a) Los estereotipos recaen en la Administración general, pero desaparecen progresivamente en las autonómicas, aunque la principal "garantista" es la primera, la que vela por el interés general de modo más efectivo;
- b) Las administraciones de las CCAA³⁷ han empezado a fraguarse una figura positiva,³⁸ aunque con mucha exigencia ciudadana y con la denominación de que son las principales encargadas de la prestación de servicios;
- c) Los ciudadanos solicitan una mayor receptividad por parte de las administraciones locales y desean ser tenidos en cuenta,³⁹ pero siguen pensando que son las autonomías las que deben prestar los servicios [*ibidem*: 243].

Sobre este último particular vemos, sin embargo, que en referente al servicio universal las autoridades locales españolas han establecido

³⁶Es importante la anotación respecto a las actitudes de los ciudadanos frente a la Administración porque, según veremos en su momento, la misma puede influir en los procesos de toma de decisiones. De esta manera, si una política de telecomunicaciones concreta es aplicada por una autoridad local, por ejemplo, y los ciudadanos no confían en la misma, tiene más posibilidades de no ser aceptada y de no cumplir con sus objetivos que si es llevada a cabo por un autoridad aceptada en el terreno en que se implante la política.

³⁷Aunque este estudio se refiere a las CCAA españolas y el resto de las conclusiones también, tienen elementos teóricos que pueden servir como marco para otros países, no sólo de la UE. Así quedará de manifiesto en los capítulos correspondientes.

³⁸Esto parece obedecer a lo reciente de su creación que hace que los ciudadanos las vean con "una imagen dinámica, más moderna y eficaz" [Del Pino, 2004: 243].

³⁹Este difuso "ser tenidos en cuenta" que caracteriza a los ciudadanos españoles frente a la Administración y que concluye Del Pino [*ibidem*: 247], sería la traducción de la participación ciudadana y de la demanda de "receptividad generalizada a todas las administraciones públicas". Los ciudadanos toman esta actitud, pero no tanto la de implicación de modo más activo en las decisiones, o por lo menos, no de manera generalizada. De este modo, "no puede decirse que exista malestar generalizado con las instituciones administrativas ni sus componentes. Aunque desde el punto de vista de algunos autores que han valorado la democracia española sería deseable un mayor interés e implicación de los ciudadanos en la cosa pública, no puede negarse la existencia de una general y mayoritaria aceptación de los grandes procesos por los que en los últimos años ha atravesado el sistema político español".

programas de apoyo a este derecho, en cumplimiento de la multicitada “Sociedad de la Información para todos” que estudiaremos en otro apartado. Hay ejemplos en los que pequeños ayuntamientos han dictado sus propias políticas en este sentido y abierto, por ejemplo, lugares de acceso público a internet para la consecuente aplicación de la ley en cuanto a la nueva consideración de servicio universal.

Ahora bien, si retomamos el asunto del Estado de bienestar, se observa en el estudio que abordamos ahora que los ciudadanos optan por pensar que es mejor que exista como tal, es decir, como un “modelo público de bienestar”. Ello a pesar de que se les insiste en la necesidad de establecer impuestos para sostenerlo. Esta defensa está relacionada con la tendencia e inclinación por “valores como los de equidad y universalidad, que se entienden mejor representados por las instituciones públicas” [*ibidem*: 244]. Por supuesto que ambos valores tienen que ver con nuestro tema de estudio.

Incluso la autora del estudio sostiene que la valoración positiva general respecto a las administraciones y la provisión de los servicios (en donde por supuesto se incluyen los de telecomunicaciones) es la razón de que los ciudadanos “confíen en la democracia”.

Si vinculamos estas aseveraciones con el tema que nos ocupa, podemos darnos cuenta de que son perfectamente aplicables si consideramos que el servicio universal ha sido hasta ahora el componente de una política de telecomunicaciones en la que los ciudadanos apenas participan. Si nos atenemos a la fórmula propuesta hace poco, pensaríamos en unos individuos que coadyuvasen en la génesis y evolución de las políticas públicas referentes al servicio universal, colaborando con propuestas, opiniones y evaluaciones de lo que ellos consideran sobre este derecho. La percepción sobre la prestación del servicio quedaría mucho más clara y podría mejorarse su gestión.

La consulta a la sociedad en cuanto a las políticas de telecomunicaciones es una tarea que ya llevan a cabo las entidades reguladoras de este sector, como es el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) o la Federal Communications Commission (FCC), que analizaremos con más detalle en el capítulo 3. Lo que habrá que distinguir es en qué medida se consulta a los ciudadanos sobre su percepción sobre

el suministro del servicio universal y se les incluye en la formulación de políticas. Son los ciudadanos los que pueden dar una buena pauta sobre las decisiones adoptadas en el terreno, pues son quienes hacen uso del servicio y, si se considera la inclusión de internet en el servicio universal, quienes deben participar en la orientación de la puesta en marcha de programas de acceso a la red, mediante la expresión de su experiencia. Sobre este tema ya abundaremos más adelante.

En cuanto a la participación de la que hablábamos antes, Del Pino nos indica que en términos de equidad también hay que tomar en cuenta la inclusividad. Con esta noción, no sólo podrían participar los ciudadanos que más oportunidades tienen de hacerse escuchar, sino también todos aquellos que cotidianamente no tienen voz ni voto en ningún nivel de decisiones. En términos de telecomunicaciones, hacer participar a los menos favorecidos implicaría una reducción lógica y significativa de la llamada *brecha digital*.⁴⁰

Todos estos elementos y el estudio analizado sobre las actitudes ciudadanas favorecen la comprensión del enfoque teórico de los intereses y grupos, en donde la sociedad desempeña un papel esencial. Como hemos visto, ese papel tiene muchos matices y caras, así que el enfoque nos permite acercarnos de modo satisfactorio al problema de las políticas públicas y la sociedad, que nos ha interesado de manera especial por razones de nuestro objetivo en la investigación.

Ahora bien, para continuar con el asunto de la evaluación de las políticas públicas, pasemos a un nuevo estudio [Ogando y Miranda, 2002] sobre el particular que permiten definir los diversos modos de hacer aquélla, así como otros conceptos interesantes.

La diferenciación que presentan las autoras respecto a los modos de evaluar nos deja claro que es muy distinto hacer una revisión de políticas financiadas con fondos públicos que con los privados, o que hay una radical distancia entre una autoevaluación y otra proveniente de agentes externos. De este modo se pone de manifiesto que en la prestación del servicio universal se podrían encontrar elementos de

⁴⁰Ya que como sostenemos en este trabajo y lo hemos hecho en otros, la brecha digital no sólo consiste en las diferencias en el acceso físico a un terminal de red, sino a las distinciones en cuanto a las capacidades y aptitudes que un individuo puede tener para hacer efectivo y real dicho acceso.

dificultad a la hora de evaluar, ya que se parte de una política de telecomunicaciones pública, pero cuyos suministradores son privados (aunque debemos tomar en cuenta los Fondos de Servicio Universal que hay en los distintos países). En el caso de otros aspectos de la política de telecomunicaciones la cuestión es diferente.

Es fácil comprender que la evaluación tiene que corresponder a quienes financian los distintos programas sujetos a calificación. En el caso de las políticas públicas, serán, evidentemente, los ciudadanos quienes con sus impuestos hacen posible las mismas y quienes tienen la posibilidad e incluso, podríamos decir, la obligación de decir lo que les parecen.

Desde la perspectiva anterior, la evaluación se hace más que necesaria para “valorar la eficacia, la eficiencia y los efectos reales” de las políticas en cuestión y, por tanto, de la intervención estatal. Aquí es donde nos podemos centrar a fin de completar el acercamiento a nuestro objeto, sea o no que las autoridades busquen las consecuencias que se derivan de sus políticas y sea que tomen en cuenta o no (aunque al parecer se está haciendo cada vez más a menudo) la opinión ciudadana.

Podemos asumir, así, que además de los fallos de mercado como factor destacado en la toma de decisiones para una intervención estatal, también prevalece o debe prevalecer, en mayor medida en lo sucesivo, la evaluación de los individuos. Quizá por ello:

[...] se han puesto en marcha otros sistemas de evaluación que conciben ésta como una herramienta para la gestión, contribuyendo a avanzar hacia una “cultura de calidad” en la Administración pública y a la consideración del ciudadano como cliente, y no como administrado, donde la credibilidad y la transparencia se perfilan como las principales pautas de comportamiento. En este marco es en el que debemos situar la evaluación de políticas y programas públicos, que se convierte en una práctica esencial en esta nueva forma de entender la acción pública [*ibidem*: 15].

En este punto encontramos una nueva relación con el tema que nos ocupa, ya que la calidad viene a ser un factor de imprescindible importancia para configurar y brindar el servicio universal, pues para las normativas europea y española constituye un elemento *sine qua*

non del mismo. Además, la consideración del ciudadano como cliente nos enlaza con la condición que adquiere el mismo en las telecomunicaciones, donde, al tomársele como “usuario” se le reviste más del segundo matiz que del primero.

La principal causa de lo anterior radica en que las telecomunicaciones han ido adquiriendo con el tiempo, y de modo cada vez más acentuado, la categoría de negocio, misma que predomina en la conformación de las reglas para el mantenimiento de los servicios de interés general. Es decir, en la prestación de los mismos, el individuo tendría prioritariamente el carácter de ciudadano que ejerce ese derecho al recibir el suministro. En cuanto las telecomunicaciones se consideran mucho más como un negocio, el mismo ciudadano se va convirtiendo en usuario o consumidor. Tal como se va describiendo en las sucesivas directivas y leyes al respecto en la Unión Europea (UE) y España que estudiaremos en su momento.

Según especificamos, las políticas públicas tienen que ver con actos y omisiones de gobierno, así que en esta misma dinámica resaltamos dos apartados de dicha actividad o carencia de ella: la gestión interna y la gestión de políticas públicas [*loc. cit.*]. La primera radica en el desplazamiento que hace la autoridad pública de sus recursos, esto es, en forma de “realizaciones materiales de forma de producto o servicio”, lo cual se regula internamente y se apoya en herramientas como la contabilidad, los recursos humanos o la informática.

En este sentido, las acciones gubernamentales tendrían poca diferencia con la actividad privada y empresarial.⁴¹ Pero para reconocer una distinción esencial, tenemos que añadir que “la empresa es introvertida [...] la autoridad pública es extrovertida” [*ibidem*: 16], debido a que esta última se debe a la sociedad. Pero sobre todo, porque sus acciones y sus “productos” están sometidos y dirigidos a la “solución de problemas o al logro de objetivos externos”, pero más aún para producir ciertos efectos. Esta aseveración se debe a que las políticas

⁴¹Con el uso de las herramientas indicadas, se puede “asegurar una relación entre los medios consumidos y los resultados que se desean obtener. Desde este punto de vista, la actividad de una autoridad pública no es diferente a la de una empresa. Ambas administran situaciones que se pueden valorar con parámetros de productividad, de costes y de eficiencia” [Ogando y Miranda, 2002: 16].

están orientadas a solucionar o hacer más eficientes ciertas condiciones sociales y/o públicas e, incluso, a hacer desaparecer determinadas situaciones.

Lo anterior se convierte rápidamente en el eje de la evaluación, ya que se trata, nos dicen Ogando y Miranda, de “transformar productos en efectos o impactos”, ya que cada una de estas políticas públicas tienen consecuencias y conllevan una “alteración del estado natural de las cosas” en la sociedad.

La evaluación en estos términos constituiría la fórmula para detectar los efectos y el nivel de cumplimiento de los objetivos trazados. Estos efectos se pueden plantear o expresarse de manera enunciativa, cualitativa o normativa y en general aparecen en momentos muy posteriores al inicio de la actuación pública. Esta parte es la que nos interesa principalmente, ya que nuestro punto de vista para analizar el objeto de estudio planteado es el Derecho, que parte de la enunciación normativa.

Por último, queremos abordar un tema que guarda relación con las políticas públicas desde un punto de vista más organizacional. Se trata de las llamadas “redes políticas” o *policy network* que en algunas ciencias sociales se ha popularizado para desarrollar la reflexión en torno a los niveles en que se articulan las políticas. En esencia, nos referimos a un concepto que intenta expresar “aspectos relacionales” del proceso de creación de políticas públicas [Chaqués, 2004: 36].

Las redes políticas suponen una serie de relaciones entre los actores públicos y privados que se implican en ellas y que “interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente” con el objetivo de llegar a la consecución de los fines de las políticas públicas que los determinan y de las cuales provienen. De esta definición destaca de manera especial el tema de la interdependencia. Los objetivos propuestos por una política no pueden realizarse sin la misma. Entre los actores interdependientes podemos citar, de acuerdo con Chaqués [*ibidem*], a las propias autoridades gubernamentales que delinean las políticas y a otras elites políticas, grupos de interés, medios de comunicación, grupos de expertos, etcétera.

En cuanto a las telecomunicaciones aplicamos estos conceptos de la siguiente manera. El gobierno o las comisiones reguladoras (o

las autoridades nacionales de reglamentación, en la Unión Europea) plantean una política y definen los elementos en que ésta debe consistir. Luego establecen las pautas a seguir para alcanzar los objetivos propuestos y, finalmente, determinan quiénes y cómo deben intervenir en la aplicación de la política. Disponen o se enlazan con los actores o agentes necesarios para llevarla a cabo, por ejemplo, los operadores de redes, otras entidades reguladoras (como los tribunales de derecho de la competencia de los respectivos países), los ciudadanos o usuarios de los servicios, los gobiernos locales, autonómicos o la Administración central (dependiendo de dónde provenga la política y hacia dónde vaya) e incluso alguna organización o asociación afectada. Todos estos actores conforman redes que permiten la consolidación de los objetivos, o por lo menos se dirigen a ellos.

En la gestión y prestación del servicio universal son varios los actores que tienen participación. Algunos son los citados en el párrafo anterior, pero veremos en el capítulo 2 todos los implicados.

En resumen, la conformación de redes políticas hace referencia a una estructura en la que todos los actores son como elementos de un todo que funciona mediante la mencionada interdependencia y en razón de metas comunes.

Pero un aspecto que nos importa destacar más ampliamente es el relativo a las causas del desarrollo de las redes políticas. Una de ellas tiene que ver con la intervención del Estado en la economía y con garantizar ciertos resultados sociales, de lo cual hemos hablado profundamente páginas atrás. Dicha intervención precisa de elementos de apoyo e instancias que contribuyan al logro de los fines de la propia intervención y los elementos son los actores mencionados.

La otra razón de la conformación de *policy networks* viene a ser la globalización, en virtud de la cual los gobiernos tienen que fortalecerse y hacer frente a sus retos. Con ambas razones de por medio, lo que las autoridades públicas logran con el diseño de políticas es mantener el Estado de bienestar (o las variantes que se quieran) y afrontar los problemas sociales nuevos o añejos, para todo lo cual la colaboración de entidades paralelas viene a resultar vital. En este sentido baste decir que la sociedad precisa cada vez con más fuerza la intervención estatal

[*ibidem*: 37] y la globalización es un proceso inexorable, todo lo cual trae como consecuencia que el Estado pierda parte de sus funciones originarias y la toma de decisiones se vea modificada, aunque sigue siendo el principal ente para ejercerla.

LA REGULACIÓN PARA LA SOCIEDAD Y EL PAPEL DEL ESTADO

Una de las políticas públicas que más interés reviste, y que además es la que se relaciona con nuestro tema de trabajo, es la *política industrial*. Ésta se encuentra estrechamente ligada a la política tecnológica de un país y por ello describiremos con una cierta ligazón ambos conceptos.

Decíamos que aunque el mercado pueda tener muchas ventajas y funcionar muy correctamente, no obstante, nunca lo hace a la perfección. De esta manera, el Estado tiene que intervenir para paliar lo que en la teoría económica se conocen como “fallos de mercado”; ello mediante la creación de un “sistema jurídico institucional adecuado” [López de Castro y Ariño, 2001: 11]. Por añadidura, tiene que establecer también lo que se llaman políticas tecnológicas. Ahora explicaremos ambos aspectos.

En primer lugar, en cuanto a la creación de un sistema jurídico, hay que tener en consideración los orígenes de las empresas públicas de telecomunicaciones y los campos en que se desarrollaron. Es bien sabido que dichos campos no son nada perfectos, sino todo lo contrario, ya que tienen importantes barreras a la entrada,⁴² por naturaleza propia y en su seno son altamente viables los monopolios.⁴³

Las barreras a la entrada y los monopolios, son aspectos que nos incumbirán de modo considerable a lo largo de este estudio y por ello

⁴²Nos referimos, especialmente, a que para entrar a la competencia se exigen grandes inversiones, a que la oferta y la demanda son rígidas y a que la información es muy desigual [López de Castro y Ariño, 2001: 11], todo lo cual se resume en un grado mínimo de concurrencia.

⁴³Que se conforman, en principio, básicamente a partir de una de las barreras de entrada: las grandes inversiones. Este argumento se sostuvo por largo tiempo para que fuese únicamente el Estado el gestor de las telecomunicaciones y, al mismo tiempo, se utilizó para lograr el efecto contrario, es decir, la liberalización. La explicación es la siguiente: al convertirse en un mercado que necesitaba innovación tecnológica constante, se asumió que los gobiernos no podían sino privatizar esos servicios para que fuese el capital de los particulares el que hiciese frente a estos desmesurados gastos, mismos que cada vez más se convertían en capital de lenta recuperación.

los introducimos desde ahora. Ambos, y algunos otros que se desprenderán de forma natural de las definiciones, ayudan a conceptualizar con más certeza las políticas de telecomunicaciones y, en particular, ciertos procesos que hay en su seno, como es el caso de la liberalización, por ejemplo.

La función, por todo esto, del marco institucional es la de imponer limitaciones y deberes a todos los involucrados en el sector (en el caso que nos ocupa, principalmente operadores de telecomunicaciones) para generar un mercado que seguirá siendo imperfecto, pero más eficiente en la gestión. La regulación del Estado es, pues, necesaria. No obstante, ésta debe ser sólo la estrictamente imprescindible, siempre decreciente, subsidiaria y que ejerza la función de complementarse con el mercado.

Es por lo anterior que la regulación⁴⁴ debe tener sus limitaciones, ya que “promueve el mercado, lo reconstruye donde ello es posible, lo defiende, pero no lo sustituye” [*loc. cit.*]. La regulación debe intentar obtener los beneficios que generaría el mercado, ahí donde tenga que actuar. En particular, y esto se encuentra estrechamente ligado al tema del servicio universal, en razón de que debe definir pautas de comportamiento para ayudar a que se cumplan ciertos objetivos políticos, sociales o económicos a seguir (como el establecimiento de las diferentes características de las zonas de cobertura o la implantación de medidas para someter a ciertas compañías a la obligación de prestar determinados servicios); debe permitir la exigencia de estándares de calidad y seguridad (uno de los tres principales componentes del servicio universal, por ejemplo) y, aún más, incluso debe, en los casos en que sea necesario, fijar precios (otra de las características del servicio universal que tiene que ser defendida, esto es, la asequibilidad de las tarifas).

Es aquí donde se ve claramente que la acción interventora del Estado y los conceptos de políticas públicas y evaluación que hemos desarrollado, tienen mayor importancia. En el resto de los aspectos la regulación debe intervenir, pero más bien para garantizar a la otra parte

⁴⁴La regulabilidad, definida por Lessig [2001: 50] “expresa la capacidad que posee el Estado para regular las conductas dentro de los límites de su competencia. En el contexto de internet, expresa la capacidad que posee el Estado para regular las conductas de sus ciudadanos –y quizá de otros estados– en la red”.

sus prerrogativas: la libertad y competencia empresarial y la generación de incentivos para las mismas.

La última afirmación sugiere un asunto más, que en el tema de las telecomunicaciones es muy evidente y que vamos a tocar ahora por su cercana relación con el asunto que estudiamos. Se trata de lo siguiente: la regulación en los dos niveles mencionados es representada por dos entes y nos estamos refiriendo a las comisiones reguladoras⁴⁵ y las autoridades de defensa de la competencia (como es el caso del Tribunal de Defensa de la Competencia y la legislación aplicable: Ley de Defensa de la Competencia, para España). La actuación de cada una de ellas tiene que ser equilibrada y tener un cierto grado de independencia, amparando, desde luego, cada una los intereses que debe defender. Esto tiene que ser de esta manera, no sólo en virtud del resguardo de dichas prerrogativas, sino porque ambas instituciones tienen una función y una actuación política de cara a la opinión pública (la mencionada característica extrovertida de las políticas públicas y las actuaciones gubernamentales).

Hay que tener en cuenta, sobre este último punto, que las funciones políticas para estos organismos se adjudican desde la Administración, ya que en materia de telecomunicaciones, los estados comportaban las funciones de regulador y de operador a la vez, de forma que “la autoridad política era juez y parte en el sector” [Martín Urbano, 1999: 38].⁴⁶ La existencia de tal concentración de funciones, permitía, sin embargo, un avance en la “estructuración territorial de las comunicaciones” [*ibidem*: 39], así como en la consolidación del sector (que en un momento

⁴⁵Llegados a esta parte, es preciso mostrar algunas precisiones alrededor de los términos *regulación* y *desregulación*. A) Éstos, efectivamente, se emplean en ocasiones, al menos en cuanto adjetivos, como sinónimos. Así, *ad ex*, se habla de *organismos reguladores* para referirse, en rigor, a *organismos desreguladores*. B) En un sentido laxo –por contraposición a *mercado regulado*–, se habla de *mercados desregulados* –como sinónimo de *mercados libres*– simplemente para contraponerlos a mercados regulados, poco importa que antes hayan estado o no intervenidos por el Estado. C) En un sentido más restringido y riguroso, la *desregulación* es precisamente el reverso de la regulación: es la intervención del Estado para liberalizar un mercado que anteriormente estaba regulado” [Calvo y Blanco-Morales, 2000: 153] (las cursivas de los autores). El término *desregulación* también se relaciona con el de *privatización*.

⁴⁶Esta situación aún se mantiene vigente en países como Alemania. En su momento veremos cómo la Unión Europea ha expedientado a este país por su nueva Ley de Telecomunicaciones, de 2007, precisamente por fungir como juez y parte.

dado llegó a ser insuficiente, lo que indujo a la liberalización, todo lo cual es muy importante en lo que a servicio universal se refiere).

Asimismo, es de vital importancia destacar que precisamente para preservar una especie de garantía de servicio universal o de cobertura social de las telecomunicaciones, era que los gobiernos ejercían el control absoluto de las mismas. Paradójicamente, este es un argumento que, al igual que el de las inversiones, se ha esgrimido para sustentar la liberalización del sector. Ya lo estudiaremos adelante con más detalle.

En este punto es necesario hacer un paréntesis para hablar de las características de la regulación en el caso de internet, ya que nos hemos referido hasta aquí a algunos aspectos de las telecomunicaciones en general. Hay que decir, obviamente, que la red no tiene como antecedente un proceso de liberalización en sentido estricto, ya que nace de manera fundamentalmente libre y sin control, aun cuando al principio estuviese ligada a la iniciativa militar y educativa de la que tanto se ha hablado cuando se alude a los orígenes de internet.

También, porque en sus inicios no se trataba de un sector comercial cuyas actividades tuviesen que estar controladas y que luego formaran parte de un proceso de apertura mercantil, como fue el caso del sector de las telecomunicaciones. La red, más bien, era una estructura alejada de fines comerciales y, en la medida en que los ha ido adquiriendo (aunque no sean los únicos) es precisamente que se ha despertado el interés por regularla.

De acuerdo con esto, Lessig [2001: 52, 58] observa dos tipos de “arquitecturas del ciberespacio” que suponen distintos grados de regulabilidad y, por ende, de control. Esto es, el carácter regulable o no de la red,⁴⁷ depende precisamente de su arquitectura. La definición de ésta se concretaría considerando, por un lado, los principios y valores que defiende y, por otro, su diseño. La mezcla de ambos factores y la proporción que cada uno tenga permitiría que las conductas al interior de los dos tipos de arquitecturas o de los dos tipos de red, sean regulables

⁴⁷A lo largo de su libro, el autor intenta demostrar que se está pasando de un “espacio irregulable hacia otro altamente regulable” por lo que denomina “el código”. Y en otra de sus obras más importantes, *Cultura libre*, sigue analizando estas cuestiones, siempre con un sentido crítico.

–con mayor facilidad– o no. La diferencia entre ambas posibilidades se sostiene en “una cuestión de *código*,⁴⁸ una diferencia en el *software*”.

La propuesta de este autor es que se defienda la consolidación y permanencia de una red cuya arquitectura mezcle elementos de los dos modelos (ver también Corredoira, 2001b). Lessig [2004] además defiende el *copyleft*, concepto que va ligado desde luego al de esa arquitectura libre que él explica y defiende en contraposición o redefinición del *copyright*.

Aquí, como en las telecomunicaciones, la actuación del Estado es imprescindible, aunque con algunas diferencias. Según el autor [*ibidem*: 13; Cervera, 2005: 13], la regulación o, mejor dicho, el control, provenirán del comercio o sector mercantil y será apoyado por el Estado. Sobre todo porque este último es necesario para proteger las libertades:

La libertad en el ciberespacio no surgirá de la ausencia de Estado. La libertad en ese espacio, al igual que en cualquier otro lugar, vendrá de la mano de un Estado, sea cual sea su forma. El ciberespacio ofrece algo novedoso a todas aquellas personas interesadas en la regulación y en la libertad nos impulsa a mirar más allá del campo de trabajo habitual de los juristas –más allá de las leyes, de las regulaciones y de las normas– y requiere una descripción del nuevo tipo regulador que fomenta [*ibidem*: 23, 25].

LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LA POLÍTICA TECNOLÓGICA

Ahora bien, aclarado lo anterior y una vez que hemos abordado la cuestión del marco jurídico institucional pertinente para paliar la imperfecta actuación del mercado y sus fallos, hablemos ahora de las políticas tecnológicas y/o industriales. Estas políticas, tradicionalmente defendidas por la teoría económica contemporánea, sugieren, según hemos apuntado, un imperfecto desenvolvimiento del mercado, a raíz de lo cual el Estado tiene que intervenir.

⁴⁸“En el ciberespacio debemos llegar a comprender cómo el código regula –la manera en que el *hardware* y el *software*, que hacen del ciberespacio lo que es, *regulan* el ciberespacio tal como es–. En palabras de William Mitchel, el código es la ‘ley’ del ciberespacio. *El código es la ley*. El código jamás se encuentra, sólo se elabora. Si alguien posee el código del ciberespacio éste puede ser controlado. Pero si, por el contrario, nadie lo posee, entonces el ciberespacio será mucho más difícil de controlar” [Lessig, 2001: 25, 27] (cursivas del autor).

Algunos autores [Krugman, 1992; Myró, 1994; Sharp, 1994] opinan que hay muchas razones por las cuales la intervención del Estado es necesaria para intentar equilibrar las dinámicas del mercado en un contexto de competencia imperfecta. Asimismo, Buesa y Molero [1996: 246] y Buesa [2006: 2] señalan las causas más evidentes para la aplicación de la política industrial y la intervención estatal. Basados en Schumpeter, sostienen que la propia naturaleza de la dinámica del mercado es caótica, y por lo tanto ello hace muy difícil restaurar la estabilidad interna cuando ésta se ha perdido, y señalan que no pueden dejarse de lado las consideraciones relacionadas con el cambio tecnológico, pues su implicación pone de manifiesto la necesidad de contar con instituciones que ejerzan su mediación en este ámbito. En las telecomunicaciones, ambas afirmaciones tienen una aplicación evidente.

En el caso de las telecomunicaciones y, sobre todo, si atendemos a las características que se implican con el servicio universal, tenemos que la importancia de la tecnología ha sido un argumento de doble cariz para su regulación, pero, como veremos en el capítulo correspondiente, también es determinante para el tema de los fondos de telecomunicaciones que coadyuvan a garantizar el servicio universal.

La cuestión geográfica, de igual modo, es de ineludible trascendencia debido a que el servicio universal pretende precisamente brindar cobertura y evitar la discriminación en el acceso. El de los fondos de telecomunicaciones también es un asunto que se sustenta en este particular.

En telecomunicaciones, las razones para la intervención estatal, sobre todo para actuar como agente regulador son: primero, que los sistemas basados en redes tienen fallos de mercado; segundo, para defender el llamado servicio universal, que garantiza el acceso de todos, a precios accesibles, a dichas redes; tercero, debido a la necesidad de interconexión entre los operadores (que se deriva del primer punto) y la consecuente urgencia de fijar precios para tal efecto [De Torres, 1996: 72-73; Álvarez, 2008: 64-65; Peralta, 2007: 289]. También está el hecho de que los servicios de telecomunicaciones no son comercializables en el exterior y que, aunado a esto, no poseen servicios sustitutivos y son insustituibles para las empresas, todo lo cual redundaría en la existencia

de una demanda rígida sobre la cual la oferta puede actuar con un alto poder de mercado [Petitbó, 1996: 96, y 2007: 252].⁴⁹

Pero uno de los aspectos más destacables, que se convierte en argumento inexorable para justificar la intervención, es precisamente el del servicio universal. Debido a la liberalización, ha cambiado la manera de financiar los servicios en zonas deficitarias o las líneas telefónicas marginales; antes, dada la presencia de un monopolio de telecomunicaciones, el método empleado era el de las subvenciones cruzadas; después, con los modelos de mercados abiertos, se utiliza preferentemente el sistema de los fondos de telecomunicaciones.⁵⁰

En el caso de España, y concretamente en el del sector que en el presente trabajo nos ocupa, la política industrial ha incluido una política de telecomunicaciones que a su vez integra una política sectorial compatible con la europea y la aplicación de la misma [De Torres, 1996: 74, y Soto, Pérez y Feijóo, 2003: 70], que se delineó de manera equilibrada.⁵¹ Además de que se enmarca en las recomendaciones de la Comunidad Europea (CE) y sus directivas para la liberalización de las telecomunicaciones, se ha enfocado principalmente a dos aspectos que destacan en el resto de las actividades económicas, esto es, la privatización de empresas públicas y la política de competencia.

⁴⁹Habría que añadir también otras causas (en las que abundaremos a lo largo del trabajo) que alimentan la necesidad de contar con una política de telecomunicaciones adecuada, a saber: la urgencia de elevar el nivel de la densidad telefónica, que se ubica muy por debajo de la media europea; el imperativo de digitalización de la red, igualmente muy menor a la media europea; la necesidad de reducir las tarifas de conexión a la red, que en España, por el contrario, son muy altas, y, por último, la obligación de gestionar una penetración social de las nuevas tecnologías y de sus efectos laborales [Petitbó, 1996: 97, y 2007].

⁵⁰En España, el FNSU, regulado tanto por la LGT de 1997 como por la vigente de 2003 y el RSU.

⁵¹En esta línea, en congruencia con lo discutido en apartados anteriores en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información, y en el contexto de los avances tecnológicos, "el papel de los gobiernos cambia radicalmente frente a las políticas intervencionistas [...] cuando se justificaba su intervención en los mercados en aras de garantizar el denominado "Estado de bienestar". Logrado dicho objetivo [...] la acuciante necesidad mejorar la competitividad de las economías nacionales, así como la resolución del problema estructural del empleo y la reducción del déficit público, llevaron a los gobiernos a acometer ambiciosos programas de liberalización [...] Estados Unidos y el Reino Unido habían optado por la vía liberal... [mientras que en Europa] los niveles de protección social constituían una conquista irrenunciable y el debate se centraba en cómo compatibilizar ambas políticas, esto es, liberalización frente a cobertura social. Como consecuencia de este debate se introdujo la solución de traspasar a los agentes privados la gestión y financiamiento de aquellos servicios potencialmente competitivos" [Soto, Pérez y Feijóo, 2003: 70].

De lo anterior resulta que los procesos de definición de las políticas de telecomunicaciones europeas, españolas y de otros países, no han prescindido de los factores de competencia, desregulación, privatización, liberalización, etcétera, que hemos mencionado hasta aquí. Por eso los traemos a colación.

LAS POLÍTICAS DE TELECOMUNICACIONES

Definición de telecomunicaciones

Una vez definidos los principales marcos contextuales de las políticas de telecomunicaciones es preciso comenzar con su explicación. Pero antes de eso, debemos definir lo que en este libro consideraremos telecomunicaciones.

El concepto se ha ido redefiniendo con el tiempo debido a la creciente aparición de tecnologías basadas en la comunicación a distancia. De este modo, constantemente se pueden incluir nuevas tecnologías de la información en el ámbito de las telecomunicaciones, con lo cual “la concepción restringida de las telecomunicaciones entra en crisis debido, fundamentalmente, a la innovación tecnológica” [Gil, 2002: xxxviii].

Por esta razón, servicios y tecnologías que antes estaban separados ahora se han integrado gracias a una situación facilitada también por la convergencia. Hace décadas era fundamentalmente la telefonía en sus distintos tipos y sus servicios lo que se consideraba regulado bajo el rubro de las telecomunicaciones. En la actualidad, aunque hay algunas diferencias según el país de que se trate, las telecomunicaciones incluyen los distintos tipos de telefonía, las redes de transmisión de datos basadas en el protocolo IP, las redes de transmisión de señales audiovisuales, tales como las redes de televisión por cable, satélite y radiodifusión, todo lo cual supone la aparición de distintos servicios multimedia, virtuales y otros que participan en la llamada nueva economía [Madden, 2003: 25, y Madden, Truong y Schipp, 2006].

Además, debido al mencionado proceso de convergencia tecnológica, las telecomunicaciones se encuentran integradas con los medios audiovisuales e informáticos en múltiples servicios y dispositivos. De ahí que no puedan estudiarse por separado, ya que los tres sectores, en muchos casos, se han convertido en uno solo.

De acuerdo con el Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales de la principal institución internacional en la materia, la UIT, la definición técnica de las telecomunicaciones sería la siguiente, “toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos” [artículo 2.1].

Si nos atenemos a la definición legal de las telecomunicaciones, tenemos que la Ley General de Telecomunicaciones española incluye exactamente la misma definición que el citado reglamento de la UIT [González Ballesteros, 1999: 797, y LGT, 2003: anexo II]. En el mismo sentido, la Ley Federal de Telecomunicaciones mexicana hace lo propio [Orozco, 2007: 82, y LFT, 1995: art. 3].

Sin embargo, desde la doctrina se explica una conceptualización adicional del sector, que toma en consideración la perspectiva jurídica:

En este sentido, frente a la definición común o básica de telecomunicaciones encontramos la fijación conceptual del derecho que ahora estamos analizando, al poner énfasis en las actividades concretas que son objeto de la ley. Las actividades de telecomunicaciones se conducen bien a través de las categorías de servicios, indistintamente a través de las categorías de redes, servicios y equipos y sistemas de telecomunicaciones, que son los tres apartados básicos en que se concretan las telecomunicaciones en su conjunto [Orozco, 2007: 82].

Ahora bien, en este trabajo nos referiremos a las políticas de telecomunicaciones de los distintos países y en muchos casos será de manera general. Pero cuando vayamos definiendo los servicios y debamos centrar nuestra atención en la descripción de políticas específicas, nos referiremos fundamental y más específicamente a aquellos servicios de telecomunicaciones y redes que guardan relación con el servicio universal. No será constante, por ejemplo, la alusión a políticas especí-

ficas de televisión o a servicios que tienen poca o menor relación con el mencionado servicio. Sin embargo, algunas cuestiones sí se explicarán, dada la importancia que revisten.

Concepto general de políticas de telecomunicaciones

Empecemos por señalar que las políticas de telecomunicaciones se pueden considerar en creciente expansión, como consecuencia de una serie de factores que han tenido lugar de manera globalizada, entre los que destacan: los adelantos tecnológicos en el sector (que han traído consigo la prestación y oferta de nuevos servicios), la necesidad de romper con los modelos de monopolio que prevalecían en el mercado de telecomunicaciones y la nueva forma de intervención estatal en este ámbito, que se ha redimensionado con el paso del tiempo en sus tres áreas de acción (regulación, promoción y difusión) [Jordana y Sancho, 1999: 15, y Jordana, Sancho y Welp, 2004: 55].

Estas tres características, en principio, son válidas en escala mundial y, por lo tanto, para los dos grupos de países que nos interesa estudiar en este libro. Sin embargo, en el momento adecuado analizaremos las características que han tomado en cada uno de los países y las peculiaridades que puedan presentar en un sitio u otro.

De las tres, como siempre, empezaremos por abordar la referente al papel interventor del Estado, que se ha vuelto “menos cohesivo y monolítico”, con tendencia, sin embargo, a “adquirir y mantener un importante rol regulador” [Jordana y Sancho, 1999: 16]. Vemos cómo el papel del Estado, ya concretamente en el sector que nos ocupa, se ha transformado al disminuir su presencia en los sectores que le estaban reservados en las telecomunicaciones, pero acrecentándola como regulador.

Ese papel que desempeña el Estado se relaciona con aquellas reglas que tiene que establecer para que los “actores económicos y sociales”, así como los servicios vinculados a la sociedad de la información, tengan un campo de acción adecuado [Jordana, Sancho y Welp, 2004: 55].

El papel regulador del Estado, cuando nos referimos a las políticas de telecomunicaciones, no es lineal, pues promueve tipos de regulación

e intervención distintos. En unos ámbitos del sector pueden ser más abiertos que en otros, por ejemplo, así como en unos niveles pueden tender más a la apertura o a la garantía de los derechos de los usuarios que en otros.

Jordana y Sancho [1999: 17] nos previenen sobre los distintos enfoques que se aproximan al tema de las políticas de telecomunicaciones, todos los cuales hemos tocado aquí por su relación con nuestro tema. Ahora intentaremos darles un orden para una mayor coherencia en su aplicación. El primer enfoque proviene de la Economía, el segundo de la Ciencia Política y el tercero del Derecho.

Desde la Economía, las políticas de telecomunicaciones son parte de un proceso de apertura y globalización mundial, pero en el que se resalta sobre todo la liberalización (que ha afectado a todos los sectores económicos, no sólo al que nos referimos aquí) y la necesidad de impulsar instituciones que se inclinen hacia la eficiencia. El debate se enriquece cuando hablamos de actividades como las telecomunicaciones, que interactúan en un medio competitivo y de libre mercado, pero que a la vez tiene "ciertas características de bienes públicos".

Por parte de la Ciencia Política, las políticas de telecomunicaciones son elementos integradores de un engranaje institucional, en donde se analiza su "lógica decisional" y las aportaciones e importancia de los actores que participan en el desarrollo de su puesta en práctica.

Finalmente, desde el Derecho, las políticas de telecomunicaciones son el producto de estas condiciones económicas y políticas que requieren de una normatividad que haga funcionar la regulación o desregulación de las mismas, con la figura estatal al frente.

Los autores citados nos proponen una forma de abordar los dos primeros enfoques, que se concretaría mediante el enfoque neoinstitucional de la siguiente manera:

Con planteamientos teóricos a medio camino entre la economía y la política, el análisis neoinstitucional presenta como denominador común la pretensión de explicar los procesos de cambio institucional teniendo en cuenta la estructura de incentivos presentes para los actores relevantes, sus sistemas de acción y la lógica de sus procesos decisionales [...] En el caso de las telecomunicaciones, donde los cambios han sido inmensos en

unos pocos años, es especialmente interesante analizar la transformación de tales estructuras, ya que su acelerada redefinición está alterando todo el sector, ahora bajo un entorno competitivo. En este contexto, las organizaciones públicas encargadas de la regulación del sector constituyen asimismo un ámbito privilegiado de análisis, ya que en ellas confluyen las posiciones de muchos actores [Jordana y Sancho: 17-18].

Esta definición nos ayuda a ver la importancia y la relación que las políticas de telecomunicaciones guardan con todos los factores enumerados hasta ahora en este capítulo, incluido el de las redes políticas que en este momento se hace evidente. Todo ello da paso a una definición de políticas de telecomunicaciones más completa y compleja.

Definimos política de telecomunicaciones como el conjunto de decisiones que toman las autoridades competentes en relación con el sector, que afectan y consolidan su estructura y son intrínsecos a los actores y/o agentes involucrados. En estas políticas, las autoridades públicas tienen un papel central, directriz y eje. Aunque los debates respecto a la eficacia de dicho papel han puesto de manifiesto que en algunos casos éste se percibe limitado y puede responder “sólo potencialmente [a] dichas demandas”, se sabe que sigue teniendo la actuación principal en el delineamiento de políticas.

Dicho esto, enumeremos entonces los elementos que hay que tomar en consideración para crear y luego analicemos una política de telecomunicaciones, es decir, los factores de los que se debe partir. Los componentes son:

- a) El aspecto a regular o sobre el cual se desea poner en marcha una política;
- b) Las ideas que resguarden o quieran hacer prevalecer ciertos valores o intereses, mediante distintos modos de actuación;
- c) La estructura del sistema que fija “los cauces de decisión y los medios de actuación” [Rodríguez, 2004: 51].

Dejar claros estos tres elementos nos permite dilucidar de manera mucho más precisa la conformación de las políticas de telecomunicaciones, mismas que se componen además de diversas acciones que mencionaremos en breve.

En relación con el sistema, se debe analizar aquel que se haya implantado en cada uno de los países de estudio, pues de la estructura derivada del mismo parten y se ven condicionadas a su vez las políticas. Esto es, si el sistema que ha sido instituido en España es el democrático y tiene una cierta estructura de gobierno, las políticas se definirán de acuerdo con ello. Pero si además España se ha integrado a otro sistema mayor, como es el caso de la UE, que dirige y vincula muchas decisiones, entonces las políticas de telecomunicaciones nacionales dependerán de las europeas. En el caso de los países de la zona norteamericana (Canadá, Estados Unidos y México), las cosas serán radicalmente distintas si consideramos que actúan de acuerdo con estructuras propias y no en función de comunidades de países,⁵² aun cuando sus espectros radioeléctricos o los acuerdos satelitales, por ejemplo, no les permitan ser ajenos a las situación de sus vecinos.

Acercas de las ideas, podemos decir que aquellas que sean el espíritu de una determinada política de telecomunicaciones tienen que ser compatibles con una visión de la sociedad conjuntamente, por lo cual no sólo tienen importancia factores como el económico o el tecnológico, sino también las necesidades de la población. De esto ya hemos hablado bastante en los apartados anteriores.

Finalmente, en relación con el aspecto a regular, se trata de los distintos ámbitos que componen las telecomunicaciones, la interconexión, la protección de datos o el propio servicio universal.

Habría que diferenciar además las políticas que se constituyen en líneas de actuación dentro de una política y que se convierten en políticas concretas en sí mismas. Por ejemplo, como parte de la política de telecomunicaciones hay otra de privatizaciones o en materia audiovisual; sin embargo, no sólo están "dentro" sino que, desde otro punto de vista, son políticas compatibles o complementarias a la de telecomunicaciones, pero que están alrededor de su ámbito. Lo mismo sucede con la política para la sociedad de la información, que tiene elementos de telecomunicaciones y puede, en cierto modo, circunscribirse a su ám-

⁵²Esto podemos afirmarlo de paso, ya que existen tratados como el TLCAN a partir del cual se determinan políticas comunitarias, pero no del tipo de las europeas, porque la sociedad es completamente distinta. O el Tratado de Reciprocidad Satelital entre Estados Unidos y México, que incluye las líneas de actuación para las empresas de ambos países en territorio extranjero.

bito o ser una política al lado de aquella que tiene elementos propios, pero muchos de los cuales son de telecomunicaciones.

Una vez que se tienen estos tres factores (el aspecto a regular, las ideas y la estructura del sistema), se puede realizar una política de telecomunicaciones como una “estrategia, una planificación de medios [o recursos] (o) una táctica” que tiene por objetivo cumplir determinados intereses.

Aunado a lo anterior, Rodríguez [2004: 52] menciona los puntos de vista que se deben considerar al describir las políticas de telecomunicaciones (cuando hablemos de las distintas líneas de actuación que la componen), los cuales son: el punto de vista del consumidor (el cliente),⁵³ el del producto (las empresas y los operadores) y el del mercado (la regulación). Nosotros pensaríamos en una clasificación distinta en donde se consideren los puntos de vista del ciudadano (usuario), del mercado y sus agentes (empresas y operadores) y de la autoridad pública o regulador.

El autor sostiene además que los agentes públicos o las autoridades responsables de delinear las políticas deben carecer de interés directo y personal en el sector en el momento de diseñarlas.⁵⁴ Que no se trate de políticos que tienen intereses económicos o políticos involucrados, ya que de este modo obviamente el resultado será demasiado subjetivo. Esta es la lógica que algunos países han tomado en cuenta, llegado el momento de constituir las comisiones reguladoras o autoridades nacionales de reglamentación, en el caso europeo. Un requisito indispensable en algunos países es que los futuros miembros de una comisión de telecomunicaciones no tengan intereses en la industria, que no sean parte de la misma o que no hayan colaborado en su seno en el pasado.

⁵³Aquí aparece nuevamente el ciudadano o usuario como “cliente” debido a la creciente actitud empresarial que tienen las telecomunicaciones, incluso en aquellos ámbitos en los que el gestor es el Estado.

⁵⁴De este modo, Rodríguez [2004: 53] asegura que además de no tener interés personal directo, las autoridades que formulan las políticas tienen que “ser capaces de comunicarse con todas las partes implicadas, que tengan suficientes conocimientos técnicos, que conozcan el funcionamiento de las estructuras legales para que así, comprendiendo la situación del mercado y los condicionantes sociales, puedan abordar la difícil tarea de proponer una solución que satisfaga a todas las partes implicadas”.

Además, se deben tomar en cuenta las siguientes variables al conformar las políticas de telecomunicaciones:

- a) El marco legal establecido (leyes al respecto);
- b) Normas sociales en uso (la moral pública);
- c) Las posibilidades técnicas existentes (la "naturaleza");
- d) La situación del mercado (fondos existentes y dinero que entra en juego) [*ibidem*: 53].

Estos elementos nos dan cuenta de la complejidad que tienen las políticas en el sector para que sean en unidad eficientes y funcionen adecuadamente. En cuanto al marco legal establecido, por supuesto que además de tomarse en cuenta, el mismo retroalimenta las políticas. Igualmente, como hemos mencionado, las políticas del sector influyen para que el marco jurídico se reforme o modifique.

Asimismo, sobre la cuestión técnica, debemos decir que es un argumento que hemos presentado en varios momentos. La razón de ello es que las políticas deben observar la realidad tecnológica, pero no únicamente la existente, sino aquella que sea susceptible de aparecer. Eso tendrá como consecuencia que las políticas de telecomunicaciones sean más completas y con un espíritu prospectivo, lo que puede derivar en una aplicación ulterior adecuada.

Esto puede ser posible, aun cuando representa una problemática de difícil resolución. No es sencillo conocer lo que sucederá en el largo plazo en todos los casos, "no existe un consenso sobre el desarrollo futuro de los servicios convergentes", y sin embargo, se conocen ya algunas cuestiones, tales como el uso creciente de la banda ancha, entre otras cosas [Flores y García, 2007: 70].

Del mismo modo, no puede diseñarse una política pública en materia de telecomunicaciones o una ley que establezca principios, ya sea nueva o como parte de un proceso de reforma, si no se toma en consideración la convergencia tecnológica.

Ya hemos dicho que la convergencia es la unión entre los sectores telecomunicaciones, informática y audiovisual. Pero más ampliamente podemos decir que es la posibilidad de contar con diversos servicios y

contenidos desde cualquier dispositivo, sin importar que el mismo se haya diseñado en el pasado para otros fines.

La convergencia tecnológica ha tenido lugar gracias a la digitalización, la cual es su base. Con todo, la definición más clara de tecnología convergente podría ser que se trata de aquella que se basa en “la integración gradual de las tecnologías y los servicios de internet, comunicaciones, entretenimiento, información, cultura y multimedia, en el menor número de dispositivos multifuncionales y de redes de alta capacidad” [Ramos Mateos, 2007: 24]. Por ello, la fibra óptica ha tenido el éxito que conocemos, por la capacidad de banda ancha que tiene.

Las políticas de telecomunicaciones: liberalización

Una vez definidas las políticas de telecomunicaciones y con el conocimiento de que dicho marco nos será útil en todos los estudios de caso de los países que llevaremos a cabo, vamos a definir cuáles son las estrategias o líneas de acción que dentro de las políticas de telecomunicaciones han sido coincidentes en prácticamente todo el mundo. Líneas de acción para las que igualmente se ha creado una política específica. La primera de ellas será la liberalización, que aunque en sí misma es una política dentro de la política económica, en este trabajo nos interesa analizarla desde el punto de vista de las telecomunicaciones y, por lo tanto, desde el seno de las políticas de este sector.

Empecemos por señalar que las telecomunicaciones han sido un sector que se ha visto intervenido tradicionalmente por los estados en casi todo el mundo porque se le ha considerado como un sector estratégico. Si bien cuando hablamos de las políticas industriales se analizó lo que significa la denominación de sector estratégico, debemos aclarar un poco más el asunto para ver cómo en muchos países que en el pasado lo consideraban como tal, después lo han calificado sólo de prioritario, en el afán de liberalizarlo.

Recordemos las definiciones que nos ofrece Krugman [1992: 43] y que en su momento esbozamos muy brevemente. El autor nos dice que una industria puede considerarse estratégica si su éxito depende

en buena medida de las características de su entorno (reglamentario, de competencia, tecnológico). En el caso de las telecomunicaciones es así; dependen de su entorno, pero éste ya no se encuentra configurado como en sus inicios.

Así por ejemplo, el entorno tecnológico se ha transformado notablemente debido a la introducción de innovaciones, las cuales llegan acompañadas de nuevos servicios que invitan a hacer una nueva definición del sector y, por lo tanto, lo determinan, así que su éxito depende en cierta medida de ellas.

El entorno de competencia solía desenvolverse con unos cuantos operadores y por ello sostenía ciertas formas de actuación y de estrategias frente al ambiente en que se participaba. Al sumarse nuevos operadores y empresas a la competencia, el marco estratégico se modifica, dando paso a nuevas acciones por parte de los agentes.

Finalmente, el entorno reglamentario se ve influido por las condiciones anteriores y, a su vez, las afecta cuando se reforma o integra nuevas normas.

Dicho esto, queda de manifiesto que las telecomunicaciones son sin duda una industria estratégica, sobre todo si nos atenemos a la definición propuesta por Krugman (tres componentes del entorno definen el éxito de la misma y su crecimiento).

Por estas razones, y según hemos explicado, el Estado ha intervenido las telecomunicaciones, aunque debido a la presión internacional y la globalización la situación tuvo que cambiar. Las telecomunicaciones se liberalizaron mediante un acuerdo internacional firmado en 1997, el cual dio paso a la apertura de los mercados y a la competencia en este sector. Todos los gobiernos y comunidades de naciones tuvieron que dar respuesta a este hecho.

De este contexto se han desprendido una serie de modificaciones en el modo de intervenir las telecomunicaciones, sin dejarlas del todo al libre arbitrio del mercado, pues se protegen ciertas áreas especiales. Así, las formas de intervenir pueden ser diversas. Por ejemplo, los estados pueden poner en marcha, aunque no siempre en la misma medida, programas que se utilizan en otros sectores, como es el caso de aquellos destinados a "promover industrias de alta tecnología":

subsidios, políticas industriales (incentivando capacidades nacionales o protegiendo de alguna manera su actuación y desenvolvimiento), o pueden intervenir “en el control y la configuración del intercambio, difusión y recepción de las comunicaciones y la información” por medio de regulaciones o acciones concretas [Jordana y Sancho, 1999: 19]. Igualmente pueden intervenir en lo referente a los contenidos de la información o mediante la regulación del mercado.

También con Jordana, Sancho y Welp [2004: 55] se han enumerado las tres formas de intervención que ellos conciben en cuanto a la sociedad de la información, en donde por supuesto se integran acciones de política de telecomunicaciones. Las tres áreas son regulación, promoción y difusión.

En el ámbito de la regulación se consideran sobre todo reglas para la competencia, reglas con “las condiciones para la creación de empresas” [*loc. cit.*], así como la protección de los derechos vinculados a la sociedad de la información (propiedad intelectual, derechos de autor, protección de datos personales, tráfico de datos y, desde luego, servicio universal).

Las actividades de intervención estatal en el ámbito de la promoción se refieren fundamentalmente a “potenciar la oferta de factores necesarios para el desarrollo de la nueva economía” [*loc. cit.*], por ejemplo mediante estímulos fiscales.

Por último, la intervención estatal en el sector, desde el punto de vista de la difusión, se centra en “potenciar la demanda de nuevos servicios” en beneficio de los usuarios y con el fin de crear un “círculo virtuoso de aprendizaje y crecimiento” [*loc. cit.*].

La tendencia que ha predominado en el mundo entero es la de la liberalización (si bien en cada país con una medida y características distintas y con una reserva variable), que se puso en marcha como consecuencia del acuerdo mundial ya mencionado y por la adopción de nuevas tecnologías. En algunos países, los cambios han sido más tímidos –aunque los ha habido– y han prevalecido actitudes más conservadoras que continúan defendiendo los intereses de las empresas monopolistas en los subsectores, “con argumentos como su capacidad para promover la estandarización, sus posibilidades de extender nue-

vos equipos y servicios, fomentar la cooperación internacional” [Jordana y Sancho, 1999: 20], etcétera.

Las diversas experiencias en los países se deben, por un lado, a las facultades que tienen los gobiernos federales y los locales y, en consecuencia, al grado de descentralización de la intervención en las políticas de telecomunicaciones y la sociedad de la información. En países como Alemania o Bélgica se otorga a las autoridades subestatales “un elevado grado de autonomía política y de capacidad competencial” [Jordana, Sancho y Welp, 2004: 56]. En contrapartida hay países, como Francia o Inglaterra, en donde esa autonomía es menor.

Por su parte, y es importante mencionarlo, la Unión Europea ha tenido una actividad muy amplia en las políticas del sector. En el siguiente capítulo expondremos las numerosas acciones, políticas y legislaciones que la UE ha emitido al respecto desde hace bastante tiempo. En opinión de la doctrina, la Unión ha llevado a efecto una política de impulso de la sociedad de la información mediante una “coordinación de las políticas de los estados miembros” a favor de los fines comunes y con acciones políticas en los ámbito local, nacional y supranacional [*ibidem*: 58].

Hay que destacar, con lo anotado hasta aquí, que este proceso se enmarca también en el ámbito de la globalización (en su aspecto económico) y que ha afectado a muchos países. La liberalización de los mercados ha servido, entre otras cosas, para que los distintos sectores económicos puedan operar, negociar y ofrecer sus servicios en un entorno de competencia. En lo referente a las telecomunicaciones, y por consecuencia en lo relativo a internet, la liberalización tiene un papel clave, ya que una gran parte de asuntos y transformaciones al interior del sector tiene su punto de partida en la misma.

Con respecto al servicio universal, igualmente la liberalización tiene una importante función, ya que al abrirse el mercado hay más competidores y más ofertas para los consumidores,⁵⁵ todo lo cual tiene

⁵⁵Para ampliar esta noción podemos incluso decir que el mercado está relacionado con un principio de soberanía de los consumidores. “Las codificaciones europeas del Derecho privado, en el siglo XIX, se inspiraban en un modelo económico y social caracterizado por el *mercado*, como institución básica, organizada en torno a la igualdad formal de oferentes y demandantes. Los postulados esenciales de esta concepción proceden, en lo ideológico, de los *principios liberales*

implicaciones notables en las condiciones y características en que puede garantizarse el servicio universal, así como en el número de sujetos que se pueden obligar para hacerlo efectivo.⁵⁶

La liberalización de las telecomunicaciones, como indicamos, se ajusta a un proceso más amplio, el de la apertura del mercado de los servicios.⁵⁷ Entre los argumentos que pueden mencionarse para dicha apertura están los siguientes: primero, que es necesario adaptar la oferta a la demanda final (ya que ésta se encuentra en continua y veloz evolución); segundo, que lo anterior trae como consecuencia que existan más y mejores estímulos a la innovación (más y mejores TIC) y, tercero, que haya cosas derivadas en un beneficio importante para el consumidor, ya que tiene una oferta más amplia y unos precios que pueden acercarse más a los de los costes de producción. En el caso que analizamos, el servicio universal de telecomunicaciones, los tres argumentos son aplicables.

Hay quienes, como Martín Urbano [1999: 32, y 2001: 455], consideran que este esquema puede suponer ciertas desventajas para las empresas de servicios, ya que si la demanda no es constante o es demasiado variable se puede ver afectada incluso la viabilidad de la empresa.⁵⁸ En el caso de las telecomunicaciones, y por tratarse de un

del siglo XIX y, en lo económico, de la existencia de un sistema de *libre competencia*, anclado en el *principio de soberanía de los consumidores* (su libertad de elección y decisión en las relaciones de producción y consumo) (J.M. Gondra Romero). Desde entonces, sigue vigente la idea –ampliamente difundida en el pensamiento jurídico contemporáneo– de que la autonomía de la voluntad, la propiedad privada y la competencia son los tres pilares sobre los que descansa toda reglamentación susceptible de funcionar en una sociedad y economía libres (V. Emerich)” [Calvo y Blanco-Morales, 2000: 147] (cursivas de los autores).

⁵⁶Me refiero por supuesto al número de empresas que, junto con el operador dominante pueden ser obligadas a prestar el servicio universal.

⁵⁷“Aunque la categoría de “servicios” es un tanto imprecisa y sirve para todo y está sujeta a muchas interpretaciones; normalmente incluye las actividades económicas que no son productos ni construcciones, que son transitorias y que se consumen en el momento en que se producen y ofrecen un valor intangible [...] los servicios no tienen el carácter de propiedad. Solamente existen en el momento en que se prestan. No se pueden retener, acumular ni heredar” (lo cual se aplica perfectamente a las telecomunicaciones y a la información que es su principal insumo). “Los productos se compran, pero los servicios se ponen a disposición” [Rifkin, 2000: 120-121]. La nueva caracterización que tienen los servicios y, sobre todo, los prestados a través de la red, se ven directamente influidos por las TIC [Banegas, 2002: 85], que a su vez provocan que los precios por su consumo bajen.

⁵⁸“En este sentido, es preciso considerar que existen importantes externalidades asociadas al número de usuarios de los servicios de telecomunicaciones de forma que cada individuo conectado a la red se beneficia de la presencia de otros, desde donde surge la propia utilidad de la red”

sector de fuerte impacto, los efectos de ese tipo no son tan comunes. De cualquier manera, según veremos en su momento, las compañías que pueden ser sujetas de la obligación de prestar el servicio universal suelen tener una compensación por hacerlo, además de los subsidios y fondos existentes para que tal prestación no suponga una lesión considerable en su rentabilidad.

Ahora bien, en referencia al mercado de telecomunicaciones en particular, hay que decir que su liberalización tiene origen en el acuerdo firmado por 67 países en el seno de la OMC, en febrero de 1997, después de casi tres años de negociaciones. Los principales puntos que vendrían a revolucionar lo relativo a este sector se pueden resumir en: la apertura de los mercados a la inversión no sólo privada (porque en la gran mayoría de los casos se trataba de monopolios estatales), sino también extranjera; como consecuencia, la desregulación de dichos monopolios y la posibilidad de que éstos se fusionaran con empresas del sector que prestasen otros servicios o incluso con otras pertenecientes a sectores o ramas económicas diferentes, lo cual hasta ese año era casi imposible.

El elemento fundamental de ese acuerdo era “eliminar los monopolios”⁵⁹ a partir de 1998, aun cuando cada país se comprometió a hacerlo a propio ritmo. El antecedente histórico de la firma de este acuerdo es, sin duda, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), firmado por los miembros de la OMC en la Ronda de Uruguay. A ese documento se le agregó un anexo sobre telecomunicaciones básicas en 1995, debido a la importancia que estaba adquiriendo el sector.

Sin embargo, las discusiones y negociaciones en torno al papel de las telecomunicaciones, y los cambios que debían sufrir sólo culminaron en 1997 con el Cuarto Protocolo del AGCS. Debido a la situación monopolista que se vivía en esos momentos, dichas negociaciones se centraron fundamentalmente en “cuestiones de acceso a los mercados para operadores que buscaban prestar servicios competitivos” [Ramí-

[Martín Urbano, 1999: 32]. De hecho, hay quienes sostienen [Montero y Rodríguez, 2002: 451] que la relevancia de una red depende mucho más del número de clientes conectados a la misma, incluso que de su extensión o capacidad, para valorar su posición en el mercado.

⁵⁹“La OMC cierra el acuerdo de liberalización de las telecomunicaciones. Estados Unidos, la Unión Europea y Japón abrirán sus mercados”, en *El mundo.es*, 16 de febrero de 1997. Disponible en: <http://www.elmundo.es/1997/02/16/economia/16N0062.html>

rez Hernández, 2007: 279] y que por las barreras de entrada, derivadas principalmente de la condición de los monopolios naturales, resultaba imposible.

El mercado mundial, como en el caso del resto de los servicios, logró incluir en su ámbito comercial a las telecomunicaciones, una actividad económica que tradicionalmente estaba reservada sólo a la esfera pública. En la actualidad, cumplido ese objetivo, en el seno de la OMC se llevan a cabo otras negociaciones para establecer nuevos acuerdos en la materia, acordes con la realidad de ese 2008 y los años subsiguientes.

Según Rifkin [2000: 289], la gran red de internet fue liberalizada incluso antes, cuando la National Science Foundation (NSF) “traspasó la gestión de la red a proveedores comerciales”. Esto quiere decir, como en el caso de las telecomunicaciones en general, que son los gestores quienes pueden controlar el acceso de los ciudadanos-consumidores-usuarios a la red. Es aquí donde volvemos a la noción de acceso, a la de intervención de los gobiernos⁶⁰ y a la necesidad de garantizar un servicio universal mínimo que se escape a ese control o que no esté determinado por el mismo.

Por otra parte, hay una condición más que ha influido en el proceso de liberalización y que “puede reconocerse como una de las motivaciones para el cambio del régimen de monopolio al régimen de competencia” [Vázquez, 2002: 250]: nos estamos refiriendo a la convergencia. Ésta, por supuesto, en términos de la unión tecnológica entre las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual. Es preciso señalar, asimismo, que internet se circunscribe perfectamente a este ámbito, aun cuando nace en un régimen muy distinto al del monopolio. Sin embargo, la liberalización presupone que hay

⁶⁰En opinión del propio Rifkin [2000: 292], el mencionado acuerdo de telecomunicaciones de la OMC de 1997 significa un cierto debilitamiento de los gobiernos frente a este tema, ya que se les ha privado de una facultad legislativa básica: “el derecho a establecer las condiciones en que se estructuran las telecomunicaciones y se accede a ellas dentro de sus fronteras”. Desde nuestra perspectiva, la cuestión no es enteramente así. Es cierto que muchas de las disposiciones legales en la materia tienen que ajustarse o deben tener como referente al ámbito global, pero también es verdad que los gobiernos tienen en sus manos aún muchas funciones que ejercer para proteger a los ciudadanos y proteger también su acceso a estas redes. Por lo menos es así y se ha demostrado en la esfera de la Unión Europea y de España.

mayores posibilidades de acceso a la red gracias al mayor número de posibilidades de acceso a la telefonía fija, todo lo cual redundaría en la prestación del servicio universal. En resumen, mayor competencia, mejores precios y mayor acceso.

No obstante, en cuanto al tema de la reducción de los precios, que podría ser una consecuencia natural de la liberalización, hay algunos argumentos que señalan que, en la práctica, no necesariamente puede haber disminución de los mismos. Aun cuando la liberalización presuma una nueva relación de precios entre unos bienes y otros –o, en este caso, entre unos servicios y otros– nunca puede incidir o modificar el ritmo del avance del nivel general de precios.

También es sabido que hay muchas alocuciones en el sentido de que la liberalización influye en las políticas de fijación de precios. En el caso que nos ocupa, un ejemplo concreto podría ser la fijación de precios de las tarifas telefónicas o de acceso a internet o, también, las tarifas de interconexión entre operadores (factores ambos que se relacionan con el servicio universal). Así, tanto la teoría como la evidencia empírica sustentan que las empresas que operan en régimen de competencia tienen mayor propensión a definir sus precios según los ascensos o descensos de la demanda. Esto es, si hay más usuarios hay mejores precios; si hay menos usuarios, hay menos ofertas de buenos precios. La razón principal se encuentra en que los beneficios son menores cuanto más intensa es la competencia.

Además, en cuanto a la relación entre la liberalización, los precios y, por consecuencia, la inflación, hay quienes consideran que esta última se puede reducir si se abren los mercados a la competencia. Sin embargo, la disminución inflacionaria puede deberse más bien a la diferencia entre la competitividad del mercado de servicios en comparación con el de bienes, ya que tradicionalmente el segundo es más abierto que el primero. Esto es cierto, aun cuando la distinta incidencia en la inflación de un mercado y otro no tiene siempre que ver con su nivel de competencia, sino: a) a que el ritmo de avance tecnológico es más rápido en el sector de bienes que en el de servicios,⁶¹ y b) a que

⁶¹Esto es muy importante ya que en telecomunicaciones e internet el factor tecnológico tiene gran relevancia.

los consumidores destinan por lo general menos ingresos para bienes que para servicios.

En conclusión, la liberalización puede suponer una contracción de los índices inflacionarios, mas dicho efecto es “ambiguo, despreciable y, en cualquier caso, rápidamente pasajero” [*loc. cit.*]. Sin embargo, aunque la impresión sobre el fenómeno inflacionario no sea tan eficiente como algunos consideran, sí que hay una afectación permanente y notoria en los precios, lo cual a su vez incide en el grado de acceso que pueden tener los ciudadanos en lo que se refiere a las telecomunicaciones.

Llegados a este punto, es necesario internarnos en un tema de singular importancia: la regulación del sector, ya que tradicionalmente, en su forma de monopolio, se encontraba en un nivel muy diferente del que ofrece tras la liberalización.⁶²

Lo anterior se sustenta con la siguiente explicación: debido a que el mercado de las telecomunicaciones es altamente estratégico para el desarrollo económico de una nación es crucial para el grado de comunicación de un país y de sus ciudadanos e implica una garantía para éstos que se debe proteger; todos estos factores tienen que ser vigilados por los gobiernos una vez que han dejado de ser los gestores únicos en este terreno. Es decir, cuando el Estado ejercía el control único de las telecomunicaciones –más adelante veremos la particularidad del caso de internet– podía garantizar (o no, según sea el caso) un cierto nivel de prestación de los servicios correspondientes. Pero, al dejar en manos de la iniciativa privada la explotación de dichos servicios, tiene que ejercer su función reguladora para que los operadores cumplan con unos grados de cobertura mínimos.

⁶²En teoría hay una diferencia entre los mercados regulados y los libres. Se suele suponer que los primeros tienen condiciones rígidas (en cuanto a la forma en que se accede y se ofertan y demandan bienes y servicios en su seno) que no se pueden negociar y que están definidas por las autoridades públicas o por los oferentes del sector. Los segundos se desenvuelven en condiciones libres, en consecuencia de las leyes naturales de la oferta y la demanda. El primer modelo se conoce como *Regulation* y es más común en los sectores estratégicos o de estricta preeminencia social (como el que nos ocupa en este trabajo), mientras que el otro modelo se conoce como *Desregulation* y se presenta generalmente en el resto de los sectores [Calvo y Blanco-Morales, 2000: 149]. No obstante, la evidencia empírica demuestra que en los hechos esta división no es tan clara y que no existe casi ningún sector o mercado que se encuentre tutelado por completo o absolutamente autónomo y libre.

Está claro que las características de la privatización descritas en este apartado son genéricas y se completarán cuando nos encontremos ante el estudio de las distintas áreas geográficas y de los países que los componen.

Las políticas de telecomunicaciones: competencia

En cuanto al aspecto de las políticas de competencia, éstas se han implantado en todos los sectores de la economía décadas antes de que aplicaran en las telecomunicaciones, aunque en este sector han alcanzado una importancia sin precedentes en virtud del advenimiento de lo que se ha dado en llamar la sociedad de la información que, más que un fenómeno nuevo, tiene sus orígenes más remotos en el uso cada vez más estratégico de las herramientas de comunicación en todo el mundo y de las tecnologías aplicadas en esta área. Ya veremos cómo esto es ciertamente aplicable para los países de la Unión Europea (UE) y de España y México en particular (capítulo 2).

La política de competencia, que se inscribe en la esfera de la política industrial que, como vimos, es necesaria para paliar los fallos del mercado y otras cuestiones, se ha constituido como un elemento irremplazable y catalizador de la liberalización de las telecomunicaciones en muchos países.

Los objetivos que debe incluir una política de competencia equilibrada abarcan las dimensiones económica y social [Melody, 1997:83],⁶³ además de los tres ejes irrenunciables: sanción de prácticas monopólicas, medidas preventivas o *ex ante* para evitar la concentración⁶⁴ de

⁶³Dice el autor, por otra parte, que las innovaciones en tecnologías de comunicación están creando y cambiando las oportunidades de ejercer nuevas actividades comerciales y no comerciales. Estas innovaciones tienen significados económicos interesantes, además de muchas implicaciones sociales, culturales y políticas en todos los terrenos del propio entorno comercial, pero también de la vida cotidiana. Esto nos sugiere matices para nuestra investigación.

⁶⁴En el caso de México, la política de competencia es responsabilidad de la Comisión Federal de Competencia (CFC) y en el ámbito de las concentraciones se encarga de realizar algunos análisis definiendo, en principio, "el mercado relevante afectado por la operación, delimitando los ámbitos geográficos temporales y del producto relevante [...] Se puede autorizar la operación, sujetándola al cumplimiento de ciertas condiciones, cuando éstas corrigen el problema de competencia que causaría la concentración" [Del Villar y Soto, 2005: 109].

los mercados y labores de promoción y abogacía de la competencia [Del Villar y Soto, 2005: 108]. Desde el punto de vista económico, se debe garantizar la prestación de los servicios de telecomunicaciones de acuerdo con las exigencias de la demanda y en condiciones de óptima eficiencia. Desde el punto de vista social, las redes deben ser accesibles a los consumidores⁶⁵ por igual; su extensión debería establecerse conforme a las necesidades de los mismos.

Sin embargo, además de los elementos anteriores, la política de competencia debe ir acompañada de una comisión de competencia adecuada para el cumplimiento de sus fines. En México, por ejemplo, la Comisión Federal de Competencia, sobre todo en el caso de la regulación de telecomunicaciones, “no ha podido hacer valer sus resoluciones ante los tribunales” [*ibidem*: 117]. Las empresas que incurren en algún tipo de falta por abuso de posición de dominio, concentración o prácticas monopólicas, encuentran el camino libre mediante una serie de amparos o por la falta de eficacia de los tribunales. Como ejemplo, la mayor empresa de telecomunicaciones mexicana:

De las nueve denuncias presentadas en las que la CFC determinó que Telmex era responsable de la comisión de prácticas monopólicas, en ningún caso la CFC ha podido todavía aplicar sus resoluciones, ya sea porque los tribunales han estado tomando un periodo muy largo para resolver o porque Telmex ha logrado obtener amparos que alargan el procedimiento y evitan incluso que se resuelva el fondo del litigio [*loc. cit.*].

Por ello, es verdaderamente útil la existencia de un tribunal propiamente dedicado a la defensa de la competencia, como sucede en el caso español (con el Tribunal de Defensa de la Competencia, TDC).

Aunque la política de competencia aún es escasa y ha acudido tarde⁶⁶ a acompañar al proceso de desregulación en España [Buesa, 1998;

⁶⁵Además, como en el caso de los mercados libres, aquí también hay una relación entre la competencia y una especie de “principio de soberanía de los consumidores”. No sólo porque la competencia puede suponer un beneficio para el consumidor, sino porque él mismo será uno de los agentes que determinen un equilibrio en el mercado [Díaz, 1999: 284], sobre todo mediante su capacidad adquisitiva y por la demanda de determinados servicios.

⁶⁶El gobierno, sin embargo, no ha reconocido del todo esta situación, pero en voz de su Ministra de Ciencia y Tecnología ha presentado ante el Senado el plan de acción “Info XXI: la sociedad de la información para todos”, en el cual se incluye como una de las grandes líneas “el

Montero y Souto, 1999], es indudable su contribución en el terreno de las telecomunicaciones, puesto que es un sector en donde los comportamientos colusorios y los abusos de posición dominante son querrela constante. Del mismo modo, se trata de un sector en el que la oferta y la demanda se encuentran en constante evolución y en el que esta última sobre todo desempeña un papel determinante [Brousseau, Petit y Phan, 1996: 155, y Brousseau y Penard, 2007: 78] en la necesidad de fijar una política competitiva adecuada.

En el segundo caso, la posición dominante, se explica fundamentalmente porque las empresas de telecomunicaciones, que fueron en su momento monopolios nacionales en el sector, gozan *a priori* de un dominio de los mercados. Sin embargo, no debe confundirse la posición dominante con las situaciones de abuso.⁶⁷ La situación de abuso estaría determinada por la práctica de precios predatorios, negativas de suministro de redes a la interconexión de nuevos operadores, precios de acceso arbitrarios, abusos dirigidos a extender la posición dominante, etcétera.

Ya hemos mencionado al TDC como uno de los principales órganos encargados de ejercer el control en materia de competencia en España. También está la CMT que tiene ciertas funciones en el ámbito particular de las telecomunicaciones, mismas que detallaremos en el capítulo 2.

En el ámbito europeo se encarga el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y la Dirección General IV Competencia; en Alemania, el Bundeskartellamt (BK) u Oficina Federal del Cártel, y el Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, o Ministerio Federal de Economía y Tecnología (BMWA); en Francia, la Autoridad de Regulación de las Comunicaciones Electrónicas y Correos (ARCEC o ARCEP por sus siglas en francés) y el Consejo de la Competencia (Conseil

impulso del sector de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, completando la liberalización, favoreciendo la competencia, estimulando la investigación, el desarrollo y la innovación en las propias empresas del sector, y avanzando en la creación de infraestructuras de banda" [*Diario de Sesiones del Senado*, 15 de marzo de 2001, p. 4]. Analizaremos en su momento este Plan.

⁶⁷Las empresas que se encuentran en esta posición están obligadas a prescindir de estrategias que puedan ser obstáculo para que sus clientes o proveedores realicen contratos con nuevos competidores, en virtud de su "especial responsabilidad", consagrada por el Derecho de la Competencia.

de la Concurrence); en Italia, la Autoridad Garante de la Competencia y el Mercado (AGCM); en Estados Unidos, la Federal Communications Commission (FCC); en México, la Comisión Federal de Competencia y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (CFT) y en Canadá la Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission (CRTC).

En su caso, el TDC, aunque sucede prácticamente lo mismo en las otras instancias, tiene competencia fundamentalmente en cuatro puntos y en todos los sectores: en cuanto a los acuerdos y conducta colusorios de las empresas, al abuso de las posiciones de dominio, a las concentraciones económicas y a los programas de ayudas públicas [Buesa, 1998: 259]. En resumen, el Tribunal se encarga de ejercer su acción contra las conductas que la ley en la materia persigue: los acuerdos horizontales, los acuerdos o restricciones verticales y el abuso de posición dominante.

El TDC se ha ocupado fundamentalmente de dar relevancia a la liberalización del sector servicios para el sector industrial, como marco en que se desarrolla la política de telecomunicaciones y lo ha hecho a base de “promover el debate social y convencer al gobierno para que iniciara un proceso [...] de reformas estructurales y fomento de la competencia” [Petitbó, 1996: 93, y 2007: 239]. Como es en el sector servicios donde se presenta la menor productividad, es ahí también en donde hay mayores restricciones a la competencia, por lo cual es el objetivo y destinatario más claro que tiene el TDC.

Ahora bien, aunque se ha demostrado incesantemente que los efectos de la competencia suelen ser a la larga positivos, hay muchos debates en torno a su eficacia. Por eso, la política del TDC no se inclina por posiciones de defensa ni de reprobación hacia sus efectos, sino que intenta situarse en un plano más realista que quiere combinar competencia, regulación y defensa de los intereses públicos y del bienestar con medidas *ex ante* y *ex post* [Petitbó, 1996: 95, y 2007: 245]. Las primeras están relacionadas con la regulación de la competencia, mientras que las segundas con la defensa de la competencia.

Los principios inspiradores del TDC según Petitbó [1996] son los que se enumeran a continuación, para dar una idea básica de los significados que se persiguen igualmente en varios países. La competencia:

- a) No necesariamente implica desregulación;
- b) Suprime los privilegios injustificados, como aquellos que puede tener cualquier operador dominante en telecomunicaciones;
- c) Incrementa los salarios reales y la demanda;
- d) Coadyuva al sostenimiento del gasto público.

Con estos principios como figura central, el TDC ha tenido una actividad “sobresaliente [ya que] ha contribuido a eliminar espacios de regulación ineficiente y con sus resoluciones ha expulsado de la arena competitiva un gran número de conductas restrictivas de la competencia” [Petitbó, 2007: 246].

Aunada a estos principios se tiene como marco la Ley de Defensa de la Competencia,⁶⁸ que debe servir como referente básico, y la propia Ley General de Telecomunicaciones,⁶⁹ a cuyo amparo se han desarrollado todos los procesos aludidos en España. La ley vigente es la 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia; que sustituye a la 16/1989, de 17 de julio, del mismo nombre.

Sin embargo, en este punto existen algunas diferencias con los países comparados, como es el caso de los del grupo de Norteamérica. Esto lo veremos más adelante. Los países de la Unión, como es de suponer, comparten más o menos esta dinámica, en que la ley de competencia se apoya en la de telecomunicaciones en lo que al propio sector se refiere.

Por otro lado, y de acuerdo con lo señalado líneas arriba, el objetivo regulador debe estar encaminado a dos aspectos: por un lado al diseño

⁶⁸Hay opiniones encontradas con respecto a las leyes de defensa de la competencia. Algunos consideran que cumplen su función íntegramente. Otros, como Calvo y Blanco-Morales [2000: 430] esbozan un punto de vista más crítico al afirmar que éstas “incorporan –como no puede ser de otra manera, en virtud de la complejidad cambiante de la materia que la hace inasequible a la cristalización codificada por ningún programa legislativo– una cohorte de principios jurídicos indeterminados, cuando no de abierta discrecionalidad técnica (*abuso de posición dominante*, concentraciones *ilícitas*, *distorsión efectiva* de la competencia, *impacto real* en la formación de los precios, etcétera). En efecto, si algo es la defensa de la competencia es una política pública y una función pública de naturaleza administrativa” (cursivas del autor).

⁶⁹La LGT “articula un planteamiento sustantivo radicalmente diferente del de la LOT: la prestación de los servicios y la instalación y explotación de redes de telecomunicaciones en libre competencia, y sin que estas actividades queden ya reservadas a la titularidad del sector público [...] Las actividades del sector pasan [a ser] susceptibles de ser desarrolladas en virtud de la libre iniciativa privada y libre competencia, aunque sujetas a una intervención administrativa de carácter policial ciertamente innovadora (en lo léxico y en lo sustantivo) para nuestro Derecho: la necesidad de obtener una ‘autorización general’ o una ‘licencia individual’ ” [Souvirón, 1999: 153-154].

de la política sectorial compatible con la europea, o con la de cada país del grupo norteamericano, y necesario para este caso, y por otro lado a la aplicación adecuada de la misma en términos prácticos.

El primer aspecto se sitúa en el ámbito de las facultades de las entidades correspondientes: Ministerio de Ciencia y Tecnología de España (MCYT) hasta 2007, ahora Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC);⁷⁰ Ministerio de la Comunicación de Italia –MC: Ministero delle Comunicazioni–;⁷¹ Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia –MCC: Ministère de la Culture et de la Communication–; Ministerio Federal de Economía y Trabajo de Alemania (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de México,⁷² Ministerio de Industria de Canadá (Ministry of Industry);⁷³ Departamento de Comercio (Department of Commerce, del cual depende la NTIA)⁷⁴ y la Office Spectrum Management (OSM)⁷⁵ u Oficina de Administración del Espectro (OAE) en Estados Unidos.

Las funciones de las comisiones reguladoras se analizarán con cuidado en los capítulos respectivos de los países elegidos, pero sucede que, como en el caso de la CMT (en la que abundaremos también en el capítulo 2), se regirán por un Consejo. Tienen como principales funciones la de arbitrar en los conflictos entre operadores de redes y servicios del sector; la de garantizar la libre competencia en este mercado y, por ende, la de interpretar las cláusulas de los contratos que la protejan; la

⁷⁰El Ministerio cuenta con una Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

⁷¹Dentro de su estructura orgánica cuenta con un Comité Nacional Italia Digital.

⁷²Cuenta con una Dirección General de Políticas de Telecomunicaciones, dependiente de la Subsecretaría de Comunicaciones, así como de una Unidad de Programas de Cobertura Social de Comunicaciones (en el capítulo 3 veremos cómo en México la cobertura social es el equivalente, con sus limitaciones, del servicio universal).

⁷³El Ministerio de Industria canadiense se integra, entre otras, por oficinas de Asuntos de los consumidores; de Propiedad intelectual; de Comunicaciones y mercadotecnia; de Espectro, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones; de Ciencia e Innovación y de Política estratégica. Como puede apreciarse, uno de los más completos e integrales en su tipo.

⁷⁴Una de las oficinas más importantes en ese país en materia de política de telecomunicaciones: la National Telecommunications and Information Administration o Dirección Nacional de Telecomunicaciones e Información. Profundizaremos en sus funciones cuando hablemos del caso estadounidense.

⁷⁵Esta oficina, además de los temas relacionados con la competencia en las telecomunicaciones, también se hace cargo del asunto del servicio universal, o *universal access*, que tiene especial importancia aquí.

de informar sobre las tarifas propuestas en los casos de monopolio y posición de dominio; la de asesorar al gobierno, ministerios y gobiernos locales (Comunidades Autónomas [CCAA], provincias o estados federados, según cada país) en los casos en que sea necesario sobre el ámbito de las telecomunicaciones y tienen la capacidad normativa de dictar instrucciones vinculantes a las entidades del sector.

Debe señalarse que las comisiones reguladoras suelen recibir diversas críticas sobre sus funciones en materia de competencia; por un lado, debido a los criterios políticos y económicos que suelen aparecer en estos casos y que hemos mencionado reiteradamente, y por otro lado debido a lo complejo que resulta regular un mercado tan cambiante y aun controvertido y cuya competencia tiene matices interesantes que van mucho más allá de las regulaciones tradicionales [Terrón, 2008: 7]. Todo ello, con el aspecto social y con el de protección de los intereses de los consumidores.

Por ejemplo, observamos que en este sector se suceden con singular frecuencia las alianzas entre empresas. Pero no sólo se trata de un tipo de alianzas, sino que pueden darse en el contexto de la globalización, de la convergencia o de la desregulación [Goyonechea, 1996: 156]. Para ganar con clientes internacionales la pérdida o escasez de los nacionales, aun cuando esto represente una inversión adicional que la que se hace en mercados propios, en el primer caso. Para adquirir o complementar capacidades y experiencia, en el segundo, y finalmente, para captar nuevos mercados que compensen la pérdida del mercado local. Pero sea cual sea la orientación o tipo de alianza, lo que resulta evidente es que se busca la combinación de fuerzas y conocimiento del mercado.⁷⁶

También se han dejado sentir críticas al ponerse en duda que las comisiones realmente sean independientes respecto del Ejecutivo,⁷⁷ sobre todo cuando están adscritas al ministerio correspondiente. Sin embargo, es bien sabido que este modelo ha sido adoptado en casi todos los países que han llevado a cabo la liberalización de sus telecomuni-

⁷⁶Los tres objetivos son vitales para el servicio universal.

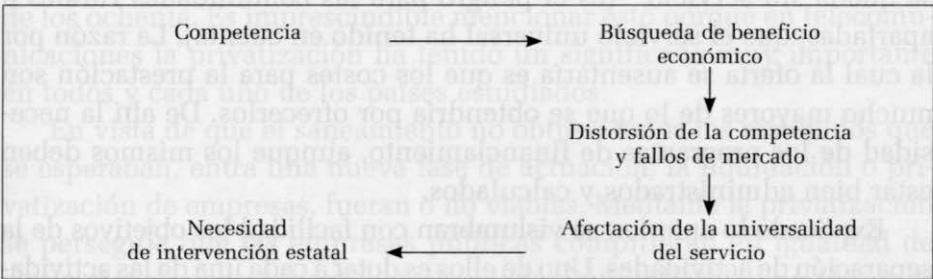
⁷⁷Y si a esto agregamos las iniciativas que tiene la CE por medio de sus directivas y al mismo tiempo la decisión de los estados miembros de defender a sus reguladores nacionales, el panorama se vuelve aún más complejo.

caciones, como abundaremos más adelante, al describir las situaciones de los países elegidos para el análisis.

Cambiando de enfoque, pensemos ahora en las repercusiones que la instauración de la competencia en telecomunicaciones ha tenido o puede tener sobre el servicio universal.

Primero que nada está el hecho de que al tener libertad de competencia, los operadores buscan de modo legítimo sus beneficios, pero en virtud de los mismos quizá puedan inclinarse a buscar la penetración en mercados más rentables o geográficamente más accesibles (como el de las zonas urbanas o el de ciertas capas de la sociedad, como las medias y las altas) [Avello, 2002: 19]. Esto supone una consecuencia evidente: que el resto de los mercados se vean desprotegidos y privados de un derecho fundamental, como lo es la comunicación, lo cual justifica la actuación de los gobiernos. El siguiente cuadro resume lo anterior.

JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN UN ENTORNO CONCURRENCIAL



Fuente: elaboración propia.

Uno de los riesgos que también se pueden correr tras la competencia en telecomunicaciones es que aunque la misma puede ser congruente con el servicio universal significando reducción de precios (ya hemos visto los argumentos en sentido contrario), esta condición únicamente es posible si los métodos de financiamiento del servicio se adecuan de forma apropiada a un ambiente competitivo [Knauer, Bork, Sánchez y Núñez, 1999: 724], en donde participe el mayor número de operadores posible [Berne, 2008: 71-72], lo cual requiere además la reformulación de las políticas y los programas de servicio universal.

Ahora bien, es preciso señalar que no todas las actividades del sector de telecomunicaciones que se han abierto a la competencia y se han

sido liberalizado se relacionan directamente con el servicio universal. De hecho, hay una separación de actividades dentro de un mismo sector que puede dividirlos en competitivas⁷⁸ y no competitivas [López de Castro y Ariño, 2001: 32]. En telecomunicaciones, las actividades competitivas son sobre todo los servicios que prestan los distintos operadores y son no competitivas, fundamentalmente las infraestructuras de uso común. En cuanto a las competitivas, hay que diferenciar, a su vez, a las actividades de mercado y a las prestaciones de servicio esencial universal (aquellas a las que todo ciudadano tiene derecho y que el gobierno tiene que preservar, ya que el mercado no daría respuesta por sí mismo).

En este caso, la competencia puede ser contraria o enfrentarse de algún modo a la prestación del servicio universal debido a que su existencia pueda imposibilitarse por falta de oferta. Es decir, si hay algunas zonas en donde los operadores no quieran concurrir porque no haya beneficios o rentabilidad interesantes, no hay ofertantes y la demanda se queda sin servicio⁷⁹ (es el peligro para las comunidades rurales o apartadas, que el servicio universal ha tenido en cuenta). La razón por la cual la oferta se ausentaría es que los costes para la prestación son mucho mayores de lo que se obtendría por ofrecerlos. De ahí la necesidad de los programas de financiamiento, aunque los mismos deben estar bien administrados y calculados.

Explicado lo anterior, se vislumbran con facilidad los objetivos de la separación de actividades. Uno de ellos es dotar a cada una de las actividades de un marco jurídico distinto, acorde con sus diversas características. Y segundo, todavía más importante, la transparencia informativa, que es irrenunciable para una cabal regulación, misma que implica la elimina-

⁷⁸El régimen jurídico de las actividades competitivas está encabezado principalmente por las libertades de entrada, de acceso a la red, de contratación y formación competitiva de precios y de inversión. La libertad de acceso a la red y la de conformación de precios son las que tienen que ver con el servicio universal.

⁷⁹Amén de decir que la demanda para internet, por ejemplo, todavía no se encuentra bien definida y caracterizada, no obstante que es el basamento de lo que se ha dado en llamar "nueva economía", término que "se refiere a un cambio en la forma de producir bienes y sobre todo de prestar servicios, consecuencia de la utilización como soporte de una tecnología de telecomunicaciones que es internet [...] la nueva economía no se va a alcanzar exclusivamente con políticas de oferta sino que hay que contar también con la demanda, y que desde ese punto de vista ni todos los países han alcanzado la masa crítica necesaria para la transformación, ni todos los mercados o segmentos de mercado son igualmente sensibles al cambio" [Rodríguez Illera, 2002: 152].

ción de subsidios cruzados, ya que eso evita al tiempo que se restrinja la competencia debido a una “integración vertical de actividades” [López de Castro y Ariño, 2001: 14-15]. Un ejemplo puede ser el siguiente: para los operadores que prestan distintos servicios⁸⁰ no se puede establecer una subvención que beneficie a todas las actividades a la vez.

Las políticas de telecomunicaciones: privatización

Otro de los ámbitos en donde las políticas industriales (que se refleja directamente en las políticas de telecomunicaciones) han tenido una profunda incidencia es el de las empresas públicas, en donde el Estado ha cedido terreno de actuación (algo que se ha generalizado en el mundo, aunque ya hablaremos de las diferencias según los países). Al encontrarse con variados problemas financieros, el Estado decidió proceder al saneamiento de dichas empresas a principios de la década de los ochenta. Es imprescindible mencionar esto porque en telecomunicaciones la privatización ha tenido un significado muy importante en todos y cada uno de los países estudiados.

En vista de que el saneamiento no obtuvo todos los resultados que se esperaban, entra una nueva fase de actuación: la liquidación o privatización de empresas, fueran o no viables. Mediante la privatización se perseguía que las empresas públicas compitieran en igualdad de circunstancias con las del sector privado. Su implicación en términos de política industrial la describe Buesa [1998: 256] como sigue:

[...] al suprimirse –o, en ciertos casos, reducirse– la especificidad de las empresas públicas, en particular su respaldo financiero por parte del Estado, se las despojó de su carácter de instrumentos de la política industrial; y al desaparecer éste, acabó cuestionándose su permanencia dentro del aparato estatal.

Es bien conocido que tras las medidas privatizadoras tomadas en países como Estados Unidos y el Reino Unido se desató una ola de las

⁸⁰El operador de cable *Auna*, por citar un ejemplo, presta los servicios de telefonía, televisión e internet. Un fondo de financiamiento de servicio universal, en el hipotético caso de que hubiera que beneficiar a esta empresa, no podría afectar a todos los servicios a la vez.

mismas en todo el mundo desde la década de los ochenta, pero que en el ámbito de las telecomunicaciones tuvo su *boom* en los años noventa. Es más, algunos países, como México, culminaron más tardíamente la privatización de sus empresas en este sector (hasta 1998, casi al final de la década), como fue el caso, entre otros, de la flota satelital (los ejemplos en este caso los veremos con más detenimiento en el capítulo correspondiente).

Aunque el objetivo de la liberalización y privatización de empresas era que el Estado tuviera menos intervención en ese sector de la economía, hay casos como el de Telefónica de España, cuya privatización no trajo consigo esa consecuencia y por ello el gobierno pudo seguir marcando pautas. En Alemania, por ejemplo, la empresa Deutsche Telekom aún tiene acciones del gobierno.

El Estado español eliminó sus “participaciones directas y su papel rector en el consejo de administración” [Gil, 2002: 200] de la empresa de telefonía. No obstante, su condición le permitió continuar imponiendo sus estrategias al resto de los operadores de telecomunicaciones, de manera acorde con su visión sobre este mercado. La situación implicó que se desecharan otras posibilidades de competencia en España, como el caso de empresas estadounidenses o británicas,⁸¹ que no pudieron entrar al mercado y cuya presencia y uso de tecnologías avanzadas “podría salvar lagunas de subdesarrollo” [*loc. cit.*].

En este sentido, hay siete etapas que pueden distinguirse en cuanto al periodo de apertura de la telefonía, con Telefónica de España como protagonista: 1) etapa de colaboración con la ITT –International Telephone and Telegraph Corporation– (1924-1945); 2) etapa de autarquía –el Estado nacionaliza parcialmente la compañía– (1946-1960); 3) etapa de desarrollismo –de crecimiento– (1960-1976); 4) etapa de crisis económica y política de ajuste (1977-1986); 5) etapa de liberalización (1987-1996); 6) etapa de precompetencia –aparece el Real Decreto de liberalización de las telecomunicaciones– (1996-1998), y

⁸¹Por ejemplo, la autora menciona que “British Telecom es descartada en las licitaciones, y en su lugar se favorece la entrada a operadores menos innovadores, como France Telecom y las empresas italianas, casos en los que la falta de competencia y los entornos oligopolistas en los que han sobrevivido les convierte en competidores menos amenazantes. Los menos beneficiados son los pequeños operadores muy innovadores como algunas empresas estadounidenses” [Gil, 2002: 200].

7) etapa hacia la plena competencia (desde 1999) [Guarnido, Jaén y Amate, 2006: 9].

La quinta etapa surge como resultado de la aparición de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987, en donde el Estado “se guardaba la capacidad de reglamentar la prestación de todos los servicios” [*loc. cit.*], lo cual entra en coherencia con lo anotado por Gil [2002: 200].

Lo que sí resulta a todas luces evidente es que 1998 es el año que marca la generación explosiva de legislaciones liberalizadoras en todo el mundo y el inicio, culminación o protocolo de procesos de privatización de las telecomunicaciones.

En un intento de establecer algunos elementos para entender mejor este proceso central que es el tema de las privatizaciones y su incidencia en el servicio universal, tenemos lo que a continuación se describe.

Si nos atenemos primero que nada a la definición básica de los bienes que manejan las empresas públicas, es obvio que se trata de bienes públicos [Jones, 2001: 385]. Su característica principal radica en la imposibilidad de que ningún individuo quede excluido de su consumo una vez suministrados, pero más aún que al realizarse éste (independientemente de la cantidad), quedan abiertas las mismas posibilidades para otros individuos [Buesa, 1998], algo clave para el servicio universal. De ahí precisamente el calificativo de “universal”.

La definición anterior es particularmente aplicable a las telecomunicaciones que, en general, lo que transmiten es información. Y la información es un bien que no es apropiable por un solo individuo. Además, al ser recibida, codificada, utilizada, redistribuida, etcétera, continúa estando disponible para todos los demás. Por último, al estar fincada y tener su soporte en las redes de telecomunicación se pone más en evidencia su condición de bien público.⁸² En el caso de internet, la caracterización de la información reviste un singular significado.

Hay que añadir que las redes de telecomunicaciones tienen como soporte al espectro radioeléctrico, que tradicionalmente ha pertenecido

⁸²En este principio se basa, de manera natural, el concepto de “servicio universal” que se ha introducido en la legislación sobre servicios de telecomunicaciones en el mundo, aun cuando adopte distintas definiciones o títulos.

al dominio público del Estado. Fue el gobierno estadounidense, como en muchos otros casos, el que se constituyó en pionero de la adjudicación de dicho espacio, mediante la creación de la FCC en el lejano 1927.⁸³ Este modelo, que permite que una Comisión de este tipo controle los distintos servicios que se circunscriben al espectro y los distribuya,⁸⁴ fue copiado por la mayoría de países desarrollados del mundo, si bien los ministerios son los que ejercen el control y no tanto las comisiones (que más bien tienen la función reguladora).

En este sentido, los monopolios que desde siempre habían controlado la explotación y operación de las redes hicieron evidente sus dificultades para ser funcionales en el contexto apenas descrito, al que hay que añadir de modo conceptual los procesos de liberalización, desregulación⁸⁵ y competencia. Las causas pueden resumirse en: la necesidad de nuevos mercados, más allá de los nacionales, para amortizar

⁸³El caso estadounidense, incluyendo por supuesto la génesis de la FCC, se abordará con detalle en el capítulo correspondiente.

⁸⁴El espectro radioeléctrico suele distribuirse entre los servicios de radio, televisión, telefonía móvil, mensajería, servicios por satélite, transmisión local de señales audiovisuales de baja frecuencia y algún otro medio de comunicación; todos ellos mediante la asignación de licencias, concesiones, permisos y autorizaciones. Este esquema se basa en la adjudicación por parte del gobierno y el respeto de la legislación y los términos de la licitación aplicables por parte de los operadores. No obstante, en Estados Unidos ya se escuchan algunas voces que abogan por la completa privatización del espectro radioeléctrico [Rifkin, 2000: 292], lo cual supondría la total mercantilización del mismo, en donde todos los operadores pueden comprar y vender libremente las frecuencias disponibles. “El Congreso estadounidense ya está recabando información sobre esta propuesta. Algunos observadores cercanos creen que la conversión del espacio radioeléctrico en un bien inmueble electrónico privado es sólo cuestión de tiempo. Cuando esto ocurra, otros países seguirán el ejemplo norteamericano, y puede que algún día la totalidad del espacio mundial acabe en manos privadas. La probable conversión del espacio radioeléctrico de patrimonio público –administrado por el gobierno en representación de su ciudadanía–, en un dominio electrónico privado –controlado por los gigantes mundiales de las comunicaciones– altera radicalmente la relación entre la gente y las empresas. Al perder la propiedad del espectro, el acceso de los ciudadanos a los medios que les sirven para comunicarse queda a merced de un puñado de multinacionales” [*ibidem*: 294]. El peligro que esto significaría para el servicio universal sería patente, aun cuando la telefonía básica se sustenta en redes de cable, fibra óptica y par de cobre y el de internet también. No hay que olvidar, además, que queda el satélite.

⁸⁵Como bien nos apuntan Calvo y Blanco-Morales [2000: 154], aunque desregulación y privatización no sean sinónimos, son conceptos íntimamente relacionados entre sí y, con frecuencia, “la desregulación en muchos sectores económicos va acompañada de una privatización”. En cualquier caso, ambos procesos van de la mano, ya que una política de privatizaciones sin duda “debe evaluarse en conjunción con las políticas relativas a la competencia y la regulación”, sobre todo si se trata de sectores con poder de monopolio, como el de telecomunicaciones [Guarnido, Jaén y Amate, 2006: 7].

los gastos en investigación y desarrollo (ID) que implica la generación y aplicación de nuevas tecnologías (que en este sector son elementales);⁸⁶ la creciente complejidad y diversidad de servicios que las nuevas tecnologías precisamente han introducido y a las cuales tampoco pueden hacer frente los monopolios, puesto que no pueden “realizar las opciones tecnológicas, de servicios y medios de transmisión, sin retrasar la introducción de nuevas tecnologías” [Montero y Souto, 1999: 392].

Por todo lo anterior, la privatización de empresas del sector devino en un proceso no sólo apoyado y fomentado por los organismos e instituciones supranacionales (Unión Europea,⁸⁷ Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Mundial [BM], etcétera), sino de urgencia y necesidad vitales.

En telecomunicaciones, la privatización igualmente terminó siendo “el desenlace natural de una política racionalizadora” [Buesa, 1998: 265], pero también el resultado de todos los puntos anotados más arriba, en el que su carácter de servicios estratégicos y de alto efecto económico⁸⁸ no debe pasar inadvertido.

Es importante señalar que las privatizaciones no tienen solamente un razonamiento económico. Incluso hay algunos que sostienen que su contribución a la mejora de la eficiencia económica es nula, como puede leerse a continuación:

La privatización no resuelve, por sí misma, un requisito crucial para mejorar la eficiencia de la economía: la introducción de la competencia en los mercados⁸⁹ [...] La simple transformación de un monopolio público en

⁸⁶ Aquí, insistimos una vez más, nos encontramos frente a una aparente contradicción, que si se analiza bien no lo es tanto. Se refiere al hecho de que las inversiones cuantiosas que requieren empresas del sector fueron, en su momento, el argumento precisamente para constituir las en monopolios [Laffont y Tirole, 2000], y al privatizarlas se sostiene al mismo tiempo que son las cuantiosas inversiones las que el Estado no puede sustentar y que por ello debe hacerse cargo la iniciativa privada.

⁸⁷ Abordando el ámbito europeo tenemos que la política liberalizadora de la UE se ha convertido en una política comunitaria que tuvo su primer impulso con la publicación del bien conocido “Libro Verde sobre Telecomunicaciones de 1987” por la Comisión.

⁸⁸ “En relación con el fomento del crecimiento económico, resulta claro que, independientemente de la contribución directa de las telecomunicaciones a la generación del PIB este sector es clave para la productividad del conjunto del sistema productivo” [Petitbó, 1996: 96].

⁸⁹ Por esta razón la liberalización de las telecomunicaciones, al igual que en los demás sectores, tuvo que incluir una política de competencia.

otro privado no altera la esencia del problema desde el punto de vista de la eficiencia asignativa: un monopolio es un monopolio, sea público o privado, y tenderá a comportarse como tal [Bel i Queralt, 1996: 21-22].

Aparece aquí el componente político del proceso. El trasfondo que muchas de las privatizaciones han tenido, y en el sector de las telecomunicaciones lejos de ser la excepción se convierte en el sello de muchos de los casos, es también de carácter político.⁹⁰

En el caso de las comunicaciones por satélite y por cable, ambos sectores se han liberalizado en España, lo cual no significa una privatización en sentido estricto, pero que mencionamos ahora ya que hablamos de los distintos servicios de telecomunicaciones. En el primer caso, porque se determinó que los servicios de telecomunicaciones por satélite no se considerarán como bienes públicos y únicamente se requerirá para su prestación una autorización administrativa. En el segundo caso, debido a las concesiones, lo cual significa que las redes de cable quedan listas para operar legalmente en un “mercado desregulado, libre y abierto a la competencia” [Cremades y García Pelayo, 1996: 39], aunque la Ley de Telecomunicaciones por Cable de 1995 se inclinó “por un marco de competencia restringida, en base a las variables de territorio y número de empresas” [García y Ventura, 2003: 64].

En México, tanto la comunicación por satélite como la telefonía se privatizaron en la década de los noventa. La empresa de satélites *Satmex* cuenta aún con un porcentaje de acciones gubernamentales. Explicaremos los detalles en el capítulo correspondiente.

En cuanto a las experiencias internacionales, cabe mencionar que en la mayoría de los países que han iniciado y culminado sus procesos de liberalización de las telecomunicaciones se procedió siempre primero con la privatización de las empresas de telefonía, luego las de otros servicios, como los satélites, y la apertura a otros competidores. Sólo que se ha tratado de casos en los que las empresas se han privatizado en un ciento por ciento o, por el contrario, que guardan participaciones del Estado y siguen siendo de titularidad estatal. Ejemplos sobran en todos

⁹⁰En otro trabajo hemos abordado un poco más a fondo los casos de las privatizaciones de Telefónica y Retevisión; véase Arellano [2003: 31].

los casos, aunque debe decirse que en todos los modelos se entendía que el monopolio era necesario⁹¹ para alcanzar el servicio universal.

Ahora bien, en cuanto al caso específico de España, haremos una breve revisión de lo que ha supuesto el proceso de privatización,⁹² ya que la cuestión referida directamente con las políticas se verá en el siguiente capítulo. Las privatizaciones en España tienen lugar a partir del mes de junio de 1996, cuando fueron aprobadas las bases del Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado. En el mismo se argumentaban cuatro razones básicas para que el Estado dejara de ser el principal impulsor de la actividad empresarial con las empresas públicas: desarrollo tecnológico, globalización, normativa europea de competencia y sector privado español fuerte.

A partir de eso se estipulan en el programa las características del entorno que hace posible la privatización, así como una serie de condiciones y requerimientos, casi todos los cuales se corresponden con los de otros países. Lo que destaca son las características que debe tener este proceso, es decir, “la necesidad de publicidad y transparencia y libre concurrencia en las operaciones de privatización” (Fernández Díaz, 1999: 409), todo lo cual permite reducir las posibilidades de corrupción. Pero más importante aún:

[...] la mayor transparencia contribuye también a alcanzar otros objetivos: al exponer el proceso a una mayor publicidad, se facilita la detección oportuna de eventuales errores y permite determinar si los objetivos establecidos por el gobierno [...] se cumplen de forma razonable.

Así como las privatizaciones tienen un perfil político, en el mismo se integra un perfil ideológico, desde cuyo punto de vista estos procesos forman parte de “un cambio en la filosofía de los fines y tareas del

⁹¹“La implantación de los monopolios gestores respondió a tres modelos distintos: [...] el conocido como PTT [...] y en él las telecomunicaciones se consideran un servicio de titularidad estatal [...] El segundo modelo, seguido en Estados Unidos [...] La regulación del sector es competencia de las administraciones estatal y federal, mientras que la explotación de redes y servicios corresponde a la iniciativa privada [...] El modelo español resulta peculiar: considera las telecomunicaciones como un servicio de titularidad estatal, cuya explotación se encomienda a la iniciativa privada en régimen de concesión, con un control público fuerte” [De la Cruz, 1996: 59-60].

⁹²Las privatizaciones en Francia, Alemania, Italia, Estados Unidos, México y Canadá se abordarán en el capítulo correspondiente, y el caso español se explicará mejor en el segundo.

Estado" [*loc. cit.*]. El mismo autor opina que esto brinda una oportunidad democrática, debido a que el poder económico estatal se traslada a uno de los sectores sociales. La cuestión que nosotros nos preguntamos es hasta dónde puede ser esto cierto, ya que no se toma en cuenta que las empresas no siempre tienen inclinación a derivar esos provechos al resto de la sociedad.

Significado, importancia y origen de las políticas de telecomunicaciones

Antes de hablar del origen de las políticas de telecomunicaciones, nos ocuparemos de su importancia y significado, lo cual al mismo tiempo nos servirá como sustento y como justificación de los objetivos de este libro.

La importancia central que tienen las políticas de telecomunicaciones es que son las delineadoras, gestoras y promotoras de uno de los sectores que más han evolucionado en los últimos años. Su principal valor procede del sector al que se refieren. La segunda razón es simplemente que existen. El hecho de que hasta hace algunos años no hubiese políticas específicas del sector en varios países, sino que se circunscribieran a las de otros ámbitos, es tan sólo otra de sus características trascendentales.

Como un tercer aspecto aparece el hecho de que las políticas de telecomunicaciones permiten coordinar en su seno las acciones de distintas instituciones, ya que en torno a ellas pueden aglutinarse funciones. Esto es particularmente válido para la UE —ya que las instituciones europeas competentes tienen que coordinar sus acciones y decisiones y a la vez con las de los estados miembros—, pero no es menos importante para los países de otras zonas.

Otro elemento de su importancia radica que la de telecomunicaciones se distingue de otras políticas, pero se relaciona con ellas de manera eficiente. Sobre todo se relaciona con aquellas que también tienen gran importancia, como es el caso de las políticas de competencia (que a su vez son un factor integrante de las mismas), las políticas para la sociedad de la información, las políticas del audiovisual, las políticas educativas, las políticas culturales, etcétera.

Ahora bien, en cuanto al origen de las políticas de telecomunicaciones, daremos un marco general que se aplique a todos los países y luego, cuando abordemos los casos específicos, añadiremos detalles propios de cada uno.

Las políticas de telecomunicaciones tienen su origen más destacado en las gestiones y decisiones de instancias internacionales como la Unión Telegráfica Internacional (UTI), que fue creada por la Convención de París en 1865, y la URT, instituida por la 2a. Conferencia de Berlín del año 1906. Claramente en aquel momento se dictaban acciones concretas e individuales que no se constituían en partes de una política de telecomunicaciones, porque entonces ésta no existía como tal.

Más tarde estas dos entidades se unieron para formar la conocida UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones o ITU por sus siglas en inglés: International Telecommunications Union) que fue la primera en utilizar el término “telecomunicaciones” y que creó un importante Convenio Internacional de Telecomunicaciones y cuatro reglamentos que han sido centrales para la formación de las políticas de cada país: el Reglamento Telegráfico, el Reglamento Telefónico y dos reglamentos de Radiocomunicaciones [Pérez- Bustamante, 2000: 17].

En la década de los setenta comienzan a darse los primeros pasos en las distintas latitudes en cuanto al delineamiento de las políticas de telecomunicaciones tanto en Europa como en Norteamérica. En el caso de la UE se conforman los organismos como la CEPT, el European Radiocommunication Committee (ERC) y el European Committee for Regulatory Telecommunications (ECTRA), que veremos más adelante. Y en Norteamérica organismos como la FCC empiezan a tener un papel más activo ante el llamado Nuevo Orden Mundial de la Comunicación (NOMIC),⁹³ muy en boga a partir de esa década.

En esos años también iniciaron algunas discusiones y movimientos en instituciones como la UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization u Organización de las Naciones Unidas

⁹³El concepto de NOMIC “vinculó a la información al debate sobre la distribución mundial de recursos económicos, haciendo un llamado en lo relacionado con los recursos de información y comunicación por las mismas razones (disparidad cualitativa y cuantitativa). Las críticas se dieron desde tres ámbitos: flujo unidireccional de la información, contenidos de la información y control de la información” [Márquez, 2003: 1-2].

para la Educación, la Ciencia y la Cultura en torno al papel de la comunicación en el mundo y en la educación.

A partir de los años ochenta comienza un periodo de desregulación y de privatización de los medios de comunicación y las telecomunicaciones, aunque a ritmo dispar y desigual en los distintos países. Según Mattelart [2003: 1], “a partir de ese momento, se podría hablar también de una desregulación de todo el sistema, es decir, tanto de los contenidos como de las maneras de verlos”.

En los años noventa surgió una nueva realidad: empiezan en distintos momentos y latitudes las políticas liberalizadoras en sentido estricto, empiezan a consolidarse como las conocemos en la actualidad. En cada caso específico veremos cómo se originaron.

A continuación mencionaremos algunas de las instituciones internacionales de políticas de telecomunicaciones que están vigentes y que se han encargado de desarrollar los principios planteados en los orígenes mencionados.

Instituciones internacionales de políticas de telecomunicaciones

Un punto muy importante que hay que desarrollar antes de pasar a las realidades concretas de los distintos países seleccionados para este trabajo es el caso de las instituciones y organismos internacionales que colaboran en la gestión de las telecomunicaciones y en la emisión y proyección de políticas al respecto.

Antes de mencionar algunas de ellas, diremos que las autoridades gubernamentales han desempeñado un papel importantísimo en el desarrollo del sector de las telecomunicaciones y sus servicios asociados, así como en el terreno de las TIC. Este papel, aunque evidentemente distinto al de las empresas y el capital privado, es de suma importancia, toda vez que se constituye en el agente regulador por excelencia, que tiene que controlar (no en el sentido de control negativo sino de regulación) las actividades del agente productivo o económico, esto es, los operadores y las empresas del sector.

El proceso de liberalización de las telecomunicaciones, del que hemos hablado en otro apartado, es un claro ejemplo del papel de las autoridades y organismos públicos. Sin su participación en todos aquellos lugares del mundo en donde se ha llevado a cabo la liberalización o los procesos de privatización, no se habría llegado a buen puerto. Los intereses de las empresas, la falta de gestión y la desorganización hubiesen sumido en el desconcierto dichos procedimientos.

En opinión de Gaspar Ariño [2003: 14] las autoridades y organismos públicos han logrado varias cosas, entre las que se encuentran la instauración de la competencia en el sector telecomunicaciones. Sin embargo, también han tenido disfunciones (y aunque se refiere básicamente al caso español, la sentencia es aplicable para todos los demás, que también han presentado fallos en dicha gestión) como consecuencia de aquellas decisiones “a veces ambiguas y contradictorias con [respecto a] la tendencia natural del mercado”. Un ejemplo de esto es el siguiente:

Como los demás agentes protagonistas del *boom* de los años noventa, las autoridades públicas han compartido también expectativas infundadas sobre el crecimiento potencial de las telecomunicaciones y han fomentado una política de regulación excesivamente optimista, a veces imprudente,⁹⁴ basada en la idea de que los incumbentes –antiguos monopolios– eran unas organizaciones capaces de aguantarlo todo (de reducir drásticamente sus precios, de continuar con sus inversiones masivas en todos los

⁹⁴El propio Ariño [2003: 4] menciona las cuatro principales causas por las que los gobiernos y empresas fueron excesivamente optimistas a la hora de prefigurar el futuro de las telecomunicaciones en los distintos países. Una de ellas son las predicciones infundadas sobre el crecimiento de la demanda de telecomunicaciones a corto plazo, lo cual ha traído como consecuencia inversiones en equipos y servicios de modo desmesurado, como una tremenda oferta a la que su contraparte no se correspondió. La segunda fueron las predicciones excesivas sobre la capacidad y voluntad de los consumidores de aumentar su gasto total de comunicaciones y de asimilar nuevos servicios. En este caso, parecido al anterior, se supuso sin esperar a comprobarlo que los consumidores serían más receptivos económicamente y en cuanto al uso de la tecnología y los servicios que le acompañaban. Y no fue tanto así. En tercer lugar, están las percepciones simplistas del poder de la competencia. Es decir, se ha conferido a la competencia un papel de garante y consolidador en el proceso de apertura y liberalización de las telecomunicaciones, sin contar con los “fallos de mercado” de los que hemos hablado antes y que invariablemente tienen que ocurrir. Finalmente, menciona que se ha supuesto que la sociedad de la información tendrá un desarrollo mucho más rápido y elevado del que en realidad ha tenido. Esto hizo que las empresas y los gobiernos apostaran a las ventajas de la misma de un modo inusitado.

segmentos de negocio, de proteger a los nuevos entrantes y asumir el coste del servicio universal) [*ibidem*: 9].

Aquí cabe hacer un pequeño paréntesis para mencionar una categoría más de la teoría económica que explica lo anterior. Así como en su momento hablamos de los fallos del mercado, por lo cuales las administraciones tienen que intervenir en la economía, también se encuentran los fallos del Estado o fallos en la intervención.

Un primer escenario en el que pueden producirse los fallos es en aquellos momentos en los que la intervención se realiza ante la mera presencia de un fallo de mercado. Los especialistas aseguran que esta no es razón suficiente para intervenir [Fernández Cornejo, 1999: 86], con lo cual, en este caso, se produce un fallo en la intervención.

El segundo escenario es aquel donde la intervención no es eficiente y no consigue su objetivo o, peor aún, propicia una situación más inadecuada. Esto sucede en aquellas ocasiones en que el objetivo interventor no se tiene completamente claro y no se toma en cuenta que solamente el diseño de las políticas públicas conlleva costes que deben considerarse, además de los que puede generar la intervención por sí misma si se presenta “en forma de ineficiencias distintas de las puramente asignativas” [*loc. cit.*].

En tercer lugar, hay algunos países en donde el problema de la corrupción es bastante serio. De tal manera, que una de las principales variables para concluir que un proceso de liberalización, privatización y/o desregulación en telecomunicaciones ha sido exitoso es la de si cada gobierno “cuenta con una administración eficaz y, sobre todo, no corrupta”, ya que la corrupción “afecta el corazón del funcionamiento de la economía de mercado”⁹⁵ [Fernández Ordóñez, 2000: 125].

Ahora bien, la cuestión no es sencilla. Los organismos y autoridades públicas tienen que resolver innumerables problemas en la gestión

⁹⁵Fernández Ordóñez [2000:62] nos dice que “lo verdaderamente grave de la corrupción, desde el punto de vista económico, es que, puesto que gracias a la corrupción el empresario puede ganar dinero con relativa facilidad, dejar de dedicarse a su tarea esencial, la de reducir costes y atender a los consumidores, para dedicarse a obtener beneficios económicos a través de sus tratos con políticos o funcionarios. Por ello, una administración no corrupta es un elemento esencial que garantiza que la clase empresarial se dedique a las tareas que le son propias y que asimismo garantiza la no interferencia de la administración en las decisiones empresariales”.

de las telecomunicaciones y el delineamiento de sus políticas. Debido a que las aplicaciones, usos, redes, servicios y tecnologías en general van aumentando y reproduciéndose rápidamente, la gestión se hace complicada y, en muchos casos, las acciones de las autoridades se quedan cortas frente a la avalancha de avances tecnológicos.

Por ejemplo, Rodríguez Casal [2004: 79] nos explica algunos de los problemas que se presentan en cuanto a la gestión del espectro radioeléctrico, que es aquel por donde circulan las señales de radio, televisión y telecomunicaciones, que forman parte del patrimonio nacional y, por consecuencia, tiene que ser gestionado por el Estado por medio de las autoridades facultadas para ello.

Entre los problemas más comunes en dicha gestión podemos enumerar: la interferencia en las fronteras entre países (cuestión que compete tanto a las autoridades nacionales de un país como a los organismos internacionales, como la UIT), las también interferencias derivadas de la convivencia de distintas bandas de frecuencia en el mismo espectro, la obsolescencia de algunos servicios que no obstante siguen ocupando el espacio del espectro, la utilización ineficiente del espectro en aquellos casos en que se otorgan licencias de explotación que no se usan de manera correcta o no cumplen con los objetivos previstos, la igualmente ineficiente utilización del espectro por parte de los propios gobiernos, que en muchos países se reservan un espacio considerable del mismo.

Ariño [2003: 3-4] por su parte nos explica otros problemas a los que los estados y las organizaciones internacionales que regulan el sector se han enfrentado en los últimos años. Se trata de tres elementos que han hecho que el sector telecomunicaciones se encuentre en constante evolución y se transforme significativamente. Los tres aspectos son innovaciones tecnológicas, cambio del marco regulatorio y cambio de la estructura y modelo de negocio en telecomunicaciones que, aunados, han producido distintos grados de descontrol e incertidumbre en las empresas y en los gobiernos.

Una vez explicado esto, describiremos brevemente cuáles son los organismos y autoridades públicas de gestión de las telecomunicaciones en escala mundial, ya que las particulares de cada país y las europeas, las abordaremos en capítulos subsecuentes.

La primera y más importante organización para el sector es la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT o ITU por sus siglas en inglés), que forma parte de la ONU.

Esta institución se crea como tal en 1932 en Madrid (Conferencia de Plenipotenciarios)⁹⁶ y tiene incidencia en todas las formas de comunicación por cable, radio, sistemas ópticos y otros sistemas electromagnéticos. La UIT se encarga de pronunciar toda la reglamentación internacional en la materia fija las posiciones orbitales que ocupan los satélites de cada país, entre otras cosas.

La UIT estaba formada en 2008 por 191 países miembros, pero además en ella hay colaboración del sector empresarial, operadores de servicios asociados, organizaciones científicas, fabricantes de equipos y otras empresas de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y medios de difusión. De estos sectores, suma 700 miembros.

Una de sus principales actividades habituales es la organización y celebración de las World RadioCommunication Conferences (WRCC) o Conferencias Mundiales de Telecomunicaciones en los que se elaboran informes y proyectos para la gestión de las mismas en el mundo. También mantiene el Registro Internacional de Frecuencias (MIFR, por sus siglas en inglés: Master International Frequency Register).

La UIT está formada por cuatro secciones principales: la del Sector de Radiocomunicaciones (UIT-R),⁹⁷ la del Sector de Normalización (UIT-T),⁹⁸ la del Sector de Desarrollo (UIT-D)⁹⁹ y la del Sector UIT Telecom, que “reúne a grandes nombres de todo el sector de las TIC, así como a ministros, reguladores y muchos otros”.¹⁰⁰

También es la UIT la que convocó a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en sus dos etapas, lo que hace que, esta sea

⁹⁶También llamada Asamblea Plenipotenciaria con representación de todos los países miembros.

⁹⁷El Sector de Radiocomunicaciones se ocupa principalmente del espectro y la asignación de frecuencias, así como de la órbita de los satélites. Es además el organizador de las WRCC.

⁹⁸El Sector de Normalización, como su nombre indica, se ocupa de la emisión de normas y de los temas de tarificación.

⁹⁹El Sector de Desarrollo se encarga de las infraestructuras mediante ayudas, informes y cooperación en ese aspecto.

¹⁰⁰Página oficial de la Unión Internacional de Telecomunicaciones o ITU (por sus siglas en inglés). Consultada el 10 de noviembre de 2008, disponible en: <http://www.itu.int/net/home/index-es.aspx>

indiscutiblemente relevante, además de sus labores de gestión y orientación de políticas en el sector.

Por regiones, hay además una serie de instituciones u organismos que colaboran estrechamente con la UIT y que al no ser autoridades nacionales también nos compete describir aquí. Entre ellos están: la Inter-American Telecommunication Commission (CITEL), la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (Comtelca), la Organización Mundial de Comercio (WTO por sus siglas en inglés: World Trade Organization), el Acuerdo General sobre Aranceles y comercio (GATT por sus siglas en inglés: General Agreement on Tariffs and Trade).

Para Europa está la European Telecommunications Public Network Operators Association (ETNO), la CEPT, la European Telecommunications Office (ETO), que describiremos en el siguiente capítulo.

EL SERVICIO Y EL ACCESO UNIVERSAL

El concepto de servicio universal

En primer lugar, hay que decir que la concepción de servicio universal primaria puede resumirse en la necesidad de cobertura del servicio telefónico básico a todos los ciudadanos. Según Díaz de Rábago [1999: 285] su máximo exponente son las “coberturas marginales”¹⁰¹ (que define como llevar las líneas de teléfono hasta la más remota población), y dicho componente conceptual ha tenido una evolución creciente en todos los países industrializados o del llamado mundo desarrollado.

De ahí precisamente que en dichos países, donde la competencia y la preeminencia empresarial son tan dominantes, sea en los que más énfasis se debe poner en preservar o garantizar, incluso por anticipado, el derecho de acceso ciudadano a unos servicios básicos para la recep-

¹⁰¹Esto se caracteriza principalmente por el hecho de que aquellas zonas en que no hay muchas posibilidades de acceso para crear redes e instalar infraestructuras de telecomunicaciones por lo regular tampoco son rentables para los operadores. De ahí la necesidad de contar con financiamiento para sostener tales programas de cobertura (*vid. supra e infra*). De esta forma, invertir millones de dólares en planes de cobertura para llevar líneas de teléfono a poblaciones alejadas, a veces sin un núcleo de población estable, no es beneficioso para los índices de rentabilidad de una empresa [Díaz de Rábago, 1999: 285].

ción de información y para la comunicación interpersonal [Roe, 1996: 215]. Es significativo todo esto, ya que estos dos elementos integrados supondrían la conformación de uno de los derechos más básicos: el derecho a comunicarse [Sánchez Rodríguez, 2002: 154 y Corredoira, 2006]. Desde nuestro punto de vista, esta argumentación práctica y filosófica da sustento al plano legal, ya que este derecho es indispensable para una convivencia adecuada en sociedad y es un elemento original del derecho a la libertad de expresión.

En referencia a ese derecho a comunicarse, como lúcidamente nos expone Fernández-Shaw [1999: 72-76]:

[...] las infraestructuras electrónicas forman parte del *derecho de la comunicación* y son portadoras de contenidos o programas realizados por el ser humano en razón de su connatural *derecho a la comunicación*, normativas jurídicas que amparan una sucesión de situaciones distintas que es urgente distinguir por los poderes públicos internacionales, que se ven abocados a tomar decisiones de aspecto vario, consecuencia del triple entramado técnico-empresarial-jurídico que se está dibujando. El *derecho de la comunicación* es el *ius communicationis*, que es el que en realidad afecta a la soberanía nacional [...] [Por su parte] en el caso del animal racional esta relación adquiere su máximo perfil. Si la visión aristotélica del animal político se completó con la de animal social, en la actualidad parece cobrar mayor relevancia la del ser que se comunica o *ser comunicativo* [...] [Fue] en la Unión Europea de Radiodifusión... que, luego hizo fortuna, comenzándose a hablar de *right to communicate*, *das Recht zu Kommunizieren*, *derecho a comunicarse*, que en español toma particular relieve por la partícula *se*, reflexiva, que se añade [la cursivas son del autor].

Derivado de lo anterior, se deduce que la interpretación que puede hacerse del servicio universal va en varios sentidos, desde la concepción político-filosófica, hasta la económica y la jurídica. La primera razón tiene como resultado que se tenga que preservar el acceso ciudadano a las redes para ejercer su derecho consustancial.

La razón económica, por otra parte, se resume del modo siguiente: el servicio universal permite una externalidad económica en las telecomunicaciones, ya que el valor agregado de éstas a la economía en general

es absolutamente más grande que la suma de lo que los individuos pagarían por sí mismos en el mercado [Sánchez Rodríguez, 2002: 154].

Finalmente, la razón jurídica que se deriva de cada uno de los factores anteriores se traduce en la serie de imposiciones de prestación o cargas de derecho público a los operadores que, mediante la forma de una decisión política, procura “la prestación continua y general del servicio” [*ibidem*: 155]. Todo ello supone la formación de un auténtico derecho del sujeto que defienden los tribunales y las autoridades correspondientes.

También Sánchez Rodríguez explica que dicha decisión política habrá de tomar en cuenta, por lo menos, tres factores sumamente trascendentes, a saber: aspecto geográfico (territorio),¹⁰² aspecto personal (beneficiarios),¹⁰³ aspecto de accesibilidad (precios) y aspecto de servicio (calidad).

Regresando al tema de la evolución del concepto de servicio universal, la misma no se refiere solamente a la cuestión de los costes que exige el servicio, sino a que dicho concepto ha variado en virtud de la inclusión de nuevas tecnologías en telecomunicaciones y, sobre todo, de internet. También, la transformación se refiere a que los organismos o entidades reguladoras van adquiriendo gradualmente un nuevo papel a raíz, sobre todo, de la introducción de la competencia y la liberalización en el sector, como hemos visto.

De este modo, Corredoira [2001a: 18] nos explica que ya no sólo debe considerarse servicio universal el hecho de llevar el teléfono a aquellas zonas consideradas no rentables, sino “que algunos servicios –como el acceso a internet– sean más baratos, por debajo del coste”. Es decir, se amplía paulatinamente el contenido del servicio universal como veremos en su momento con el caso de España y la UE. La autora resalta la importancia de contar con políticas “que fomenten la no-dis-

¹⁰²La referencia al respecto se encuentra en el RSU que define “el *componente geográfico* atendiendo a las demarcaciones que un operador eficiente no cubriría, dependiendo de la densidad o dispersión de la población, y su carácter rural o insular” [Sánchez Rodríguez, 2002: 155] (cursivas del autor).

¹⁰³También el RSU se ocupa del *componente social* “atendiendo a los clientes a los que un operador eficiente, atendiendo a razones exclusivamente comerciales, no prestaría el servicio, por tener tarifas especial o por tener barreras de acceso, fundamentalmente discapacitados o pensionistas y jubilados con rentas familiares menores al Salario Mínimo Profesional” [*loc. cit.*].

criminación práctica mediante el derecho de inclusión en las TIC” lo cual a su vez puede encontrar su concreción mediante el “fomento del acceso” [Corredoira, 2006: 72].

La evolución y el desarrollo (positivo, por cierto) del concepto de servicio universal no debe separarse de su fundamento esencial e inherente, aun cuando dicha transformación proponga redimensionarlo. Estamos hablando de la noción de *publicatio* de los servicios de telecomunicaciones. Cuando tratamos de la privatización, aludimos en cierta medida al carácter de bienes públicos que tienen las telecomunicaciones. Y este es el fundamento *sine qua non* en que debe entenderse la concepción de servicio universal:

Aquello que en el régimen jurídico anterior hacía configurar a los servicios de telecomunicaciones como servicios públicos, la *publicatio* de los servicios de telecomunicaciones, sigue vigente en su finalidad última, siendo las obligaciones de servicio público en el actual régimen jurídico las que van específicamente destinadas a dar debida satisfacción a la finalidad de dicha *publicatio*, al cumplimiento del interés general y de la cohesión económica, social y territorial [Avello, 2002: 25].

Ahora bien, al tocar el aspecto de la *publicatio* decíamos que éste se corresponde con la cualidad de las telecomunicaciones de servicios públicos, en donde se reitera que han sido originalmente monopolios naturales dominados por una “estructura unitaria”: unidad de red, unidad de gestión y unidad de régimen jurídico [Merino Merchán, 1999: 340, y Ordóñez de Haro, 2002: 16-17]. La unidad de red se sustentaba en las compañías telefónicas monopolistas, la unidad de gestión en el gobierno, y la unidad jurídica en los términos del contrato de concesión¹⁰⁴ a dichos operadores.

Esta estructura unitaria sugiere un modelo administrativista en el que prevalece aquella noción de servicio público con tarifas fijadas por la administración y en el que la única operadora establecía los contratos con los usuarios, que eran indiscutibles, ya que no había más opciones. La situación era que “la estrategia de los países europeos en el

¹⁰⁴El cual, según nos cuenta Merino Merchán [1999: 340], fue exaltado por una parte de la doctrina e incluso la jurisprudencia como una especie de *lex specialis* que no era vulnerable a los actos administrativos ni se podía derogar por ninguna otra disposición.

sector de las telecomunicaciones se encontraba tutelada bajo la influencia del modelo tradicional de empresa pública, que obedecía a razones de orden político y gubernamental” [Rojo Villada, 2006: 100-101].

Por influencia de la normativa comunitaria e internacional se fue desarrollando un cambio en la política española que condujo a un nuevo marco conceptual: el de servicios de interés general. Así, las telecomunicaciones regidas por la LGT, por ejemplo, se circunscriben al nuevo derecho de las telecomunicaciones, en donde, evidentemente, resalta la libertad de concurrencia entre operadores, una competencia entre servicios y redes¹⁰⁵ y, sobre todo, y esto hay que destacarlo, la significación de que el servicio universal es el sucesor del servicio público tradicional.

Resumiendo, se pasa de un sistema más bien cerrado de titularidad estatal (que considera a las telecomunicaciones en conjunto como servicios públicos), a un sistema abierto en régimen de competencia (que determina a las telecomunicaciones como servicios de interés general).¹⁰⁶ En este sentido, los servicios de interés general se definirían como un servicio “esencial a las gentes” [López de Castro y Ariño, 2001: 12], pero siempre en un entorno de libertad empresarial y de concurrencia.

En consecuencia, la principal mutación consiste principalmente en una auténtica *despublicatio*, ya que las actividades del nuevo servicio público ya no son de titularidad estatal sino privada, pero siguen siendo responsabilidad de la administración, en virtud de que las prestaciones de dichos servicios deben llegar a los ciudadanos en una cierta medida con la forma del servicio universal y hay casos en los que se puede requerir financiamiento.

¹⁰⁵Ya mencionamos en su oportunidad la separación de actividades en un sector que distingue entre aquellas que son competitivas y las que no lo son.

¹⁰⁶“La diferencia no es baladí, ya que un servicio público prestado en gestión indirecta por un operador privado viene regulado por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con la consiguiente carga de importantes obligaciones para el operador y exhaustivos controles para la Administración, si bien compensadas por algunos derechos de gran trascendencia (por ejemplo, ser beneficiario de una expropiación forzosa), mientras que si un servicio es de interés general, se desmarca de la aplicación íntegra de la citada Ley, y el volumen de cargas y obligaciones será cuantitativa y cualitativamente inferior” [Avello, 2002: 18]. Los principios de la Ley de Contratos son garantizar la igualdad, no discriminación, continuidad, adaptabilidad, disponibilidad y transparencia [Sánchez Rodríguez, 2002: 153].

Explicaremos un poco lo que este tipo de servicios significa desde la teoría económica. En el modelo neoclásico, en principio, la tecnología se considera un factor exógeno; pero en la teoría económica contemporánea, la misma se convierte en un factor endógeno. Así que para los economistas modernos servicios como el de las telecomunicaciones, que se sustentan plenamente en la tecnología, son vistos como “fuente de economías externas” [Banegas Núñez, 2002: 76], pero también –y aquí cumplen una serie de funciones trascendentes– como “abaratadoras de costes de transacción, difusoras de la información y fomentadoras de nuevos servicios”, además de inductoras del crecimiento económico, sobre todo en Occidente [Banegas Núñez, 2006: 32-33].

En suma, las telecomunicaciones son una actividad que proporciona muchos beneficios para la producción en otros sectores, convirtiéndose con ello en un negocio no sólo rentable, al prestarse como servicio a los consumidores particulares, sino que genera importantes externalidades a los usuarios empresariales. De ese beneficio se desprende, en nuestra opinión, que existan aún más razones para defender la parte que corresponde a su carácter público.

A esto debemos agregar que las telecomunicaciones poseen una cualidad adicional, y es que cuando un nuevo usuario recurre a los servicios que ofrece o se conecta a ellos, el coste de su entrada es mucho menor que el beneficio que puede suponer para el resto de los usuarios conectados.

Un antecedente del servicio universal para el caso español que es preciso mencionar (ya que en muchos países ha prevalecido la misma situación) es el del Servicio Telefónico Básico (STB), que es aquel que se exigía con el modelo de servicio público de titularidad estatal. Fue declarado de gestión indirecta mediante Real Decreto de 15 de noviembre de 1991. El citado contrato con Telefónica¹⁰⁷ ofrece la primera definición de STB, que puede resumirse en la posibilidad de que todo usuario pudiese acceder a la red pública conmutada mediante un equipo de conexión para la transmisión de voz en tiempo real.

El concepto de STB se refería a la telefonía, incluyendo también la móvil que estuviese conectada a la aludida red. Mediante un nuevo

¹⁰⁷Mediante Resolución de 14 de enero de 1992.

Real Decreto, el 1674/1994, de 22 de julio, se redefine el concepto de la siguiente forma: se incluyen los equipos terminales de telefonía vocal situados en el dominio público, esto es, las cabinas telefónicas. Finalmente, este Real Decreto fue modificado por uno más, el 769, 1997, de 30 de mayo, por medio del cual queda establecido que el servicio se prestará a partir de ese instante en régimen de competencia y no de monopolio y con la entrada de un segundo operador: Retevisión. Digamos que este es el momento de la liberalización del STB (precedente directo del servicio universal) en concreto. Dicho Real Decreto obliga a ambos operadores a establecer un número suficiente de cabinas telefónicas en sitios públicos.

Por su parte, la Unión Europea ha emitido suficiente conceptualización sobre el tema del servicio universal y debemos aclarar que la Unión distingue entre los servicios de interés general,¹⁰⁸ los servicios de interés económico general,¹⁰⁹ los servicios sociales de interés general,¹¹⁰ las obligaciones de servicio público¹¹¹ y el servicio universal propiamente dicho.

Hay quienes opinan que la UE está asumiendo un nuevo sistema conceptual o terminológico que intenta evitar la utilización del vocablo servicio público, así, simplemente, inclinándose a favor de los términos que hemos mencionado. De hecho, un poco más allá:

¹⁰⁸En la Comunidad el servicio de interés general es definido como aquel que integra “las actividades de servicio, comerciales o no, consideradas de interés general por las autoridades públicas y sujetas por ello a obligaciones específicas de servicio público” [Díaz Abad, “La liberalización de los servicios. Condicionamientos comunitarios”, 1999: 154, y Glosario de la Unión Europea, 2008]. Integran servicios no económicos (como el sistema de escolaridad, la protección social), los servicios básicos del Estado y los servicios de interés económico general.

¹⁰⁹Estas son más bien actividades del ámbito comercial que, sin embargo, cumplen algunas funciones de interés general, lo cual las hace sujetos de obligaciones de servicio público por parte de los estados miembros, de acuerdo con el artículo 86 (antiguo 90) del Tratado CE. La propia Unión menciona las redes de transporte, la energía y la comunicación [Glosario de la Unión Europea, 2008].

¹¹⁰Son reconocidos en la Unión a partir de 2006 con la Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, “Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea” [COM (2006) 177 final]. Dichos servicios están esencialmente caracterizados por la solidaridad, el voluntariado, los derechos humanos y las actividades sin ánimo de lucro.

¹¹¹Aquí ya se trata de “obligaciones específicas impuestas por la autoridad pública al organismo de producción de un servicio con el fin de favorecer o permitir la realización de la misión de interés general, y que deben desempeñarse a escala nacional o regional” [Díaz Abad, 1999: 154 y Glosario de la Unión Europea, 2008].

El escaso interés que, desde un principio, mostró el ordenamiento jurídico comunitario por la técnica de “servicio público”, en la medida en que “se caracteriza precisamente por las particulares limitaciones a la libertad de iniciativa y competencia privada que derivan de la asunción pública de la titularidad de las actividades económicas que constituyen su objeto”, se ha hecho, de un tiempo a esta parte, evidente por las consecuencias de la política comunitaria de libre concurrencia económica. “De hecho, el ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea se ha ocupado de los servicios públicos sobre todo cuando hace falta eliminar obstáculos a la libre competencia en los sectores económicos en los cuales se halla más avanzada la llamada armonización comunitaria, como el transporte, las telecomunicaciones o la energía eléctrica”, y sólo recientemente ha venido corrigiendo la postura esencialmente neutral respecto de la tutela de los usuarios, a consecuencia de la “lógica de la perspectiva privatizadora y puramente economicista” venía manteniendo en el seno de la Unión, abriéndose paso, de este modo, según ha señalado la doctrina, “la importancia de ‘Europa de los derechos humanos’, aún en medio de la Europa preocupada por las magnitudes económicas y por el mercado”, incluso por las condiciones técnicas [Corripio, 2001: 3].

La definición, de acuerdo con esta distinción, de servicio universal de la UE sería la que a continuación se expone: se trata de un concepto evolutivo que integra una serie de exigencias de interés general que deberían aplicarse en todos los estados miembros a ciertas actividades de servicio público para garantizar el acceso del conjunto de la ciudadanía a ciertas prestaciones esenciales con la debida calidad y a precio asequible.

Según se aprecia, la definición anterior se corresponde con lo que dice la letra de la LGT,¹¹² ya que esta norma española ha traspuesto lo que establecen las directivas europeas de telecomunicaciones, en particular la Directiva 2002/22 al ordenamiento nacional.

La normativa comunitaria ha llegado a este concepto tras una serie de modificaciones a sus distintos documentos. El proceso se inicia con la Directiva Mercado Interior (90/387/CEE) en la que se menciona por primera vez el concepto de servicio universal, como uno de los temas a

¹¹²Avellón [2002: 34] opina, por ejemplo, que la LGT no es más que un compendio de trasposición de las directivas comunitarias.

cubrir en beneficio de los usuarios, en un intento de evitar que la competencia se traduzca en la exclusión de ciertos grupos de usuarios.

Enseguida, tenemos la Directiva Oferta de Red Abierta (92/44/CEE) y la Directiva de Oferta de Red Abierta a Telefonía Vocal (95/62/CE) en la que se asume el servicio universal nuevamente como de “importancia estratégica” [Avello, 2002: 34] para el desarrollo económico europeo.

Después tenemos la Resolución de Principios de Servicio Universal, que considera el servicio universal en una dimensión más amplia cuando sostiene que es un objetivo irrenunciable en el marco de competencia en que se desarrollan las telecomunicaciones europeas. Es aquí donde se establecen, por principio, los tres pilares básicos del concepto: accesibilidad, asequibilidad y calidad.

Posteriormente, la Directiva 95/62/CE insta los principios generales que fungirán como marco para el desarrollo de la competencia en telecomunicaciones y regula absolutamente todo lo relacionado con el concepto de servicio universal, estableciendo sus fundamentos.

Por último, hay dos directivas –la 95/62/CEE y la de Interconexión de las Telecomunicaciones 97/33/CEE– que contribuyen a completar dicho marco y son, junto con la Directiva de Servicio Universal 2002/22/CE, las normas comunitarias básicas que definen el servicio universal y que se refieren al mismo en forma explícita y casi exclusiva. Las tres son, por supuesto, referente fundamental para la norma española y se han tomado en cuenta sus principios en la nueva LGT.

Como hemos hablado hasta aquí del concepto de servicio universal en general y luego con respecto a España y la UE, haremos ahora un breve repaso del mismo concepto en tres países que tienen unas ciertas diferencias con respecto a lo que hasta ahora hemos visto.

El concepto anglosajón de servicio universal tiene desde su base una amplitud sin precedente. Es definido como aquel que consiste en el aseguramiento de servicios de calidad en telecomunicaciones a tarifas accesibles para los consumidores, incluidos aquellos de bajos recursos¹¹³ en todas las regiones de un país, incluso las rurales, insulares y áreas de alto costo [Laffont y Tirole, 2000: 219].

¹¹³Esta consideración resulta particularmente trascendente e interesante, ya que no suele mencionarse de modo explícito a los usuarios de bajos recursos en las definiciones de servicio universal, sino que se acostumbra hablar sólo de precios accesibles al público en general.

Ahora bien, la ley estadounidense define el servicio universal también como un concepto evolutivo que la FCC revisará periódicamente con base en los avances tecnológicos de las TIC y a los servicios de telecomunicaciones.¹¹⁴

Para la norma de Estados Unidos los servicios que se engloban en el servicio universal van más allá de los que, como hemos mencionado suelen incluirse en el concepto.¹¹⁵ Se añaden: la línea telefónica individual, el acceso de voz a la red pública, la señalización del tono de marcado, un nivel mínimo de uso local y el acceso a los servicios de emergencia, de operadora y de directorio.

Pero además la ley de ese país establece que dentro del servicio universal deben considerarse todos aquellos servicios que sean imprescindibles para la educación, la salud y la seguridad pública [Knauer, Bork, Sánchez y Núñez, 1999: 725-726]. Para alcanzar este objetivo el gobierno puso en marcha un novedoso plan de servicio universal que se enfoca en escuelas y centros de atención médica que se localizan sobre todo en las áreas rurales. Asimismo, actualmente se comenta un proyecto que menciona la posibilidad de que la FCC preste servicio de internet gratuito para todos los ciudadanos estadounidenses a partir de 2009, por medio de una red sin cables.¹¹⁶

En el caso de Alemania, las cosas tienen una moderada variación, teniendo en cuenta que su legislación se circunscribe al terreno estipulado por las directrices comunitarias. El servicio universal o *Universaldienst* ha sido abordado por la segunda sección de la *Uni-*

¹¹⁴La Telecommunication Act de 1996 ordena a la FCC y a los estados que constituyen la nación que "aseguren que el servicio universal se presta conforme a tarifas justas, razonables y permisibles", que incluya "consumidores de bajos ingresos y aquellos residentes en áreas rurales, isleñas [...] y de elevado coste" [Bork, 1999: 777].

¹¹⁵"El regulador norteamericano, desviándose de una tradición de evitar el dirigismo, comienza a superar el concepto de servicio universal de contenido puramente telefónico para llegar a servicios de banda ancha. Y el concepto de servicio es esencial: no sólo parece que el regulador vaya a determinar unas características de red para este desarrollo del servicio, sino que también parece incluirá otras características, como son, la recopilación y tratamiento de historiales médicos, la telemedicina, la tele educación, etcétera" [Pombo, 1999: 232].

¹¹⁶El proyecto planea poner a concurso público una serie de frecuencias, de las cuales la empresa ganadora reservará una cuarta parte precisamente para ofrecer acceso a la Red Coste 0. Para más información se puede consultar la web oficial de la Federal Communications Commission (www.fcc.gov) o el siguiente link: "La FCC quiere ofrecer Internet gratis a todos los estadounidenses (<http://www.abadiadigital.com/noticia3426.html>).

versaldienstleistung alemana (Ley sobre Telecomunicación, LST) y su concepto abarca la provisión mínima al público de estos servicios con una cierta calidad y accesibles a todos, con independencia de la ubicación, sobre la base de “precios adecuados”. En esta última parte de la noción es en donde se encuentra la diferencia, ya que no se habla de asequibilidad en las tarifas, sino en que éstas sean adecuadas. La dificultad, que quizá no lo sea tanto para los alemanes, sería la de establecer cuándo unos precios son adecuados y cuándo no lo son.

Más importante aún es que la ley alemana considera el servicio universal como uno de los “servicios indispensables para la vida”¹¹⁷ [Arnold, 2001: 615] que el Estado tiene que defender y garantizar a los ciudadanos, ya que no puede dejar al libre mercado esa tarea.

Las medidas que establece la LST se abrevian como sigue: el gobierno se encargará de determinar si el *Universaldienst* se presta de manera adecuada y asaz, ya que en caso contrario se establecerá que los distintos operadores contribuyan a la prestación del mismo. En caso de que se requiera imponer tal obligación, la LST tiene en cuenta la posibilidad de una compensación en caso de que los gastos que se efectúen sean mayores que los beneficios a obtener. Si fuese sólo una empresa la que ha participado en el suministro como consecuencia de la imposición de la obligación, el resto de los operadores contribuirá mediante el pago de una tasa.

El concepto mexicano de servicio universal se llama “cobertura social” y se encuentra previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones (de 7 de junio de 1995, reformada el 11 de abril de 2006, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 7-06-1995, y en adelante LFT) y en la reforma que se realizó a la misma en este 2006.

Para crear y aprobar la nueva LFT, en el año de 2002 se conformó un Consejo para que condujera los trabajos de su realización. Entre sus principales objetivos se encontraba el de impulsar el incremento de la teledensidad y que la telefonía e internet se convirtieran en “servicios básicos para la sociedad”.¹¹⁸

¹¹⁷Cuya protección corresponde al Estado según la Ley Fundamental (LF) alemana.

¹¹⁸Así se establecía en la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Telecomunicaciones de México, de 21 de agosto de 2002.

Inspirados en el espíritu de la norma internacional, se vislumbraban las telecomunicaciones como coadyuvantes en el desarrollo educativo y en el acceso de la población a mejores sistemas de salud;¹¹⁹ como metas centrales de la ley que se pretendía mejorar.

De la misma forma, uno más de los objetivos era el de garantizar los derechos de los usuarios en cuanto a “calidad, acceso, información, precio competitivo y alternativas de prestación de servicios”; elementos, todos ellos, que formarían parte del conocido concepto de servicio universal.

La propia Exposición de Motivos de la ley que se perfilaba entonces marcaba como uno de los capítulos más importantes en su seno el de la “cobertura y conectividad social”, que son las nociones que comprenden lo relacionado con el acceso y servicio universal, o bien, que serían su equivalente.

El proyecto perseguía que el gobierno tuviera las herramientas jurídicas y prácticas para reducir la brecha existente en cuanto al acceso a las telecomunicaciones. Se preveía una especial atención en los colectivos de bajos recursos, así como en los pueblos y las comunidades indígenas.¹²⁰

De la misma forma que en otras leyes, como es el caso de las europeas, en el proyecto se establecían contribuciones para el sustento de la prestación del servicio universal, así como la creación de un fondo para tales fines: el Fondo de Cobertura Social en Telecomunicación. Su patrimonio, se proponía en el proyecto, debería componerse de las aportaciones de los operadores, pero también de una partida específica del presupuesto del Estado.

En el proyecto se perfilaba que en un quinto capítulo se desarrollaran los objetivos de la cobertura social, definiéndola como sigue:

Se entiende por cobertura social de servicios básicos de telecomunicaciones, la disponibilidad a toda la población de un conjunto mínimo de servicios, con independencia de su localización geográfica, con tarifas asequibles y una calidad determinada.

¹¹⁹Se pensaba como prioridad conectar todos los centros de educación y salud del país a las redes públicas de telecomunicaciones.

¹²⁰En ese sentido se expresan Canella, Tsuji y Albarello [2005: 10].

En el caso mexicano, la Comisión Federal de Telecomunicaciones sería la encargada de revisar el concepto de cobertura social para adaptarlo a la cambiante realidad, sobre todo en lo que a avances tecnológicos se refiere, ya que por el momento no incluye a internet como parte de los servicios que lo componen.

Es el Ministerio correspondiente (la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT) el que posee la facultad para asegurar la disponibilidad de las bandas de frecuencia que sean necesarias para que la cobertura social se realice con éxito. Por supuesto que también prevé que los operadores que presten sus servicios en determinadas zonas no puedan dejar de hacerlo si es que no existen otros operadores.

El artículo sobre cobertura social no tuvo ninguna transformación tras la reforma definitiva realizada en 2006. Todo lo relacionado con la definición de la cobertura social, del fondo del servicio, así como con otras nociones se ignoraron en la ley vigente. Esto lo veremos en el capítulo correspondiente.

La noción de acceso

Después de referirnos a un tema como el de servicio universal, delinear su concepto y analizarlo como derecho de todo ciudadano, nos ocuparemos de revisar uno de sus componentes clave, que le otorga sentido y que, según nuestro punto de vista, se constituye en un factor que puede enmarcar una especie de marco teórico y de argumentación, que será la línea de todo este trabajo.

Nos referimos evidentemente a la noción de acceso, que en la era moderna y en particular debido a la expansión de los servicios de telecomunicaciones y de internet, se dota de un significado y de una importancia sin precedentes.

Debido a las necesidades de comunicación en el plano personal y en los ámbitos social, estatal y supranacional, las redes de telecomunicaciones y la red mundial de internet se han constituido en vías insustituibles para ejercer la producción y el uso del mayor insumo de todos los tiempos: la información. Ningún ciudadano ni gobierno puede ser ajeno al

requerimiento de ésta. Más aún: ningún ciudadano puede renunciar a su derecho de acceder a la misma, ni ningún gobierno renunciará a su facultad de tenerla e igualmente acceder a ella.

Derivado de todo lo anterior, y en congruencia con la rama del Derecho que nos da sustento teórico en esta investigación, es decir, el derecho a la información,¹²¹ el acceso surge como imprescindible. Para los fines de esta investigación, se erige en factor *sine qua non* de la garantía del servicio universal.

Por ejemplo, de acuerdo con Ballesteros [1999: 333-4], el derecho de acceso está regulado en la Constitución española en lo relativo a los medios de comunicación social dependientes del Estado y en lo que a su información se refiere. Aunque sólo hace alusión a estos medios, se considera un fundamento esencial en relación con el acceso y los derechos ciudadanos. En el artículo 20.3 se dispone que se “garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos”; sin embargo, en la actualidad aún no se ha consolidado el desarrollo reglamentario de este Derecho constitucional.

Siguiendo con este argumento, vemos que este derecho señala como sujeto universal del mismo al ciudadano y como objeto de su existencia a la información, esto es, todo tipo de mensajes. En vista de que este documento pretende señalar la importancia de que todos los ciudadanos puedan acceder al servicio telefónico básico y, como resultante, al servicio de conexión a internet, estamos implicando antes que nada el derecho a la información.

Ahora bien, para entrar en materia, el acceso también se enmarca como un derecho individual al que debe prestársele la debida atención. Veamos a continuación las razones de ello.

Desde siempre, el acceso ha venido a suponer la acción contraria a la exclusión. Anteriormente, debido a las características propias de la era antecedente a la posmoderna,¹²² el acceso se relacionaba más bien

¹²¹De acuerdo con autores como Escobar de la Serna [*Principios de Derecho a la Información*, 2000: 31], “el derecho a la información es un derecho social indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas, porque información significa participación, y un elemento constitutivo de ésta es la decisión”.

¹²²La mayoría de los filósofos se refieren a la época actual como la era de la posmodernidad. Sin embargo, hay otros, como el sociólogo británico Anthony Giddens, que denomina esta etapa

con lo referente a espacios físicos. En el mundo actual, en donde lo virtual y lo opuesto a lo físico tienen un papel preponderante y creciente en las actividades de todos los individuos, el acceso se refiere más precisamente a los espacios inmateriales. Tal es el caso de las redes de telecomunicaciones y de internet.

Cuando en este trabajo nos referimos al acceso, estamos tomando su acepción desde este último punto de vista. De esta forma, el acceso, como un derecho, pero también como una garantía y una etiqueta que conlleva connotaciones políticas y sociales muy amplias, guarda una estrecha relación con el tema que nos ocupa.

En términos de Rifkin [2000] se ha superado la máxima económica de la propiedad (de capital físico) por la del acceso. Se pasa de una condición –la de la propiedad– que era ineludible en el proceso industrial y en que las empresas han participado empeñosamente a lo largo de mucho tiempo, a la condición del acceso,¹²³ en donde más que compradores y vendedores, se generan procesos en que participan suministradores y usuarios. Esto, por supuesto, es particularmente aplicable en el caso de las telecomunicaciones, internet y el servicio universal. No obstante, la propiedad de lo material sigue existiendo y tiene que convivir con el acceso a lo inmaterial.

Dentro de este contexto, el derecho de acceso¹²⁴ se enfrenta (aunque no necesariamente tiene que contraponerse) al derecho de propiedad, que a su vez puede implicar exclusión. Se abre así la dualidad acceso-exclusión.

La construcción del concepto y la práctica del servicio universal, desde nuestro punto de vista, tiene que considerar todos estos factores, defenderlos en su justa dimensión y equilibrarlos, para evitar una incidencia negativa en los procesos económicos. Concretamente, si de

como la era de la “modernidad reciente”, implicando obviamente su conocimiento más social que individual de las estructuras de ésta.

¹²³Al parecer, este proceso comenzó con el siglo XX, cuando se va desplazando el énfasis de la producción manufacturada a la provisión de servicios básicos.

¹²⁴En cuanto al derecho de acceso, pensamos en su ejercicio por parte de los usuarios, ya que es básicamente esa dimensión la que se relaciona con el servicio universal. Sin embargo, también se ejerce por parte de los suministradores, por ejemplo en cuanto a interconexión se refiere. Este aspecto nos interesa también, ya que en algunos casos es una característica muy importante para que el servicio universal sea viable.

garantizar el servicio universal se trata, se tiene que valorar y garantizar el acceso (sobre todo para los usuarios) y se tiene que respetar y proteger la propiedad con las limitaciones pertinentes para que los suministradores puedan generar y ofrecer el propio acceso.

Lo anterior es muy importante para el tema que nos ocupa, pero supone además una cierta intervención estatal (sobre la cual abundaremos en su debido momento), ya que:

En la era de los mercados, las instituciones que acumulaban el capital físico ejercían un control cada vez mayor sobre el intercambio de bienes que se producía entre compradores y vendedores. En la era de las redes, los suministradores que acumulan un valioso capital intelectual comienzan a ejercer el control sobre las condiciones y los términos en que los usuarios se aseguran el acceso a las ideas, el conocimiento, [la comunicación] [*ibidem*: 15].

La Administración tiene que asumir por ende un papel activo, ya sea interviniendo hasta cierto punto para paliar los fallos de mercado o bien regulando (también mediante la desregulación) la actividad del sector a que se refiera, esto es, el de las telecomunicaciones en el caso que nos ocupa, todo lo cual pretende asegurar ciertos servicios a los usuarios. De lo contrario, si los estados se deshacen de sus infraestructuras y desregulan el sector de las telecomunicaciones, como se ha venido haciendo en casi todas partes, es la empresa la que se convierte en agente principal para decidir quién, cómo y a qué precios se puede conectar a aquéllas.

Igualmente, la actuación de los gobiernos es imprescindible en virtud de las desigualdades sociales y económicas que imperan dentro de un mismo país y, con un énfasis mucho mayor, entre las naciones del mundo. Según los datos disponibles en los últimos años, sólo una quinta parte de la humanidad está siendo sujeta del derecho de acceso, mientras que la restante proporción aún no ha superado la carestía de lo material y de la propiedad. Para esta inmensa mayoría, las redes de telecomunicaciones, internet y el ciberespacio son un sueño inalcanzable y, casi siempre, impensable.

Debido a estas razones que los estados deben aplicar medidas para que los usuarios tengan más y mejores oportunidades de acceso. Es el caso del conjunto de acciones que la Unión Europea ha propuesto con el Plan e-Europe y del i2010, y en su misma línea y como aplicación nacional, el Plan Info XXI, el España.es y el Plan Avanza.es o los programas mexicanos como el e-México y las acciones establecidas en los programas sectoriales de desarrollo, que comentaremos en el capítulo 3.

Se trata de superar lo que muchos han llamado brecha digital y que también se conoce como abismo digital. Las acciones han sido ejercidas desde los distintos ámbitos, por ejemplo, desde la Cumbre de Okinawa en el año 2000, en cuya Carta se manifiesta la necesidad de contrarrestar el problema del abismo enviando, por ejemplo, ordenadores a los países del sur y a las zonas ampliamente marginadas, con el fin último de conectarlas a internet. Por supuesto que el suministro de equipos no se traduce necesariamente en una garantía del derecho de acceso, según veremos.

En resumen, la importancia que adquiere el acceso en los tiempos modernos –en que una parte de la humanidad puede considerarse desconectada y por lo tanto dentro del ámbito equiparable de los desposeídos– es infinita y con un claro matiz político.¹²⁵

La noción de acceso se configura con todos estos elementos y toma una nueva dimensión. Ya no se trata únicamente del acceso a las redes y sus infraestructuras –la dimensión tecnológica–, sino de un acceso más amplio y completo –la dimensión teleológica.

El servicio universal pende precisamente de esta caracterización del papel del gobierno, ya que en todos los casos estaría garantizando un derecho y una libertad. En cuanto a que si tiene o no la influencia suficiente para estos efectos, por lo menos hasta ahora ha demostrado tenerla, siquiera en cuanto a las medidas legales y de planeación que se han implantado en distintas partes del mundo, desde el conocido Informe Gore estadounidense, hasta el ya citado i2010 comunitario, pasando por la legislación relativa a la liberalización de las telecomunicaciones y sus reglamentos.

¹²⁵Como en su momento lo apuntó el sociólogo Daniel Bell en *El advenimiento de la sociedad post-industrial*: el acceso a la comunicación será indispensable para la libertad.

Para finalizar, vamos a incluir un corto repaso de lo que significa el acceso universal, concepto que parte de la noción de servicio universal de telecomunicaciones (en el cual desembocará nuestro trabajo), todo lo cual tiene el objetivo de integrar este marco teórico a fin de que sirva para entender los casos particulares de cada país y, más tarde, el estudio comparativo.

La noción de acceso universal es el fondo básico de toda legislación y conceptualización del servicio universal en el mundo,¹²⁶ pero a la vez constituye la ampliación del mismo, como luego veremos. Se parte de la definición de acceso para que sea incluido en la prestación del servicio, junto con otros requerimientos como la calidad o la asequibilidad (esto es, el precio). Y según las condiciones que establezca cada país, hay más o menos agregados al servicio. Sin embargo, el balance mundial nos indica que las circunstancias generales en que se encuentra la garantía del acceso no son buenas, por cuanto en algunos países se garantiza notablemente el servicio y el acceso, mientras que en otros no hay ningún tipo de posibilidad de hacerlo (en algunos casos no se cuenta siquiera con la infraestructura necesaria).

Por ello, la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC, una red internacional de organizaciones cívicas que trabaja muy cercanamente con los grupos o particulares que defienden los derechos humanos y otras causas, mediante el uso estratégico de las TIC y que está conformada por miembros de todo el mundo desde 1990) ha definido el acceso universal de un modo más amplio y preciso de lo que es habitual en las legislaciones del mundo que lo prevén, como veremos en su momento, cuando desarrollemos los casos prácticos. Según su punto de vista, el acceso universal¹²⁷ debe referirse a los medios tradi-

¹²⁶Sin embargo, uno y otro son muy distintos. Como hemos visto, el servicio universal es básicamente telefonía e internet, es mucho más concreto y tiene una regulación específica. El acceso universal va mucho más allá, ya que promueve el uso de todas las TIC y medios tradicionales para la mejora social y con alcances infinitamente más amplios. De todas formas, no está por demás decir que en algunos países el servicio universal es llamado acceso universal, como veremos en Estados Unidos (*universal access*), lo cual no indica que se refiera al segundo concepto, sino al primero.

¹²⁷No lo denomina servicio universal y tiene un sentido muy concreto: el hecho de que "servicio" universal se relaciona directamente en lo jurídico y en la práctica con el telefónico y más recientemente con internet. "Acceso" universal tiene una connotación más amplia, porque

cionales y a los recientes, a las nuevas tecnologías de la información y a los servicios de telecomunicaciones. Pero no sólo eso, es pertinente también que se amplíe del siguiente modo:

Las tecnologías de la información y comunicación deben ser diseñadas y desarrolladas para asegurar su acceso y su uso fácil por parte de grupos marginados, personas no totalmente alfabetizadas, minorías y personas con discapacidades físicas, sensoriales y cognitivas. Las innovaciones deben promover el desarrollo de las diferentes capacidades de las personas [APC, 2003: 15].

En resumen, la APC tiene la visión del acceso universal a través de un espacio mundial en el cual todos los individuos tengan acceso equitativo y asequible al “potencial creativo de las TIC” para enriquecer sus vidas, progresar y dar paso a sociedades más democráticas y solidarias.

De este modo, la visión que se nos presenta es bastante más compleja que lo que representa sólo la prestación de un servicio básico y accesible para los ciudadanos. Se propone el empleo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en general para el bien social y, en especial, para todos aquellos colectivos desfavorecidos incluso por los medios tradicionales.

Coincide con esta visión, la de Corredoira [2001a: 22, 25, y 2006] que, como habíamos mencionado, considera posible ampliar el servicio universal a acceso universal, sobre todo a internet, al que habría que pensar en un contexto más amplio, “como parte del derecho a la educación, así como del de acceso a la cultura”. En el libro donde recoge su comparencia en el Senado para hablar de estos temas, explica:

En el que podríamos llamar “derecho de acceso universal a internet” para ampliar el concepto de “servicio universal” telefónico clásico, hay diversos planos: el de la infraestructura, el del acceso o conexión a la Red, y el del acceso a los servicios [...] [En resumen], lo que más bien considero que implicaría este “acceso universal” a internet es el derecho de acceso a los servicios, a la información, al conocimiento.

puede incluir muchos más servicios y, en consecuencia, lo que defiende la universalidad de la información, ya que es a la misma a la que se quiere acceder como garantía ciudadana. Esto nos remite por supuesto a los principios básicos del derecho a la información.

La cuestión del servicio universal así planteada es la que la autora denomina la de los tres planos del servicio universal y que desembocaría en un llamado derecho de acceso universal que no necesariamente tiene que ser gratuito, pero sí motivo de subvención, lo cual no debe traducirse en un riesgo para la libertad [Corredoira, 1999: 2, 9].

De ahí que este tipo de definición de lo que tiene que ser el acceso reciba un tratamiento diferente en la delineación de las políticas de telecomunicaciones que estamos discutiendo, habida cuenta de que no sólo se trata de dotar de infraestructuras y redes a la población, de formarlas para su uso y de que el servicio tenga todas las condiciones. Tampoco de que éste ahora se extienda a internet. Se trata de prever acciones y diseñar esquemas de actuación, que como hemos visto es en lo que se basan las políticas públicas, para que todos puedan acceder y para que dicho acceso sea equitativo y verdaderamente universal. Incluso, en las apreciaciones de la APC se deduce cierta intención de conferir a las telecomunicaciones y a las tecnologías de la información un papel de coadyuvantes en la mejora de la situación de la ciudadanía y de los grupos desfavorecidos.

Y aún más, no sólo se trata de un acceso que se relacione con el Derecho a la Información, sino con un Derecho a la Comunicación que si cabe puede ser un concepto también más amplio y complejo, ya que exige retroalimentación y participación constante del receptor y no sólo su presencia pasiva.

Relacionado directamente con nuestro tema, la APC propone precisamente ciertas políticas que los gobiernos (a los que reconoce como los que tradicionalmente han asumido la “responsabilidad primaria por la creación de infraestructura propicia y por asegurar la provisión de servicios básicos de telecomunicación”) puedan propiciar este acceso universal y el mismo sea factible.

Entre estas acciones destaca que el cobro de impuestos sobre *software* y equipos, así como el uso creativo de programas de fuente abierta,¹²⁸ vayan encaminados a la consecución de ese objetivo de acceso.

¹²⁸Sostienen que “las soluciones de *software* libre y de fuente abierta son económicamente más sostenibles y, eventualmente, más confiables desde el punto de vista técnico que el *software* no libre (por ejemplo, *software* creado y actualizado por un único fabricante) y merecen por lo tanto consideración especial en la CMSI” [APC, 2003: 15].

Ello conseguiría, según sostienen en su documento *Involucrando a la sociedad civil en políticas de TIC* [2003: 15],¹²⁹ que se fueran dando las condiciones para que los ciudadanos gocen del beneficio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y los medios tradicionales, constituyendo un verdadero acceso.

Pero siendo aún más específicos, los miembros de la APC realizaron un desglose de acciones y políticas que podrían llevar a cabo los gobiernos y que al presentarlo en la CMSI han puesto en la mesa de discusión y de reflexión para los encargados de fomentar y diseñar las políticas.

Las acciones, que seguramente no serían viables en algunos países dadas las grandes diferencias mundiales en cuestiones de la sociedad de la información (aunque precisamente vayan dirigidas a ellos), tienden claramente a dar preeminencia a los derechos sociales. De tal modo que se propone:

- a) Abordar una carga del costo del desarrollo de infraestructuras en áreas subdesarrolladas desde una perspectiva global,
- b) establecer compromisos para usar tecnologías que mejoren el acceso económico,¹³⁰ tales como redes sin cable y protocolos de voz en internet,
- c) adoptar iniciativas que promuevan la accesibilidad económica en áreas rurales, tales como subsidio a teléfonos celulares y acceso a internet a través de satélites a bajo costo.¹³¹

¹²⁹Presentado en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI o WSIS por sus siglas en inglés).

¹³⁰Este por supuesto es también un aspecto singular, porque el acceso no sólo quiere decir que los estados puedan proveer de unos cuantos ordenadores o de unos servicios mínimos a la población a un precio asequible, como dicta el servicio universal, sino que los ciudadanos verdaderamente tengan capacidad de acceder por sus propios medios a unos servicios y tecnologías esenciales, sin que formen parte únicamente del servicio universal que pueda estar incluso financiado. De este modo, no sólo se garantiza ese servicio, sino un acceso mucho más amplio al que los ciudadanos puedan llegar porque las condiciones económicas lo permitan. Esto, por supuesto, estaría diferenciado de lo que se plantea en el punto siguiente.

¹³¹Esta propuesta es particularmente interesante para países con grandes territorios como México, Argentina o Brasil, en donde las comunidades rurales, por estar además apartadas no tienen acceso a las infraestructuras y el Estado no las monta por el elevado coste que suponen. Sin embargo, con el uso de las redes inalámbricas y con los satélites, se pueden crear potentes redes que incluyan una gama grande de servicios y que estén accesibles prácticamente en cualquier punto de un territorio. Para esto, véase mi trabajo titulado *Las consecuencias de la privatización de Satmex (Satélites de México)* [Arellano, 2001], en donde realizo un análisis de la situación mexicana al respecto y en donde igualmente se propone un uso mucho más amplio y más social de variadas tecnologías satelitales.

- d) implementar iniciativas que usen soluciones técnicas de *software* libre para permitir el acceso,
- e) implantar compromisos para crear entornos de políticas que habiliten el uso de todo lo anterior,
- f) fomentar el acceso nacional y planes de infraestructuras que aborden la brecha entre grupos socioeconómicos y entre áreas rurales y urbanas.
- g) asegurar una administración democrática de las frecuencias de radio, incluido el acceso a medios de comunicación comunitarios.

La propuesta que se acaba de resumir también resulta notable en un mundo en donde parece que los grupos pequeños de comunicación o las posibilidades de comunicación alternativa son ignorados. Estas experiencias son muy importantes y enriquecedoras para aquellas sociedades en donde el uso de tecnologías como la radio de baja potencia o la misma comunicación satelital pueden ser una veta inacabable de participación ciudadana. Esto no supone solamente el acceso a la información, sino el acceso al control de un medio de comunicación y al fortalecimiento de los valores democráticos.¹³²

En cuanto a la “administración democrática de las frecuencias de radio” hay otro problema de considerable magnitud. Se trata de que en muchos países el sistema de asignación de concesiones es totalmente antidemocrático y excluyente, además de estar centralizado por completo. La situación tiene que cambiar; ya no es posible que siga bloqueándose el acceso de los ciudadanos o de grupos pequeños a la concesión de frecuencias para favorecer siempre a unos empresarios privilegiados [Arellano, 1995]. Se deben analizar las condiciones del régimen de concesiones para radio y televisión en México y realizar una propuesta de modificación y reforma de la legislación vigente para dar paso a sistemas menos centralizados, más participativos y, a la vez, fomentar la comunicación alternativa con, por ejemplo, radios y televisiones comunitarias.

Como puede observarse claramente, hay muchas acciones y propuestas para una mejora del acceso de los ciudadanos, lo que sin em-

¹³²Para más información y propuestas actuales de la APC, se puede consultar su página oficial (<http://www.apc.org/es>), en donde se hace seguimiento de las acciones y actividades en escala mundial en materia de comunicaciones con un sentido social.

bargo no se ha traducido siempre en acciones reales y concretas, en políticas adecuadas de los principales responsables de los gobiernos en esta área.

Muestra de lo anterior es lo que ha sucedido con la participación y las propuestas del contingente de la sociedad civil que participó en la CMSI. Muchas de tales propuestas han sido reconocidas, escuchadas e incluso integradas en los textos oficiales redactados en la Cumbre, pero también la gran mayoría no se corresponde con políticas, acciones concretas o compromisos de los gobiernos para llevarlas a cabo.

Hasta ahora, que se han cumplido las dos fases de la CMSI, la de Ginebra de 2003 y la de Túnez de 2005, los resultados han sido, por decirlo así, el despertar de una mayor conciencia sobre los problemas y las condiciones del acceso en el mundo, de nociones sobre la brecha digital, etcétera. Pero más allá de la conciencia hacen falta mecanismos reales de aplicación de esas propuestas, porque al quedarse en el papel no surten ningún beneficio real para la población mundial.

Así como hemos presentado aquí algunas de las declaraciones de la APC, muchas otras organizaciones han sido altamente participativas y no sólo con su presencia, sino con ideas e iniciativas claras y contundentes sobre los temas abordados, que fueron: la brecha digital, la gobernanza de internet, el financiamiento de las TIC y los mecanismos para elaborar políticas en el sector. Los aspectos de gobernanza y políticas han tenido una consecuencia, y es la constitución de un Foro Gobierno de Internet que se reunió en Grecia en 2006, con el objetivo de llegar a acuerdos sobre los puntos que le conciernen y que tiene por objetivo ser multirregional y multisectorial.

En relación con el financiamiento de las TIC se ha presentado una interesante propuesta de uno de los representantes de África en la CMSI que se conoce como principio de Ginebra y que implica el cobro de un porcentaje de 1 por ciento de los beneficios de las empresas de telecomunicaciones, tecnologías de la información e internet, para un fondo de apoyo al desarrollo de las TIC. Dicha propuesta ha sido rechazada. Sólo los ayuntamientos de Ginebra y de Lyon la hicieron suya tal como se presentó. Además se ha conformado un Fondo de Solidaridad Digital en el que participan algunos países que han recabado una cantidad para tal fin. Pero hay pocos países grandes que formen parte de este proyecto.

Otra cuestión en torno al financiamiento es la que presenta también la sociedad civil, que defiende tácitamente el principio de centralidad del financiamiento público. Es decir, parten de que corresponde a los gobiernos y las administraciones hacerse cargo de la misma. Sin embargo, las propuestas no giran únicamente en el sentido de que sean los gobiernos los que generen la totalidad del financiamiento, sino, por ejemplo, que aquéllos promuevan incentivos fiscales y regulaciones estimulantes, que las empresas aporten la tecnología y las aplicaciones de uso sencillo para la sociedad, y que las organizaciones no gubernamentales (ONG) realicen campañas de difusión y concientización sobre el uso de las TIC.

Pero como el acceso universal no sólo significa redes, sino también competencias, la APC propone igualmente que las mujeres y las niñas reciban una atención especial en cuanto a la formación y capacitación en tecnología y ciencia. El objeto de esta propuesta es que si se llevara a cabo ello contribuiría a contrarrestar la desigualdad natural en que se encuentran las mujeres en muchas partes del mundo. Sin embargo, al mismo tiempo puede verse como una posición que también es excluyente.

Así como en el caso anterior, la APC también propone una serie de acciones para que el acceso universal en materia de capacitación y formación sea viable. Entre éstas se encuentran:

- a) Iniciativas de construcción de capacidades dirigidas a creadores de soluciones TIC,
- b) construcción de capacidad para utilizar *software* libre y de fuente abierta,
- c) concentrarse en construir empresas locales de TIC,
- d) capacitación que promueva la habilidad para administrar TIC y tomar decisiones estratégicas sobre el uso de las TIC,
- e) construcción de capacidades para el sector de apoyo de TIC en los países en desarrollo,
- f) apoyo para el desarrollo de metodologías de capacitación a bajo costo, cursos y materiales para ciudadanos sobre cómo usar TIC para el desarrollo social,¹³³

¹³³ Además de la APC hay participantes, como es el caso del representante de Brasil en la CMSI por parte de la sociedad civil, Carlos Alfonso, que afirmó que “la inclusión digital contribuye al desarrollo humano”.

- g) medidas financieras, tecnológicas y regulatorias para apoyar el pluralismo en la información y en los medios de comunicación,
- h) protección regulatoria y legislativa contra la concentración de la propiedad de los medios,
- i) marcos regulatorios y legislativos que reafirmen los derechos fundamentales e individuales, incluidos los de los indígenas y otras minorías culturales y lingüísticas,
- j) apoyo para el desarrollo de medios de comunicación de servicio público,
- k) desarrollo de nuevas TIC que puedan reforzar la diversidad cultural y lingüística a través, por ejemplo, de la traducción, el reconocimiento de voz y otros medios para trascender las barreras culturales y de lengua,
- l) marcos o iniciativas legislativas para promover el desarrollo de los contenidos locales frente a los globales y su difusión en los diversos medios [APC, 2003: 16].

Por otra parte, el acceso universal prevé medidas para que en los países donde pueda llevarse a cabo ello no suponga un quebranto de sus elementos culturales y de identidad. Esa es la razón para que la APC exponga una serie de ideas a fin de que se respete la diversidad cultural y lingüística, y proponía en su momento que esta concepción se incluyera en la Declaración de Principios de la CMSI. De este modo el documento que presentó sostiene que:

Los medios de comunicación y las tecnologías de la información tienen que desempeñar un papel particularmente importante en sostener y desarrollar las culturas y lenguajes del mundo. La implementación de este principio requiere apoyo a través de una pluralidad de medios de información y comunicación, incluidas las iniciativas de comunicación impulsadas desde lo comunitario [APC, 2003b: 16].

Finalmente, en cuanto a la brecha digital, la postura de la APC es muy clara. En sus documentos sostienen que no están de acuerdo con el concepto superficial de que “el desarrollo será el resultado de cerrar” la brecha. Creen, más allá, que la brecha digital es una consecuencia, el resultado precisamente de las desigualdades “estructurales y profundamente enraizadas” y que la “economía del conocimiento” no parece garantizar el fin de dicha brecha debido a que no se constituye en un

mecanismo de distribución más equitativa de la riqueza, sino, por el contrario, continúa reproduciendo los esquemas existentes al respecto.

Para concluir, debemos mencionar las aportaciones de los documentos finales de las dos etapas de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Los principales son cuatro: la *Declaración de Principios de Ginebra*, el *Plan de Acción de Ginebra*, el *Compromiso de Túnez* y la *Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información*.

La *Declaración de Principios. Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio*, del 12 de diciembre de 2003, establece que “la capacidad universal de acceder y contribuir a la información, las ideas y el conocimiento es un elemento indispensable para una sociedad de la información integradora”. Propone que el fomento para el acceso debe llevarse a cabo mediante la sensibilización de todas las partes interesadas. Asimismo también se refiere a la importancia del “acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible” tanto a la infraestructura de telecomunicaciones como a los servicios que de él se derivan. Como vemos se encuentran presentes diversos componentes del servicio universal, pero ampliados.

Por su parte, el *Plan de Acción de Ginebra* de 12 de diciembre de 2003 considera las siguientes medidas en torno al tema que nos ocupa: se proponen una serie de “ciberestrategias nacionales” que deberían incluir a su vez políticas de fomento al acceso universal, se plantea la necesidad de la cooperación internacional y regional para el uso de las telecomunicaciones y las TIC promoviendo el acceso y, además, se señala la necesidad de que las naciones establezcan políticas funcionales de acceso en las zonas rurales y alejadas.

En tercer lugar, el *Compromiso de Túnez*, de 28 de junio de 2006, reafirma la meta de lograr un acceso universal ubicuo y equitativo mediante la eliminación de “barreras que impiden el acceso universal”. Este documento explica sobre todo que los pueblos del mundo unidos en la Cumbre y que han firmado este Compromiso refrendan los dos documentos de la primera fase de la Cumbre que hemos mencionado en los párrafos anteriores.

El último documento es la *Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información* de 28 de junio de 2006, la cual establece las líneas de

actuación para la consecución de los objetivos planteados en ambas fases de la Cumbre y en los documentos citados. Se refiere al tema del financiamiento para hacer posible la difusión y puesta en marcha de algunas políticas, para lo cual se ha creado un Grupo Especial sobre Mecanismos de Financiación.

La Agenda menciona una serie de directrices y acciones a realizar como prerequisites para lograr el acceso universal ubicuo y equitativo, entre las que destacan:

a) Establecer políticas e incentivos en materia de reglamentación destinados a facilitar el acceso universal y reactivar la inversión del sector privado;

b) definir y reconocer el papel clave de las TIC en las estrategias nacionales de desarrollo y en su elaboración, según proceda, junto con ciberestrategias;

c) desarrollar capacidades institucionales y de implementación para facilitar la utilización de los fondos nacionales de servicio/acceso universal y estudiar más a fondo esos mecanismos, así como los destinados a movilizar recursos internos;

d) promover la utilización de las TIC en el sector público como una prioridad, considerándola como una esfera esencial para las *intervenciones para el desarrollo* basadas en las TIC;

e) alentar a las entidades del sector privado a que contribuyan a extender la demanda de servicios TIC, prestando apoyo a las industrias creativas, los productores locales de contenido y aplicaciones culturales, así como a las pequeñas empresas.

Las acciones y estrategias planteadas por la Agenda de la Cumbre no se refieren únicamente a las telecomunicaciones, los nuevos medios, las nuevas tecnologías e internet, sino que hacen hincapié en la necesidad de seguir utilizando los medios tradicionales con el objetivo de lograr un acceso universal, en este caso a la información, la cultura y el conocimiento, a favor de todos, “sobre todo tratándose de las poblaciones vulnerables y de países en desarrollo”.

La experiencia europea

ORIGEN Y CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE TELECOMUNICACIONES EN LA UE

Las políticas de telecomunicaciones en general, como hemos apuntado en el capítulo anterior, tienen su origen en la necesidad creciente de perfilar el rumbo de las mismas, así como de normalizar los procesos de toma de decisiones en este terreno. Ahora veremos cómo surgen dentro de la UE, como un marco, a su vez, para el análisis de aquellos países europeos que han sido elegidos para su estudio en el presente libro.

Hemos partido de un marco general que se refiere a la política económica, del que surgen las políticas de telecomunicaciones. Así que, dada la influencia que tiene la política económica de la UE en el sector telecomunicaciones, mencionaremos ahora algunas de sus características. No hay que olvidar que en países como Alemania, el crecimiento del PIB tiene una relación estrecha con el desarrollo y evolución de las telecomunicaciones.

Partiendo de los conceptos generales que la componen, en el caso de Europa, por supuesto, los estados-nación también han sido los protagonistas de la era moderna, pero su protagonismo ha ido cediendo poco a poco en favor de otros niveles de gobierno, con lo cual la gestión y el diseño de las políticas ha tenido una forma derivada del hecho de que los gobiernos “desplieguen algunas funciones de su soberanía” [De la Cruz, 2002: 36].

Todo este proceso conlleva una mayor unificación de los mercados, como un fenómeno mundial,¹³⁴ pero en el caso de la UE está más avanzado debido a la existencia de los Tratados de la propia unificación. Esto supone no sólo integración económica, sino social y política, aspectos que en conjunto definen un rumbo distinto para las políticas públicas de todos los sectores, incluido el de las telecomunicaciones.

Otra característica que define las nuevas políticas de telecomunicaciones, o aquellas posteriores a la liberalización, es la descentralización que se ha producido en casi todos los países, debido a que la autoridad estatal es “demasiado grande y está demasiado lejos” de los problemas ciudadanos como tales. Esto ha influido enormemente en la forma de gestionar las telecomunicaciones en toda Europa, como veremos en su momento con los casos prácticos, y que en España se ha manifestado en un incremento considerable de competencias a las CCAA.¹³⁵

Estos dos procesos, la integración continental y la descentralización europeas, como factores esenciales en la determinación de políticas de telecomunicaciones, han constituido tendencias “centrípetas y centrífugas”, ya que la primera conlleva una centralización de poderes que antes estaba más dispersa en los estados nacionales, mientras que la otra supone una descentralización de poderes. Una a favor del poder continental y la otra a favor del poder regional y local.

Ambas tendencias no son contradictorias, sino innovadoras, ya que se corresponden con una nueva época en la que el poder ha tenido que diversificarse para gestionar mejor los problemas y cuestionamientos ciudadanos y delinear las políticas. Esto hay que tenerlo muy claro

¹³⁴De la Cruz hace un comentario que nos parece sumamente interesante para los fines de esta investigación y es el siguiente: “asistimos a un proceso de mayor unificación de mercados y de sociedades nacionales que van formando ámbitos continentales, lo cual exige la progresiva estructuración de gobiernos que regulen y controlen los problemas de estos nuevos ámbitos de relaciones económicas y sociales. Este proceso se encuentra más avanzado en la Unión Europea” [De la Cruz, 2002: 35-36], es interesante en virtud de que hemos elegido para este libro un análisis de Derecho comparado entre Europa y América, prácticamente, así como bloques fundamentales, con una cierta delineación de políticas continentales; aun cuando hayamos elegido países de cada uno, en realidad sólo se utilizarán para ejemplificar con casos prácticos las diferencias entre un continente y otro.

¹³⁵También en el capítulo correspondiente a las políticas en Norteamérica, veremos cómo esta descentralización ha sido un factor fundamental en Estados Unidos y que en México ha sido un reclamo principal en virtud de la necesidad de que las regiones tengan competencias.

cuando veamos los casos de las CCAA en España, ya que, como vimos en el capítulo precedente, los ciudadanos confían en muchos casos más en las autoridades regionales para la resolución de determinadas demandas. Y en el caso de las telecomunicaciones al parecer esta situación se repite, sobre todo para lo que a algunos servicios se refiere.

Con esto como fundamento, veamos que según De la Cruz [*ibidem*: 34], el proceso de configuración de la política económica europea tiene el sustento teórico del *neofuncionalismo*,¹³⁶ teoría que establece una “metodología de la integración con vistas a una unión de tipo político”. Esta metodología describe una integración gradual y no de un solo momento.

La aplicación de las políticas tenía que contar con una base teórica y por ello se eligió el *neofuncionalismo*. La base política, por su parte, se encuentra en la Declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950 en donde se puede leer: “Europa no se hará de un golpe ni de una construcción de conjunto, sino que se hará por medio de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho” [*ibidem*, 2002: 35].

Ahora bien, conduciendo el análisis hacia segmentos más particulares, el mismo De la Cruz nos dice que con base en los principales postulados de unificación, tales como el Mercado Interior y la Unión Económica Monetaria, se han configurado las políticas sectoriales. En el caso de las políticas para los servicios públicos, como las telecomunicaciones, no se trata de procesos de simple reforma o modernización. A partir de la liberalización este sector, que antes era un monopolio,¹³⁷ tiene que participar en un proceso que, al igual que en los países externos a la UE, se rige por las reglas del mercado y la competencia, pero con la diferencia de que los estados miembros además participan en un proceso de integración al mercado europeo.

¹³⁶“El neofuncionalismo establece, en primer lugar, la integración de aquellos sectores que por sus características transnacionales requieran decisiones a nivel global. Dicha integración por sectores producirá en segundo lugar, y de acuerdo con las previsiones de los neofuncionalistas, un trasvase de lealtades de los ciudadanos de los estados miembros a nivel global. En tercer lugar, cuando dicho trasvase de lealtades se haya producido, será posible realizar uniones políticas superiores de acuerdo con la teoría neofuncionalista” [*ibidem*: 35].

¹³⁷El mismo autor nos explica que el rompimiento de las barreras económicas en telecomunicaciones y el fin de los monopolios se ha encontrado de frente y de golpe contra los servicios públicos “atrincherados en un laberinto de compartimientos estancos, redes aisladas y marañas de derechos especiales y exclusivos” [*ibidem*: 21].

En resumen, las telecomunicaciones –y por lo tanto ahí se encuentra el origen de las políticas modernas en el sector– se adaptan a la realidad mundial (liberalización, concurrencia, apertura de fronteras, fusiones y fin de monopolios, privatizaciones) y, al mismo tiempo, a la realidad de la Unión (en donde se registran los mismos procesos, además de otros como la armonización y el establecimiento de reglas en concordancia con los tratados constitutivos).¹³⁸ De ahí que las políticas de telecomunicaciones y su marco general, la política económica, tengan una doble intencionalidad: la global y la continental.

Ahora bien, en cuanto a los marcos de referencia de las políticas de telecomunicaciones en la UE como tal, podemos decir que según Alabau [1998: 22], la Unión no había tenido una política propiamente dicha en el sector. Sin embargo, en los últimos años se ha llevado a cabo una actividad muy fuerte en este sentido, tratando de insertar en las acciones derivadas de ello los principios fundamentales del Tratado y de la constitución del Mercado único, sobre todo las que tienen que ver con la libre circulación de los servicios y con la defensa de la competencia.

El mismo autor conviene en llamar, a pesar de que no la considera como tal, política de telecomunicaciones al conjunto de acciones, iniciativas y disposiciones legales en el sector que se han consolidado sobre todo a partir de la liberalización y para dar paso a la misma. Según él, los antecedentes primarios se remontan a los años setenta, cuando la UE hacía frente a una crisis industrial generalizada.

En la actualidad, la UE tiene una política de la sociedad de la información claramente definida, además de su política en materia audiovisual. En la primera, se tienen acciones estructuradas y delineadas con certeza y en las mismas se inscriben las políticas de telecomunicaciones. No debemos olvidar que debido al proceso de convergencia tecnológica y a la necesidad de implementar medidas y planes para el crecimiento de la sociedad de la información y del conocimiento, la UE ha consolidado esta política.

¹³⁸La Unión señala como fundamentos jurídicos de las políticas de telecomunicaciones, de hecho, los artículos 95 (armonización del mercado interior: “El Consejo... adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros”), 81 y 82 (competencia) y 47 y 55 (derecho de establecimiento y servicios) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) [Unión Europea, 2005: 1].

De la política de la sociedad de la información podemos destacar los planes *e-Europe* e *i2010*, que contienen las líneas de acción, los objetivos y las acciones a llevar a efecto para el desarrollo de una sociedad basada en la información para todos. Además, la política descrita aborda aspectos tales como: radiofrecuencias, seguridad en las redes, internet, comercio electrónico, sistemas de pago, protección de datos, derechos de autor, entre otros.

Entrando en materia, la política de telecomunicaciones está apoyada o se conforma por cuatro líneas fundamentales, esto es, la liberalización que da paso a la competencia efectiva en el sector, la armonización que supone la coordinación de servicios en todo el territorio de la UE con sus países miembros, la normalización que se refiere a los equipos utilizados y la implantación de medidas correctoras para hacer más homogéneo y eficiente el sistema y “compensar las diferencias económicas entre los distintos países” [Rodríguez, 2004: 65].

En cuanto a los principales organismos reguladores de telecomunicaciones en la Unión, además de los que corresponden internacionalmente y que ya mencionamos en el capítulo precedente, está la Comisión Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones (CEPT por sus siglas en francés: Conférence Européen des administrations des Postes et des Télécommunications) que si bien se fundó desde el año 1959 ha durado en funciones mucho tiempo más y actualmente está integrada por 46 países. En 1988 separó las competencias en cuanto a la estandarización por medio del Instituto Europeo de los Estándares en Telecomunicaciones (ETSI por sus siglas en inglés: European Telecommunications Standards Institute) y cuatro años después los operadores de correos y de telecomunicaciones se dividieron a su vez en PostEurope y en la Asociación Europea de Operadores de Redes Públicas de Telecomunicaciones (ETNO por sus siglas en inglés).

Esta última está conformada por 43 asociados y sus competencias se “centran en la discusión sobre regulación y soberanía en telecomunicaciones, realizando estudios, propuestas y ayudando donde se precise asistencia con el fin de crear una Europa ‘única’ en los ámbitos de correos y telecomunicaciones” [*ibidem*: 82].

La ETNO se divide a su vez en tres organismos, que coordinan sus facultades y acciones por medio de la CEPT. Estos son: Comité Européenne des Regulation et Postes (en adelante, CERP: regulación de correos), el Comité Europeo de Radiocomunicación (ERC, por sus siglas en inglés) y el Comité Europeo para los Asuntos de Regulación de las Telecomunicaciones (ECTRA por sus siglas en inglés), que por su parte tiene una oficina permanente en Copenhague llamada Oficina Europea de Telecomunicación (ETO por sus siglas en inglés).

Por otra parte, en cuanto a algunos aspectos más sobre los orígenes de las políticas comunitarias en telecomunicaciones tenemos lo siguiente: los tratados de la Unión estipulaban que los estados miembros tendrían potestad para gestionar el sector, pero no con libertad absoluta, de tal modo que su actividad se regularía por medio de la CE.

Así, la Comunidad intentaría la “aproximación de las políticas económicas de los estados miembros” con base en los principios de competencia, supresión de aduanas y acercamiento de legislaciones nacionales [Pérez y Conde, 2002: 177]. Como consecuencia:

La aplicación de estas disposiciones exigía una actuación comunitaria en el sector. Por ello, cuando el Acuerdo Único Europeo (AUE) estableció como objetivo primordial el establecimiento del mercado interior, las instituciones comunitarias encontraron el respaldo necesario para intervenir en el sector. Como resultado de ello, la Comisión y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), principalmente, empezaron a desarrollar una ingente labor que desembocó, años más tarde, en la elaboración de la denominada *política comunitaria de telecomunicaciones*. [loc. cit.]

Por su parte, los estados miembros de la UE tienen su propio marco de actuación dentro de la conformación de las políticas públicas, incluidas por supuesto la económica y la de telecomunicaciones. Vemos que debido a las tendencias mundiales de apertura de fronteras y liberalización, los estados miembros, al igual que la inmensa mayoría de los estados nacionales en el mundo, tuvieron que asumir un nuevo papel de no interventor que se pugnaba con estos nuevos modelos.¹³⁹

¹³⁹En este sentido De la Cruz [op. cit.: 59-60] nos resume cómo “en la década de los 90 se generalizó un consenso en el pensamiento económico de que la liberalización económica y la

Sin embargo, como la no intervención no debe ni puede ser completa, y como la intervención a su vez también puede consistir en regulación, los países socios de la UE han asumido esa función. La misma les es conferida a través de los tratados constitutivos, teniendo en cuenta que la base central se encuentra en los mandatos de la propia Unión.¹⁴⁰

Es decir, como se puede ver, las políticas europeas de telecomunicaciones han marcado, siguiendo a su vez los elementos centrales de la política económica, las políticas nacionales al respecto, configurándolas de tal modo que muchos principios se verán repetidos en los distintos países europeos que analizaremos. Esta es una de las principales diferencias con respecto a Norteamérica, habida cuenta de que aunque existan tratados¹⁴¹ y convenios entre los tres países que la forman y que inciden en la regulación nacional de las telecomunicaciones, su firma es opcional y no obligatoria, como podría ser el caso de la UE (aun cuando se puedan discutir y debatir los temas).

Y por supuesto que todo esto no es gratuito, ya que obedece a las reglas que se signaron cuando se constituyó la Unión y que los países miembros han acatado. De ello se ha derivado uno de los principales entes de unificación entre las naciones europeas y de los que más incidencia han tenido en la historia de la misma y su evolución. Hablamos del Mercado Único Europeo (MUE), cuya existencia proporciona una delineación distinta de las políticas de telecomunicaciones y las determina, en comparación por ejemplo con los países de Norteamérica.

globalización de los mercados conduciría a una mejora generalizada de las rentas. Bien es sabido que a la larga todo esto no fue más que un argumento para implantar la liberalización, ya que 'la recta media ha crecido' en promedio, pero la brecha es también más profunda".

¹⁴⁰Es importante destacar, llegados a este punto, que la Unión ha funcionado, en sus mandatos, en la coordinación con los estados miembros y en su coherencia y armonía en escala mundial por un "código de conducta" que tiene sus funciones claras y está "condicionado por los derechos humanos universales e instrumentado por medio de estatutos, regulaciones y directivas, y, lo más importante de todo, por medio de un proceso continuo de interacción, debate y negociación entre múltiples actores que operan a nivel local, regional, nacional, transnacional y global" [Rifkin, 2004: 269].

¹⁴¹Por ejemplo, México, Estados Unidos y Canadá tienen firmado un Convenio de Reciprocidad Satelital, en donde se especifican ciertas reglas en cuanto a las emisiones de televisión directa al hogar (DTH por sus siglas en inglés), pero cuyos aspectos más generales están previstos en las legislaciones de cada país. La firma de este Convenio ha sido decidida por estos países, pero con una libertad distinta por no formar parte de ninguna comunidad, como el caso de la UE.

En nuestros días, el MUE es un espacio físico que se integra por el territorio de los estados miembros, con un total de 495 millones de consumidores en marzo de 2008. Tiene su origen en el Tratado de Roma con la intención de crear una unión aduanera (mercado común), evolucionó con el Acta Única Europea del 1 de julio 1987 y se completó con la introducción de la moneda única, es decir el euro, el 1 de enero de 2001 (Unión Económica Monetaria o UEM).

Con todos estos consumidores el MUE es uno de los más grandes del mundo y, al competir fervientemente con el mercado norteamericano las políticas estratégicas que se establecen en telecomunicaciones tienen un matiz especial. Esta es una de las características que hará también la diferencia en cuanto a las políticas aplicadas en un sitio y otro, como veremos con más detalle en el último capítulo.

El MUE supone además que las mercancías, los servicios, el capital y las personas pueden moverse con libertad dentro del territorio de la Unión, lo cual afecta directamente a las telecomunicaciones y servicios asociados, que, al moverse en un entorno liberalizado en escala mundial, adquieren una soberanía adicional al poder actuar de este modo en el ámbito comunitario.

En el año 2003 entró en vigor el Tratado de Niza, que pretendía simplificar en proceso de toma de decisiones, no sólo en cuanto al MUE, sino en general, con lo cual estamos hablando también de una simplificación del proceso de elaboración de políticas, incluidas las que nos interesan.

Ahora bien, debido al gran potencial del MUE se hace necesario el impulso a las empresas competitivas, sobre todo aquellas que puedan operar en un número importante de países y satisfacer a un número elevado de usuarios. Esto quiere decir, para las telecomunicaciones, que viene bien potenciar a aquellas empresas transnacionales del sector que tienen mucho mercado y ya constituido, el ejemplo por antonomasia en el caso español es *Telefónica*, por supuesto. En su momento veremos cuáles son las empresas predominantes en otras latitudes.

Esta noción incide directamente, como es lógico, en las políticas instrumentadas en Europa, ya que “el motor económico del mercado único son las empresas y los profesionales, no los Estados” [Calvo y

Blanco-Morales, 2000: 9]. De tal modo, vemos cómo los gobiernos favorecen, en muchos casos explícitamente, los desarrollos de las grandes empresas. Pero también es este tipo de acciones lo que lleva a los grupos de países que tratamos (UE y Norteamérica) a pugnar entre ellos por los intereses de las empresas que operan en sus territorios.

Más claramente, si se determinan políticas de telecomunicaciones en la Unión que favorezcan a las empresas europeas del ramo, en seguridad habrá elementos que entren en conflicto con los intereses de empresas estadounidenses, por poner un ejemplo. Tanto la UE como Estados Unidos pueden poner en práctica políticas incluso proteccionistas o con elementos de barreras impositivas o de otro tipo, lo cual debe negociarse.

En este sentido, debido a que la tendencia liberalizadora parte de Estados Unidos se ha extendido y es regla en el mundo, sobre todo en el sector telecomunicaciones, se constituyó en uno de los pilares básicos de la política de telecomunicaciones en la UE. De tal manera que algunos piensan que “la liberalización del mercado garantiza la *afluencia suficiente de competidores* en el mercado comunitario” [*ibidem*: 10].

Como resultado de los razonamientos anteriores, la Comisión Europea ha propuesto la creación de un UE para las telecomunicaciones. El 13 de noviembre de 2007 se anunció que la Comisión había adoptado propuestas destinadas a reformar las normas que regulan las telecomunicaciones en la UE.¹⁴²

La propuesta tiene singular importancia, dada la magnitud de su alcance, de los resultados positivos que traería consigo y de los beneficios para esos 500 millones de consumidores. De tal forma que:

Con esta reforma la Comisión pretende que los ciudadanos puedan beneficiarse, independientemente de donde vivan o de donde viajen en la UE, de unos servicios de comunicaciones mejores y más baratos, tanto si usan teléfonos móviles, conexiones rápidas a internet de banda ancha o televisión por cable.

¹⁴²“La Comisión propone un mercado europeo de las telecomunicaciones para 500 millones de consumidores”, en Press Room (Press Releases), portal de la Unión Europea, 13 de noviembre de 2007. Consultado el 20 de noviembre de 2007, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1677&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

El logro de este objetivo se alcanzará, de acuerdo con las autoridades de la Comisión, mediante algunas acciones muy concretas, como son: ampliar los derechos de los consumidores, otorgándoles con ello mayor poder de elección; garantizar una mayor competencia entre los operadores del sector; promover e incentivar la inversión en este campo, sobre todo en nuevas estructuras de comunicaciones, entre otras cosas.

El conjunto legal de disposiciones que la Comisión presentó para estos efectos fue llamado "Paquete de reformas de las telecomunicaciones", que vendrá a complementar y mejorar al Paquete de telecomunicaciones de 2002, el cual abordaremos más adelante.

Por otra parte, un aspecto más que cabría destacar con respecto a los elementos que conforman la política económica europea y que a su vez influye en las de telecomunicaciones, es el Derecho de la competencia aplicado. Es básico si se quieren tener relaciones comerciales estables y funcionales y en el caso de las telecomunicaciones adquiere peculiar relevancia, dadas las características de este tipo de mercados y las intensas batallas que se libran por la búsqueda de demanda.

Dicho ámbito se puede dividir en dos partes principales: el Derecho de la competencia como tal y el Derecho *antitrust*. En ambos casos hay una aplicación a las políticas de telecomunicaciones como quedará claro en su momento cuando abordemos los casos de ciertos países europeos y veamos cómo lo han incorporado a sus legislaciones nacionales. Además, este aspecto es esencial en la delimitación de las políticas de telecomunicaciones referidas al servicio universal, que es el principal concepto que queremos comparar en el capítulo final.

Y aquí es donde aparece otro aspecto que ya se tocó brevemente en el capítulo 1 y es el del papel del Estado. La afirmación y práctica del Derecho de la competencia no es sino una forma de intervención que resulta imprescindible, toda vez que las empresas no pueden regular ese aspecto ellas mismas.

Es así que en el caso de la UE y los países miembros, funcionan como primeros órganos competentes las instituciones comunitarias especializadas en el particular y, acto seguido, los gobiernos de cada nación. Tocamos entonces brevemente algunos aspectos de la política

de competencia de la UE, que forma parte o se complementa con la relativa a las telecomunicaciones.

La competencia se erige “como núcleo del sistema económico de la UE” [Calvo y Blanco Morales, 2000: 166] y, aunque tiene un pilar básico en la correcta actuación de las empresas como agentes, tiene establecidas claramente sus fuentes del Derecho. Entre éstas se encuentran los tratados básicos de fundación de la UE, los convenios internacionales, los reglamentos de aplicación, las directivas y la jurisprudencia.

En este sentido, uno de los elementos que más significación tiene en el Derecho europeo, pero que sin embargo no parece estar suficientemente desarrollado según la doctrina¹⁴³ [*ibidem*: 166], es el de la competencia desleal, que tiene como marco dicho Derecho de la competencia. Dentro del tema de la competencia desleal hay dos vertientes y ambas se relacionan con el tema que abordamos de la siguiente manera.

Una de las vertientes es la libre circulación de las mercancías y la otra, la protección de los consumidores. La política europea de telecomunicaciones tiene que inspirarse y tomar en cuenta ambas vertientes ya que, por un lado, la libre circulación de las mercancías es compromiso ineludible de la liberalización, toda vez que la información es, en uno de sus muchos sentidos, una mercancía, un bien (aunque no apropiable en demérito de los demás, como hemos visto) y las infraestructuras y servicios asociados también deben circular en libertad; y, por otro, la protección de los consumidores, en telecomunicaciones casi siempre llamados o catalogados como “usuarios”,¹⁴⁴ es un objetivo de las propias políticas, todo ello emparentado con la defensa de los derechos fundamentales entre los que destacan por supuesto el Derecho a la información y el Derecho a la intimidad.

Ahora bien, hay autores que sitúan la aparición de la política europea de telecomunicaciones en los años ochenta, ya que en las primeras normas y tratados no hay ninguna referencia explícita al particular [Muñoz, 1998: 49]. Todos los aspectos que hemos mencionado se rela-

¹⁴³Calvo y Blanco-Morales [2000] están de acuerdo con Font Segura de que incluso la concepción más tradicional de la competencia desleal es más amplia que la actualmente prevista por el Derecho comunitario.

¹⁴⁴En apartados posteriores veremos, por ejemplo, las definiciones de las directivas europeas de telecomunicaciones y de la LCT española.

cionan, como es el objetivo de este capítulo, con un marco contextual en el que han nacido y como elementos formadores de la política económica europea, que a su vez define la de telecomunicaciones.

Es en los años ochenta cuando se elaboran informes, libros verdes, documentos y aparecen las primeras normas básicas para el sector. El momento precursor de las mismas es la apertura y el fin de los monopolios que predominaban en el ramo, los cuales, por su parte, iniciaron su desmantelamiento en la década anterior debido a tres causas: económica, tecnológica y jurídica [Martínez, 2002: 132].

A partir de este momento, con mayor énfasis, los estados miembros, por medio de la Comunidad, comienzan a preocuparse por las dos caras de la moneda que están implicadas en la regulación de las telecomunicaciones. Por un lado, se encuentra la necesidad de desarrollo tecnológico y económico de éstas. Por otro, la gran diferenciación social en cuanto al acceso que se abre entre los distintos territorios de la Unión, lo cual hace replantearse la legislación existente sobre servicio universal.

Ambos puntos son de claro interés para este trabajo si tenemos en cuenta que el desarrollo de las telecomunicaciones (impulsado por una política adecuada para ello) no sólo es beneficioso para la economía europea, sino que resulta vital, estratégico. En un mundo como el actual, donde las redes de telecomunicaciones son imprescindibles en los distintos aspectos de la competencia mundial y donde se constituye incluso en el eje de las propias tecnologías de la información y la comunicación, sería un error no plantear una política contundente al respecto, moviéndose como se mueve la UE en el mundo y significando lo que significa.

En cuanto al servicio universal, ya sabemos que es el punto central de nuestro análisis de las políticas de telecomunicaciones, por lo cual no redundaremos en su importancia para el tema que nos ocupa. Sólo diremos que está desempeñando el papel de contraparte de todo ese desarrollo, es decir, que se presenta como el lado social de las políticas, mientras que el anterior sería el lado empresarial. El Estado se encontraría en el centro de ambos, con la obligación de regularlos y desarrollar el proceso de toma de decisiones con equilibrio.

La paradoja de que ambos incluso puedan verse enfrentados surge de que “los nuevos desarrollos de telecomunicaciones pueden producir muy diversos efectos de división o de integración social, según se difunda la calidad y capacidad de transmisión entre la población” [Jordana y Sancho, 1999: 24]. El reto está en alcanzar el equilibrio mencionado entre intereses sociales y mercantiles, pero dentro de los primeros también el de establecer unos estándares mínimos para que haya una sencilla homogeneización de la prestación y transmisión de los servicios de telecomunicaciones. Ese es el núcleo del servicio universal, como veremos más adelante.

En fin, una vez aclarados todos estos puntos y establecido un cierto marco general en el que se mueve la conformación de las políticas de telecomunicaciones, pasemos de lleno a conocer cuáles son las características de las mismas en la Unión.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES EN LA UE

Liberalización en la UE

Tal como hemos apreciado en el capítulo precedente, el proceso de liberalización de las telecomunicaciones se ha llevado a cabo de modo global y presenta características que se han delineado. Por ello no abundaremos en ningún concepto, partiendo de que cada uno de ellos se encuentra explicado en la primera parte de este libro.

Sin embargo, es importante destacar algunas acciones y matices que tienen que ver solamente con la UE, de tal manera que veremos cómo el proceso ha sido el marco de las correspondientes liberalizaciones en los estados miembros. Sobre todo, nos interesa hacer énfasis en los documentos y actos legales que han servido de sustento a las acciones comunitarias de liberalización y su vínculo con algún programa implantado en ese ámbito.

El proceso de liberalización europeo, comunitario propiamente dicho, se ha enfocado –como el resto– a consolidar las condiciones de competen-

cia en el sector. Alabau [1998: 132] hace referencia a cinco etapas, que él llama programas (aunque la UE no los ha llamado así) o “cinco bloques de contenidos bien definidos”, para identificar las fases de dicha liberalización. Se trata de los programas de 1980, 1984, 1987, 1993 y 1995.

Los dos primeros programas, es decir, los de 1980¹⁴⁵ y 1984,¹⁴⁶ son las primeras iniciativas y acciones de la UE para la liberalización de las telecomunicaciones y se componen, a su vez, de distintos documentos y actos, entre los que destacan: el asunto British Telecomm, que dio la pauta a muchos procesos de liberalización en Europa y el mundo, y las Líneas de Acción contenidas en una Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las Telecomunicaciones de septiembre de 1983.

Las acciones completas comprenden, siguiendo a Alabau [1998: 132]: las primeras propuestas de la Comisión en septiembre de 1980, la opinión del Comité Económico y Social de febrero de 1981, la situación en Gran Bretaña y Estados Unidos: el asunto British Telecomm, la propuesta de la Comisión de junio de 1983 (Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las Telecomunicaciones. Líneas de Acción), la Resolución del Parlamento de 29 de marzo de 1984, la propuesta de la Comisión de mayo de 1984 (Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las Telecomunicaciones. Estado de avance de la reflexión y de los trabajos y un programa de acción), el Acuerdo del Consejo de diciembre de 1984 (Acuerdo del Consejo de Ministros de Industria y Siderurgia sobre la aprobación del Programa de Telecomunicaciones).

El Programa de 1987,¹⁴⁷ por su parte, tiene diversos actos, entre los que se pueden recalcar: el Libro Verde sobre Telecomunicaciones de 1987, tan citado hasta la fecha por la gran aportación y punto de inflexión que significó, y la conocida como la “Directiva servicios”, que delineó las claves para la apertura y liberalización de los mismos.

¹⁴⁵El programa de 1980 “se plantea por primera vez la necesidad de ocuparse de las telecomunicaciones en el marco comunitario y comienza la apertura. No hace referencia a los servicios ni se cuestionaba el régimen de monopolio” [Rodríguez, 2004: 66].

¹⁴⁶Por su parte, el programa de 1984 ya se compromete en otros terrenos, esto es, “pretende el crecimiento industrial del sector de la producción de equipos de telecomunicaciones y aumentar la cohesión económica y social de las regiones menos desarrolladas mediante el uso de las telecomunicaciones” [*loc. cit.*].

¹⁴⁷El programa de 1987 es innovador y de importancia singular ya que es el que inserta la libre competencia en el mercado de terminales y en el de los servicios de valor añadido.

Los actos completos del Programa de Telecomunicaciones de 1987 son los siguientes: el Libro Verde sobre el desarrollo del Mercado Común de los Servicios y Equipos de Telecomunicaciones de 1987; el Informe sobre la puesta en marcha del Libro Verde, de febrero de 1988; los Dictámenes del Comité Económico y Social de noviembre de 1987 y abril de 1988 (Dictamen sobre la Comunicación titulada: Hacia una economía europea dinámica. Libro Verde sobre el desarrollo del mercado de los servicios y equipos de telecomunicaciones, y Dictamen sobre la Comunicación titulada: Hacia un mercado comunitario competitivo en materia de telecomunicaciones. Aplicación del Libro Verde, respectivamente); Directiva de la Comisión de mayo de 1988 (Directiva relativa a la competencia en el mercado de los equipos terminales de telecomunicación); la Resolución del Consejo de junio de 1988 (Resolución del Consejo sobre el desarrollo de los Mercados y Servicios de Telecomunicaciones de aquí a 1992); la Resolución del Parlamento de diciembre de 1988 (Resolución sobre Correos y Telecomunicaciones), la Decisión de la Comisión de diciembre de 1988; el Acuerdo del Consejo de diciembre de 1989; la Directiva de la Comisión CEE/90/388, de junio de 1990 (Directiva de la Comisión relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones, conocida como la "Directiva de servicios").

Por otro lado, el tercer paquete, el Programa de 1993,¹⁴⁸ contiene –según la clasificación de Alabau de actos tan importantes como el Informe sobre la situación de los Servicios de Telecomunicaciones de 1992– el Informe sobre la situación de las Telecomunicaciones del mismo año y el Dictamen del CEES sobre las consultas efectuadas con respecto a la situación de los servicios de telecomunicaciones del año siguiente.

En cuanto al paquete completo, Alabau [1998: 132] nos indica que se compone de: el Informe de la Comisión de octubre de 1992 (sobre la situación del sector de los servicios de telecomunicación), la Resolución del Consejo en noviembre de 1992 (Resolución sobre la evaluación de la situación del sector de las telecomunicaciones en la Comunidad), el proceso de consulta a los agentes del sector, la

¹⁴⁸En cuanto al programa de 1993, el mismo "argumentó la necesidad de eliminar el monopolio de la telefonía vocal para el crecimiento económico de Europa" [Rodríguez, 2004: 66].

Resolución del Parlamento Europeo de abril de 1993 (Resolución sobre la Comunicación de la Comisión relativa al Informe de 1992 sobre la situación del sector de las Telecomunicaciones de 21 de octubre de 1992), la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre las consultas efectuadas en abril de 1992, la Resolución del Consejo de junio de 1993 (Resolución relativa al Informe sobre la situación del sector de las Telecomunicaciones), el Dictamen del Comité Económico y Social de noviembre de 1993 (Dictamen sobre la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las consultas efectuadas con motivo del informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicación).

Al final, se encuentra el paquete de 1995,¹⁴⁹ que contiene documentos y actos legales más importantes aún, por la época en que fue desarrollado. Estamos hablando del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, que también se cita muy frecuentemente en los análisis sobre liberalización de las telecomunicaciones en la UE, por ser de singular importancia; el Informe Bangemann, también de importancia trascendental, el Libro Verde sobre la liberalización de las infraestructuras, la Directiva de liberalización de comunicaciones por satélite, la del cable y la de las comunicaciones móviles.

El contenido completo de este paquete es el siguiente: el Libro Blanco sobre el Crecimiento, Competitividad y Empleo de diciembre de 1993 (Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI), Informe Europa y la Sociedad Global de la Información de mayo de 1994 ("Europa y la Sociedad Global de la Información. Recomendaciones al Consejo Europeo [Informe Bangemann]"), la Comunicación de la Comisión: Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información de julio de 1994 (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información.

¹⁴⁹Finalmente, el programa de 1995, que puede considerarse el definitivo en las tareas de liberalización, "establece que las infraestructuras se liberalicen a partir de enero de 1998. Se pretende crear la sociedad de la información y sacar a Europa de la crisis económica y conseguir y crear empleo. La liberalización de las infraestructuras supone que todas las infraestructuras de telecomunicación, redes, líneas punto a punto, etcétera, dejan de pertenecer únicamente a los organismos de telecomunicación" [Rodríguez, 2004: 66].

Plan de Actuación), el Acuerdo del Consejo sobre la Sociedad de la Información de septiembre de 1994, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Sociedad de la Información de noviembre de 1994 (Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación: Europa marcha hacia la Sociedad de la Información), el Libro Verde sobre la Liberalización de las Infraestructuras de octubre de 1994 (1a. parte) (Libro Verde sobre Infraestructuras de telecomunicación y de redes de televisión por cable), la Resolución del Consejo sobre la primera parte del Libro Verde de las Infraestructuras de noviembre de 1994, la segunda parte del Libro Verde de las Infraestructuras de enero de 1995, la Reunión Ministerial del G-7 de febrero de 1995, la Comunicación de la Comisión sobre las consultas realizadas acerca del Libro Verde de las Infraestructuras de mayo de 1995, la Reunión del Consejo de Telecomunicaciones de junio de 1995, la Directiva de la liberalización de las comunicaciones por satélite de octubre de 1994 (Directiva 94/46/CE de 13 de octubre de 1994, por la que se modifican las Directivas 88/301/CEE y 90/388/CEE especialmente en relación con las comunicaciones por satélite), la Directiva de liberalización del cable de octubre de 1995 (Directiva por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE relativa a la supresión de las restricciones a la utilización de las redes de televisión por cable para la prestación de servicios de telecomunicaciones), la Directiva de liberalización de los servicios de comunicaciones móviles de enero de 1996 (Directiva por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE en relación con las comunicaciones móviles personales), Directiva de liberalización de las infraestructuras y la implantación de la plena competencia de marzo de 1996 (Directiva 96/19/CEE de la Comisión, de 13 de marzo de 1996, por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE en lo relativo a la instauración de la plena competencia de los mercados de telecomunicaciones a la competencia) [Alabau, 1998: 132].

Como puede verse, es en este periodo donde más ahínco se puso en la Unión para consolidar el proceso de liberalización y también la entrada de la UE en los asuntos relativos a la sociedad de la información. Debido al tema que nos proponemos estudiar en este apartado, analizaremos brevemente sólo aquellos documentos que tienen que ver

directamente con la liberalización, se señalará el objetivo de cada uno de ellos, así como algún elemento más de especial importancia.

De este modo, los documentos que abordaremos son:

Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones de 1987

El nombre completo de este documento es *Hacia una economía europea dinámica. Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones*, y es una de las piezas claves de las políticas de telecomunicaciones de la UE en todos los tiempos.

Entre las principales líneas que se presentan en este documento nos encontramos primeramente con que ya se hacía referencia a la necesidad de fijar una postura clara y homogénea por parte de la Unión con respecto al mercado de las telecomunicaciones y sobre todo en relación con la génesis y consolidación de un mercado común en tal ámbito. Eso define uno de los primeros elementos de la política de telecomunicaciones comunitaria, que se vería completado con documentos posteriores, como la Resolución que veremos en el siguiente epígrafe.

Otro de los grandes cimientos de la política de telecomunicaciones que se inicia con este Libro Verde y que supuso un punto de inflexión, fue la consideración de que era necesario terminar parcialmente con el “monopolio natural de las telecomunicaciones”, lo que supone la apertura a la competencia.¹⁵⁰ La propia exposición de motivos de la LGT española de 1998¹⁵¹ establece que la consideración acerca del monopolio natural “sufrió la primera quiebra en el ámbito comunitario” con la publicación de este Libro Verde, ya que en el mismo se proponía la “ruptura parcial” del monopolio, además de una “separación entre los servicios de telecomunicaciones” [Ley General de Telecomunicaciones de España, 1998].

¹⁵⁰Esta apertura tenía algunas condiciones, entre las que destaca que los operadores podrían mantener algunos derechos especiales o exclusivos para la “prestación de un número determinado de servicios básicos para salvaguardar los objetivos de servicios públicos” [Silván, 1992: 1]. Como veremos en su momento, estos derechos especiales se han ido eliminando paulatinamente, sobre todo a raíz de la entrada en vigor del paquete de telecomunicaciones de 2002 y de la Directiva servicios de 1990.

¹⁵¹Este Libro Verde fue determinante en España, como en otros países de la UE, ya que a partir de él se creó la LGT de 1998.

La Exposición de motivos citada lo explica del siguiente modo:

...una separación de los servicios de telecomunicaciones que, hasta entonces, se ofrecían, todos ellos, asociados entre sí, al servicio telefónico y a su red. Esta separación permitió comenzar a distinguir entre redes y servicios básicos y otras redes, equipamientos o servicios. Dentro de esta segunda categoría, podría, en algunos casos, actuarse en régimen de libre concurrencia. Establecía el Libro Verde, asimismo, una serie de principios y criterios para la liberalización de los servicios de telecomunicaciones en los países de la Unión Europea en años sucesivos [*loc. cit.*].

Pero el Libro Verde no establecía sólo las dos condiciones mencionadas, sino algunas más también muy importantes para la liberalización en Europa y la delineación de las políticas en ese sentido. Nos referimos, por ejemplo, a que estipulaba la necesidad de dar apertura completa al mercado de equipos terminales de telecomunicaciones, siempre y cuando se sujetaran a procedimientos de homologación.

Hay otro elemento que también constituye un punto importante en la política y que generó debates y documentos posteriores, como ya veremos. Se trata de la definición de la Open Network Provision u Oferta de Red Abierta (ONP), ya que se exigía que se sentaran las bases para una determinación clara de las exigencias generales para el uso de la red.

El Libro Verde también prevé la creación de un Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones, para dar paso al proceso de normalización, uno de los cuatro que estudiaremos aquí.

Resolución del Consejo sobre mercados
y servicios de telecomunicaciones de 1988

En la Resolución del Consejo, de 30 de junio de 1988, sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones de aquí a 1992, se fijan claramente los “grandes objetivos de una política de telecomunicaciones” en la UE. Esto lo hace un documento muy importante, porque es de los primeros que marca dichas políticas con la precisión que se podía lograr en aquel momento.

Esos grandes objetivos son: asegurar la creación de una red de telecomunicaciones de dimensiones comunitarias, “tomando como punto de partida el principio de la total interconectabilidad de todas las redes públicas interesadas en la Comunidad” [Resolución, 1988]; crear progresivamente un mercado común de telecomunicaciones; promover la creación de servicios de dimensión europea para ofrecerlos a los ciudadanos de la Unión; desarrollar un mercado abierto para los equipos terminales; desarrollar un mercado común en el que los operadores puedan competir libremente;¹⁵² continuar el proceso de creación de normas comunes para el sector; fortalecer la cooperación europea en todos los ámbitos relacionados con el sector, respetando la competencia; implantar unas condiciones sociales para el desarrollo de las telecomunicaciones en los años subsecuentes a 1988; concretar una postura común en relación con las comunicaciones por satélite;¹⁵³ delimitar perspectivas comunes sobre las condiciones externas y el ámbito internacional de las telecomunicaciones.

Todos estos objetivos se han ido cumpliendo con creces sucesivamente en periodos posteriores a la aparición de esta Resolución. Pero además, dan cuenta clara de las características iniciales de las políticas de telecomunicaciones en la Unión y lo claro que las instituciones comunitarias tenían el rumbo que debía tomar este sector en vistas a la integración de Europa a la sociedad de la información.¹⁵⁴

Directiva de servicios de 1990

Por su parte, la conocida como “Directiva de servicios”, es decir, la Directiva 90/388/CEE de la Comisión, de 28 de junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones (DO L 192, de 24 de julio), tiene una aportación bastante importante al proceso de liberalización, ya que como su nombre lo indica instaura

¹⁵²Para el logro de este objetivo, la Resolución determina que es pertinente: realizar una clara separación entre las actividades de regulación y explotación de las redes; aplicar las normas oportunas del Tratado, sobre todo las de competencia; crear un entorno fiscal transparente; lograr una apertura completa de los mercados de obras y suministros de telecomunicaciones [Resolución, 1988].

¹⁵³Lo cual tuvo su fruto más tarde en una directiva que veremos en los siguientes apartados.

¹⁵⁴La razón estriba, naturalmente, en que las telecomunicaciones son la infraestructura sobre la que se sustenta la sociedad de la información; de tal modo que sin aquéllas no existiría ésta.

como mandato la competencia abierta en los servicios de telecomunicaciones.

La Directiva, en sus considerandos, establece que viene a completar las determinaciones del Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de servicios y equipos de telecomunicaciones de 1984, ya que el mismo establece unas ciertas normas y garantías, pero sin incluir “la radiotelefonía móvil, la radiomensajería, ni los servicios de comunicación de masas, tales como la radiodifusión o la televisión” [Directiva 90/388: considerando 1].

Por esta razón la Directiva pretende abarcar aún más ámbitos que el aludido Libro Verde, previniendo además las conductas discrecionales de los estados con respecto al acceso a los servicios de telecomunicaciones (considerando 2), así como la protección de datos de carácter personal (considerando 9) en las comunicaciones electrónicas, lo que con el tiempo ha ido ampliándose y perfeccionándose.

Una de las misiones de la Directiva es la de contribuir a desmontar la estructura de privilegios que los operadores dominantes han tenido siempre en cuanto a la explotación de las redes (considerandos 14-16). Sobre todo se refiere a que dichos privilegios o derechos especiales permiten a los operadores dominantes la exclusión o impedimento de acceso al mercado¹⁵⁵ de los competidores, con lo cual se limitan las capacidades de elección de los usuarios con la imposición a éstos de una red de telecomunicaciones.

Debido a estas prerrogativas, la Directiva se encarga de abolir “los derechos exclusivos o especiales para el suministro de servicios de telecomunicaciones, distintos de los servicios de telefonía vocal” [*ibidem*: artículo 2], para lo cual se encargará de asumir normas que aseguren el derecho de todo operador para ofrecer dichos servicios.

Sólo resta comentar que la Directiva incluye algunos conceptos de telecomunicaciones. Por ejemplo, integra la definición de organismos

¹⁵⁵Lo que se conoce en la teoría económica como barreras de entrada y que se definen como: los obstáculos o frenos que obstruyen la incorporación de nuevas empresas en un cierto mercado, a pesar de ser motivadas por los rendimientos o por el incremento de la demanda. Hay barreras de entrada de dos tipos: económicas y político-regulatorias. Las primeras son naturales e intrínsecas al mercado, mientras que las segundas pueden derivarse precisamente de las políticas que se implementan en el sector y de la regulación existente en un determinado contexto.

de telecomunicaciones,¹⁵⁶ red pública de telecomunicaciones¹⁵⁷ y servicios de telecomunicaciones.¹⁵⁸ Es importante tomarlo en cuenta, ya que en algunos casos las definiciones se han ido modificando o completando a lo largo del tiempo en las distintas directivas y documentos comunitarios. También porque las definiciones suelen corresponderse con el objeto y espíritu de la norma en cuestión.

Informe de la Comisión de 1992 sobre la situación de los servicios de telecomunicaciones

Del Informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicaciones de 21 de octubre de 1992¹⁵⁹ nos interesa en particular un aspecto, aunque se refiera a varios relacionados con la liberalización y la competencia. Ese aspecto que nos atañe directamente es el relacionado con el servicio universal y su concepto.

Sin embargo, no podemos olvidar comentar que de las dos partes que contiene el documento, la segunda expone cuatro Opciones¹⁶⁰ que la Comisión presentó a consideración del sector y que constituirían las raíces de la ulterior política de telecomunicaciones. Por eso es un hito que conviene revisar.

El Informe incluye el servicio universal como parte de los objetivos centrales de las telecomunicaciones y sus políticas y lo define como:

¹⁵⁶Son definidos como "las entidades públicas o privadas –incluidas las filiales sujetas a su control– a las que un Estado miembro conceda derechos especiales o exclusivos para el establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones y, en su caso, para la prestación de servicios de telecomunicaciones" [Directiva 90/388: artículo 1].

¹⁵⁷Que en la Directiva se considera que es la "infraestructura pública de telecomunicaciones que permita el transporte de señales entre terminales definidas de la red por hilo, por ondas hertzianas, por medios ópticos o por otros medios electromagnéticos" [*loc. cit.*].

¹⁵⁸Por su parte, los servicios de telecomunicaciones son para la Directiva "los servicios que consistan en todo o en parte, en la transmisión o encaminamiento de señales a través de la red pública de telecomunicaciones mediante sistemas de telecomunicaciones, con excepción de la radiodifusión y la televisión" [*loc. cit.*].

¹⁵⁹La Comisión elaboró y publicó este Informe según lo previsto en el artículo 10 de la Directiva de Servicios.

¹⁶⁰Las cuatro Opciones que planteaba la Comisión son: a) Interrupción de la liberalización y sostenimiento de la situación de aquel momento; b) Introducción de una normativa completa, tanto en los tópicos de tarifas como de inversiones en el ámbito comunitario; c) Liberalización de todos los servicios de telefonía vocal, y d) Solución intermedia, consistente en la apertura a la competencia de los servicios básicos de telefonía vocal. La Comisión presentó varios argumentos a favor de las opciones 3 y 4 básicamente.

la creación y explotación de una red universal, esto es, una red con una cobertura geográfica general y que se ponga a disposición de cualquier usuario o prestador de servicios que así lo solicite en un periodo razonable y a precios asequibles.

Aunque algunos elementos de esta definición ya estaban presentes en la “Directiva servicios”, en este Informe se desarrolla con más precisión el concepto y se le otorga una importancia mayor. Y sobre todo en la Resolución sobre este Informe, en donde la Comisión realiza un documento únicamente relacionado con el servicio universal [Cabrera y García, 2003: 2].

Resolución relativa al Informe de la Comisión de 1992

Como hemos dicho, esta Resolución sobre la Comunicación de la Comisión relativa al Informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicaciones de 21 de octubre de 1992; de junio de 1993, es el primer documento dedicado especialmente al tema del servicio universal.

Ahí define al mismo como “poner a disposición de todos los usuarios un servicio mínimo definido con una determinada calidad y a un precio asequible” [Resolución, 1993: anexo].

Sostiene que el Informe a que hace referencia no ha tenido en cuenta dos aspectos vitales de las redes de telecomunicaciones: que poseen características de una red de banda ancha en Europa y que están infrautilizadas. Por tanto, establece que dichas redes deben contribuir al servicio universal desde ese momento, “ampliando este concepto y suministrando servicios de valor social a un coste muy ventajoso” [considerando B].

Pero más aún, considera que la Comisión debe velar no solamente por los intereses de los operadores y las empresas del sector, sino de los 34 millones de usuarios que en ese momento tenía la Unión, al garantizarles el acceso a los servicios de telecomunicaciones “eficaces y a precios razonables”.

Por otro lado, rechaza la permanencia de los llamados “efectos frontera”, que se refieren a la diferencia entre las tarifas intercomunitarias y las nacionales para distancias equivalentes y que considera como una

situación insostenible dentro de la construcción de un mercado único. Y al mismo tiempo considera que la demanda no está suficientemente satisfecha.

Como consecuencia de todos estos aspectos, la Resolución dispone que:

[...] será imprescindible asegurar tanto la obligación de servicio universal a nivel nacional y el interés social y regional como las exigencias comerciales [además de que] todos los usuarios de servicios de telecomunicaciones, comerciales y privados, deben percibir los beneficios de la liberalización y las autoridades reguladoras nacionales deben desempeñar un papel clave en este ámbito [...] [Por otra parte] es necesario que el proceso de cambio fomente el desarrollo de la red y de la cobertura en los países o regiones periféricos y menos favorecidos, en países más pequeños y en países con redes subdesarrolladas, [del mismo modo que] los operadores encargados de las obligaciones de servicio universal deben poder financiar esas obligaciones [*ibidem*: 8].

Todas estas obligaciones y principios quedan bien definidos para los estados miembros, pero la Resolución pide asimismo a la Comisión y al Consejo que definan claramente los preceptos y términos relacionados con el servicio universal, para dotarlos de mayor claridad. Se refiere sobre todo a los conceptos de universalidad, libertad de acceso, igualdad de trato y adaptabilidad.

Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo

El documento *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, mejor conocido como Libro Blanco, de Jacques Delors (presidente de la Comisión en ese momento), trata de diversos temas como se deduce de su título. La parte que nos interesa mayormente, por supuesto, es la relativa a las redes de información y telecomunicaciones aunque hay que decir que en este volumen dichos temas están mayormente relacionados con el empleo y el crecimiento económico, por obvias razones.

El Libro Blanco menciona que tanto los modos de producción como las formas de organización y estructuración del trabajo están sufriendo

cambios importantes que pueden ser comparados con los que surtieron efecto con la revolución industrial.

El origen de dichos cambios se encuentra, de acuerdo con lo que en ese momento se razonaba, en las nuevas tecnologías de la información y en las redes de comunicación en las que éstas tienen su ámbito de acción. El documento hace especial mención de las tecnologías digitales.

Pero no sólo las digitales, sino en general las TIC existentes en ese momento, señala el Libro, tendrán gran repercusión en los métodos de producción, las formas en que se organizan las compañías y su relación con la fuerza laboral. Esta idea ha sido plenamente desarrollada a lo largo de las décadas siguientes, tras la aparición de este libro, presentándose como una línea clara en las políticas sobre tecnologías de información (ha quedado demostrado, por ejemplo, en el programa *e-Europe*, que comentaremos más adelante.

También señalaba el documento la importancia de las TIC en la prestación de servicios públicos,¹⁶¹ en los servicios de la administración y en la academia, aspectos todos muy novedosos para la época en que fue publicado el libro de Delors.

Sin embargo, lo más importante para nuestro asunto de interés quizá sea una afirmación del documento que permite dilucidar un elemento importante y generador de las políticas de telecomunicaciones europeas. La afirmación es la que sostiene que el proceso de adopción de las TIC y su aplicación en los campos citados ya estaba teniendo lugar y dando ventajas a ciertos grupos en Estados Unidos, por lo cual ganará terreno también en Europa y “está forzando a las autoridades públicas [europeas] a repasar el marco regulador”¹⁶² [Delors, 1993: I].

Esto nos da cuenta de uno de los motores de la Unión a la hora de crear políticas y modificar, reformar o enriquecer la regulación de las telecomunicaciones. Se trata de la influencia de que dichos procesos se lleven a cabo en Estados Unidos, en donde la UE no quiere quedarse

¹⁶¹De hecho, menciona que el sector servicios en general estaba entrando en una etapa de racionalización.

¹⁶²Aunque por supuesto la preocupación no es solamente por Estados Unidos, por supuesto, sino en términos generales. “Para poder competir en la industria mundial, la Unión debe explotar todas las maneras posibles para mejorar su competitividad haciendo crecer el uso eficaz de las TIC. Debe favorecer estrategias innovadoras” [Delors, 1993: 5.1].

a la zaga. De hecho hace referencia explícita a la manera en que se delinearon las políticas estadounidenses en aquel momento y al monto de la implantación de la National Information Infrastructure (NII), que ascendió a 85,000 millones de European Currency Unit, es decir, la unidad monetaria europea (ECU).

La razón de que estos procesos influyan y se reflejen en las políticas y decisiones europeas es, como se argumenta en el documento, porque “está en los intereses de Europa resolver este desafío, “puesto que las primeras economías que terminan con éxito este cambio [se refiere a la inclusión de las TIC en los campos referidos] y en buenas condiciones, obtendrán ventajas competitivas significativas” [*loc. cit.*].

De este modo el Libro intenta hacer un análisis de las ventajas y desventajas de Europa en estos terrenos, para sugerir por supuesto caminos para lograr el objetivo descrito en el párrafo anterior.

Señala entre las primeras que Europa tenía ventajas comparativas en los aspectos social, cultural y tecnológico. En segundo lugar, el mercado se encontraba en buen grado de integración.

Entre las desventajas observa que sigue habiendo muchos monopolios y una “reglamentación excesiva”, así como que la interoperabilidad no se había logrado.

Y más adelante, en su capítulo 5, apartado A, el documento se refiere concretamente a la sociedad de la información, de la cual afirma que, al ser muy importante que la UE aproveche los beneficios y desarrollos de dicha sociedad, es imprescindible crear un “área común de información” dentro de la comunidad. Es una de las primeras propuestas en este sentido, la cual además resultó ser de vital necesidad e importancia.

Los componentes de esa “área común de información” se exponen en el documento de la siguiente manera. Para un espacio de este tipo es necesario contar con: a) la información en sí misma, convertida y compaginada al sistema electrónico, es decir, digital; b) el *hardware*, el *software* y los componentes necesarios para que el usuario procese la información; c) la infraestructura y redes necesarias (de cable, telefónicas, de radio y satélites); d) los servicios de telecomunicaciones, principalmente el correo electrónico, acceso a las bases de datos y acceso interactivo y transmisión de la imagen digital; e) los usos de la

información, que sería el nivel en el que más esfuerzos se tienen que poner, ya que eso debe traer consigo una mejor reestructuración de la información.

Un punto inexorable en la creación de este espacio común de información son las redes transeuropeas de telecomunicaciones, para las cuales posteriormente se creó, como ya hemos visto, el programa *e-Ten* del *e-Europe 2005*. Sin embargo, en aquel momento era una novedad hablar de este tema, como de muchos otros que trata este Libro de Delors.

Dicho Libro señala que las redes de telecomunicaciones serán básicas también para la formación del mercado único. Y sobre todo las redes de información, de las cuales apunta lo siguiente:

Con respecto a las redes que sirven para llevar la información (voz, datos, imágenes), el objetivo sería consolidar la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) e instalar la red de comunicaciones de alta velocidad utilizando la transmisión de datos avanzada [*ibidem*: 3.6].

De este modo, y contribuyendo al desarrollo del teletrabajo, la telemedicina y la educación a distancia, el documento Delors confiaba en que la UE hiciera un esfuerzo de inversión y promoción considerable para dar impulso a las tan valoradas redes de telecomunicaciones.

Informe Bangemann

Por su parte, el llamado Informe Bangemann¹⁶³ se titula oficialmente “Europa y la Sociedad Global de la Información” y fue presentado al Consejo de la UE en 1994, de acuerdo con los principios discutidos en el Encuentro de Corfú. E insiste en algunos temas que ya estaban tocados en el Libro Blanco de Delors, pero añade algunos más.

Aunque lo más importante de este Informe no son solamente los temas que trata, sino que constituye un documento con alto contenido ideológico que está claramente a favor de la privatización del sector. En

¹⁶³Se conoce así porque la UE encargó al comisario Martin Bangemann la elaboración de este Informe “Sobre las perspectivas de cohesión en el nuevo escenario de la comunicación cibernética” [Trejo, 1996: IV]. El autor fue vicepresidente de la CE con atribuciones en tecnologías de la información y telecomunicaciones.

este sentido, podríamos incluso compararlo con el conocido "Informe Gore" (*La infraestructura nacional de datos de los Estados Unidos de América*), que ha marcado una pauta en la política de telecomunicaciones y sociedad de la información de aquel país y que también integra un amplio mensaje ideológico.

Entre los ámbitos a los que se refiere el documento de Bangemann, además de mencionar el teletrabajo, la telemedicina y la educación a distancia como algunas de las 10 aplicaciones que promoverán el lanzamiento de Europa a la sociedad global de la información, también agrega: la red de universidades y centros de investigación, los servicios telemáticos para las Pymes, la gestión del tráfico por carretera, el control del tráfico aéreo, las redes de asistencia sanitaria, la licitación electrónica, la red transeuropea de administraciones públicas y las autopistas urbanas de la información.

Para el logro de las metas propuestas en el Informe, se sugiere igualmente que la UE cree otro entorno reglamentario que dote de nuevas normas para la actividad empresarial y administrativa. Asimismo, como no podría ser de otra forma en aquellos momentos, se aconseja la rápida liberalización de las telecomunicaciones, con la apertura a la competencia y el fin de los monopolios.

El Informe no deja de mencionar el papel que deben desempeñar cada uno de los agentes que intervienen en las telecomunicaciones: los operadores (con el papel de inversionistas y de apoyo al servicio universal), los estados miembros (con el papel de abrir el sector a la competencia y facilitar el paso a la misma con reglas claras), el sector privado (con el papel de crear nada menos que la propia sociedad de la información, con las fuerzas del mercado como imperativo y con el financiamiento a nuevos servicios) y las instituciones europeas (con el papel de la regulación y creación de un marco reglamentario que garantice todo lo anterior).

Por todas estas propuestas, el momento en que fue creado y su significado, este Informe, "Europa y la sociedad global de la información"¹⁶⁴ —en el que colaboró con Bangemann un grupo de especialis-

¹⁶⁴En diversos momentos de este trabajo hemos señalado que las decisiones y estrategias de la Unión muchas veces tienen que ver con las actuaciones y líneas de acción del gobierno

tas¹⁶⁵– ha tenido gran importancia y contribución a las políticas de telecomunicaciones y la sociedad de la información, pero también en otros aspectos macro de interés en la Unión. De esta forma, el Informe

[...] articuló no sólo un principio de políticas comunes dentro del ambicioso proceso de integración de los europeos. Además, fue punta de lanza para promover una conciencia informática que, en Europa al inicio de los años 90, habitualmente era vista como lejana aspiración futurista o como prescindible extravagancia costosa. Poco a poco, sobre todo a partir de la insistencia del gobierno de Alemania, fue desarrollándose la idea de que ningún intento de integración, pero especialmente ningún proyecto para redimensionar a Europa en las nuevas condiciones del mundo, tendría éxito si no contaba entre sus elementos principales el componente de la interrelación informática [Trejo, 1996, IV].

El Informe es, pues, un elemento central en la conformación de esas políticas, que introdujo con gran potencia ideas como la “fuerza del mercado”, necesaria para el cumplimiento de los objetivos que propone. De hecho, el Informe considera las estructuras del mercado como “la fuerza motriz que habrá de introducir a la Unión Europea en la sociedad de la información” [Ortiz, 2004: 1].

Con base en este Informe, los jefes de Estado se reunieron en el Consejo de Corfú y decidieron emprender acciones en el sentido de lo planteado por el Informe Bangemann, así como encargar nuevos estudios referentes a infraestructuras y servicios de telecomunicaciones.

Un punto muy interesante que hay que destacar del Informe Bangemann es el relacionado con esa idea de que muchos planteamientos de la Unión están delineados como respuesta a las políticas estadounidenses en este terreno.¹⁶⁶ Existen, por tanto, coincidencias en varios

estadounidense o con las maneras de hacerle frente. No es gratuito entonces, que este Informe se titule de esta forma y haga referencia a la sociedad global de la información, cuando en aquellos momentos era reciente el anuncio de Al Gore –el entonces vicepresidente de Estados Unidos, mediante el documento que hemos mencionado– de que se instauraría una infraestructura global de información.

¹⁶⁵El equipo que coordinaba Bangemann era el Grupo de Alto Nivel sobre la sociedad de la información.

¹⁶⁶La historia de esta situación es tan antigua como la propia génesis de la Unión, que fue naciendo y creciendo con el imperativo (al menos uno de ellos) de crear un grupo de países fuerte en condiciones de competir en todos los sentidos con Estados Unidos. En uno de sus últimos libros,

catálogos de ideas en políticas de telecomunicaciones y sus aspectos relacionados. El Informe que tratamos ahora no es una excepción.

De acuerdo con los planteamientos que hemos revisado del Informe, la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad Global de la Información tenía la misión de perfilar un proyecto “de desarrollo y cooperación económica”. Pero su línea a seguir no era sólo la de los puntos planteados por Bangemann, sino los de organizaciones como la OCDE, la UIT y, sobre todo, “bajo el liderazgo de Estados Unidos” [Sierra, 2002: 55]. Se identifican, por lo tanto, algunos principios rectores de la sociedad de la información a los cuales habría que atender. Básicamente se distinguen: “la viabilidad comercial, la interoperabilidad, el alcance y sostenibilidad de las nuevas comunicaciones” [*loc. cit.*].

Con esos principios, el Informe Bangemann coincide con “el discurso idealista de la globalización y retórica de la doctrina del libre flujo” [*loc. cit.*]¹⁶⁷ que, como bien se sabe, ha promovido el gobierno de Estados Unidos en el mundo entero, desde hace décadas.

Libro Verde sobre liberalización de infraestructuras, 1a. y 2a. partes

Por su parte, el conocido como Libro Verde sobre la liberalización de las infraestructuras, fue presentado en dos partes: la primera en octubre de 1994 y la segunda en enero de 1995. Su título completo es Libro Verde sobre infraestructuras de telecomunicación y redes de televisión por cable. En él, la Comunidad considera las infraestructuras como “la columna vertebral de la sociedad de la información” [*ibidem*: 2] ya que por ellas circularán grandes volúmenes de información.

Jeremy Rifkin, nos cuenta cómo ha sido el proceso de creación y desarrollo de la Unión y cómo dicho proceso ha tenido muchos referentes del país americano. Por ejemplo, la creación de Euratom (Comunidad Europea de la Energía Atómica, contracción de *Europe Atom*) para hacer frente en términos nucleares a Estados Unidos, y a la entonces URSS. Pero lo más significativo es lo que ha sucedido desde el punto de vista económico (en donde se engloban las telecomunicaciones): “En un mundo dominado por dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, los seis países miembros pensaban que su única esperanza de competir con ellos pasaba por poner en común sus respectivos recursos económicos. Fue el miedo de verse engullidos lo que empujó a los estados miembros a asumir grados cada vez mayores de integración económica” [Rifkin, 2004: 262].

¹⁶⁷Dicha doctrina del libre flujo de la información, que “promueve el gobierno norteamericano a partir de banales constataciones (‘la inversión es móvil, la tecnología es revolucionaria y la ambición de una vida mejor es universal’) que no pueden dar cuenta de las razones del notorio fracaso competitivo de la industria de la comunicación europea ante nuevas situaciones de hecho, como la fusión AOL/Time Warner” [Sierra, 2002: 55].

El resto de las propuestas del Libro se relaciona con todos los aspectos de la liberalización de las infraestructuras y la apertura, competencia y aparición de nuevos servicios y redes. Por supuesto se considera que todos estos procesos llevarán consigo la mejor oferta para los usuarios y una mayor competitividad para las empresas, además de la creación de empleos en el sector servicios. Esto es, los conocidos argumentos sobre las bondades de la liberalización.

Aunada a ésta, la segunda parte del Libro Verde continúa con los preceptos descritos, además de la propuesta de un calendario de liberalización para todos los países miembros, que prevé que las medidas de actuación en este terreno deberían llevarse a cabo a más tardar el 10. de enero de 1998. Con todo este recorrido, se llegaba a la consolidación del Programa de Telecomunicaciones, que finaliza su proceso en ese año de 1998 y deja liberalizado al sector.

La fecha en que se liberalizaron prácticamente todas las telecomunicaciones en el mundo, o por lo menos se dieron los procesos más importantes, fue precisamente 1998. Una fecha marcada por Estados Unidos para su propio mercado, industria y redes de telecomunicaciones. Por eso que la UE no quiso dejar pasar la oportunidad de ponerse al día en el mismo periodo. De esta manera, las políticas liberalizadoras que forman parte de las políticas de telecomunicaciones tienen en este periodo y bajo la forma de este Libro Verde la misión de “combatir el programa de liberalización de las telecomunicaciones auspiciado por la administración norteamericana”¹⁶⁸ [Rojo, 2004: 3].

En resumen, el Libro Verde sobre liberalización de infraestructuras llevó consigo un resultado esencial y es el hecho de que las redes de telecomunicaciones, que eran monopolios geográficos nacionales

¹⁶⁸Como se verá en casi todos los capítulos de este trabajo, la preocupación de Europa por Estados Unidos, en el ramo de las telecomunicaciones no es reciente. Por ello, desde la etapa del Libro Verde, “los órganos de la Comunidad, y especialmente la Comisión, habían recurrido a argumentos de corte estrictamente jurídico en apoyo de una política en materia de telecomunicaciones que inicialmente, como hemos visto, se basaba en una apreciación de conjunto de los intereses de la Comunidad, en una perspectiva fundamentalmente económica que atendía a los intereses de la industria comunitaria y a su peso en el concierto mundial, centrándose en el desarrollo y presencia europea en un futuro mercado mundial de la información y tecnologías de acompañamiento. El proceso de liberalización nos da una idea de que las telecomunicaciones afectan las raíces mismas de la sociedad en una palabra a la capacidad de Europa para mantener su protagonismo en el escenario de la economía mundial” [Rojo, 2004: 3].

y estaban interconectados, pero no eran totalmente interoperables, se abrieran a la competencia y se acabara con las restricciones en la elección de infraestructuras por parte de los operadores. Este era un paso fundamental para lograr una red transeuropea mediante dicho “levantamiento de las restricciones que pesaban sobre la libre elección de infraestructura para la prestación de servicios universales” [Ortiz, 2004: 3].

Finalmente, debemos comentar que posterior a la publicación de las dos partes del Libro Verde se aprobó una Resolución del Parlamento Europeo sobre el mismo, en donde se hace hincapié en que los ciudadanos de la Unión deben contar con un servicio universal y que el mismo debe definirse cuanto antes. Así, establece que “la Comisión defina las disposiciones relativas al servicio universal y las presente con carácter de urgente”. Asimismo, solicita a las instituciones de la Unión algunas otras cuestiones sobre el servicio universal que han sido base para la actual normativa.¹⁶⁹

En la Resolución también se abordan asuntos tales como competencia, interconexión y derechos de acceso; aspectos sociales y medioambientales; cuestiones culturales y cuestiones internacionales.

Directiva 94/46/CE

La Directiva 94/46/CE, de la Comisión, de 13 de octubre de 1994, por la que se modifican las directivas 88/301/CEE, y 90/388/CEE especialmente en relación con las comunicaciones por satélite (*DO L 268*, de 19 de octubre), tiene una aportación central en cuanto a la regulación de este ámbito de las telecomunicaciones.

La Directiva hace referencia a muchos de los actos legales anteriores a su aparición, justificando la necesidad de liberalizar las comunicaciones por satélite, con el fin de “aprovechar plenamente el potencial de este medio de comunicación” [considerando 1].

Toma en cuenta los imperativos de liberalización y armonización, así como de la revisión de los llamados “derechos especiales” o “de-

¹⁶⁹Se preocupa por cuestiones relacionadas con las características mínimas del servicio universal (tomando en cuenta de modo particular a los ciudadanos con bajos recursos), pide la creación de fondos de servicio universal y plantea que las fuerzas del mercado no pueden cumplir por sí solas dicho servicio.

rechos exclusivos” ya que éstos han sido concedidos a muchos operadores que ya tenían posición dominante en servicios terrestres, lo cual sólo ha contribuido a fortalecer dicho dominio. Considera que los derechos especiales son “incompatibles con el artículo 90 del Tratado de la Comunidad Europea [en adelante TCE], en relación con el artículo 86 del mismo” [considerando 13].

En vista de que esos derechos limitan la entrada al mercado (esto es, funge como barreras de entrada) y restringen o imposibilitan la utilización de ciertas comunicaciones por satélite, la Comisión opta por modificar su concepto,¹⁷⁰ para permitir la competencia entre varias empresas.

En su artículo tercero, la Directiva establece que los estados miembros que sean socios de instituciones internacionales de satélites deberán informar a la Comisión de cualquier situación que conozcan por medio de dichas instancias que pueda poner en riesgo la aplicación de las disposiciones contenidas en la propia Directiva. Las instituciones de satélites a las que se refiere son: *International Telecommunications Satellite Consortium* (Intelsat),¹⁷¹ *International Maritime Satellite Organization* (Inmarsat), *European Telecommunications Satellite Organization* (Eutelsat) e *Intersputnik International Organization of Space Communications* (Intersputnik-IOSC).

Directiva liberalización del cable

Para complementar la Directiva anterior, surge la Directiva de liberalización del cable, otro de los sectores de gran importancia en el ámbito de las telecomunicaciones y el audiovisual. Se denomina

¹⁷⁰En esta Directiva, el concepto queda así: “derechos especiales”, los derechos concedidos por los estados miembros a un número limitado de empresas por medio de un instrumento legal, reglamentario o administrativo que, en una determinada zona geográfica:

14°. limite a dos o más el número de tales empresas, con arreglo a criterios que no sean objetivos, proporcionales y no discriminatorios, o

15°. designe, con arreglo a tales criterios, a varias empresas que compitan entre sí, o

16°. confiera a una empresa o empresas, con arreglo a tales criterios, ventajas legales o reglamentarias que dificulten gravemente la capacidad de otra empresa de importar, comercializar, conectar, poner en servicio o mantener equipos terminales de telecomunicaciones en la misma zona geográfica y en unas condiciones básicamente similares” (artículos 1 y 2).

¹⁷¹Intelsat es el mayor proveedor de servicios de telecomunicaciones por satélite en el mundo.

Directiva 95/51/CE, de la Comisión, de 18 de octubre de 1995, por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE con respecto a la supresión de las restricciones al uso de las redes de televisión por cable para la prestación de servicios de telecomunicaciones ya liberalizados (DO L 256, de 26 de octubre).

Está claro cuál es la misión y los objetivos de esta Directiva (que tiene los mismos fundamentos que los actos legales que hemos visto, es decir, la liberalización), así que mencionaremos unos cuantos aspectos relevantes.

Siguiendo la línea de la liberalización, pero en referencia al cable, la Directiva se refiere a que es necesario que las disposiciones con respecto al mismo sean más flexibles y en particular “las restricciones a la utilización de redes de televisión por cable” (considerando 2). Está claro el interés de la CE de que los servicios de televisión por cable queden abiertos, ya que éstos han supuesto un importante negocio dentro de las telecomunicaciones y el audiovisual.

En este sentido, esta Directiva condiciona los monopolios, pero no los prohíbe tajantemente. Es posible hacer esta interpretación sin ningún problema cuando se lee: “la creación de una posición dominante dentro de un mercado exclusivo no es incompatible con el artículo 86” (considerando 11), aunque se considera que debe impedirse el abuso de posición dominante y de los monopolios legales que la ejerzan.

Uno de los puntos de interés de esta Directiva es la liberalización de la prestación de servicios por cable, la cual, argumenta, tiene que realizarse porque:

Además, conscientes del restringido número de servicios que pueden ofrecer, los operadores de TV por cable aplazan la inversión en sus redes y, en particular, la introducción de fibra óptica, que podría resultar rentable si sus costes se repartieran entre un mayor número de servicios. Así pues, las restricciones a la utilización de redes de TV por cable con el objeto de prestar servicios distintos de los de radiodifusión limitan el desarrollo de nuevos servicios de telecomunicaciones y multimedia y, por consiguiente, constituyen una rémora para el progreso técnico en este ámbito [considerando 13].

La decisión adoptada, que se convierte en mandato con esta Directiva es que los estados miembros eliminen todas las restricciones "al suministro de capacidad de transmisión" mediante de redes de televisión por cable y permitan el uso de redes por cable para la prestación de servicios de telecomunicaciones distintos de los de la telefonía vocal.

Directiva de liberalización de las infraestructuras y la plena competencia

Finalmente, esta Directiva es una de las más emblemáticas no solamente porque consolida muchos de los aspectos recomendados o mencionados en los libros blancos y verdes, sino porque cierra una etapa imprescindible para las políticas de telecomunicaciones en la Unión.

Esta Directiva es la 96/19/CE, de la Comisión, de 13 de marzo de 1996, por la que se modifica la Directiva 90/388/CE en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones (DO L 074, de 22 de marzo).

Así, como su nombre lo indica, esta Directiva dispone la supresión por parte de los estados miembros de todos los derechos exclusivos y especiales (que pudieran quedar pendientes de eliminación) en cuanto a la prestación de servicios de telecomunicaciones, "incluidos la creación y suministro de redes" y en cuanto a la limitación del número de competidores (artículo 2). El plazo para el cumplimiento de esta obligación se fijó para el 1o. de enero de 1998.¹⁷²

De esta Directiva se derivan también las reglas necesarias para la interconexión y los costes netos del servicio universal, con respecto a los cuales dispone que tanto un fondo de servicio universal, así como un sistema de cánones suplementarios con el mismo fin, deberán cumplir estas condiciones: atribuirse únicamente a redes que suministran redes públicas de telecomunicaciones y fijar a cada empresa su correspondiente cuota mediante criterios objetivos, no discriminatorios y basados en la proporcionalidad. Esto es el sustento de los fondos como el Nacional de Servicio Universal (FNSU) español.

¹⁷²A pesar de esta fecha límite, la Directiva fue flexible al determinar que "los estados miembros se acogerán, previa solicitud, a un plazo adicional de hasta cinco años para los que dispongan de redes menos desarrolladas, y de hasta dos años para aquellos con redes muy pequeñas, siempre que así lo justifiquen los ajustes estructurales necesarios" (artículo 1).

En esta Directiva también se incluyen otros aspectos relacionados con el servicio universal, como es el caso de lo relacionado con las guías telefónicas: su publicación y el derecho de los usuarios a decidir si aparecen o no en ellas.

En cuanto a la aplicación de la Directiva y a los aspectos en los que se ha centrado su cumplimiento, podemos decir que lo más difícil de controlar ha sido lo relativo a los abusos de posición dominante. Uno de los problemas que plantea la situación es que los antiguos monopolios ejercen la posición dominante no solamente por su propia condición (“acostumbrados a imponer sus criterios en el mercado”, sino a un conflicto inherente que consiste en que muchas de esas compañías son dueñas de la infraestructura¹⁷³ y prestadoras de los servicios que por ella circulan, lo que se conoce como “dualidad de funciones” [Diez Estella, 2000: 27].

Lo anterior es definido en la teoría económica como “monopolios naturales”, que son aquellos que nacieron en el seno estatal y posteriormente fueron privatizados, conservando los privilegios de operar las redes e infraestructura previamente instalados. Aun cuando entran en competencia, una vez que se liberalizan las telecomunicaciones, los competidores se encuentran siempre en desventaja debido a la situación descrita [Álvarez, 2008: 83-98]. En México, las telecomunicaciones operaron en un inicio como un duopolio, para luego convertirse en un monopolio gubernamental hasta 1990, ya que el monopolio se convierte en privado y en 1996 se abre a la competencia [Piedras, 2007: 45].

Por su parte, la situación de dualidad de funciones posibilita a las empresas ampliar el dominio del mercado superior (de infraestructuras) al descendente (servicios) mediante prácticas anticompetitivas, por ejemplo, las barreras de entrada.

Lo anterior constituye, por lo tanto, uno de los principales problemas para la instauración real de la “plena competencia”, aun en la actualidad y no sólo dentro de la UE. Ya conoceremos en este sentido los casos de Alemania, España, México o Italia, para dar cuenta de este problema.

¹⁷³Lo que las convierte en proveedoras de la materia prima a las empresas con las que compiten a su vez en el sector servicios.

Otro de los aspectos clave de las políticas de telecomunicaciones europeas ha sido la armonización, ya que al estar involucrados todos los mercados y sistemas de los estados miembros la misma era absolutamente necesaria. Las actividades desarrolladas para armonizar los sistemas de telecomunicaciones en el ámbito comunitario se engloban en la denominada Red Abierta de Telecomunicaciones (ONP, por sus siglas en inglés).

Había la necesidad de reglamentar la concomitancia de diversos operadores, por lo cual se requería que instituir un equilibrio entre los derechos y obligaciones tanto de los operadores como de los usuarios. Este objetivo se logró con la ONP.

En el paquete de telecomunicaciones de 1984 se incluyeron los fundamentos para que la armonización tuviera lugar. Y es el programa de 1987 “el que lleva los resultados a los ciudadanos” [Rodríguez, 2004: 67], objetivos, que fueron retomados por los sucesivos paquetes.

En el origen, lo que se intentaba con la política de telecomunicaciones en materia de armonización era regular las relaciones entre los operadores de servicios y las que los mismos tenían con los usuarios, dando paso al mencionado equilibrio.

También en el origen, la política de armonización surgió en el marco de tres problemáticas que habían que resolver. Por un lado, tanto las administraciones nacionales de telecomunicaciones como los operadores habituales se mostraron recelosos ante los nuevos prestadores de servicios de valor añadido e intentaron, como respuesta, imponer condiciones parciales, “invocando la protección de los derechos de los usuarios” [Alabau, 1998: 137].

En segundo término, por su parte, los nuevos prestadores de servicios apelaron a la protección de las instituciones comunitarias ante eventuales aunque seguros abusos por la posición dominante de los operadores y monopolios tradicionales del sector.

Finalmente, la Comisión consideró oportuno llevar a cabo una vigilancia de los operadores habituales (sobre todo de telefonía vocal) que fuera conforme con su usufructo en régimen de monopolio.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que no solamente el proceso de armonización fue evolucionando según aparecieron los distintos paquetes de telecomunicaciones, sino que hubo un punto de inflexión en el momento en que se decidió la liberalización de las infraestructuras.

A partir de la plena competencia los problemas sujetos a revisión serían, por ejemplo, los de interconexión y los de explotación de telefonía vocal de libre competencia. Pero además fue necesario plantearse con esta nueva situación el alcance y los objetivos del servicio universal.

Por todo esto el proceso de armonización ha sido difícil y de largo recorrido, además de no tener siempre los resultados esperados. Como comenta Alabau [*ibidem*: 189]:

[...] la política de armonización ha seguido los pasos de la de liberalización y ha tenido que adaptarse a los cambios y a la evolución de esta última. Haciendo un balance nos atrevemos a decir que los resultados del desarrollo de la ONP han sido muy modestos y en ocasiones han dado la sensación de ser incoherentes. Y es que, sin duda alguna, ha sido más fácil ponerse de acuerdo para abolir los monopolios que para establecer nuevas reglas mínimas necesarias para el funcionamiento del sector.

De este modo, aunque la armonización ha sido un elemento de la política de telecomunicaciones que ha tenido un buen consenso entre los estados miembros, lo cierto es que ha requerido de muchas acciones y esfuerzos para alcanzar objetivos más precisos.

Medidas correctoras

Es momento de hablar de las medidas correctoras, otro elemento de la política de telecomunicaciones europea que ha sido esencial para el desarrollo de los avances que conocemos hoy en el sector. Las medidas correctoras, al actuar en un plano pragmático y bajo un mandato realista, han servido para amortiguar las disparidades económicas entre las regiones que forman el mapa comunitario.

Con este objetivo, las medidas correctoras han constando de un cierto número de acciones que forman parte de los documentos oficiales de la Unión, así como de algunas directivas en las que se han traducido en condiciones o plazos distintos para aquellos países en donde se presuponen y conocen situaciones desventajosas con respecto a los demás miembros de la Unión. Ya hemos mencionado, por ejemplo, el plazo específico concedido a España y otros países para llevar a cabo la liberalización de las telecomunicaciones.

El segundo objetivo (derivado del primero) de este conjunto de medidas ha sido conseguir un equilibrio en infraestructuras, redes y servicios; para estos fines se apoya la digitalización de la red, el acceso a infraestructuras de banda ancha y la adaptación de las Pymes a este entorno.

Es muy importante para los fines de esta obra mencionar tal equilibrio porque precisamente para hacerlo posible surgió la figura del servicio universal, definido casi en los mismos términos que lo conocemos en la actualidad.¹⁷⁴

Una característica más de las medidas correctoras es que se crearon para paliar los posibles efectos de la liberalización y la apertura a la competencia, y todos aquellos efectos negativos “que pudieran derivarse de los cambios reglamentarios en el sector” [Rodríguez, 2004: 231]. De este modo, las características presentes al dar comienzo a las medidas correctoras, y que fueron el terreno de inicio del servicio universal, eran las siguientes:

- a) La mayoría de países miembros tenían unas telecomunicaciones con el carácter de servicio de titularidad estatal, pero a partir de la liberalización su carácter se convierte al de servicios de interés general,¹⁷⁵
- b) El acceso de los usuarios con los regímenes de monopolio era dispar, pues dependía de las condiciones de cada país y la regulación nacional, por lo cual se intenta que se homogenice con la nueva situación europea, pero además se hace más evidente la urgencia de garantizar el acceso de

¹⁷⁴Rodríguez [2004: 67] nos explica que el servicio universal se definió en este contexto como “un conjunto mínimo de servicios de una calidad determinada, disponibles para todos los usuarios a un precio asequible, con independencia de su situación geográfica y de acuerdo con condiciones nacionales específicas”.

¹⁷⁵Sólo a algunos de ellos se asignan determinadas obligaciones de servicio público.

todos los ciudadanos “a los servicios básicos de telecomunicación a precios asequibles,¹⁷⁶

c) Las tarifas de los servicios estaban determinadas igualmente de manera heterogénea y reguladas por cada Estado miembro dependiendo de la existencia o no de subvenciones cruzadas y de las situaciones particulares,¹⁷⁷ situación que con la libre competencia cambia a un contexto en que los precios se determinan en función de los costes y con una libertad de oferta de servicios.

Entendido esto, podemos explicar los tres tipos de medidas correctoras que se adoptaron en la Unión: las regionales (que “trataron de paliar los desequilibrios territoriales en la Comunidad” [*ibidem*: 280]), las coyunturales (que a su vez querían paliar “los desequilibrios entre los operadores nacionales de telecomunicaciones” [*loc. cit.*], y, finalmente, las orientadas a proporcionar acceso a los ciudadanos (“a los servicios básicos de telecomunicación a precios asequibles, como forma de evitar retrocesos e incluso ampliar” [*loc. cit.*], los derechos de acceso).

Normalización

Finalmente, se encuentra el proceso de normalización que, como su nombre indica, tiene por objeto crear una serie de normas comunes en la Unión que replacen a las antiguas normas nacionales y las barreras a la liberalización que las mismas suponían.

La importancia de la normalización, como la de las otras medidas enumeradas hasta aquí, está relacionada con la liberalización y, consecuentemente, con la necesidad de que la conexión en todo el territorio comunitario fuera posible.

Las normas establecidas en este terreno, en todos los ámbitos (regional, nacional y local) y tipos de deber (algunas medidas obligato-

¹⁷⁶El objetivo que se perseguía era el de impedir el retroceso en los derechos de acceso de los usuarios y, más aún, permitir ampliarlos.

¹⁷⁷Rodríguez [*ibidem*: 232] nos explica por ejemplo que “era habitual encontrar que las tarifas urbanas estaban por debajo de su coste real mientras que las internacionales lo superaban con creces. Por lo que se refiere a las cuotas de alta para la instalación de una línea, también éstas quedaban determinadas de acuerdo con criterios estratégicos que permitían fijarlas en cantidades razonables y asequibles en las áreas calificadas como *zonas urbanas*”.

rias y algunas voluntarias) han sido básicamente de carácter técnico, ya que era evidente que había que normalizar y certificar equipos y servicios.

Hay que destacar que el proceso de normalización no es sólo consecuencia de la liberalización, sino de un desarrollo más amplio “orientado tanto a la consolidación del mercado interior como a la contribución a la globalización de las actividades económicas” [Alabau, 1998: 191] y que no sólo se refiere a las telecomunicaciones.

También es importante mencionar que las actuaciones en materia de normalización no sufren con los procesos de liberalización, sino que han existido desde el momento mismo de la aparición del sector debido a la interconexión e interfuncionamiento que son forzosos en las redes. Y mucho más si se toma en cuenta que las distintas redes son propiedad también de empresas diversas y, con ello, había que disponer de unas normas comunes para que dicha conexión fuera posible.

Debido a que las normas han sido de carácter técnico en su mayoría, la Unión ha trabajado y tomado en cuenta las consideraciones de la UIT, institución que ha tenido una “enorme contribución” [*ibidem*: 192], sobre todo por medio de sus pasados comités: Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico (CCITT)¹⁷⁸ y Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones (CCIR).¹⁷⁹ Estos entes han realizado distintas recomendaciones técnicas y utilitarias que han dado fundamento al desarrollo de equipos y servicios. Y esas recomendaciones se han añadido a las medidas que los propios estados miembros han adoptado¹⁸⁰ para mejorar la interconexión y adaptarla a las condiciones del mercado, aunque sobre las mismas han predominado, las normas comunitarias.

¹⁷⁸Ahora este departamento es conocido como Sector de Normalización de las Telecomunicaciones (UIT-T).

¹⁷⁹Este órgano es ahora conocido como Sector de Normalización de las Radiocomunicaciones (UIT-R).

¹⁸⁰Es digna de mención la labor de los estados miembros en este campo, y aunque muchas veces las “normas nacionales eran una simple traducción de las recomendaciones de la UIT” es preciso decir que con la evolución tecnológica los países tuvieron que “añadir a dichas recomendaciones internacionales determinadas características específicas e incluso exigir su cumplimiento en todas las actividades de telecomunicaciones desarrolladas en su territorio” [Alabau, 1998: 193].

En resumen, la política de telecomunicaciones en materia de normalización ha sido una de las más complicadas de ejercer, ya que por los asuntos que involucra llega a parecer incluso contradictoria:

La política de normalización en telecomunicaciones ha tenido como pocas, que desarrollarse en un equilibrio de principios e intereses nada fáciles de conciliar[...] El equilibrio entre la exigencia de unas normas que garantizaran la consolidación del mercado único europeo, que permitiera la interconexión de equipos, redes y servicios de diferentes proveedores pero que al mismo tiempo garantizara el cumplimiento de los principios de la libre competencia, han sido esencia de las actuaciones de normalización y certificación [*ibidem*: 194].

En este sentido, cabe señalar que en verdad la normalización es un proceso complicado toda vez que su objetivo es homogeneizar las normas para distintos territorios, con mercados de telecomunicaciones muy diferentes entre sí y con unos gobiernos que cooperan de manera dispar.

En el caso de Norteamérica el proceso se puede comparar con aquellos en los que se ha trabajado en normas comunes, como por ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el Tratado de Reciprocidad Satelital (TRS), que estudiaremos en su momento. Sin embargo, a su vez se pueden distinguir varias diferencias, sobre todo con respecto precisamente a esa complejidad, ya que se trata de normas más específicas que afectan a un sector o a aspectos muy puntuales de un servicio, etcétera.

LA POLÍTICA PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA UE

La sociedad de la información es un término acuñado en el seno de la propia Unión Europea, aun cuando en la actualidad se utilice prácticamente en todo el mundo. El concepto fue creado en la CE en 1998 por el equipo del presidente Jacques Delors.

No obstante, el interés por el tema era bastante anterior, ya que viene aparejado con el fin de la guerra fría. El hecho de que la misma terminara dejó sin argumento el gran despliegue tecnológico. De tal forma, la situación se conformó así:

La desaparición, a finales de los años 80, del potencial enemigo de las economías occidentales dejó sin aparente justificación el desarrollo tecnológico basado fundamentalmente en la industria de la defensa. Al mismo tiempo, el relanzamiento de las actividades económicas a escala mundial[...] el fenómeno de la globalización es otro elemento fundamental a tener en cuenta. Además, la disponibilidad de tecnología potente para el proceso de los datos y la facilidad de utilización de las redes de telecomunicaciones [Alabau, 2001: 20].

Tal como hemos observado en otras actuaciones y políticas, el enfoque e interés que empezó a mostrar la UE respecto a la sociedad de la información fue una reacción a las políticas que en ese ámbito venía desarrollando Estados Unidos; concretamente al documento sobre la infraestructura nacional de datos del entonces vicepresidente Al Gore.

Asimismo tiene incidencia, por supuesto (y por ello estamos abordando también este tema), la liberalización de las telecomunicaciones en 1998, por medio del Acuerdo de las Telecomunicaciones Básicas de la OMC de 1997.

Finalmente, la aparición y el desarrollo de internet ha sido un punto por demás importante en la proyección de la sociedad de la información. De hecho, es un aspecto sin el cual la misma no tendría la condición que presenta hoy en día, pues es uno de los pilares esenciales.

En la actualidad¹⁸¹ la Unión hace una especificación en cuanto a los objetivos de la política para la sociedad de la información y establece que se basa principalmente en cuatro puntos:

- a) la política de las telecomunicaciones,¹⁸²
- b) el apoyo al desarrollo de las TIC,¹⁸³

¹⁸¹La etapa actual viene precedida por tres momentos claves en la conformación y consolidación de las políticas de la sociedad de la información que Alabau [2001: 30] distingue de la siguiente forma: a) la etapa de la presidencia de Jacques Delors (con la creación del Libro Blanco del Mercado Interior, la liberalización de las telecomunicaciones y el Libro Blanco sobre Competitividad y Empleo); b) la etapa de la presidencia de Jacques Santer (en cuyo periodo aparece el Informe Bange mann, se instaura la plena competencia y tiene lugar el Quinto Programa Marco de investigación y desarrollo), y c) la etapa de la presidencia de Romano Prodi (en donde aparece el *e-Europe*).

¹⁸²Los fundamentos de esta política se encuentran en los artículos ya referidos del TCE (en el apartado correspondiente a política de telecomunicación en la UE).

¹⁸³Este apoyo a las TIC está basado en los artículos 163 a 172 del TCE, relacionados con investigación y desarrollo.

- c) el impulso a la competitividad entre las empresas europeas,¹⁸⁴
- d) el fomento a las redes transeuropeas del transporte, energía y telecomunicaciones¹⁸⁵ [Unión Europea, 2005: 1].

En cuanto al primer punto, ya hemos visto las innumerables actuaciones y actos legales que ha llevado a cabo la UE para el tema, a partir del Libro Verde de liberalización del sector de 1987, que analizamos anteriormente.

Sobre las TIC y su impulso, “las primeras actividades de investigación y desarrollo en el campo” tuvieron lugar en 1984 dentro del Programa ESPRIT,¹⁸⁶ tras el cual aparecieron los programas de aplicaciones telemáticas¹⁸⁷ en 1986 y el *Research of Advanced Communication in Europe: Investigación de Comunicación Avanzada en Europa* (RACE),¹⁸⁸ [*ibidem*: 2].

Pero uno de los pilares fundamentales del apoyo al desarrollo de las TIC ha sido el programa IST (coordinado con dos programas marco),¹⁸⁹ de las tecnologías de la sociedad de la información, que comprendió todas las acciones de investigación en ese campo para el periodo 1999-2002. Está considerado como el segundo pilar del *e-Europe* y su meta consiste en estimular el desarrollo de tecnologías y aplicaciones sencillas en todos los campos¹⁹⁰ que abarca dicho plan.

¹⁸⁴Por su parte, la competitividad tiene su base jurídica en el literal 157 del TCE.

¹⁸⁵Dicho fomento a las redes transeuropeas, finalmente, se fundamenta en los artículos 154, 155 y 156 del TCE. Para estos efectos, como hemos visto, fue implantado el programa *e-Ten*.

¹⁸⁶Programa de tecnologías de la información propiamente dicho.

¹⁸⁷Los programas de aplicaciones telemáticas especializadas incluían transporte, salud y formación a distancia.

¹⁸⁸Programa sobre tecnologías de telecomunicaciones avanzadas.

¹⁸⁹La manera en que se relacionan los dos programas con el IST es así: “En el Quinto Programa Marco (1999-2002), se han agrupado en el mismo programa IST todas las actividades de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (IDT) en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones que antes estaban repartidas entre varios programas distintos. El programa IST se basa en un programa de trabajo que se actualiza cada año, gracias a lo cual la investigación de la Unión Europea puede estar en condiciones de adaptarse inmediatamente a la evolución del mercado y las tecnologías. El Sexto Programa Marco (2002-2006), adoptado en junio de 2002, incluye también un capítulo dedicado a las tecnologías de la sociedad de la información, con un presupuesto de 3,625 millones de euros” [Unión Europea, 2005: 6]. (las cursivas son del documento).

¹⁹⁰La Unión menciona, por ejemplo, la seguridad y protección de la intimidad, educación y formación, posibilidades de acceso para los enfermos y personas con edad avanzada y con minusvalía, comercio electrónico, gobierno electrónico, sanidad en línea y transportes inteligentes.

Es importante destacar que en la política de la sociedad de la información de la UE, internet es el “motor” central. De ahí deriva que la Unión haya dispuesto una serie de objetivos para estimular su uso y desarrollo, entre los cuales se encuentran:

- a) conectar a cada ciudadano, hogar, escuela, empresa o administración a internet, siendo éste barato, rápido y seguro;
- b) con la contribución de internet, dar paso a una Europa “emprendedora y con cultura digital”, y
- c) instaurar una sociedad de la información para todos y con inclinación social.

En sus explicaciones sobre la política en este ámbito, en el portal de la Unión se menciona que se trabajará con organizaciones internacionales para lograr unas reglas comunes mínimas en el terreno mundial en cuanto a sociedad de la información. Dichas organizaciones son, entre otras, la UIT, la OMC (con la que se ha logrado el Acuerdo General para el Comercio de Servicios, o AGCS),¹⁹¹ la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Hacia el interior, la política de la sociedad de la información tiene que coordinarse mediante la interconexión y participación de distintas áreas de la UE, debido al alcance de su importancia y de los campos en los que tiene incidencia. Por ejemplo, se pueden mencionar departamentos de la Comisión responsables de políticas sectoriales, tales como las de desarrollo del mercado interior, de telecomunicaciones, de investigación y desarrollo tecnológico, de educación, de política social y empleo y de desarrollo regional, entre otras.

En cuanto a las telecomunicaciones, ya hemos visto que la política de la sociedad de la información la tiene por uno de sus pilares centrales, coordinándose en armonía con la misma para muchas de las actuaciones derivadas de ambas políticas. Sin embargo, según Alabau [2001: 17] no siempre fue así, ya que la política de la sociedad de la información fue mucho tiempo “rehén” de la de telecomunicaciones y

¹⁹¹El Acuerdo se refiere al comercio de servicios en telecomunicaciones, que permite la apertura a la concurrencia de una gran parte de los mismos en escala mundial.

el proyecto de creación de la sociedad de la información dependía de las políticas en dicho sector.

Por otra parte, en cuanto a las demás políticas sectoriales, el proceso de integración y coordinación con las estrategias de la política de la sociedad de la información no fue sencillo. De manera paulatina las políticas fueron incluyendo “en sus propias estrategias aquellas actuaciones para la implantación” [*ibidem*: 19] de la sociedad de la información.

LA POLÍTICA EUROPEA DEL AUDIOVISUAL

Aspectos centrales de la política audiovisual y su relación con la política de telecomunicaciones

Es interesante ver cómo en todos los años tanto de política de telecomunicaciones como de política audiovisual la UE ha abordado en innumerables documentos e iniciativas el tema de la convergencia entre estos dos sectores y a su vez con la informática.

Sin embargo, no había existido una política común referente a las dos primeras áreas, aun cuando había una relación innegable de aspectos entre ambas. El *e-Europe* reúne algunos aspectos tanto de las telecomunicaciones como del audiovisual, así como por supuesto, de la sociedad de la información. Pero el *e-Europe* es un programa, que en sí mismo puede constituir una política, pero no es la central, de la que emanan todos los actos. Sería deseable una política como tal, en el más estricto sentido del término, que aglutinara asuntos correspondientes a estas dos áreas con cuestiones comunes y que reconociese la convergencia de manera más amplia.

Es preciso reconocer que hay “vínculos” entre estas dos áreas, aunque formalmente no se interprete así, y lo lógico “sería que las políticas comunitarias de telecomunicaciones y de medios audiovisuales se desarrollaran de manera complementaria” [Burgelman y Pauwels, 1990: 203].

En la actualidad, como hemos señalado, es el *e-Europe*, así como algunas directivas que suponen elementos de los dos sectores, los que

han aparecido y puesto algunas acciones en común. Pero lo cierto es que las políticas audiovisual y de telecomunicaciones están diferenciadas y reconocidas por la Unión por separado. Desde nuestro punto de vista, no es necesario que ambas políticas se fundan del todo,¹⁹² sino que deberían emprenderse algunas acciones que las involucrasen y de algún modo pusieran más de manifiesto los mencionados vínculos. Esta situación es la que ha tenido lugar de manera más notoria en los últimos años.

Una novedad en esta constante ha sido el nuevo programa *i2010* que fusiona en un solo documento distintas acciones y líneas de actuación de la Unión en materia de sociedad de la información y de política audiovisual.

Las diferencias que pueden reconocerse entre las dos políticas son notorias, como lo son sus similitudes. Entre las primeras se encuentra un aspecto muy importante: que las políticas y acciones encaminadas a los aspectos de telecomunicaciones reciben inversiones mucho más cuantiosas que el sector audiovisual,¹⁹³ aun cuando ambas constituyen industrias que pueden generar importantes beneficios. Sin embargo, a las tecnologías que sustentan las telecomunicaciones han tenido un desarrollo de inmensurable importancia y han generado cifras de negocio impensables hace algunos años.

Esta situación ha ido cambiando también paulatinamente, ya que la convergencia tecnológica entre los sectores audiovisual, telecomunicaciones e informática, ha supuesto que las inversiones destinadas en principio para un sector, en los hechos benefician a los demás, sobre todo si se trata de un servicio, red o infraestructura en la que están implicadas estas tres esferas.

¹⁹²De hecho, podría ser difícil y conflictivo intentar hacerlo no solamente en el ámbito interior sino con respecto a las relaciones con terceros países y las negociaciones en este terreno. Además, no pueden aplicarse los mismos criterios a ambas políticas, sólo a algunos aspectos en común (y es posible que no a todos).

¹⁹³Ya desde 1990, Burgelman y Pauwels [1990: 208] manifestaban esta diferencia al señalar: "Evidentemente, los programas de apoyo a las telecomunicaciones obtienen más dinero que los destinados a estimular los medios audiovisuales [...] la Comisión prefiere no comprometerse con las iniciativas audaces en el terreno audiovisual para no entrar en controversias ni con los estados miembros ni en sus relaciones con los países del Tercer Mundo, y en cambio se centra mucho más en la política industrial de las telecomunicaciones (hecho que viene a confirmar la tesis del acercamiento tecnicista, tecnocrático y económico de la Comisión)".

El sector audiovisual también ha evolucionado gracias a las TIC y ha crecido económicamente, pero de un modo un tanto más moderado. El apoyo de la Unión, sobre todo, se refiere a programas sobre los contenidos audiovisuales y a aspectos culturales que, aun siguiendo la lógica económica e industrial en la conformación de políticas, tienen un sentido muy distinto al apoyo a infraestructuras por ejemplo, como es el caso del otro sector. Sin embargo, la lógica que impera es precisamente que en materia audiovisual se delimitan acciones en cuanto a contenidos y, al invertir en redes de telecomunicaciones, se potencia y mejora el soporte mediante el cual se transmiten dichos contenidos.

La diferenciación conceptual que hace la Unión es la siguiente: aunque las telecomunicaciones integran un conjunto de bienes y servicios que hace posible la comunicación y transmisión de todo tipo de información entre dos o más puntos distantes entre sí, se debe diferenciar dentro de éstas a las comunicaciones de voz y datos y a las comunicaciones de imagen y sonido. De acuerdo con la definición, telecomunicaciones serían tanto unas como otras. Pero la normativa comunitaria las separa en dos ámbitos distintos al considerar que las comunicaciones de voz y datos forman parte del sector telecomunicaciones y a las comunicaciones de imagen y sonido son parte del sector audiovisual [Pérez y Conde, 2002: 175].

Ahora bien, en cuanto a la política audiovisual como tal, tenemos que ésta ha variado su enfoque con el paso de los años, ya que inicialmente su énfasis era cultural, mientras que en la actualidad y desde 1994 “sus actuaciones han mostrado una primacía económico-industrial”¹⁹⁴ [Crusafón, 2001: 6].

No obstante este escenario, en nuestra opinión la política del audiovisual en Europa ha sido muy destacada en cuanto a la protección de la cultura y del idioma, comparada con la que impera en otras latitudes del mundo.

¹⁹⁴Por ejemplo, el programa MEDIA y el Fondo Europeo de Garantía. De ello, ha explicado Crusafón [1999: 10] que “ante la nueva situación mundial del audiovisual, la política europea ha necesitado redefinir sus actuaciones. Su opción ha sido primar la dimensión económico-industrial para conseguir *a posteriori* los objetivos culturales y de empleo. Este cambio de discurso debe ser considerado positivo si se alcanza el objetivo central de consolidar la base industrial del sector”.

La política comunitaria al respecto tiene más de 25 años de vida, ya que se inició desde 1982. Durante ese tiempo, la misma ha evolucionado¹⁹⁵ y han surgido características novedosas en los últimos años, como la presencia de inversiones desde los sectores de la economía tradicional, como el bancario, el eléctrico y por supuesto el de telecomunicaciones.

Además de los elementos novedosos, han prevalecido algunos de los habituales, como los siguientes: a pesar de estar enmarcadas en una política comunitaria, las acciones se llevan a cabo más bien desde el ámbito de los estados; las empresas en su mayoría son Pymes, con la excepción que suponen las grandes corporaciones y concentraciones como *Vivendi* o *Bertelsman*; el sector tiene una baja profesionalización y, sobre todo, el déficit comercial que se mantiene frente a Estados Unidos¹⁹⁶ (en ese punto tienen su origen muchas de las actuaciones concretas de la Unión).

Los tres puntos en los que se ha centrado la política, es decir, sus ejes son: la unificación de las normas técnicas de radiodifusión y televisión satelital, la libre circulación de las emisoras de radiodifusión y la promoción de la producción audiovisual europea [*loc. cit.*].

La política del audiovisual, de manera distinta que la de telecomunicaciones, está menos centrada en los aspectos técnicos de su sector (con excepción de algunos muy concretos, pero que van incrementándose con el desarrollo de las TIC) y más relacionada con los asuntos culturales y de contenidos. De hecho, la Directiva 97/36, pieza clave y central de la política audiovisual tiene entre sus objetivos el de fomentar los contenidos europeos y de establecer cuotas mínimas de proyección de las obras audiovisuales para el ejercicio del derecho de la comunicación.

¹⁹⁵La evolución de la política audiovisual comunitaria ha sido clasificada por Crusafón en las siguientes etapas: la etapa de creación del programa MEDIA y de la Directiva de Televisión sin Fronteras, la etapa de negociaciones en la Ronda de Uruguay y el GATT, la etapa de acentuación del enfoque económico-industrial y la etapa de continuación de dicho modelo.

¹⁹⁶Se pone de manifiesto la dimensión económica del mercado europeo, el cual "se sigue caracterizando por su fragmentación y la poca circulación intraeuropea de las producciones audiovisuales europeas, dejándole por detrás del mercado estadounidense, caracterizado por su tamaño, la homogeneidad lingüística y su receptividad hacia los productores comerciales" [Crusafón, 2001: 5].

Esto es, si se fomentan aquellos contenidos europeos en donde el idioma, las costumbres, la idiosincrasia, la cosmogonía de los distintos países de ese continente puedan ser conocidas por los ciudadanos de otros miembros comunitarios, se estaría ejerciendo un derecho a la comunicación (como el que mencionamos en el capítulo 1, que debería tener lugar y que va más allá del derecho a la información). Se ejercería, además, tanto de ida como de vuelta, ya que sería derecho a comunicar por parte del país que lo produzca, como de aquel que sea el receptor. Y aún más, la contribución para disminuir los tópicos entre los integrantes de la Unión y a estar informados sobre las realidades y las formas de ver el mundo de los países vecinos, sería un auténtico derecho de la comunicación.

Por supuesto, esto mejoraría el nivel de la opinión pública europea, e incluso en las decisiones importantes, como es el caso de la Constitución Europea, el conocimiento de las realidades circundantes es la mejor arma de conocimiento y espíritu de cohesión.

Para hacer hincapié en la urgencia de alentar los contenidos europeos, el plan *e-Europe* desarrolló como parte de sus acciones un programa llamado *e-Content* que precisamente se refiere a ese particular.

Otros aspectos a considerar para la política audiovisual

Además de los aspectos clásicos de interés de la política audiovisual, como es el caso de las obras audiovisuales europeas, las cuotas de inversión y de emisión, la publicidad y la protección a los menores, entre otros, hay otros temas fundamentales, como el relacionado con las TIC, que se vincula también con las políticas de telecomunicaciones.

Uno de los puntos que mencionaba, en su momento, la Comunicación de la Comisión referente a la revisión de la Directiva 97/36 se refería a algunas TIC como los dispositivos de pantalla plana, la televisión de alta definición, el WAP o PDA, que por su importante ascenso debían considerarse en la delineación de la reforma a la Directiva. Pero no sólo eso, desde nuestro punto de vista la nueva normativa debería

prever en la medida de lo posible, la aparición de nuevas tecnologías en el sector.¹⁹⁷

Es así como, en el entendido de que la Directiva de Televisión sin Fronteras, como se le conocía a la 97/36, se tenía que modificar fundamentalmente por los cambios registrados en el sector, se inició en 2006 un proceso de revisión de la misma, que culminó en 2007 con la emisión de la Directiva vigente en el sector. Antes de abordarla comentaremos algunas cuestiones relativas a ese proceso de revisión.

Se trata de un campo en donde es incesante la renovación tecnológica, con lo cual la UE está en condiciones de tomar en cuenta tecnologías que puedan utilizarse en el futuro, para que no se repita la situación de que las TIC aparecen y después se regulan, actuando sin reglas de ningún tipo, a veces un tiempo considerable.

Dentro del aspecto tecnológico es de gran interés en la Unión el tema de la digitalización de la televisión, cuyo término se planea para 2012 (en España se habla del *apagón analógico*). En este asunto, tan emparentado con las telecomunicaciones, el reto es la unificación del estándar de los decodificadores.

Es destacable también que la Comunicación menciona la necesidad de regular de un modo más amplio el acceso y regulación de los contenidos audiovisuales en internet.¹⁹⁸ Y ese es otro punto que debía incluirse en la reforma de la Directiva Televisión sin Fronteras. Sobre todo porque, como la misma Comisión considera, una cosa lleva a otra. Así que el acceso a los contenidos en internet requiere de una conexión de banda ancha. Este es un punto en donde la política audiovisual y sus requerimientos se solaparían con la de sociedad de la información (de modo más general), por ejemplo, en casos como el de *e-Europe*.

Como consecuencia de todo esto, la Comisión hizo extensos estudios para presentar una Directiva que sustituyera a la 97/36, pero en

¹⁹⁷La Comisión ya ha emitido distintos documentos relativos a la política audiovisual en la era digital. Por ello, Crusafón [1999: 4] sostiene que “la industria audiovisual europea tiene que cargar con regulaciones. Algunas de ellas quedarán pronto obsoletas por el desarrollo de las nuevas tecnologías, impidiendo el desarrollo de un mercado europeo dinámico”.

¹⁹⁸No obstante, la Comunicación puntualiza que “la web sigue siendo mucho menos utilizada que la televisión, y quien la utiliza lo hace con una motivación diferente”. Además, la Comisión ha aclarado que la nueva Directiva de Televisión sin Fronteras no regulará internet; sólo aplicará algunas reglas a conceptos concretos.

ese momento hubo reacciones de las empresas interesadas. Compañías como *Vodafone*, *Cisco Systems* y *Yahoo*, protestaban en 2006 contra las propuestas de la CE en este sentido, por la posibilidad de que se aplicaran a sus contenidos las mismas restricciones y reglas establecidas para las televisoras. La crítica fue dura:

En su redacción actual, la Directiva confundirá a las empresas, abrumará a los reguladores y dejará tirados a los consumidores. Su ámbito de aplicación es demasiado amplio y las definiciones que usa, demasiado vagas. El resultado final puede ser un marco legislativo global que necesite cinco años para entrar en vigor, que socave las salvaguardas existentes y que se demuestre inaplicable [Tele Digital, 2006].

Un aspecto más que debe considerarse es el relativo a la publicidad, que en este caso se verá influida por otra Directiva sobre la propaganda del tabaco, prohibida expresamente por todos los medios. A partir del 31 de julio de 2005 no está permitida tampoco su publicidad en prensa, radio e internet.

El anteproyecto que la Comisión presentó en diciembre de 2005 sobre “Directiva de Televisión sin Fronteras”, se ocupaba también de otro tema que causó muchas expectativas por su importancia, sobre todo económica.¹⁹⁹ Nos referimos a la transmisión televisiva abierta de eventos de interés general. Eso genera muchos debates no sólo por el tiempo publicitario²⁰⁰ sino por las exclusividades.

Dicho proyecto incluía garantías para la emisión en abierto de eventos de interés general en territorios de la UE, ya que los estados miembros deberán permitir el acceso justo y no discriminatorio a operadores de otros países miembros, de ser aprobado como Directiva.

Sin embargo, la revisión de la política audiovisual europea y la consecuente reforma de la Directiva de Televisión sin Fronteras fueron adquiriendo nuevos matices. Crusafón [2006: 12] nos explica que el proceso de digitalización “está obligando a revisar toda la política

¹⁹⁹En España, por ejemplo, *Antena 3* y *Telecinco* impugnaron la transmisión compartida entre *Cuatro* y *La Sexta* del Mundial de Fútbol 2006.

²⁰⁰El proyecto de la Comisión sobre DTSF preveía “dedicar un máximo de su tiempo total a publicidad, y repartirlo como quiera, sin restricciones al número de bloques de anuncios y duración de los mismos”.

européa sobre el audiovisual europea". Esa cuestión ha traído consigo secuelas positivas y negativas.

Entre las primeras destaca que el planteamiento de la Comisión en esta reforma será de futuro, por lo que se introduce la novedad de separar "la tecnología de la transmisión de los contenidos", al igual que la de "clasificar los tipos de servicios audiovisuales" [*ibidem*: 12-13]. Más importante aún resulta el cometido de coordinar distintas acciones de política audiovisual con algunas destinadas a lograr la economía basada en el conocimiento.

Los aspectos negativos que se presentan los resume la autora al mencionar que se "acentúa el grado de liberalización y flexibilización" de la política audiovisual y que el ciudadano continúa siendo "el gran olvidado" de la misma, al igual que la promoción de las obras audiovisuales europeas, que son poco abordadas.

La nueva Directiva del audiovisual en Europa

Tras el mencionado proceso de revisión²⁰¹ de la Directiva 97/36, conocida como de Televisión sin fronteras y de la cual toma el nombre la ley española sobre el particular, que también se conoce como Ley de Televisión sin Fronteras, aparece la que se encuentra vigente en la actualidad.

La Directiva 2007/65/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, es la que se encuentra vigente y actualizada en cuanto al mercado audiovisual europeo.

Se le conoce como Directiva "Servicios de medios audiovisuales" y en la misma se introduce una distinción de éstos, clasificándolos en servicios lineales y no lineales. De este modo se soluciona en cierta medida el problema de la diferenciación de los servicios más interactivos de los

²⁰¹De acuerdo con la propia web de la UE, la revisión pretendía tener "en cuenta la evolución tecnológica y los cambios acaecidos en la estructura del mercado audiovisual".

que no lo son y sobre todo, se solventa el tema de la regulación de los contenidos conforme al mandato de la Directiva sobre el audiovisual y de los contenidos según ordena la de comercio electrónico.

De este modo, por servicios lineales se entiende que son aquellos “que designan los servicios de televisión tradicional, internet, y telefonía móvil que los telespectadores reciben pasivamente”, mientras que por servicios no lineales se entiende más bien que son los que el usuario puede elegir, es decir, seleccionar a la carta.

Para los primeros, los servicios lineales, la Directiva establece un marco más moderno y simplificado de actuación. En el caso de los no lineales, el propósito de la Directiva es establecer unas condiciones mínimas que se deben considerar sobre todo en materia de “protección de menores, prevención del odio racial y prohibición de la publicidad encubierta”.

Sin embargo, las normas no son completamente análogas en toda la UE, sino que se ha establecido un principio particular, tanto para los servicios lineales como para los que no lo son. El principio y su procedimiento se explica del siguiente modo:

Todos estos servicios se acogerán al *principio del país de origen*, por lo que deberán obedecer únicamente a las disposiciones vigentes en el país donde están establecidos. Las ventajas de este principio se hacen extensivas a los servicios no lineales, lo que supone sentar las bases para su éxito comercial.

Cuando los organismos de radiodifusión de otros estados miembros puedan sortear las reglas más estrictas del Estado miembro de destino se aplica un nuevo procedimiento en dos etapas. Se entabla primero un diálogo entre los dos estados miembros y, si fracasa, interviene la Comisión para examinar la compatibilidad con el Derecho comunitario de las medidas propuestas por el Estado miembro de destino [Unión Europea, 2008b].

Como puede observarse, este precepto posibilita la libertad de negociación entre los estados miembros y sólo en el caso de que no se llegue a un acuerdo, interviene la autoridad, en este caso la Comisión.

En relación con los temas mencionados, que se debatían en el proceso de revisión de la Directiva, analizaremos cómo se han solventado en este nuevo marco jurídico.

El primero de ellos, el de la publicidad, se ha flexibilizado según la propia Unión, sobre todo en materia de inserción de anuncios. Al mismo tiempo, se impulsa la autorregulación y la corregulación. Y como medida adicional, se elimina el límite de tres horas diarias de publicidad, aunque no el de 12 minutos por hora. Hay algunos otros elementos en materia de publicidad de las nuevas disposiciones, pero destaca el relativo a las “nuevas formas de publicidad”, ya que las mismas fueron motivo de debate en los momentos de revisión de la Directiva.

Sobre dichas nuevas formas de publicidad, entre las que se incluyen la que se proyecta en pantalla dividida, la virtual y la interactiva, la nueva Directiva establece que no son incompatibles con la normativa recién aprobada, siempre y cuando se ajusten a unos ciertos principios.

En la definición de dichos principios, tuvo un importante papel la Comunicación interpretativa de la Comisión de 23 de abril de 2004, relativa a algunos aspectos de las disposiciones de la Directiva “Televisión sin fronteras” sobre la publicidad televisiva. El cometido de esta comunicación fue “especificar la aplicación de las disposiciones de la Directiva TSF respecto a determinadas prácticas comerciales” y sobre todo de esas nuevas prácticas y formas publicitarias [Unión Europea, 2008c].

Como hemos indicado, de esta Comunicación se derivan los principios que deben tomar en consideración esas nuevas formas de publicidad, a saber:

- a) El derecho de los telespectadores a que haya una separación clara entre la publicidad y el contenido editorial (mediante medios acústicos u ópticos);
- b) el derecho de los telespectadores a estar protegido contra la publicidad excesiva;
- c) el derecho de los titulares de derechos a que se respete la integridad de sus obras audiovisuales.

Como puede verse, los principios que deben observar esas nuevas formas de publicidad tienen como referencia central los derechos de los telespectadores y los usuarios de menús interactivos y a la carta. Y esta línea de derechos creemos que puede enlazarse con nuestro tema

de estudio, toda vez que el servicio universal es una garantía para el acceso a la comunicación y a estar conectado, pero no por ello, deja de requerir el respeto a los derechos de las personas en cuanto a la información que reciben, del mismo modo que se protege esa facultad que toca a las personas que acceden a los medios y que no lo hacen por medio del servicio universal.

En cuanto al respeto de los derechos de los telespectadores, relativos a diferenciar la publicidad del resto de los contenidos, se considera que las telepromociones, los minianuncios, la pantalla dividida (se pueden insertar si hay un espacio de 20 minutos entre cada anuncio), la publicidad interactiva (en donde hay una distinción de dos tipos, de los que hablaremos más adelante) y la publicidad virtual (sobre todo en los partidos de fútbol, en donde se coloca una publicidad sobre la que está fija en el campo de juego), deben tener en cuenta, antes que nada, esos principios.

Es importante destacar la diferenciación de la publicidad interactiva que han establecido las autoridades europeas, también mediante la mencionada Comunicación interpretativa. Hay dos fases para distinguir los tipos de dicha publicidad.

Mientras que el telespectador no elija acceder a la aplicación interactiva, permanece en el marco de una difusión lineal de programas de televisión regulada por la Directiva TSF [...] En cambio, cuando el telespectador elige voluntariamente acceder al entorno interactivo, abandona el entorno lineal sujeto a la directiva TSF y accede a un entorno comercial interactivo. Por consiguiente, los mensajes que recibe están sujetos a las disposiciones de la Directiva sobre comercio electrónico [*ibidem*].

En el caso de la publicidad interactiva que no es elegida por los usuarios, la misma debe cumplir con los mismos principios mencionados arriba. En cuanto al segundo tipo, es la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior, la que establece los preceptos en este particular.

Finalmente, en relación con la Directiva de 2007 que estamos comentando, sólo resta mencionar algunos otros aspectos, tales como

el del pluralismo en los medios de comunicación y el fomento de la diversidad cultural, ambos de singular importancia para la normativa europea sobre el audiovisual. Para fortalecer el mencionado pluralismo se establecen tres medidas,²⁰² una de las cuales tiene que ver con la independencia de las autoridades nacionales de reglamentación. Por su parte, para fomentar la diversidad cultural, la Directiva menciona un sistema de cuotas con respecto a los contenidos, ya que se trata de un modelo que había funcionado con la Directiva de Televisión sin Fronteras y se prevé mantenerlo.

LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA LAS POLÍTICAS DE TELECOMUNICACIONES EN LA UE: LOS PRINCIPALES PROGRAMAS Y EL MARCO COMÚN PARA LAS TELECOMUNICACIONES

Como es bien sabido, las legislaciones de los países miembros de la UE están dirigidas por las iniciativas, la regulación y las propuestas de la propia Unión. Ésta efectúa sus directivas, recomendaciones, comunicaciones, etcétera, en su mismo seno mediante el consenso de los representantes de los distintos países y luego emite el documento correspondiente. Dependiendo del carácter del mismo, las líneas de actuación podrán ser obligatorias y vinculantes o no serlas.

Así pues, hay una diferenciación notable entre una recomendación o una comunicación y una directiva. Esta última tiene el carácter de prescripción y mandato y es de obligado cumplimiento por todos los miembros de la Unión, si bien en muchos casos, como es el de las telecomunicaciones, se suscriben prerrogativas o condiciones especiales para un país o grupo de países en las que se toman en cuenta las diferencias de desarrollo y la renta media que existen entre los integrantes comunitarios.

²⁰²Las tres medidas que se prevén en cuanto al pluralismo en los medios de comunicación son: "la obligación de cada Estado miembro de garantizar la independencia de la autoridad de reglamentación nacional encargada de poner en práctica las disposiciones de la Directiva; el derecho de los organismos de radiodifusión televisiva a utilizar los "extractos breves" de manera no discriminatoria, y la promoción de contenidos producidos por empresas de producción audiovisual independientes de Europa, disposición ya vigente en el marco de la antigua Directiva TSF" [Unión Europea, 2008b].

Por ejemplo, en el caso que hemos abordado de la liberalización de las telecomunicaciones, y como detallaremos más adelante, para que ésta se lleve a cabo en plenitud, la UE ha dado unos plazos generales y otros particulares para algunos países, entre los que se incluye España. Y así sucesivamente.

Visto lo anterior, en este apartado lo que pretendemos es explicar cuáles han sido las líneas de actuación que se han implantado en la UE en materia de políticas de telecomunicaciones ya que son el marco para su imprescindible comprensión antes de tocar el caso español y de los otros países europeos. Dichas líneas parten de los paquetes de telecomunicaciones y, al mismo tiempo, de los programas y políticas instrumentadas para el sector.

En principio, y tomando en consideración lo que hemos expuesto en los apartados anteriores, podemos hacer una aclaración con respecto a tres tipos de políticas que surgen en el seno de la Unión y que por tener como base algunas o casi todas las tecnologías de la comunicación e información pudieran confundirse. Estamos refiriéndonos a la política de telecomunicaciones propiamente dicha, la política para la sociedad de la información²⁰³ y la política del audiovisual.²⁰⁴ Aunque nuestro tema se centra en la primera, comentamos ya algunos aspectos de las otras para tratar las mismas en virtud de nuestro estudio. Dado el momento si mencionamos algún aspecto en concreto de alguna de las otras políticas, lo pondremos de manifiesto.

Pero en lo que respecta a la política europea de telecomunicaciones hay algunos marcos generales que han funcionado como directrices en

²⁰³ Aunque en su momento explicaremos y definiremos esta política valga por ahora decir que la misma "es el resultado de un largo proceso de evolución continuada de la investigación, del desarrollo y de la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones; como en muchos otros campos de la actividad humana casi nada surge de imprevisto, a pesar de que a veces se pretenda dar la sensación de que todo se descubrió ayer" [Alabau, 2001: 16]. La política de la sociedad de la información se lleva a cabo en la UE en el marco del conjunto de sus políticas sectoriales.

²⁰⁴ En el apartado correspondiente también definiremos con amplitud la política del audiovisual, pero iniciemos diciendo que se regula un ámbito que se considera uno de los sectores de servicios importantes en términos de ocupación y económicos, de tal forma que la política que la rige se refiere a la industria del audiovisual. La política europea del audiovisual se centra principalmente en los contenidos. Sus tres objetivos serían: "centrarse en el producto o *software*, en los medios de distribución y en el talento creativo" [Crusafón, 1999: 4].

la conformación de las mismas y que es de interés mencionar porque a partir de ahí se han consolidado las políticas nacionales y sus propias directrices.

Anteriormente abordamos los aspectos o líneas generales de actuación en que se fundamentó la política europea de telecomunicaciones en los años noventa. Nos referimos a las líneas de normalización, medidas correctoras, liberalización y armonización, que en apartados previos estudiamos con base en las directivas y libros del sector. Ahora nos centraremos en analizar los paquetes de directivas de la década actual. La razón de que se haya dividido así no supone, en ningún sentido, que en este libro no consideremos las medidas de la década de los noventa como parte de la política de telecomunicaciones, sino que se trataba del marco general en que se inició la política en la materia y por ello lo tratamos inicialmente.

Las dos líneas de actuación principales son, por un lado, los distintos programas que desde la Unión se han establecido y puesto en marcha para responder a la realidad actual de la sociedad de la información, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información. Los abordaremos porque están relacionados estrechamente con el tema que nos ocupa. Por el otro lado se encuentran la líneas de actuación que Rodríguez [2004:68-9] califica como paquete de medidas para un marco común de telecomunicaciones. De éste es del que hablaremos a continuación.

Paquete de medidas para un marco común de telecomunicaciones en la UE: paquete de telecomunicaciones 2002 y su reforma en 2008

El paquete de medidas tiene su origen en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 (días 23 y 24 de marzo), en donde se resaltó la importancia de la economía digital basada en el conocimiento, sobre todo en cuanto a pilar “del crecimiento, la competitividad y la creación de empleo”. También se puso de manifiesto la necesidad de que tanto empresas como ciudadanos pudiesen ser usuarios de infraestructuras de primer nivel, con muchos servicios disponibles y con precios razonables (tres elementos de la filosofía del servicio universal). Pero lo más destacable de todo es que reconoció que:

Dada la convergencia entre los sectores de telecomunicación, medios de comunicación y tecnologías de la información, se estableció la necesidad de que todos los servicios y redes de transmisión estuviesen regulados por un único marco regulador [...] el 12 de julio de 2000, la Comisión Europea publica una propuesta de un marco común para las telecomunicaciones [*ibidem*: 68].

El paquete de medidas para este marco común se compone de cinco directivas, una recomendación, un reglamento y una decisión, aunque al mismo tiempo se trabajó en otra Directiva sobre competencia.

El paquete de telecomunicaciones de 2002 de la UE tiene enorme importancia debido a que el conjunto de directivas que lo componen introdujeron una serie de medidas innovadoras para la política de telecomunicaciones comunitaria y la regulación del sector.

A partir de este paquete es que se refuerzan temas como la protección de datos y la intimidad en este sector, se crea una Directiva única de servicio universal y se introduce el término “comunicaciones electrónicas” en sustitución del de telecomunicaciones, entre otras novedades. Algunos países, al transponer las directivas de este paquete, integraron dicho término en sus legislaciones (el caso de Francia, por ejemplo) y algunos otros decidieron continuar con el de telecomunicaciones (España, en su LGT y otros documentos, por poner un caso).

El paquete de telecomunicaciones de 2002 consta de las siguientes directivas: 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE, 2002/58/CE, 2002/77/CE y Decisión 676/2002/CE.

Directiva 2002/19: de acceso²⁰⁵

De la Directiva 2002/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (*DO L* 108, de

²⁰⁵La función de esta Directiva es armonizar “la manera en que los estados miembros regulan el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y su interconexión, estableciendo un marco regulador para las relaciones entre los suministradores de redes y servicios que sea compatible con los principios del mercado interior” [Rodríguez, 2004: 69], además de hacer posible la competencia y la interoperabilidad, todo ello sin demérito de los derechos de los consumidores.

24 de abril); nos interesan los siguientes contenidos de acuerdo con los fines de este libro.

La Directiva de acceso tiene como objetivo fundamental armonizar los métodos según los cuales los estados miembros regularán al acceso a las redes de comunicación electrónica, sus recursos asociados y la interconexión a las mismas. Todo ello, en congruencia con los propósitos del mercado interior y con el fin de traducirse en una competencia efectiva en el sector.

Tanto en su considerando 12 como en su artículo 3.2, la Directiva establece que los términos de acceso e interconexión deben tener en cuenta los preceptos establecidos a su vez por la Directiva de servicio universal, de modo que éste sea garantizado.

Las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR), de acuerdo con el artículo 6 de la Directiva de acceso, deberán velar por que el acceso a la programación radiofónica y televisiva y a los canales y servicios de difusión mencionados en el literal 31 de la Directiva de servicio universal, sea efectivo.

Finalmente, cabe mencionar que entre las medidas de aplicación se debe mencionar a las Directrices de la Comisión (adoptadas en julio de 2002) sobre análisis de mercado y evaluación del peso significativo en el mercado.

Directiva 2002/20: de autorización²⁰⁶

Por su parte, la Directiva 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002 relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (*DO L 108*, de 24 de abril), contiene pocos preceptos relacionados con nuestro tema de estudio.

Tiene por objeto la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, mediante la armonización y la simplificación de las normas y las condiciones de autorización, a fin de fortalecer la infraestructura en toda la Unión (artículo 1).

Dentro del repertorio mínimo de derechos que deben derivarse de la autorización conforme a esta Directiva se encuentra, por su-

²⁰⁶Esta Directiva tiene por objeto "conseguir un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas mediante la armonización y simplificación de las normas y condiciones de autorización" [*loc. cit.*] en territorio europeo.

puesto, el servicio universal de acuerdo con la Directiva 2002/22/CE (artículo 4.2.b).

En esta última Directiva también se establece que aquellos operadores obligados a la prestación del servicio universal y que están estipulados por la Directiva correspondiente, no tienen las obligaciones establecidas por el régimen de autorización.

Finalmente, entre las condiciones para obtener una autorización general para operar redes en territorio comunitario se encuentra la de colaborar en el financiamiento y sostenimiento del servicio universal de telecomunicaciones, tal como lo establece la Directiva 2002/22/CE.

Del mismo modo que la anterior Directiva, las medidas de aplicación de la misma se llevan a efecto a través de las Directrices de análisis de mercado y evaluación de peso significativo.

Directiva 2002/21: marco²⁰⁷

La conocida como Directiva marco, esto es, la Directiva 2002/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (*DO L* 108, de 24 de abril), tiene los siguientes puntos relacionados con nuestro tema de interés: el servicio universal.

Primero que nada, es importante mencionar que el objetivo de esta Directiva, como su nombre lo indica, es el de instituir “un marco normativo armonizado para la regulación de los servicios de comunicaciones electrónicas, de las redes de comunicación electrónica y de los recursos y servicios asociados” (artículo 1). Se propone también definir las funciones y características de las mencionadas autoridades nacionales de reglamentación.²⁰⁸

²⁰⁷La Directiva Marco, por su parte, conlleva la misión de establecer “un marco armonizado para la regulación de los servicios de comunicaciones, las redes de comunicaciones electrónicas y los recursos y servicios asociados. Fija misiones de las autoridades nacionales de reglamentación” [*loc. cit.*], tales como la CMT, la AGCM, ARCEP o ARCEC, el BMWA o MFET, etcétera; según veremos en su momento.

²⁰⁸En el capítulo 3 veremos cómo se conformaron las ANR, sobre todo aquellas que se integraron como comisiones reguladoras del sector, aun cuando algunas ya existían antes de la aparición de esta Directiva. Hablaremos de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de España, de la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones de Italia, de la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones y los Correos de Alemania y de la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones Electrónicas y los Correos de Francia.

Otra justificación que hace la Directiva con respecto a la creación de un marco único de regulación es que, debido a la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, de los medios y de las tecnologías de información, se hace evidente la exigencia de integrar todas las redes de transmisión y servicios relacionados en un único marco normativo.

Por supuesto, entre las funciones de las autoridades nacionales de reglamentación, la Directiva marco establece que deberán promover los intereses de los ciudadanos de la Unión, entre los cuales se encuentra la garantía a todos ellos del servicio universal. Desde luego, la función básica de las comisiones reguladoras en telecomunicaciones, además de los derechos de los usuarios, es garantizar y fomentar la competencia.

Entre los actos conexos que han complementado la Directiva marco y además actualizado, por ende, el marco de las comunicaciones electrónicas en la UE, se cuentan: las directrices también válidas para las directivas acceso y autorización, la Recomendación sobre mercado pertinentes de productos y servicios,²⁰⁹ la Recomendación sobre las notificaciones mencionadas en la Directiva 2002/21, de 2003²¹⁰ (que puntualiza las formas de cooperación entre las autoridades nacional de reglamentación y la Comisión), y sobre todo, la Comunicación de la Comisión de 2006 precisamente sobre la revisión del marco regulador.

La Comunicación de la Comisión, de 29 de junio de 2006, "Revisión del marco regulador de la UE de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas", constituye, por supuesto, un elemento normativo muy importante, toda vez que al revisar el marco para el sector contribuye a su actualización mediante las observaciones que hace al mismo.

²⁰⁹Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

²¹⁰Recomendación de la Comisión, de 23 de julio de 2003, sobre las notificaciones, los plazos y las consultas previstos en el artículo 7 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

La Comunicación reconoce los avances y el funcionamiento del marco para las comunicaciones electrónicas (analiza las cinco directivas del paquete de telecomunicaciones de 2002), pero al mismo tiempo señala los puntos en donde hay que establecer nuevas actuaciones. Entre éstas destacan las que tienen que ver con la “gestión del espectro radioeléctrico y racionalización de los análisis del mercado” [Unión Europea, 2008d].

El documento propone la reducción de las cargas administrativas y la eliminación de medidas obsoletas. Además, se proponen algunas otras medidas generales. Esquemáticamente, lo que menciona la Comunicación es lo siguiente:

- a) Que se aplique a las comunicaciones electrónicas el enfoque político de la Comisión Europea en cuanto a la gestión del espectro;
- b) que se simplifique el procedimiento de elección de mercados susceptibles de medidas *ex ante*;
- c) que se consolide el mercado único;
- d) que se refuercen los intereses de los consumidores;
- e) que se mejore la seguridad, y
- f) que se eliminen las disposiciones obsoletas.

Pero además, y como se desprende de las dos principales acciones que destaca la Comunicación, su texto abre un proceso de consulta para analizar todo el sector de las comunicaciones electrónicas, mismo que concluyó en 2008 con el paquete de telecomunicaciones que reformó al de 2002 y que describiremos en su momento.

Directiva 2002/22: de servicio universal

La Directiva más importante para nuestro tema de interés es obviamente la 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (*DO L 108*, de 24 de abril).

Hay varios puntos que son muy destacables de esta Directiva, sobre todo porque se verán constantemente reflejados en las legislaciones de los países comunitarios que estudiaremos en este libro.

La Directiva de Servicio Universal se propone:

Garantizar la existencia de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, de buena calidad en toda la Comunidad a través de una competencia y una libertad de elección reales, y tratar las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado.

Para lograr esta finalidad, la Directiva 2002/22 establece claramente los derechos de los usuarios y las obligaciones de los operadores. Con este fundamento, la Directiva estipula que el concepto de servicio universal debe adaptarse a la realidad cambiante que suponen el desarrollo tecnológico y del mercado y los cambios en las características de la demanda. Esta es una de las grandes aportaciones a la consolidación y contenido del servicio universal y se traduce en el hecho de que se le considere como un concepto evolutivo, en donde se integran nuevos servicios y características, de acuerdo con los estudios constantes que se hacen de su funcionamiento y vigencia.

De hecho, la Directiva de Servicio Universal expone que ante los procesos de liberalización y apertura a la competencia de las telecomunicaciones, el servicio universal y su regulación deben disponer de un marco claro y completo.

La Directiva se desarrolla en el marco de los acuerdos de la OMC, en donde se precisa que cada país perteneciente a la misma "tiene derecho a definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener" (considerando 3), sin detrimento de la noción de concepto evolutivo que recién expusimos. De acuerdo con este principio, las obligaciones de servicio universal no se considerarán anticompetitivas, siempre y cuando sean administradas de modo transparente y no discriminatorio, además de que debe prevalecer la neutralidad en la competencia.²¹¹

²¹¹En referencia a este postulado, el considerando 4 prevé que el hecho de "Garantizar el servicio universal (es decir, la prestación de un determinado conjunto mínimo de servicios a todos los usuarios finales a un precio asequible) puede implicar la prestación de algunos servicios a algunos usuarios finales a precios que difieran de los resultantes de unas condiciones de mercado

La definición básica del servicio universal que contiene la Directiva correspondiente es la de un servicio accesible, asequible y de calidad. En este contexto, establece en su considerando 7 que los estados miembros deben tomar en consideración, de manera particular, la prestación del servicio y el acceso en las zonas rurales o geográficamente aisladas. Asimismo, considera que debe prestarse una atención diferenciada y específica a los usuarios que a continuación se enlistan: ancianos, discapacitados y “personas especialmente necesitadas desde el punto de vista social”.

De especial interés son los considerandos 8 y 46 y el artículo 4.2 que establecen como parte de las prerrogativas del servicio universal la posibilidad de acceso a internet y la existencia de una conexión a la red en centros de enseñanza. La exposición es la siguiente:

Las conexiones a la red telefónica pública desde una ubicación fija deben permitir la transmisión de voz y datos a velocidades suficientes para acceder a servicios en línea como los que se ofrecen a través de la internet pública [...] Es necesaria la flexibilidad [...] para que los estados miembros puedan permitir, si procede, velocidades de transmisión de datos inferiores a ese límite superior de 56 kbit/s [...] para poner el servicio universal a disposición de un mayor porcentaje de población. En los casos en que la conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija sea manifiestamente insuficiente para garantizar un acceso satisfactorio a internet, los estados miembros deben estar facultados para exigir la mejora de dicha conexión hasta un nivel similar al disfrutado por la mayoría de los abonados.

En cuanto a la definición de precio asequible –una de las condiciones con que debe contar el servicio universal–, la Directiva 2002/22 dispone en su considerando 10 que el precio será calculado por cada Estado miembro de acuerdo con sus “circunstancias nacionales específicas” y serán también los estados los encargados de supervisar el cumplimiento

normales”. No obstante, la compensación de las empresas encargadas de facilitar dichos servicios en dichas condiciones no tiene por qué dar lugar a una distorsión de la competencia, siempre que se compense a dichas empresas por los costes netos específicos en que se incurra y la carga en términos de costes netos se recupere de modo neutral desde el punto de vista de la competencia.

de la asequibilidad (considerando 15). En sus artículos 1.2 y 3.1, el precio asequible aparece como una condición clave del servicio universal.

La asequibilidad está vinculada a la información que reciben los usuarios sobre sus gastos telefónicos, con el coste de este servicio en relación con otros y con la capacidad de los usuarios para controlar sus propios gastos (considerando 15) y serán supervisadas por las autoridades nacionales de reglamentación (considerando 26 y artículo 9.1).

Un elemento que se constituye en pieza importante de la obligación del servicio universal es la emisión de guías telefónicas, consideradas "herramientas esenciales para el acceso a los servicios telefónicos disponibles al público" (considerando 11 y artículo 5), cuya prestación ya está abierta a la competencia (considerando 35) y a las cuales deberá ser posible acceder mediante un servicio de asistencia por operador (artículo 25.2).

Los países miembros han transpuesto este punto de la Directiva de Servicio Universal y en sus legislaciones sobre telecomunicaciones las guías telefónicas aparecen como un requerimiento del servicio universal, aunque con particularidades, como la de que el usuario tenga derecho a decidir si desea o no figurar en las mismas (en consonancia con la Directiva 97/66, de protección de datos).

De igual manera, la oferta suficiente de teléfonos públicos de pago se establece como parte del servicio universal, así como la posibilidad de utilización de los números de emergencia (considerandos 12, 13, 36 y artículos 6,7, 23 y 26).

De los operadores obligados a la prestación del servicio universal, la Directiva 2002/22 determina que los estados miembros deberán decidir que lo son, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (considerando 14 y artículos 4-8). Dichos operadores deberán mantener tanto la integridad de la red como la calidad y pueden ser designados conjuntamente con otras empresas para el cumplimiento de diversas obligaciones del servicio universal.

La elección de las empresas designadas para la prestación, además de ser acorde con el principio de subsidiariedad también deberá seguir "un mecanismo de designación eficaz, objetivo, transparente y no discriminatorio" (artículo 8.2). Con este procedimiento se cumplen dos metas: que el servicio universal se preste de manera eficaz y que

existan las condiciones justas para el cálculo del coste neto de la prestación para el fondo del servicio universal.

En referencia a la calidad del servicio, condición inexcusable del servicio universal, la Directiva 2002/22 impone a las autoridades nacionales de reglamentación el control del nivel de calidad del servicio prestado por las empresas designadas para la provisión del servicio universal, así como del resto de las empresas que prestan servicio telefónico (considerandos 17 y 31 y artículos 11 y 22).

Para elevar los niveles de calidad, la Directiva propone el método de la correglamentación, que debe caracterizarse de la misma forma que la reglamentación formal: objetiva, justificada, proporcional, no discriminatoria y transparente (considerando 48).

El financiamiento del servicio universal, la creación de un fondo para tal fin y el cálculo del coste neto del mismo, son temas de primordial interés para esta Directiva. El servicio universal deberá financiarse en aquellos casos “en que quede demostrado que dichas obligaciones sólo pueden cumplirse con pérdidas o a un coste neto no conforme con las prácticas comerciales normales” (considerando 18).

La Directiva de Servicio Universal también establece, por supuesto, los principios para el correcto cálculo del coste neto del servicio universal (considerandos 8, 18, 19, 20 y artículo 12) y sobre el tema del financiamiento se establecen los preceptos en los considerandos 18, 21, 22, 24, 25 y el artículo 13. Finalmente, la forma en que deberá coordinarse la creación del fondo de financiamiento del servicio universal se define en el considerando 21, el artículo 14 y el anexo IV.

En relación con los actos conexos de mayor actualidad y que han contribuido a la actualización del concepto del servicio universal y de su Directiva, es la Comunicación de 2005 la que revisa el alcance del mismo.

La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 24 de mayo de 2005, relativa a la revisión del alcance del servicio universal de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE, revisa el contenido de esta garantía.

En dicha revisión se concluye que debido a la evolución tecnológica, social y económica, el servicio universal debe ser ampliado y some-

tido a debate político “acerca de la prestación de servicios universales, particularmente en el contexto de la evaluación global del paquete regulador de la UE” [Unión Europea, 2008e]. Se refiere, por supuesto, a la revisión de todo el paquete de 2002.

Redefiniendo el servicio universal, la Comisión estudia nuevas tecnologías, tales como los servicios móviles y de banda ancha, llegando a las siguientes determinaciones fundamentales: el servicio móvil es asequible a los consumidores y usuarios. Sin embargo, la banda ancha, a pesar de los esfuerzos de los estados miembro, aún no es un servicio utilizado por la mayoría ciudadana. Debido a ello, “no se cumplen las condiciones para incluir los servicios de banda ancha” [*ibidem*] en el servicio universal y, por ende, se determinó no modificar la Directiva.

La Comunicación deja claro que la Comisión se plantea algunos otros elementos de revisión del servicio universal, los cuales someterá a consulta y, en el futuro, emitirá una nueva comunicación en donde definirá más ampliamente su postura en todos ellos. Hay varias cuestiones a largo plazo que se integran en este ámbito, en forma de preguntas que habrá que resolver con el tiempo, pero que son de vital importancia. El texto de la Comunicación dice:

a) Teniendo en cuenta los avances tecnológicos ya realizados o previstos, ¿debería establecerse en el futuro una distinción entre el acceso a las infraestructuras y la prestación de servicios, al objeto de que el servicio universal se concentre exclusivamente en el primero, alegando que la prestación competitiva de servicios (por ejemplo, telefonía basada en voz sobre IP) garantizará su disponibilidad y asequibilidad?

b) Habida cuenta de que los consumidores hacen un uso cada vez mayor de los servicios de comunicaciones en condiciones de movilidad, ¿es conveniente que el servicio universal siga contemplando el acceso desde una ubicación fija o debería incluir al acceso desde cualquier ubicación (incluso en situaciones de desplazamiento)?

c) A medida que crece el acceso asequible a las comunicaciones móviles, se reduce la demanda de teléfonos públicos de pago. ¿Sigue siendo pertinente la inclusión de disposiciones relativas a dichos teléfonos, tal y como están concebidas en la actualidad, dentro del alcance del servicio universal?

d) Teniendo en cuenta que en muchos países los servicios de información sobre números de abonados se prestan ya en un entorno competitivo, ¿hasta cuándo será preciso que las guías telefónicas y los servicios en cuestión estén contemplados dentro del alcance del servicio universal?

e) Habida cuenta de la complejidad que genera la continua evolución del entorno de las comunicaciones, a la que se ha hecho referencia, y considerando los retos a los que ya se enfrenta hoy día la prestación del servicio universal, cabe prever que los servicios avanzados reporten beneficios a los usuarios con discapacidad, pero también les planteen nuevas dificultades. ¿Debería avanzarse aún más en la armonización a escala de la UE de las medidas especiales destinadas a dichos usuarios en el contexto de la prestación del servicio universal?

Con lo anterior podemos apreciar no solamente la preocupación que existe en el seno de la Comisión respecto al servicio universal, sino lo avanzado que se encuentra el análisis del sector de las comunicaciones electrónicas y del propio servicio que comentamos. Una de las preguntas que destaca es la segunda, que plantea incluso la posibilidad de que el servicio universal sea ofrecido en condiciones de desplazamiento, esto es, no sólo entendido como una garantía para ser ejercida desde una ubicación fija.

En cuanto al contenido del servicio universal, las preguntas anteriores se plantean si es necesario incluir un mínimo de cabinas fijas y las guías telefónicas, como parte del mismo. Del mismo modo, es digno de destacar el planteamiento de armonizar las medidas para que los usuarios con discapacidad tengan un acceso a los servicios más adecuado.

Directiva 2002/58: de privacidad²¹²

El último instrumento del paquete de telecomunicaciones de 2002 en calidad de Directiva es la 2002/58/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (DO L 201, de 31 de julio).

²¹²Por su parte, esta Directiva se constituye con el fin de armonizar "las disposiciones de los estados miembros necesarias para garantizar un nivel equivalente de protección de las libertades y los derechos fundamentales y, en particular, el derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de datos personales en el sector" [*ibidem*: 70].

El objetivo de esta Directiva es el de proteger el derecho a la vida privada con especial referencia a la protección de datos en el sector de las comunicaciones electrónicas, así como asegurar la libre circulación de tales datos. También, este ordenamiento se propone crear confianza entre los usuarios en el uso de las nuevas tecnologías de la información y los servicios que éstas ofrecen, tales como el correo electrónico y otros de internet.

El punto en donde convergen la Directiva 2002/58 y el servicio universal es en la protección a los consumidores en cuanto a una garantía: la posibilidad de que aparezcan o no sus datos en las guías telefónicas que prevé el servicio universal. Esto es, los ciudadanos europeos deberán “dar su consentimiento previo para que su número de teléfono (fijo o móvil), su dirección electrónica y su dirección postal” aparezcan en dichas guías (Unión Europea, 2008f).

Este texto legal también aborda temas como la confidencialidad de las comunicaciones, la retención de datos, los mensajes no solicitados (*spam*), los chivatos o *cookies*, entre otros aspectos esenciales.

En el año de 2006 apareció una nueva Directiva acerca de la conservación de datos y es sumamente importante en cuanto a la privacidad en el sector. Se trata de la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE.

Esta Directiva surge con el objeto de armonizar las disposiciones de todos los estados en relación con las obligaciones de los proveedores de servicios en el sector en cuanto a la conservación de datos. El punto que se persigue mediante estas disposiciones es “garantizar que tales datos estén disponibles con fines de investigación, detección y enjuiciamiento de infracciones” [*ibidem*].

Las cuestiones que aborda la Directiva son la categoría de datos a conservar, los periodos, requisitos y principios para dicha conservación. Estos últimos se refieren fundamentalmente a la seguridad de los datos conservados, ya que la normativa respeta la intimidad, privacidad y protección de la información personal.

Directiva 2002/77: de competencia

La Directiva 2002/77/CE, de la Comisión, de 16 de septiembre de 2002, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (*DO L* 249, de 17 de septiembre), tiene por objeto definir el marco para la preservación y fomento de la competencia en el sector.

En esta Directiva se menciona en diversos momentos la necesidad de armonizar las condiciones de competencia respetando la prestación de servicio universal establecida de antemano por la Directiva 2002/22.

En el considerando 4 expone que el servicio universal debe llevarse a cabo en un ambiente de apertura y de competencia, y establece los conceptos mediante los cuales se logrará minimizar la distorsión en la competencia que se menciona en la Directiva 2002/22 (considerando 12), mientras se preserva la prestación del servicio universal.

En el artículo 6 se refiere explícitamente a la obligación de servicio universal en un entorno de competencia y al coste neto del mismo, que se debe calcular de manera transparente, objetiva y no discriminatoria. También reitera lo establecido en la Directiva 2002/22 con respecto a las obligaciones de servicio universal impuestas a determinadas empresas y su participación en el fondo creado para financiarlo.

Decisión 676/2002: espectro radioeléctrico

Finalmente, como parte del paquete de telecomunicaciones que estamos estudiando, aparece la Decisión 676/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico de la Comunidad Europea (*DO L* 108, de 24 de abril).

Esta Decisión es uno de los principales ordenamientos en materia de gestión del espectro que existen en la UE y se enfoca en establecer un marco de acción para este recurso, tomando en consideración los aspectos económicos, culturales, sociales, de seguridad, libre expresión y hasta científicos al llevar a efecto su administración. También es fundamental tomar en cuenta que las frecuencias son bienes escasos y,

por ello, que la UE entre en coordinación con organismos internacionales tales como la UIT, la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR) y la mencionada CEPT, dentro del ámbito comunitario.

Al interior de la Comisión Europea hay un Comité del espectro radioeléctrico que la asiste en las cuestiones referentes al mismo y tiene el fin de coadyuvar en la “definición, elaboración y aplicación de la política comunitaria” sobre el particular [Unión Europea, 2008g].

Entre los últimos actos que han tenido lugar en relación con la política del espectro, destacan los dos informes sobre la aplicación de la Decisión 676/2002, los cuales son:

- La Comunicación de 2005, “Una política del espectro radioeléctrico que mire al futuro para la Unión Europea” (segundo informe) en donde se propone una “nueva estrategia²¹³ para la optimización del uso del espectro” [*ibidem*].
- La Comunicación de 2004, “Primer informe anual sobre la Política del espectro en la Unión Europea; grado de aplicación y perspectivas” (primer informe), en donde se pone de manifiesto que la misma ha sido satisfactoria.

Para finalizar el análisis de este paquete de telecomunicaciones, sólo resta decir que el conjunto de iniciativas ha venido a reforzar, y en algunos casos a derogar, las medidas que hasta el momento había establecido la Unión al respecto. Este paquete se rige por el concepto y realidad de la convergencia y se constituye en referente amplio para todos los temas implicados. Hemos partido de aquí y no abundaremos más en el contenido de cada una de las directivas porque se han hecho demasiadas recopilaciones y revisiones de la historia de la legislación en telecomunicaciones de la UE. De este modo, sólo diremos que aspectos relativos a cada norma irán apareciendo a lo largo de los siguientes apartados y en el análisis final.

Por último, sólo hay que plantear que este marco general tuvo y ha tenido muchos aciertos, pero también algunas complicaciones, tales

²¹³“La nueva estrategia preconiza una mayor flexibilidad en el acceso al espectro, de manera que los agentes del mercado tengan más libertad para utilizar sus recursos. A tal efecto, la Comisión propone que, de aquí a 2010, los derechos de uso exclusivos referidos a porciones importantes del espectro pasen a ser negociables con arreglo a unas normas que sean comunes al conjunto de la UE” [Unión Europea, 2008g].

como la distribución de competencias y división de facultades entre las distintas autoridades aludidas.

Paquete de medidas que reforma el paquete de telecomunicaciones de 2002

Recientemente y como consecuencia del interés de la Unión en mantener actualizado el marco jurídico de las telecomunicaciones y la sociedad de la información, se llevó a cabo un proceso de revisión del paquete de telecomunicaciones de 2002.

Este proceso inició en el año de 2007 y continuó en 2008 con la aprobación del paquete de reformas que mencionamos y describimos brevemente en apartados anteriores con respecto a la creación de un mercado único de las telecomunicaciones en Europa.

El paquete de reformas de 2007 fue aprobado en septiembre de 2008 y consta de los siguientes elementos:

- a) "Directiva sobre legislar mejor", que contiene la propuesta de una Directiva que modifique las directivas marco, de acceso y de autorización;²¹⁴
- b) "Directiva ciudadanos", que a su vez propone una Directiva que implique modificaciones a las directivas de servicio universal, de privacidad y al Reglamento 2006/2004;²¹⁵
- c) Propuesta de Reglamento por el que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas;²¹⁶
- d) Comunicación de la Comisión sobre las ventajas del dividendo digital.²¹⁷

²¹⁴Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. COM (2007) 697 final.

²¹⁵Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores. COM (2007) 698 final.

²¹⁶Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas. COM (2007) 699 final.

²¹⁷Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Aprovechar plenamente las ventajas del dividendo digital en Europa: un planteamiento común sobre el uso del espectro liberado por la conversión digital. COM (2007) 700 final.

El Parlamento Europeo aprobó ese nuevo paquete en el mes de septiembre, con el objetivo primordial de garantizar una mayor competencia, misma que debe beneficiar aún más a los consumidores gracias al acceso a comunicaciones electrónicas más baratas y de mayor calidad.

En el momento de realizar este libro aún no se encontraban disponibles para su consulta los textos definitivos del paquete aprobado. Además, todavía se encontraban en proceso de revisión algunos otros textos que serían sujetos a discusión en el mes de noviembre de 2008.

Las etapas de este proceso se pueden resumir como sigue: en noviembre de 2007 la Comisión propone reformar el marco general de las telecomunicaciones europeas; en junio de 2008 el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones dio sus primeros puntos de vistas sobre los textos jurídicos y las modificaciones propuestas; el Parlamento debatió la reforma primero en comisión y posteriormente en la plenaria de septiembre de 2008, que ya hemos mencionado, y en donde se aprueba este paquete. El 27 de noviembre de 2008 se tiene prevista una reunión del Consejo de Ministros de Telecomunicaciones, mientras que la votación en segunda lectura se llevará a cabo en abril de 2009.

Cabe mencionar que de acuerdo con el artículo 250 del Tratado, la Comisión está facultada para modificar el paquete de telecomunicaciones y sus propuestas durante cualquier momento del proceso legislativo. De ese modo, el 7 de noviembre de 2008 la Comisión presentó dos nuevos textos con propuestas de reforma en el sector de las comunicaciones electrónicas, entre las que se incluyen, por ejemplo, que la Autoridad Europea de las Telecomunicaciones tenga menos funciones, pero al mismo tiempo que las autoridades regulatorias nacionales tengan más independencia.

Del mismo modo, se han presentado propuestas en materia de gestión del espectro (reforzando los criterios y metas de la política cultural), así como de inversión en nuevas redes, protección de los derechos de los consumidores (mayor transparencia y acceso y mejor información) y seguridad de los datos.²¹⁸

²¹⁸“Reforma de las telecomunicaciones: la Comisión presenta nuevos textos legislativos para allanar el camino hacia una transacción entre el Parlamento y el Consejo”, en *Press Room (Press Releases)*, portal de la Unión Europea, 7 de noviembre de 2008. Consultado el 20 de no-

Los planes e-Europe: una sociedad de la información para todos

Plan “e-Europe 2002”

El llamado Plan *e-Europe 2002* “Una sociedad de la información para todos”, tuvo, como el paquete de iniciativas citado, su génesis en Lisboa y de él cabe decir que ha sido el inspirador de planes en escala a nivel nacional, como es el caso del Plan Info XXI en España.

El Plan *e-Europe 2002*, se consolidó en una reunión del COE (Consejo Europeo) que fue celebrada en Lisboa en marzo de 2000²¹⁹ y en donde se estableció como objetivo central hacer de Europa “la economía más competitiva y dinámica del mundo”. Pero sus orígenes se remontan a un año antes en la Comisión Europea, donde se lanzó la iniciativa con “el objetivo de poner a Europa en línea” [Comisión Comunitades Europeas, 2000: 2].

Para complementar esta iniciativa del *e-Europe 2002* la Comisión presentó una Comunicación sobre Estrategias de Creación de Empleo en la Sociedad de la Información. De igual manera, las Directrices Generales de Política Económica, según cita el propio documento de la CCE, se constituyen como el marco y contexto económico adecuado (ya que incluye las directrices que le favorecen) de la aplicación del *e-Europe 2002*.

Coronil y Pampillón [2002: 130] nos indican que el proyecto de la UE de una sociedad de la información para todos se desarrolla en el marco de dos contextos, que a su vez están relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación: las consideraciones de carácter microeconómico y las de carácter macroeconómico. Ahora veremos brevemente cuáles son algunas de ellas.

En el plano microeconómico se valora principalmente que internet ayuda a ampliar la competitividad y productividad de las empresas,²²⁰

viembre de 2008, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1661&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=nl>

²¹⁹El Consejo se reunió en la Cumbre de Lisboa del año 2000, catalogada, por sus conclusiones, como la Cumbre de Internet. En ella se planteaba como objetivo que en la UE se dispusiera de “unos servicios de acceso a internet baratos, rápidos y seguros” [Uxó, 2002: 50]. Este planteamiento es uno de los antecedentes de la inclusión de internet como parte del servicio universal, aspecto que veremos cómo se ha incluido en la Directiva 2002/22 en su momento.

²²⁰Las razones por las que esto ocurre se resumen en: abaratamiento de los factores de producción, menor nivel de existencias, reducción del tiempo de llegada al mercado de los productos

lo cual ya es un hecho en Estados Unidos y debe ser aprovechado por las empresas europeas [*ibidem*: 131].

En segundo término, está el hecho de que internet ha traído consigo una nueva forma de intercambio de bienes y servicios: el comercio electrónico, con enormes potenciales dadas las distintas maneras en que puede darse, “entre consumidores y empresas, entre empresas y entre empresas y administraciones públicas” [*loc. cit.*]. También el comercio electrónico puede contribuir a “intensificar el proceso de construcción del mercado interior” [*ibidem*: 132] facilitando el acceso.

En tercer lugar, la mano de obra de internet que constituye el *teletrabajo* es otro factor a considerar entre las condiciones microeconómicas, ya que puede ser un factor de disminución de las tasas de desempleo y una mejora de la calidad de vida de los trabajadores.

Entre las consideraciones de tipo macroeconómico se pueden exponer la revolución tecnológica de las telecomunicaciones y el desarrollo de la llamada nueva economía.²²¹ El primer factor es muy importante, como luego veremos, en la delimitación de las políticas del sector y por esta razón el *e-Europe* lo ha considerado (siendo, como es, un plan que forma parte de las propias políticas de telecomunicaciones).

Los objetivos del Plan, que es muy relevante tratar aquí por su relación directa con los planes nacionales establecidos por algunos de los gobiernos europeos y como entorno de las políticas de telecomunicaciones que nos ocupan, son los siguientes y se ordenan en tres grupos:

- a) Una internet más rápida, barata y segura, que se compone de tres aspectos, como son: acceso a internet rápido y barato, una internet para investigadores y estudiantes, y redes seguras y tarjetas inteligentes;
- b) invertir en las personas y en la formación, que a su vez se compone de tres elementos básicos: acceso de la juventud europea en la era digital,

y servicios, disminución de los costes de transacciones, mayor ámbito de actuación de las empresas y menores costes de acceso al mercado [Coronil y Pampillón, 2002: 130-1].

²²¹Esta nueva acepción, la “nueva economía”, “no significa que hayan dejado de regir los principios económicos básicos y fundamentales, como los que explican la existencia de los ciclos económicos. La posibilidad de que tengan lugar en el futuro perturbaciones de oferta o de demanda contractivas no ha desaparecido en absoluto. Es más, en el contexto de globalización de la economía mundial en que vivimos en el presente existen nuevos factores de incertidumbre, particularmente en lo que respecta a los aspectos financieros” [*ibidem*: 134].

trabajar dentro de una economía basada en el conocimiento, y participación de todos en la misma; y

c) estimular el uso de internet, cuyos componentes son: acelerar el comercio electrónico, desarrollar y potenciar los servicios públicos por la red (acceso a la Administración), la sanidad en línea, la creación de contenidos europeos digitales para un mercado mundial, y sistemas de transporte inteligentes [Comisión Comunidades Europeas, 2000: 3].

En esta tesitura, el CoE supo que debía definir las acciones concretas, que se perfilaron en torno a tres preguntas: ¿qué debería hacerse?, ¿quién debe hacerlo? y ¿en qué plazos debe realizarse? Con base en ello, se establecieron también tres métodos mediante los cuales se podrían alcanzar los objetivos del *e-Europe 2002* y éstos se resumen en tres grandes políticas:

- a) Acelerar la creación de un entorno legislativo adecuado;²²²
- b) apoyar nuevas infraestructuras y servicios en toda Europa;²²³ y
- c) aplicar el método abierto de coordinación y evaluación comparativa²²⁴ [*ibidem*: 4].

En el documento del Plan de Acción del *e-Europe* se manifiesta que el plan no tendrá acciones en demarcaciones fuera de la Unión, pero sí tendrá una incidencia en la política exterior comunitaria. Además,

e-Europe contribuirá asimismo al desarrollo de una política más firme y preventiva en el ámbito de la sociedad considerada de modo global, en particular fomentando el enfoque europeo en foros como el G-8 (Grupo de los Ocho, esto es, los ocho países más industrializados del mundo y que incluyen a los del G-7: Francia, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Japón,

²²²En toda Europa se puso en marcha un proceso de propuesta y discusión de reformas legislativas, muchas de las cuales se llevaron a cabo tras la aprobación de este plan, pero que no han cumplido aún con todos sus objetivos, como veremos más adelante.

²²³Este aspecto se encontraba y se encuentra condicionado por la inversión privada, ya que los gobiernos no pueden hacer frente al reto financiero que supone. Sin embargo, también existe una parcela en la que se introduce financiamiento comunitario, pero su distribución y eficacia se corresponde con las actuaciones y las políticas efectuadas por cada gobierno.

²²⁴Este método tiene por objeto asegurar que estas acciones se lleven a cabo de manera eficiente, consigan el efecto deseado y tengan la fuerte incidencia necesaria en todos los estados miembros" [Comisión, 2000: 3]. Por otra parte, este proceso pone de manifiesto la importancia del tema de la evaluación, de la que hablábamos en el capítulo 1.

Italia y Reino Unido, a los que en 1998 se unió Rusia), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) [*loc. cit.*].

Tras la revisión de estos elementos, queda claro lo que el plan se propuso y la manera de cumplirlo. En referencia a cuáles fueron los objetivos planteados por el Plan de Acción del *e-Europe 2002*, cuáles las exigencias del CoE al respecto, y qué respuestas dio el plan con estrategias definidas, explicaremos en adelante algunos puntos al respecto.

El primer objetivo es el de un internet más rápido, barato y seguro. Una de las solicitudes del CoE al respecto era “la conclusión ‘lo antes posible en el 2001’ del trabajo sobre las propuestas legislativas derivadas de la revisión del marco regulador de las telecomunicaciones y una mayor competencia en las redes de acceso local y el desglose del bucle local” [*ibidem*: 6]. Otra de las exigencias era la reducción mayor de los precios de acceso a la telefonía y a internet, lo cual proponía que se llevara a cabo tomando como base la Recomendación de la Comisión sobre el desglose del bucle local, que le parecía la “manera más rápida de avanzar hacia la existencia de un acceso de alta velocidad de internet a precios competitivos”. Y finalmente, destaca la exigencia de que los ciudadanos de zonas apartadas tengan igualdad de oportunidades de acceso a las modernas redes de telefonía de segunda y tercera generaciones.

Por su parte, la respuesta del *e-Europe 2002* a estas cuestiones ha sido su recomendación del desglose del bucle local para finales del 2000. Aunado a esto, se aplica otra iniciativa: la concesión de frecuencias necesarias para los servicios multimedios. En cuanto al acceso a los grupos de zona alejadas, la respuesta del Plan es favorecer los proyectos que incluyan el uso de nuevas tecnologías como prioritarios para el desarrollo regional. Asimismo, dentro de los Fondos Estructurales,²²⁵ la Comisión se comprometió a dar más apoyo a los proyectos relacionados con la sociedad de la información.

²²⁵La coordinación de los Fondos Estructurales se realiza en la Unión a través de la DG XVI, estableciéndose asimismo “los llamados marcos de apoyo, que junto al concepto del partenariado sirven para que el nivel regional tenga cauces en el proceso de toma de decisiones al margen de los estados centrales” [Gil, 2002: 113]. Cuando se menciona el nivel regional se refiere a las autoridades locales, como es el caso de las CCAA en España o los *länder* en Alemania.

En cuanto al objetivo 2 (invertir en las personas y en la formación) las exigencias, por ejemplo, sobre el acceso de la juventud europea a la era digital se resumen en los siguientes puntos: que los estados miembros aseguren que todas las escuelas cuenten con acceso a internet y a los recursos multimedia; que los profesores obtengan capacitación para utilizar ambos recursos; que las escuelas de la Unión se conecten paulatinamente “a la red transeuropea de muy alta velocidad para las comunicaciones científicas por vía electrónica” [*ibidem*: 13], que se planeó poner en marcha en 2001.

Las respuestas del *e-Europe* a estas necesidades son, por un lado, la coordinación y apoyo para que los estados miembros lleven a efecto estos requerimientos –incluyendo la financiación de las mejores prácticas y la creación de redes transfronterizas de escuelas– y, por el otro, el incremento de inversiones en las escuelas para la disposición de acceso a internet, con el fin de que al implantar dicho acceso no se descuiden otros aspectos cotidianos de la infraestructura educativa. Además, fue en ese momento que se planteó la creación de un programa de e-aprendizaje para la UE, mediante el cual la educación europea se adaptara a los parámetros de la sociedad del conocimiento. He ahí el nacimiento del programa *e-Learning*, del que hablaremos en otro apartado.

PROGRAMA E-EUROPE

Resumen <i>eEurope</i>	
OBJETIVO: Internet más rápida, barata y segura	
—————→	Respuesta
Concesión de frecuencias multimedia. Favorecer proyectos con uso de TIC en regiones. Recomendación desglose bucle local	
OBJETIVO: Invertir en las personas y en la formación	
—————→	Respuesta
Financiamiento, coordinación y apoyo a proyectos educativos. Red de escuelas transfronterizas: inversión para acceso a internet en escuelas. Programa <i>e-Learning</i>	
OBJETIVO: Estimular el uso de internet	
—————→	Respuesta
Condiciones para crear un auténtico mercado europeo de comercio electrónico. Confianza al consumidor en e-comercio. Reformas para la contratación electrónica	

Fuente: Elaboración propia.

Con referencia al objetivo 3, estimular el uso de internet, las exigencias son variadas, y se incluye por ejemplo el que las Pymes se integren de manera satisfactoria a las nuevas formas de trabajar (las que están determinadas por el uso de las TIC), que los ciudadanos adquieran mayor confianza en lo que a comercio electrónico se refiere o que exista un mayor desarrollo de la contratación electrónica en la administración pública.

Las respuestas del *e-Europe* incluyen una serie de medidas legislativas y prácticas para crear un auténtico mercado europeo de comercio electrónico, así como la contribución del dominio “eu” en este terreno. Para lograr la confianza del consumidor en dicho comercio, se plantea la necesidad de contar con “criterios comunes y transparencia”, ya que la iniciativa privada está desarrollando diversos esquemas para lograrlo, como los distintivos de confianza, pero necesitan una supervisión y calificación homogénea. Con respecto a la contratación electrónica en la administración, ésta tiene que difundirla con el apoyo de una serie de reformas legislativas que se proponen en escala comunitaria (véase la figura).

Ahora bien, si nos preguntamos sobre la eficacia de este plan,²²⁶ una vez que se han puesto en marcha las estrategias para su aplicación, tenemos que:

Desde el lanzamiento de la Iniciativa e-Europa por parte de la Comisión, los estados miembros han trabajado intensamente para alcanzar los objetivos fijados en ella, como demuestra el informe elaborado por la Presidencia francesa. Es preciso por ello, y para seguir avanzando en el desarrollo de los citados objetivos, vincular más estrechamente estos trabajos, tanto garantizando su transparencia como a través de la coordinación y del ejercicio de evaluación comparativa. Un elemento clave de este pro-

²²⁶La Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) asegura que “Gracias al e-Europe 2002 y al esfuerzo conjunto de todas las partes implicadas, se han conseguido importantes cambios y se han incrementado el número de ciudadanos y empresas conectados a internet. Se ha reconfigurado el marco regulador de las redes y servicios de comunicaciones y del servicio electrónico y se ha abierto la puerta a nuevas generaciones de servicios móviles y multimedia. El Plan brinda oportunidades de participación en la sociedad y ayuda a los trabajadores a adquirir la capacitación necesaria en una economía impulsada por el conocimiento. Además, lleva la informática e internet a los centros escolares de la Unión, hace accesibles en línea a las administraciones públicas e insiste en la necesidad de garantizar la seguridad en el mundo digital” [Comisión, 2002: 2].

ceso será la página web de e-Europa que se construirá en los próximos meses, la cual ofrecerá numerosos enlaces con las iniciativas nacionales afines, con el fin de que los trabajos en curso sean conocidos en toda la Unión Europea [...]. en conclusión, para avanzar en estas actividades se hace necesario un compromiso permanente al más alto nivel. Así, el próximo Consejo de Europa que se celebrará esta primavera en Estocolmo, brindará la oportunidad de dejar constancia de los progresos conseguidos desde Lisboa y, si procede, de prever una profundización de la estrategia del e-Europe [Coronil y Pampillón, 2002: 149-150].

La predicción de estos autores ha sido correcta, ya que efectivamente se plantearon dichas expectativas en el Consejo de Estocolmo de marzo de 2001. Mediante la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada “*e-Europe 2002: impactos y prioridades*” en donde se hacía una revisión de los objetivos ya alcanzados y por alcanzar del plan, así como de los nuevos retos a tomar en consideración.

Ejemplo de ello fueron las distintas propuestas que salieron del balance efectuado por la CCE, en donde quedó claro que había mucho por hacer, muchos puntos que completar. En el caso de las administraciones públicas, por ejemplo, los avances eran notorios pero se necesitaban fórmulas más amplias, porque “a menudo siguen anquilosadas en los métodos de trabajo tradicionales” [Comisión, 2001: 3], por lo cual no ha bastado con la introducción de nuevas tecnologías sino que es preciso cambiar las normas y formas de trabajo para lograr un verdadero aprovechamiento tecnológico.

En lo que respecta a las estrategias que la UE debe llevar a cabo para lograr una sociedad de la información para todos y con base en el punto anterior (el sector público debe ir a la vanguardia en cuanto a las nuevas tecnologías), el Consejo propone que se establezca un marco regulador que propicie el crecimiento de las inversiones y el desarrollo del sector privado, ya que “actualmente el sector de internet es suficientemente grande para ejercer una influencia en toda la economía” [loc. cit.]. Esta fue una de las justificaciones para que el *e-Europe 2002* continuara sus acciones y se ampliara su recorrido con el *e-Europe 2005*, ya que era y sigue siendo “un objetivo político fundamental”.

De este modo, en el Consejo de Sevilla de junio de 2002 se presentó una Comunicación de la CCE, en la que se insiste en la necesidad de dar continuidad al *e-Europe 2002*. En este sentido, se plantearon los objetivos del nuevo plan, con base en la experiencia del primero y las exigencias y precisiones que se pusieron de manifiesto tras su aplicación.

El plan *e-Europe 2002* fue cerrado oficialmente en la Conferencia de Budapest del 26-27 de febrero de 2004, evento que a su vez marcó el inicio de la nueva iniciativa *e-Europe 2005* [Comisión Europea, 2005a: 2]. En la misma línea, el Comité Europeo Económico y Social (CEES) y el CR, dieron la bienvenida a la Comisión de Comunicación, que apoyará la transición de los estados miembros del modo analógico a la tecnología digital.

Plan *e-Europe 2005*

El Plan *e-Europe 2005*: Una sociedad de la información para todos reconoce como métodos principales para la consecución de sus objetivos, los siguientes: la creación de un entorno legislativo adecuado,²²⁷ el impulso a la implantación de nuevas infraestructuras y servicios (confiando esta tarea principalmente a la iniciativa privada, en correspondencia con las acciones de los estados y el financiamiento comunitario)²²⁸ y la aplicación del método de coordinación y evaluación comparativa (para denotar los avances que produce la puesta en marcha de iniciativas concretas en y entre cada uno de los estados miembros, con base en la recopilación de datos estadísticos sobre la economía basada en el conocimiento, tales como las de Eurostat).

Como hemos dicho, el Consejo de Sevilla de 2002 aprobó el paso de la fase 2002 a la 2005 y el nuevo plan de acción se plantea la intención de ir más allá de los objetivos iniciales de “extensión de la conectividad de internet a Europa” y ampliar sus alcances con la traducción de esta conectividad “en un aumento de la productividad económica y una mejora de la calidad y la accesibilidad de los servicios en favor del conjunto de los ciudadanos europeos, basándose en una infraestructura de banda ancha segura y disponible para la mayoría” [Unión Europea, 2006d: 1].

²²⁷Uno de los actos que se enmarca en los objetivos de ambos planes viene a ser la Directiva de Servicio Universal, publicada en 2002; entre otras que veremos poco a poco.

²²⁸Entre los que se encuentran, por supuesto, los de telefonía e internet, relacionados con nuestro tema de interés.

De este modo, los objetivos del *e-Europe* se acercan mucho más a los conceptos de servicio universal, ya que no sólo se considera la necesidad de la conectividad, esto es, de un acceso, sino de que éste sea de calidad. Aun cuando en esa parte no menciona la asequibilidad, si que constituye uno de sus objetivos, que está incluido desde el *e-Europe 2002*, en el cual hemos visto que el objetivo se definía como “Una internet más rápida, barata y segura”.

En el año de 2004 –según consta en el Informe General sobre la Actividad de la Unión Europea, capítulo 9– se realizó una revisión intermedia del plan de acción *e-Europe 2005*, que confirmó “la pertinencia de los objetivos de la iniciativa” [Comisión Europea, 2005b: 1]. Como consecuencia, la Comisión propuso una serie de 15 acciones para acelerar los objetivos del plan en materia de alta velocidad, servicios públicos en línea y comercio electrónico.

Las respuestas a estos tres puntos que se marcaron en ese momento como prioritarios han sido, en el ámbito de alta velocidad, un compromiso por parte de todos los estados miembros para llevar a cabo estrategias en ese sentido. Uno de los puntos que más atención tuvo fue el de “fomentar el acceso y la utilización de la alta velocidad en zonas con un déficit en las instalaciones” [*ibidem*: 2]. También interesó el asunto de la telefonía móvil de tercera generación (planteado desde *e-Europe 2002*) y se analizó la necesidad de un marco político y regulador adecuado para su consolidación, aunque el informe no establece cuáles fueron los acuerdos o compromisos alcanzados.

Además de lo anterior, la Comisión se propuso mejorar el alcance y los objetivos del programa *e-Content* (que abordaremos en otro apartado) finalizado en el año 2004, con la creación del *e-Contentplus*, con validez de 2005 a 2008, que tiene por objetivo central el aumento “de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa” [*ibidem*: 3]. De igual manera, la Comisión propuso el seguimiento y mejora de un programa para la utilización más segura de la red y las tecnologías de la información.

Junto a todas estas acciones cabe destacar que la UE ha hecho diversas recomendaciones, comunicaciones, directivas, y otros documentos de carácter vinculante y sin él, para apoyar las acciones de los *e-Europe* y, en general, de sus políticas de telecomunicaciones en general.

Si queremos visualizar los logros y fracasos de este programa en sus dos fases es preciso abordar unos cuantos datos estadísticos sobre la evolución del sector de las TIC y sobre la sociedad de la información. De acuerdo con la Comunicación de la Comisión titulada “Iniciativa i2010-Primer Informe Anual sobre la Sociedad de la Información Europea” (el documento más reciente que valora la situación), el crecimiento económico registró una mejora notable en 2005 y se ha previsto un aumento para el año siguiente de 2 por ciento. Se considera que los indicadores son aún mediocres, pues el documento realiza una comparación con los obtenidos por Estados Unidos.

Las cifras sobre el crecimiento del mercado de las TIC sugiere una exitosa contribución al desarrollo económico, con un índice de crecimiento superior a la media (un incremento de ingresos de 3.6 por ciento en 2005). La inversión en el sector sigue estando rezagada comparada con la de los competidores de la UE, de acuerdo con lo manifestado en esta Comunicación.

La convergencia digital ha sido uno de los objetivos centrales en materia de sociedad de la información y los resultados que cita la Comunicación tienen lugar en dos sentidos:

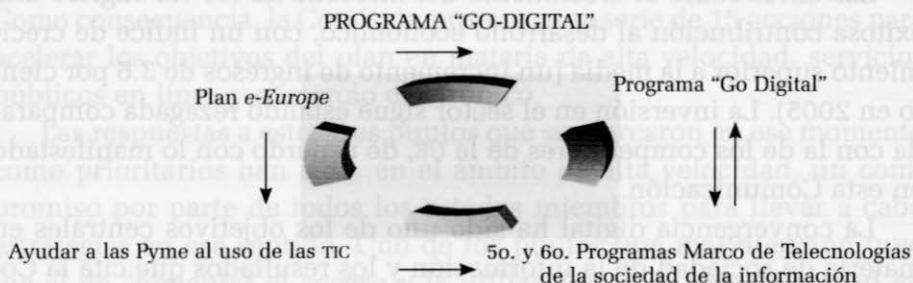
Por fin, la convergencia digital se está haciendo realidad. En 2004 y 2005 se reanudaron las inversiones en redes y, en ese último año, la contratación de servicios de banda ancha aumentó un 60 por ciento. Los operadores de telecomunicaciones y de cable están ofreciendo servicios convergentes, como por ejemplo, los servicios de triple oferta o la televisión a través de internet. Sin embargo, los ingresos generados por dichos servicios no compensan las pérdidas registradas en relación con los servicios de voz, y el crecimiento general de los ingresos obtenidos de las comunicaciones electrónicas se está aminorando. Hace falta acelerar los avances en materia de convergencia a fin de afirmar el liderazgo del sector de las comunicaciones electrónicas europeo.

Paralela a la actuación de los *e-Europe* se han desarrollado programas específicos y de seguimiento que operan en su seno, como parte de aquéllos. Ahora describiremos brevemente en qué consiste cada uno de ellos.

Programa "Go Digital"

El Programa "Go Digital" está orientado centralmente a ayudar a las pequeñas y medianas empresas a consolidar su inserción en la era digital.

De este modo, en la propia web de la UE se define su objetivo como ayudar a las Pyme a "aprovechar plenamente" las TIC, pero especialmente el comercio electrónico. Este programa tiene su antecedente formal en la Comunicación de la Comisión del 13 de marzo de 2001, Ayudar a las Pyme a pasar a la fase digital. La elaboración de este programa es una respuesta a las necesidades y objetivos planteados por los *e-Europe* en esta materia [Unión Europea, 2006].



Fuente: Elaboración propia.

El programa hace un especial hincapié en la importancia del correo electrónico para el desarrollo de las Pyme. De hecho, se marca como meta central la de impulsar la adopción del correo electrónico en este tipo de empresas.²²⁹

El "Go Digital" está conformado a su vez por un conjunto de iniciativas que tienen sus objetivos concretos, los cuales básicamente se resumen en:

- Identificar los obstáculos a los que se enfrentan las Pyme;
- proponer medidas específicas para las Pyme;
- garantizar la coherencia y coordinación entre las medidas establecidas a nivel comunitario, nacional, regional y local;
- aprovechar las mejores prácticas y proceder a una evaluación.

²²⁹El documento de la UE sostiene que "El objetivo de las iniciativas [del "Go Digital"] es ayudar a las Pyme a adoptar el comercio electrónico. Para conseguirlo, la Comisión se apoya en la red de Centros Europeos de Información Empresarial, que fomenta la evaluación de las políticas nacionales a favor de las nuevas tecnologías de la información y el comercio electrónico y el intercambio de buenas prácticas" [Unión Europea, 2006].

Los puntos anteriores nos muestran un claro ejemplo de la configuración y alcance de las políticas de la UE respecto de la sociedad de la información y, por supuesto, de las telecomunicaciones. A partir de los objetivos trazados en las cuatro transcripciones citadas vemos cómo se planean las políticas públicas comunitarias y cómo abarcan las fases de las que hablamos en el capítulo precedente, incluyendo la evaluación.

Las iniciativas del “Go Digital” tienen una vinculación extra, además de la que se deriva de los *e-Europe*. Dichas iniciativas tienen por objeto optimizar los programas que las han financiado en el ámbito comunitario, como es el caso del programa anual “Tecnologías de la sociedad de la información”, que se contextualiza en el Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, y del que actualmente otorga el financiamiento, esto es, el Sexto Programa Marco para las Tecnologías de la Sociedad de la Información.

Por otra parte, dichas iniciativas se articulan mediante tres líneas de acción, que a su vez tienen distintas acciones que las comprenden. Se puede apreciar esto de mejor manera, en el siguiente cuadro.

PROGRAMA “GO DIGITAL”

<i>Línea 1: Entorno para el comercio electrónico y espíritu empresarial.</i>	<i>Línea 2: Adopción del comercio electrónico.</i>	<i>Línea 3: Competencias relacionadas con las TIC.</i>
Evaluación comparativa de los resultados de las estrategias nacionales y regionales de apoyo al comercio electrónico.	Mayor sensibilización sobre el paso a la fase digital.	Apoyo a las iniciativas industriales para nuevos programas de estudios centrados en las TIC.
Medición de la adopción de las TIC y del comercio electrónico.	Adopción del comercio electrónico.	Creación de un grupo de control de las competencias de las TIC en los estados miembros.
Mejora del acceso a la información y consideración de las observaciones de las empresas a la hora de elaborar políticas en el ámbito de la legislación sobre comercio electrónico.	Creación de un mecanismo de garantía de préstamos para las Pyme.	Puesta en marcha de un programa de práctica en Pyme.
Interoperabilidad del comercio electrónico.	Fomento para una mejor utilización de los fondos estructurales.	

Fuente: Elaboración propia con información de la Unión Europea [2006].

Tal como se especificó en los objetivos e iniciativas del “Go Digital”, se ha llevado a cabo un seguimiento de la eficacia de las políticas que supone y una evaluación al respecto. Por medio de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (CR), adaptar las políticas relativas al negocio electrónico en un entorno en continua mutación, se analiza la situación de las TIC en las Pyme desde la adopción del programa en 2001.

Se reconoce que hay avances en cuanto a la infraestructura y el acceso a internet, de tal modo que ya no deben “considerarse un problema importante” [*loc. cit.*]. Lo que sí debe preocupar son las diferencias en la calidad de acceso, la diferencia en cuanto a las grandes empresas y la disparidad del mismo acceso de unos países a otros (los estados miembros mediterráneos se consideran deficitarios en este aspecto), así como la integración efectiva de las TIC en el proceso empresarial.

Programa *e-Content*

En referencia al Programa *e-Content* que se presentó para la primera fase del *e-Europe*, es decir la de 2002, la UE lo estableció con el fin de apoyar la producción de contenidos digitales y el fomento de la diversidad lingüística. Su duración se estipuló para el periodo de 2001-2004, y a partir del periodo siguiente fue sustituido por el *e-Contentplus* de la fase 2005 del *e-Europe*.

Este programa, que lleva por subtítulo “Contenidos digitales europeos en las redes mundiales”, tiene como objetivo primordial el de financiar “proyectos transnacionales de difusión digital de la información pública y de contenidos digitales basados en la diversidad lingüística y cultural” [Unión Europea, 2006b]. En principio se plantea favorecer el acceso a productos y servicios de contenidos digitales de calidad y fomentar su utilización.

El fundamento normativo de este programa se encuentra en la Decisión 2001/48/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, por la que se adopta un programa plurianual comunitario de estímulo al desarrollo y al uso de contenidos digitales europeos en las redes

mundiales y de fomento de la diversidad lingüística en la sociedad de la información.²³⁰

Tomando en cuenta el contexto europeo y mundial y la importancia de la creación de contenidos digitales, el *e-Content* considera que los mismos tienen la capacidad “para mejorar el desarrollo profesional, social y cultural” [*loc. cit.*]. Sus alcances se valoran en dos terrenos: en el plano individual, porque fomenta la creatividad y capacidad innovadora del individuo, y en el plano comunitario, porque colabora a la productividad, el crecimiento económico y el empleo.

Los objetivos del *e-Content* según explica la UE, son los siguientes:

a) Contribuir en el estímulo de uso y acceso de toda la población a internet a través de una mayor disponibilidad de los contenidos digitales europeos en las redes mundiales;

b) dar impulso al acceso y a la utilización del potencial de los contenidos digitales europeos y promover un uso más eficaz de la información pública;

c) fomentar la diversidad cultural y el multilingüismo en los contenidos digitales de las redes mundiales, así como aumentar las posibilidades de exportación de las empresas europeas de contenidos por medio de la adaptación cultural y lingüística de los destinatarios;

d) propiciar condiciones que favorezcan la disminución de la fragmentación del mercado y para la comercialización, distribución y uso de contenidos digitales europeos con un doble objetivo: fomentar la actividad económica y mejorar los niveles de empleo [*loc. cit.*].

Las líneas de actuación que el *e-Content* prevé desarrollar para la consecución de los objetivos son, en resumidas cuentas, las siguientes: mejorar el acceso y el uso de la información pública; reforzar la producción de contenidos y aumentar el dinamismo de los mercados de contenidos digitales en Europa.

²³⁰La Decisión consta de 8 artículos y 26 considerandos, además de los anexos con las líneas de actuación a llevar a efecto para la consecución de los objetivos que se plantea. Este documento destaca que en la evolución y desarrollo de la sociedad de la información los contenidos digitales juegan un importante papel; de hecho, “en la actualidad [la fecha de la Decisión es 2001, como hemos visto], cuatro millones de europeos están empleados en el sector de los contenidos digitales. Para la ejecución del presente programa puede resultar adecuado emprender actividades de cooperación internacional con organizaciones internacionales y terceros países” (considerandos 3 y 24).

El ámbito de aplicación del programa se puede apreciar en la siguiente figura.



Fuente: Elaboración propia.

En el documento de la UE al respecto del *e-Content* que hemos venido citando se enumera un acto conexo mediante el cual se ha reforzado la actuación del programa. Dicho acto es la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de febrero de 2004, por la que se establece un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, uso y explotación de los contenidos digitales en Europa.

Este acto refuerza al *e-Content* mediante la propuesta de creación de un nuevo programa que le sustituya y mejore sus ámbitos de actuación a su finalización. Como hemos visto, su fin tuvo lugar en 2004, por lo cual se creó el siguiente programa plurianual de 2005-2008, llamado *e-Contentplus* y que veremos en su momento.

Programa "e-Government"

Como parte de las actuaciones para consolidar la eficacia del *e-Europe 2005* se creó el programa "e-Government", referido a la administración electrónica. Se considera que la misma es un elemento clave para coadyuvar a la mejora en la prestación de servicios públicos más efi-

caces y de mayor calidad. También se deriva de lo anterior la reducción de espera por parte de los administrados y, muy importante, el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas que, como ya observamos en el capítulo anterior, es sumamente necesario.

La Comunicación de la Comisión, de 26 de septiembre de 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y los Comités de las Regiones, el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, se encargó de visualizar los obstáculos para el desarrollo adecuado del “e-Government”.

En primer lugar, define la administración electrónica como “la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal” [Unión Europea, 2006c].

En esta tesis se tienen que mejorar los servicios públicos como consecuencia de la aplicación del programa, así como reforzar los procesos democráticos y ayudar a las políticas públicas.

Al realizar un balance de la situación que primaba en el momento de su emisión, esta Comunicación establece que se han registrado progresos en la puesta en marcha de servicios públicos en línea. Pero también expone tres características que ayudan a comprender dicha situación: en primer lugar, servicios a la población que ayudan a la vida cotidiana del ciudadano y a mejorar la relación “administrador-administrado”;²³¹ en segundo, servicios a las empresas que mejoran la productividad con la existencia y uso de la administración electrónica y, en tercer lugar, servicios entre administraciones, con lo que se refuerzan las relaciones entre los ámbitos regional, local y nacional, así como el comunitario.

Los obstáculos que se han encontrado, según esta Comunicación, son los siguientes y se constituyen en acciones prioritarias para su seguimiento:

²³¹En este tema, se sostiene que “La administración electrónica facilita no sólo la obtención de la información ofrecida por los poderes públicos, sino también las transacciones de los administrados, reduciendo los plazos de espera. Gracias, en particular, a los foros en línea, a las salas de debate virtuales y a las votaciones electrónicas, los ciudadanos pueden interrogar directamente a los responsables y expresar su opinión sobre las políticas públicas” [Unión Europea, 2006c].

- a) Acceso para todos, lo que se considera como una condición inexcusable, sin la cual no sería posible el desarrollo de la administración electrónica, de lo cual el riesgo constituiría la fractura digital por la diferencia en las condiciones de acceso;²³²
- b) confianza de los usuarios, a través de accesos con total seguridad, la confidencialidad de los datos y la seguridad de las transacciones y comunicaciones digitales;²³³
- c) contratación pública, en donde tiene una especial importancia el uso de las TIC, ya que las “operaciones tradicionales de contratación pública son largas y dilatadas y consumen muchos recursos”;
- d) servicios paneuropeos, ámbito en el cual se han creado los servicios EURES²³⁴ y PLOTEUS,²³⁵ los cuales pueden ser muy productivos para el impulso de la movilidad del mercado interior pero tienen el problema de que puede haber dificultad de acceso por parte de todos los ciudadanos de toda la UE;
- e) interoperabilidad, para la cual se elige el medio “en virtud del cual se interconectan los sistemas, la información y los métodos de trabajo” y en donde la problemática surge con el planteamiento siguiente: no sólo hay que interconectar ordenadores, sino también tomar en cuenta cuestiones organizativas [*loc. cit.*].

Por su parte, y en respuesta a los obstáculos encontrados, se constituyen una serie de acciones para solventar la eficacia del “e-Government”, las cuales son:

- a) Reforzar los intercambios de buenas prácticas, que exigen un compromiso real y a largo plazo de las partes involucradas y que incluyen tecnología, formación y organización;²³⁶

²³²La respuesta en este tema, dice la Comunicación, es potenciar la educación en el uso de las TIC. Este objetivo se enlaza a su vez con los del *e-Learning*, que veremos en el siguiente apartado. A esto se añade la aplicación de lo que denominan enfoque multiplataforma, para distintas plataformas digitales.

²³³El camino que debe llevarse a cabo en este ámbito es el fomento de las “tecnologías que protejan la intimidad en la administración electrónica, en particular mediante los programas comunitarios adecuados. De manera más general, seguridad en las redes y en la información, la lucha contra la ciberdelincuencia y la seguridad de funcionamiento son condiciones previas para una sociedad de la información sostenible, constituyendo por lo tanto cuestiones políticas centrales para la Unión Europea” [*loc. cit.*].

²³⁴Portal Europeo sobre la movilidad del empleo.

²³⁵Sobre las posibilidades de educación y formación en Europa.

²³⁶En este sentido, “el intercambio de experiencias y la imitación de las mejores prácticas puede generar ahorros en el proceso de generalización de los servicios. Contribuye además

b) efecto de palanca de las inversiones, ya que se considera que las actualmente existentes mediante el Sexto Programa Marco de Investigación, los programas *e-TEN*²³⁷ E *IDA*,²³⁸ además de la inversión en prioridades regionales a través de los Fondos Estructurales son insuficientes.²³⁹

Como actos conexos que se han llevado a cabo, en este caso para la evaluación del programa, se encuentran el Cuarto y Quinto estudios anuales sobre la administración electrónica.

Programa *e-Learning*

Por su parte, y también como parte de los esfuerzos del *e-Europe 2005*, el *e-Learning* ha sido un programa con un gran presupuesto e importantes esfuerzos para llevarlo a cabo, ya que su función se refiere a un aspecto estratégico de la Unión.

El programa *e-Learning* se constituye con la idea central de utilizar la tecnología en el aprendizaje continuo. Está compuesto por una serie de acciones en aspectos prioritarios, que se han elegido de acuerdo con su aportación a la modernización en este sentido.

El programa tiene, de acuerdo con esto, cuatro líneas de acción fundamentales: el fomento de la alfabetización digital (“especialmente [para] aquellas personas que debido a su situación geográfica, a sus circunstancias económicas o a sus necesidades especiales no puedan

a la preparación de la interoperabilidad y el interfuncionamiento entre administraciones” [*loc. cit.*].

²³⁷Este programa es muy importante en cuanto al tema que estamos tratando en esta investigación, por lo cual lo abordaremos más ampliamente en un apartado posterior.

²³⁸Las siglas de este programa significan Intercambio de Datos entre las Administraciones y tiene por objetivo central regular todos los aspectos concernientes a este tema, incluyendo estudios sobre el uso de *software* libre para las administraciones europeas. Su objetivo se traduce en: asesoramiento, acceso e implantación de redes transeuropeas para el intercambio de electrónico de datos en las administraciones.

²³⁹Así lo considera la Comunidad, y para argumentarlo expone lo siguiente: “Los gastos anuales en el ámbito de las TIC en la administración pública ascienden a 30,000 millones de euros aproximadamente, de los cuales una parte cada vez más importante (unos 5,000 millones actualmente) se refiere a la administración electrónica. Además la Comisión insiste en que estos gastos deben ir acompañados de inversiones aún más cuantiosas en organización y recursos humanos. En total, las inversiones necesarias deberían ascender a varias decenas de miles de millones de euros al año. El apoyo a nivel europeo debe orientarse, por consiguiente, a maximizar el efecto de palanca de las inversiones muy superiores a nivel de los estados miembros” [*loc. cit.*].

acceder fácilmente a la educación y la formación tradicionales”); el impulso de los campus europeos virtuales (“mediante el fomento de nuevos modelos organizativos para las universidades europeas”);²⁴⁰ el hermanamiento electrónico de centros de enseñanza europeos;²⁴¹ el fomento de la formación del profesorado (“desarrollar la conexión en red de centros de enseñanza [con la] sensibilización de los jóvenes respecto al modelo europeo de sociedad multilingüe y multicultural”); y, finalmente, las acciones transversales para la promoción del *e-Learning* en Europa (“se hará especial hincapié en la divulgación de los resultados de proyectos de “*e-Learning* [...] en el apoyo a las redes europeas [...] y en la cooperación con otros proyectos internacionales, como los de la OCDE y la UNESCO”) [Elearning Europa, 2003].

Así, el objetivo del programa se resume en lo siguiente: el mejor uso de las TIC para los fines educativos.

El documento legal que da sustento a este programa es la Decisión 2318/2003/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de diciembre de 2003, por la cual se adopta un programa plurianual (2004-2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa.

Además de lo especificado, los objetivos centrales que definen al programa son:

- a) Inspeccionar y emprender las formas para que el aprendizaje electrónico sea utilizado con el fin de intensificar la cohesión social, el desarrollo personal, impulsar el diálogo intercultural, luchar contra la brecha digital, etcétera;
- b) fomentar y desarrollar el uso de dicho aprendizaje electrónico “como un factor que permita la aplicación del paradigma de la educación y la formación permanente en Europa” [Unión Europea, 2006e].

²⁴⁰ Además de los campus virtuales, se prevé la movilidad virtual (planes de intercambio y puesta en común) mediante los sistemas de cooperación europeos como el Erasmus o el proceso de Bolonia. Igualmente, el concepto de aprendizaje electrónico se pretende aplicar a todas las categorías de la educación europea (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos, curso master europeo, garantía de calidad, movilidad, etcétera).

²⁴¹ A esta acción se le ha denominado ETwinning y fue iniciada el 14 de enero de 2005, con el fin de que dicho hermanamiento permita a “todos los centros escolares europeos entablar colaboraciones pedagógicas con un centro escolar situado fuera de Europa, fomentando así el aprendizaje de idiomas y el diálogo intercultural” [Unión Europea, 2006e].

c) dar paso a una cooperación más estrecha entre los países miembros en cuanto al aprendizaje electrónico, tanto en lo referente a programas comunitarios como a las acciones de los miembros;

d) desarrollar mecanismos para favorecer la mejora de la calidad educativa, también en el ámbito del aprendizaje electrónico, como sucede con la educación que se lleva a cabo de modo convencional.

Todos los países miembros se verán fortalecidos y favorecidos por las medidas del *e-Learning* en un campo estratégico y tan importante como es la educación para el desarrollo económico y social de los países. En algunos casos, las acciones de este programa serán aún más valiosas, sobre todo en aquellos en donde los índices de educación no son tan altos como en las naciones más ricas y en donde la alfabetización digital tiene bajos niveles.

En el caso de España, “persiste en un analfabetismo digital de graves consecuencias futuras” [Delicado, 2005: 1], con lo cual las acciones de este programa pueden contribuir positivamente a un adelanto en este terreno. Según este autor, España se encuentra en el lugar número 29 de la alfabetización digital,²⁴² con lo cual:

Una grave deficiencia que nos resta competitividad y eficiencia como economía de primer mundo (España es, por PIB, la novena potencia económica mundial) y posibilidades y recursos como ciudadanos dependientes de una Administración que también precisa una urgente conversión a la Sociedad de la Información y del Conocimiento [*ibidem*: 2].

En este sentido, vemos cómo la alfabetización digital y el campo educativo en general son un elemento altamente importante para el desarrollo de una Nación.

Programa *e-Contentplus*

El programa *e-Contentplus*, que como su nombre indica es el sucesor del *e-Content*, se le asignó un presupuesto de 163 millones de euros y su duración se prevé para el periodo 2005-2008.

²⁴²Se basa en el Networked Readness Index (que elabora el World Economic Forum), que mide el grado de alfabetización digital de un ciento de países.

El objetivo se desprende del primer *e-Content*, es decir, para favorecer los contenidos europeos digitales, pero es más específico que su antecesor, “al tener por objeto favorecer la combinación de la información procedente de distintos sistemas, independientemente de su formato, lengua o ubicación” [Unión Europea, 2006b].

De esta forma, el logro de dicho objetivo permitirá reducir notablemente la fragmentación de los contenidos digitales europeos y su mercado, con lo cual se tendrá también una mayor accesibilidad y una facilidad en el uso de la información geográfica, material educativo y contenidos culturales.

El acto por el cual se sustenta este programa es la Decisión 456/2005/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2005, por la que se establece un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa.

De lo anterior se deriva que este programa sólo se centrará en tres tipos de información: datos geográficos, material educativo y contenidos culturales.

Como el programa que hemos visto en el apartado precedente, el *e-Contentplus*, se circunscribe a las acciones derivadas del *e-Europe 2005* y por tanto, al conjunto de medidas que se previeron para crear las condiciones favorables para la innovación y la creatividad en el mercado de los contenidos, como es el caso de dos acciones: el programa *MEDIAplus* y, en su momento, la revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras.

Para lograr los objetivos previstos, el programa se propone las siguientes líneas de acción fundamentales:

- a) Favorecer el uso, aprovechamiento y acceso a los contenidos digitales europeos;
- b) propiciar el incremento en la mejora de la calidad en cuanto a contenidos digitales;
- c) ayudar al reforzamiento de las actividades de los agentes del sector y a su cooperación [Unión Europea, 2006g].

Otro de los ámbitos para el logro de objetivos es el de definir las áreas prioritarias en donde se centrarán principalmente las acciones.

El *e-Contentplus* ha delineado tres: información geográfica (con más bases de datos nacionales y la creación de bases de datos transfronterizas),²⁴³ materiales educativos (mediante el desarrollo de fondos abiertos europeos de objetos digitales)²⁴⁴ y contenidos culturales, información científica y contenidos escolares (basado fundamentalmente en infraestructuras de información con contenidos digitales y recursos científicos).²⁴⁵

Finalmente, diremos que este programa tiene una serie de actos conexos, entre los que destacan la Decisión 2004/387/CE²⁴⁶ (*DO L* 144, de 30 de abril), la Decisión 2318/2003/CE²⁴⁷ (*DO L* 345, de 31 de diciembre), la Decisión 2256/2003/CE²⁴⁸ (*DO L* 336, de 23 de diciembre), la Decisión 276/99/CE²⁴⁹ (*DO L* 33, de 6 de febrero), y el Reglamento 2236/95/CE²⁵⁰ del Consejo, de 18 de septiembre de 1995, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas (*DO L* 228, de 23 de septiembre).

²⁴³Este paso pretende facilitar "el establecimiento de servicios de información a escala de la UE basados en datos procedentes del sector de los transportes, la navegación, la intervención de emergencia y la gestión del medio ambiente" [Unión Europea, 2006g].

²⁴⁴En cuanto a este punto, los objetos digitales estarán destinados tanto a las comunidades educativa e investigadora, como a la particular. De este modo, "las actividades del programa concernientes a las empresas favorecerán la creación de servicios transeuropeos de agentes intermediarios de contenidos digitales destinados al aprendizaje. Respaldarán la aparición de una infraestructura de información adecuada y fomentarán la utilización de modelos abiertos para estimular el despliegue de unos servicios efectivos paneuropeos de aprendizaje" [*loc. cit.*].

²⁴⁵Se planea una mejor utilización de estos recursos científicos y culturales con la instauración de bibliotecas virtuales y de memorias comunes.

²⁴⁶Decisión 2004/387/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica en el sector público, las empresas y los ciudadanos.

²⁴⁷Decisión 2318/2003/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de diciembre de 2003, por la que se adopta un programa plurianual (2004-2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa.

²⁴⁸Decisión 2256/2003/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, por la que se adopta un programa plurianual (2003-2005) para el seguimiento de Plan de acción *e-Europa 2005*, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información.

²⁴⁹Decisión 276/99/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de enero de 1999, por la que se aprueba el plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales.

²⁵⁰Reglamento 2236/95, del Consejo, de 18 de septiembre de 1995, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas.

Programa *e-Health*

De este programa hablaremos muy brevemente, por no estar relacionado tan directamente con el tema de esta investigación, y sólo diremos que se refiere a la salud en línea, esto es, a la mejora de la sanidad y la asistencia sanitaria por medio de las TIC.

Los objetivos que persigue es que mediante atención a la salud en línea se pueda prestar atención médica con menos costes o con costes constantes y al mismo tiempo reducir márgenes de error y el tiempo de espera.

Entre las medidas prácticas para hacer una realidad la “salud en línea” el programa establece, por ejemplo, la aplicación informática de las recetas médicas, los expedientes médicos, la identificación de los pacientes y las tarjetas sanitarias; más aún, mediante el despliegue del internet de banda ancha para fines sanitarios.

El acto que conlleva la creación del *e-Health* es la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de abril de 2004, titulada “Salud en línea, mejorar la asistencia sanitaria para los ciudadanos europeos: plan de acción para un espacio europeo de salud en línea”.

Programa *e-Ten*

Por su parte, el programa *e-Ten* no sólo se circunscribe a las acciones del *e-Europe*, sino a un marco mucho más amplio y de gran interés para nuestro tema de interés. Nos referimos a que el *e-Ten* constituye un elemento de la política de redes transeuropeas de la UE. Su nombre oficial es *Ten-Telecom* y las tres primeras letras son la abreviatura de Trans-european Telecommunication Network.

Su objetivo central es el de apuntalar la formación y expansión transeuropeas de servicios y aplicaciones electrónicas. Entra en coordinación con los fondos estructurales de la Unión, ya que en los mismos hay “una rúbrica directamente relacionada con las telecomunicaciones” [Gil, 2002: 112] que es la referida a las redes transeuropeas.

Este programa nos interesa enormemente en su contenido, no sólo por ser propiamente referente a telecomunicaciones, sino por-

que su afán principal está en apoyar los servicios públicos, y en concreto “fomenta el uso innovador de servicios en línea y contribuye a establecer un modelo económicamente viable para este tipo de servicios”.

El documento y acto legal que da sustento en este caso al programa es el Reglamento 2236/95/CE, del Consejo, de 18 de septiembre de 1995, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas.

El contenido principal y misión del programa podrían resumirse de la siguiente manera: “El programa *e-Ten* se creó para apoyar la interconexión de redes en el ámbito de las infraestructuras de telecomunicaciones, así como el establecimiento, el desarrollo y la accesibilidad de servicios y aplicaciones interoperables” [Unión Europea, 2006i].

Los objetivos del programa son los siguientes:

- a) Coadyuvar a la transición a la sociedad de la información, dando por resultado al mismo tiempo, un proceso de experiencia positiva sobre los efectos del establecimiento de las redes y servicios de telecomunicaciones en beneficio de actividades sociales;
- b) dar paso a una mayor competitividad de las empresas europeas, sobre todo las Pyme, en el ramo de las telecomunicaciones;
- c) fortalecer los procesos de cohesión social, ya que al unir zonas insulares o periféricas se consigue un buen paso para este fin;
- d) apresurar el desarrollo de actividades relacionadas con la creación de empleo.

En este sentido, el programa se relaciona con proyectos de interés común, apoyándolos y alimentándose de ellos, tales como el *e-Government*, *e-Health*, *e-Inclusion*,²⁵¹ *e-Learning*, además de algunas acciones no contenidas en programas específicos. Igualmente se coordina con otros programas comunitarios que no componen el *e-Europe*, como es el caso del Programa de investigación sobre tecnologías de la sociedad

²⁵¹Relacionado con el “fomento de la participación de las personas minusválidas y de la tercera edad en la sociedad de la información” [Unión Europea, 2006i].

de la información (programa IST)²⁵² y el Programa de intercambio de datos entre administraciones (IDA).²⁵³

Según los planificadores de este programa, la diferencia que tiene con respecto a otros similares es que tiene un “enfoque centrado en la preparación para el lanzamiento de un servicio o una aplicación” [*loc. cit.*]. Dicho enfoque incluye la fase de estudio de la viabilidad técnica, así como la de la validación²⁵⁴ y despliegue del servicio o aplicación en concreto.

Programa *Modinis*

Finalmente, el programa *Modinis*, que viene a completar la serie de acciones del *e-Europe 2005* y cuyo objetivo es muy distinto del de todos los anteriores, ya que se encarga de dar seguimiento a la eficacia del propio plan mediante las acciones que describiremos en este apartado.

²⁵²EL IST forma parte del Sexto Programa Marco y se encuentra naturalmente en el apartado de tecnologías de la información. Tiene como objetivo “estimular el desarrollo de las tecnologías en los ámbitos de los materiales, los programas informáticos y las aplicaciones con el fin de aumentar la competitividad de la industria europea y brindar a los ciudadanos europeos la oportunidad de participar en la sociedad del conocimiento” [Unión Europea, 2006j]. El acto por el cual se sustenta el IST es la Decisión 2002/835/CE, del Consejo de 30 de septiembre de 2002 por el que se aprueba el programa específico de investigación, desarrollo tecnológico y demostración denominado “Estructuración del Espacio Europeo de Investigación” (2002-2006).

²⁵³En cuanto al IDA, su sustento legal se encuentra en dos actos: la Decisión 1719/1999/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 1999, sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a las redes transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA); y, segundo, a la Decisión 1720/1999/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999 por la que se aprueba un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre las administraciones (IDA), así como el acceso a las mismas; modificada por la Decisión 2045/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 1720/1999/CE. El objeto de este IDA se resume del siguiente modo: “El programa Interchange of Data between Administrations (IDA) tiene por objeto facilitar el desarrollo y la aplicación operativa de redes telemáticas transeuropeas de intercambio de datos entre las administraciones de estados miembros y las instituciones europeas” [Unión Europea, 2006k].

²⁵⁴“La fase de validación constituye el punto crítico de un proyecto, ya que se trata de la validación de hipótesis hechas en términos de costes operativos, ingresos potenciales y ahorro y beneficio para el público. El programa *e-Ten* financia proyectos ayudándoles a pasar la fase denominada *business case* (una buena idea de servicio) a la de *business plan* (el plan de negocios destinado a concretar una idea)” [*loc. cit.*].

Este programa forma parte de las metas del Consejo Europeo de Lisboa del 2000 (ya citado aquí)²⁵⁵ y de la necesidad de impulsar una economía del conocimiento que anime el acceso de la ciudadanía europea a las TIC. Pero en específico, el objeto del *Modinis* es precisamente el mencionado seguimiento del *e-Europe 2005*, mediante “la difusión de las buenas prácticas, una comparación de los resultados de los estados miembros y el apoyo a las acciones de sensibilización destinadas a reforzar la seguridad de las redes y de la información” [Unión Europea, 2006l].

El acto mediante el cual se sustenta este programa es la Decisión 2256/2003/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, por el que se adopta un programa plurianual (2003-2005) para el seguimiento del plan de acción *e-Europe 2005*, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de la redes y la información (*Modinis*).

Los objetivos del programa son los siguientes fundamentalmente:

- a) Dar seguimiento a los resultados obtenidos por cada uno de los países comunitarios y dentro de ellos, y compararlos con los mejores que haya en el mundo, de ser posible, mediante estadísticas oficiales;
- b) dar apoyo a las acciones emprendidas por los estados miembros derivadas del *e-Europe 2005* en todos los niveles (nacional, regional y local), a través del estudio de las buenas prácticas emprendidas y mediante el intercambio de experiencias;
- c) examinar los efectos económicos y sociales de la sociedad de la información, facilitando así los debates en torno a las políticas del sector, con especial énfasis en los temas de competitividad y cohesión industrial;
- d) preparar la creación de la futura estructura a escala europea para cuestiones de seguridad de las redes y de la información.

Finalmente, las acciones emprendidas por el *Modinis* están estrechamente relacionadas con los objetivos propuestos, esto es, comparación de resultados, difusión de buenas prácticas, apoyo a programas y experiencias relacionadas, etcétera.

²⁵⁵Cuyo principal lema ha sido “convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo a el año 2010”.

Programa *i2010*

Para continuar con las líneas de acción y estrategias impulsadas por los dos planes de acción *e-Europe* ha surgido en el seno de la Comisión Europea el “nuevo marco estratégico por el que se determinan las orientaciones políticas generales de la sociedad de la información y los medios de comunicación” [Unión Europea, 2007: 1].

El énfasis del *i2010* está puesto en el uso de las TIC y los medios de la sociedad de la información para impulsar el crecimiento y el empleo, pero tienen algunos elementos relativos a la sociedad de la información y las telecomunicaciones que nos conciernen. El acto legal que lo sustenta es la Comunicación de la Comisión, del 10. de junio de 2005, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada *i2010*, Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo (COM [2005] 229 final).

Se apoya igualmente en el siguiente acto conexo: la Comunicación de la Comisión, de 19 de mayo de 2006, titulada “Iniciativa *i2010*, Primer informe anual sobre la sociedad de la información europea” (COM [2006] 215 final).

Una de las novedades que presenta este programa con respecto a los dos *e-Europe* es que en él la Comisión trata de manera integrada la sociedad de la información y la política audiovisual. El objetivo de esta acción conjunta es coordinar las líneas de actuación de los estados miembros “para facilitar la convergencia digital y afrontar los desafíos vinculados a la sociedad de la información”. No olvidemos que precisamente en razón de la convergencia es que las TIC del audiovisual y las de la sociedad de la información se encuentran cada vez más fusionadas o vinculadas unas con otras.

Son tres las prioridades que la Comisión prevé que deben cumplirse para antes del 2010: “la consecución de un espacio europeo único de la información, el refuerzo de la innovación y de la inversión” en el terreno de la investigación de las TIC y, por último, la obtención de una sociedad de la información y los medios de comunicación “basada en la inclusión”.

El mencionado Espacio Europeo Único de la Información debe ofrecer, según lo planteado en el *i2010*, “comunicaciones de banda ancha asequibles y seguras, contenidos ricos y diversificados y servicios digitales”. El aspecto legal se verá desde luego modificado para garantizar la consolidación de este Espacio Único.

Se realizarán revisiones al marco reglamentario de las comunicaciones electrónicas (en especial a la Directiva 2002/21/CE, o Directiva marco), lo que incluirá “la determinación de una estrategia eficaz de gestión del espectro radioeléctrico”. Asimismo, se instituirá un marco coherente para los servicios de la sociedad de la información y los medios de comunicación, lo cual puede integrar también la revisión de la política audiovisual y en particular la Directiva de Televisión sin Fronteras (89/552/CE, de la cual hablamos en su momento).

El Espacio Europeo Único de la Información también se apoyará en iniciativas existentes que forman parte de los *e-Europe*, como son el *e-Learning* y el *e-Contentplus*.

La Comisión ha determinado que una sociedad de la información basada en la inclusión pasa por una serie de cuestiones, tales como la mejora de los servicios públicos y de la calidad de vida. En ambos puntos tiene un sitio el concepto del servicio universal, del cual podríamos decir incluso que se basa en una filosofía de inclusión y mejora de la calidad de vida.

En este sentido, la Comisión ha propuesto, para el logro de los objetivos mencionados y que están por completo ligados, acciones tales como “publicar unas orientaciones políticas sobre accesibilidad electrónica (*e-accesibilidad*)” [Unión Europea, 2007] y la cobertura que tiene la banda ancha. La *e-accesibilidad*,²⁵⁶ relacionada ampliamente con el contenido del servicio universal, es un concepto utilizado por las autoridades comunitarias para aglutinar aquellas acciones encaminadas a garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios de la sociedad de la información.

Las propuestas de la Comisión también incluyen una reciente, de 2008, sobre la posibilidad una futura iniciativa europea en materia de

²⁵⁶Con respecto a este punto y para abundar en su contenido y características, se puede consultar la Comunicación de la Comisión, de 13 de septiembre de 2005, relativa a la accesibilidad electrónica (COM [2005] 425).

inclusión digital (*e-Inclusion*) “que aborde la igualdad de oportunidades, las calificaciones en materia de TIC y las fracturas regionales” [*ibidem*].

Hasta el presente se han publicado dos informes sobre la aplicación del *i2010*, uno del año 2006 y otro del 2007. En el primero, mediante la Comunicación de la Comisión, de 19 de mayo de 2006, “Iniciativa 12010, Primer informe anual sobre la sociedad de la información europea”, se comunica que todos los estados miembros habían aplicado políticas de investigación e innovación, como parte de sus prioridades. Sin embargo, el informe valora que las acciones aún no son suficientes y con esta Comunicación se exhorta a los países a que pongan en práctica medidas más amplias en rubros como la banda ancha, los contenidos digitales y la modernización de los servicios públicos.

El segundo y último informe emitido hasta ahora sobre el programa que aquí nos compete, se titula Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “*i2010*, Informe anual sobre la sociedad de la información 2007”. En este documento se continúa con las recomendaciones a los estados miembros para optimizar la aplicación del plan y la consecución de sus objetivos. Entre dichas recomendaciones, y en la lógica de revisión que ya comenzaba en ese año sobre el marco de las comunicaciones electrónicas, hay una referente precisamente a que en todos los estados se reexaminen las normas sobre el sector que se encuentran vigentes.

Al mismo tiempo, se aconseja continuar con una política sólida de investigación e innovación y ampliar la mejora de los servicios públicos y la calidad de vida. Finalmente, se preveía en dicho informe, que a mitad del año 2008 se realizaría un nuevo examen de la situación del sector, del que aún no se publican los resultados, en el momento de redactar este libro.

Las experiencias de política de telecomunicaciones por países

LOS PAÍSES EUROPEOS

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, la legislación y las normas comunitarias tienen el fin de homogeneizar y dar una identidad a las políticas de telecomunicaciones europeas; sin embargo, cada país sigue teniendo sus particularidades (como lo hemos apreciado en el caso de España).

Por poner un ejemplo, en referencia a las autoridades nacionales de reglamentación (ANR), cada Estado miembro ha tenido una experiencia muy distinta. Algunos han establecido la figura de estas autoridades, “incluso mucho antes de que se liberalizase el sector a nivel comunitario, por lo que existe una amplia gama de modelos distintos entre los estados” [Uxó, Arroyo, Izquierdo, Grau y Osuna, 2002: 45], aunque, en todo caso, “son la piedra angular sobre las que asentar el conjunto de medidas aplicables al mercado de las telecomunicaciones” [Terrón, 2008: 1].

Esas disparidades provienen, como es lógico, de las diferencias profundas entre los estados que componen la Unión y los antecedentes de cada uno de ellos. De estas manera es evidente la importancia del trabajo de las instituciones comunitarias en materia de políticas públicas, ya que:

[...] mientras más se desarrollan y sofistican los modos de regulación, más se puede profundizar el abismo entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y la “máquina”, produciendo lo que Alain Touraine ha llama-

do historicidad [Mény, 1995: 11], con las particularidades en cada uno de los países miembros.

Para explicar más ampliamente lo anterior retomemos la importancia de las políticas de telecomunicaciones y de las directivas europeas en el sector, ya que ambas se han sido analizado en este libro y permiten profundizar en el conocimiento de una serie de medidas que homogeneizan la actividad de los países miembros, aun cuando entre ellos exista alguna diferencia en los modos de aplicación. También tienen una importancia clara los informes sobre el desarrollo de los mercados de telecomunicaciones y sociedad de la información que elabora la Unión, mediante los cuales se puede “comparar el nivel de competencias establecido para las distintas ANR por cada uno de los gobiernos centrales” [Terrón, 2008: 1].

Con todo, el papel de las ANR es extremadamente importante, dado que con sus funciones se llevan a efecto tanto “la labor de fomento y la normativa”, en un primer plano, como la “labor de vigilancia y control” [*ibidem*: 2]. La combinación de ambas es absolutamente necesaria para lograr una adecuada y exitosa regulación de las telecomunicaciones por parte de dichas autoridades. Por lo tanto:

Las tareas de control y vigilancia básicamente consistirán en la vigilancia del cumplimiento de las concesiones y autorizaciones, la fiscalización de las prácticas restrictivas de la libre competencia, así como el régimen sancionador. El arbitraje y laudo supondrá la intermediación para solventar conflictos entre operadores, extendiéndose incluso a conflictos entre los operadores y determinados usuarios [*loc. cit.*].

Con el objeto de tener un panorama un tanto más amplio de los casos específicos de la UE, nos hemos propuesto analizar, aunque sea brevemente, los casos de tres países europeos (Alemania, Italia y Francia), además de España.

A continuación veremos cómo el grado de desarrollo y de integración política interna de un país tiene una influencia considerable en la delimitación de sus políticas. Esto quedará claro en los países que analizaremos en este capítulo, pero mucho más nítido será en los pertenecientes a la región de Norteamérica.

La Ley General de Telecomunicaciones

En España ha habido tres leyes de telecomunicaciones: la de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT),²⁵⁷ la General de Telecomunicaciones (LGT) de 1998²⁵⁸ (BOE, 25 de abril de 1998) y la vigente LGT 2003 (BOE 264, de 4 de noviembre de 2003). Es esta última a la que nos referiremos en este apartado, toda vez que se integra en la política de telecomunicaciones actual. En algún momento, sin embargo, se mencionarán algunos aspectos que en su momento aportaron las leyes anteriores.

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, tiene por objetivo, en primera instancia, consolidar el régimen plenamente liberalizado que instauró la LGT 1998. La liberalización se refiere a la prestación de servicios y al establecimiento y explotación de redes.

La LGT 2003 sostiene que la situación instaurada por su antecesora ha sido muy beneficiosa en España ya que ha permitido la competencia entre los distintos operadores que aparecieron en el escenario de las telecomunicaciones de este país.²⁵⁹ Pero sobre todo eso ha tenido implicaciones en dos terrenos: en el de los usuarios, que de este modo obtienen mayor capacidad de elección, y el de las infraestructuras, que son un fundamento central de la sociedad de la información. La Exposición de Motivos de la LGT lo explica así:

El marco normativo establecido por ella [la LGT 1998] ha demostrado la eficacia que ha permitido que en nuestro país haya surgido una multiplicidad de operadores para los distintos servicios, lo que, a su vez, ha proporcionado las infraestructuras y condiciones idóneas para fomentar el desarrollo de la sociedad de la información mediante su convergencia con

²⁵⁷La Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones estuvo vigente 11 años y fue la que introdujo los primeros conceptos de la Unión con respecto a la apertura de las telecomunicaciones.

²⁵⁸La Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, por su parte, tuvo una vigencia de cinco años y una importancia trascendental en las telecomunicaciones españolas, ya que instauró la plena competencia de las mismas. Esto, por supuesto, de acuerdo también con lo estipulado por las Directivas europeas al respecto.

²⁵⁹En el artículo 3a de la ley se establece que uno de los objetivos de la misma es "Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas".

el sector audiovisual y el de los servicios telemáticos, en torno a la implantación de internet.

En esta línea, el desarrollo, la competencia y la liberalización de las redes entra en contacto con aspectos relacionados con el usuario. Sobre todo, la legislación española (en consecuencia con los imperativos establecidos por la Unión) se ocupa de intentar establecer un equilibrio entre estos factores. Por eso, en esta ley tiene más peso la protección de los derechos de los usuarios, como los relacionados con la intimidad, los datos personales y, por supuesto, el servicio universal de telecomunicaciones.²⁶⁰

Sin embargo, la LGT afirma que se procura “la mínima intervención de la administración en el sector”, la cual se centrará en velar por el cumplimiento de las reglas de la apertura y de los derechos de los usuarios. Habrá, eso sí, una “supervisión administrativa de los aspectos relacionados con el servicio público, el dominio público y la defensa de la competencia”.

La LGT determina en su Exposición de Motivos y en su artículo 1o. (referente al objeto de la ley) que se centrará en regular solamente los aspectos relacionados con el sector de las telecomunicaciones, por lo cual queda fuera de su ámbito la regulación de los contenidos audiovisuales, “que constituyen parte del régimen de los medios de comunicación social”, así como la prestación de servicios por medio de las telecomunicaciones que no se refieran a la transmisión de señales. Los servicios son el campo de acción de la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI).

Con referencia al término de “comunicaciones electrónicas”, del que hemos hablado en el capítulo anterior y que surgió a raíz del paquete de telecomunicaciones de 2002, la LGT considera que es un término mucho más restringido que el de telecomunicaciones. Por este motivo, la

²⁶⁰El literal 3b incluye como objetivo y principio de la LGT el de “Garantizar el cumplimiento de las referidas condiciones y de las obligaciones de servicio público en la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, en especial las de servicio universal”. Pero más explícitamente el apartado 3e de la LGT expone como objetivo: “Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho de acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad [...]”.

legislación española realiza la transposición de las directivas de dicho paquete, pero de acuerdo con su argumento no se limita a las comunicaciones electrónicas, ya que en ellas no se incluyen algunos ámbitos de las telecomunicaciones que es necesario tomar en consideración.

Debido a esto la LGT se mantiene con el epígrafe de telecomunicaciones y parte del supuesto de que la legislación de comunicaciones electrónicas se incluye en la del término más amplio de telecomunicaciones.²⁶¹ En su momento veremos lo que han hecho otros países europeos, por ejemplo Francia, que sí adoptó el concepto de comunicaciones electrónicas.

Otro factor interesante que aparece en esta LGT de 2003 es la concesión de nuevas facultades a la CMT “en relación con la supervisión y regulación de los mercados”.

Pero el aspecto más importante para nuestro tema de interés en este trabajo es el relacionado con los derechos de los usuarios y, en particular, con el servicio universal. La Exposición de Motivos señala que tales derechos se ven ampliados en esta nueva LGT y se “incluye el acceso funcional a internet”, que ya estaba presente en la LSSI de 2002.

Es en el título III, sección 2, en donde se regula lo relativo al servicio universal. Los artículos 22, 23 y 24 son los que contienen las estipulaciones de la ley en este ámbito. El primero de ellos define y establece el ámbito de aplicación del servicio, en donde leemos:

1. Se entiende por servicio universal el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible.

También la ley de telecomunicaciones española modifica las condiciones de acceso a la operación de redes de telecomunicaciones para establecer la figura de la habilitación con carácter general e inmediato, en sustitución de las figuras de autorizaciones y licencias.

²⁶¹La Exposición de Motivos de la LGT 2003 explica: “Como consecuencia, toda regulación de las comunicaciones electrónicas se entiende incluida en el *concepto más amplio* de telecomunicaciones y, por lo tanto, dictada por el Estado en virtud de su atribución competencial exclusiva del artículo 149.1.21 de la Constitución”.

Uno de los aspectos fundamentales de la LGT es su propósito de transparencia en la gestión del espectro radioeléctrico y su dominio. Es un asunto que ha llevado a polémicas en muchos sitios, como es el caso de México (en donde la ley relativa a las telecomunicaciones, Ley Federal de Telecomunicaciones, no prevé ni practica la transparencia en este terreno). En el capítulo final realizaremos una confrontación entre los distintos sistemas que nos permitirá poner en evidencia estas diferencias.

El servicio universal

La LGT y el Reglamento del Servicio Universal (Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios) son los ordenamientos que contienen preceptos relativos a la regulación del servicio universal en España. Ya hemos mencionado el título, la sección y el articulado que establecen los aspectos del servicio universal en la LGT. Analicemos el contenido de los artículos.

El artículo 22 incluye la definición del servicio universal que transcribimos. Pero también el mandato de que todos los usuarios finales deben disponer de una conexión telefónica que además les proporcione la posibilidad de conectarse a internet.

Asimismo, en el servicio universal está incluida la garantía de que exista un número mínimo de cabinas telefónicas en todo el territorio nacional, que se determinen condiciones especiales de acceso para los usuarios discapacitados y, sobre todo, que se disponga de paquetes de tarifas más accesibles para los usuarios con necesidades sociales especiales.

Dichos teléfonos públicos de pago deben satisfacer la necesidad “de los usuarios finales en cobertura geográfica”, pero también en cuanto a número de aparatos, “accesibilidad de estos teléfonos por los usuarios con discapacidades” y sin olvidar la calidad en todos estos servicios.

El artículo 23 contiene las especificaciones relacionadas con la prestación del servicio universal: será el MCYT el encargado de designar a uno o más operadores para la prestación, con el imperativo de

que se cubra la totalidad del territorio español. Para el cumplimiento de estos objetivos podrán designarse distintos operadores “para la prestación de diversos elementos del servicio universal y abarcar distintas zonas del territorio”.

El sistema, que será funcional en la designación de los operadores encargados de prestar el servicio universal, se determinará mediante Real Decreto “con sujeción a los principios de eficacia, objetividad, transparencia y no discriminación”. Si existe el caso de que varios operadores se interesen por ser designados, se procederá mediante el mecanismo de licitación pública.

Finalmente, el artículo 24 establece las condiciones de coste y financiamiento del servicio universal. Será la CMT la encargada de estipular si la obligación de servicio universal puede ser una carga injusta para un operador. La manera de proceder en esa situación se describe en el apartado a) del mismo artículo:

En caso de que se considere que puede existir dicha carga injustificada, el coste neto de prestación del servicio universal será determinado periódicamente de acuerdo con los procedimientos de designación previstos en el artículo 23.2, o en función del ahorro neto que el operador conseguiría si no tuviera la obligación de servicio universal.

Ahora bien, en cuanto al coste neto, el mismo artículo señala que “será financiado por un mecanismo de compensación”, mismo que actuará en condiciones de transparencia, las cuales se definirán también mediante Real Decreto.

Del mismo modo, será la CMT la encargada de fijar las cantidades de aportación de cada uno de los operadores que deban contribuir al financiamiento del servicio universal. Esos montos se reunirán en el Fondo Nacional de Servicio Universal (FNSU), que se crea mediante la propia LGT 2003.

Por supuesto, el FNSU tiene como meta central la financiación del servicio universal. Todas las contribuciones en metálico de los operadores que aporten al fondo, se gestionarán en éste por medio de una cuenta en donde también podrán ingresarse aportaciones de particulares o personas jurídicas.

Los beneficiarios del FNSU serán, por ende, los operadores que la CMT haya designado y que soporten una carga injusta por prestar el servicio universal. Las cantidades que percibirán las calculará y especificará también la Comisión, la cual gestionará el fondo.²⁶²

El alcance de las obligaciones de servicio público va más allá del servicio universal en la LGT, ya que la misma dispone que el gobierno estará facultado para exigir a los operadores el cumplimiento de obligaciones adicionales en este campo.

Las obligaciones de servicio público que el gobierno español puede exigir son aquellas que respondan a fines de defensa, seguridad pública, sanidad, cultura o educación, cohesión territorial y alguno más.

Para reglamentar el título III de la LGT, sobre las obligaciones de servicio público y servicio universal, se emitió el citado Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio. Este ordenamiento contenía los preceptos específicos sobre las medidas a tomar para la correcta aplicación de los artículos 22 al 24 de la ley.

Posteriormente, en el año de 2007 se emitió un nuevo Reglamento, con medidas más completas sobre el particular, mismo que derogó inmediatamente al recién citado y a la Orden de 21 de diciembre de 2001 (que regulaba algunos aspectos del servicio universal). Se trata del Real Decreto 424/2005, conocido como nuevo Reglamento de Servicio Universal (RSU).

El nuevo RSU integra disposiciones más modernas, que también son acordes con las directivas de 2002, con la LGT de 2003 y con las revisiones legislativas que se han realizado en los últimos años (no olvidemos que el anterior Reglamento era de finales de los años noventa). Establece el contenido del servicio universal, en los términos de la LGT; fija las condiciones para el acceso a la red pública y las solicitudes de conexión a la red (que tienen que resolverse en un plazo máximo de 60 días, de acuerdo con el artículo 29); establece las condiciones conforme a las que se regirán las guías telefónicas y los datos que incluirá cada ficha de usuario (nombre y apellidos, número[s], dirección postal, terminal

²⁶²En cuanto al funcionamiento del fondo, “mediante Real Decreto se determinará su estructura, organización, mecanismos de control y la forma y plazos en los que se realizarán las aportaciones. Asimismo, podrá prever la existencia de un mecanismo de compensación directa entre operadores cuando la magnitud del coste no justifique los costes de gestión del fondo” [artículo 24.4 LGT].

a declarar y nombre del operador), sin perjuicio de la especificaciones de protección de datos personales, según el artículo 30.

La sección 2a. del capítulo II sobre servicio universal está dedicada al concepto, contenido y forma de definición del precio asequible (art. 35), mientras que la sección 3a. se ocupa de establecer las bases de designación de los sujetos (operadores) obligados a la prestación del servicio universal de telecomunicaciones y los métodos y criterios para tal designación. Las secciones 4a. y 5a. se ocupan del coste neto y el financiamiento del servicio universal, respectivamente.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

La CMT es el órgano regulador por excelencia de las telecomunicaciones en España y tiene su fundamento en el Reglamento Interno y en la LGT. La Comisión fue creada por el Real Decreto-Ley de 7 de junio, 6/1996 de liberación de las telecomunicaciones. Ya hemos visto que en la ley vigente, la de 2003, se ampliaron las funciones de la Comisión tanto en la supervisión como en la regulación del sector.

La Exposición de Motivos de la LGT 2003 establece que el sistema en que actuará la CMT será más flexible que en momentos anteriores, en donde “este organismo realizará análisis periódicos de los distintos mercados de referencia”.²⁶³ De igual manera, en el artículo 48 de la ley se estipula que la CMT deberá presentar al gobierno un informe anual “sobre el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales”.²⁶⁴ La CMT, en congruencia con lo anterior, ha elaborado distintos informes y encuestas de los que hablaremos un poco en los párrafos subsecuentes.

De acuerdo con la LGT, la CMT tiene el rango de Autoridad Nacional de Reglamentación de Telecomunicaciones²⁶⁵ en su artículo 46. En el

²⁶³El objetivo de estos informes será, entre otros, detectar los fallos en el contexto de competencia efectiva e imponer ciertas obligaciones a los operadores con posiciones dominantes o significativas.

²⁶⁴El informe anual de la CMT será elevado a las Cortes Generales y “reflejará todas las actuaciones de la Comisión, sus observaciones y sugerencias sobre la evolución del mercado, el cumplimiento de las condiciones de la libre competencia, las medidas para corregir las deficiencias advertidas y para facilitar el desarrollo de las telecomunicaciones” [artículo 48 de la LGT].

²⁶⁵Son también autoridades nacionales de reglamentación en el sector: el gobierno, los órganos superiores y directivos del Ministerio de Industria, los mismos órganos del Ministerio

48 se fijan las condiciones específicas para el desempeño de la CMT, la cual estará adscrita al MCYT (a partir de 2008 el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo) mediante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

La misión de la CMT puede resumirse de la siguiente forma, según lo que expone el propio literal 48 de la LGT:

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de servicios audiovisuales, conforme a lo previsto en su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos.

La CMT, que se regirá por un Consejo, tiene como principales funciones (artículo 48 LGT):²⁶⁶ la de arbitrar en los conflictos entre operadores de redes y servicios del sector, la de garantizar la libre competencia en este mercado y por ende la de interpretar las cláusulas de los contratos que la protejan, la de informar sobre las tarifas propuestas en los casos de monopolio y posición de dominio, la de asesorar al gobierno y al MCYT sobre el ámbito de las telecomunicaciones; la de informar a los servicios de inspección de la Agencia Española de Radiocomunicaciones (AER) sobre conductas contrarias a la legislación de telecomunicaciones del país; la de dictar, según la normativa, instrucciones vinculantes a las entidades del sector en casos de interconexión y acceso; la de asignar la numeración a los operadores; la de “ejercer las funciones que en relación con el servicio universal y su financiación” marca la ley, y, sobre todo, la de adoptar las medidas necesarias para garantizar la pluralidad del servicio, el acceso, la interconexión y la política de precios.²⁶⁷

de Economía y Hacienda y la Agencia Estatal de Radiomunicaciones (AER), creada en 2003 por mandato de la vigente LGT, como organismo autónomo del Ministerio de Industria.

²⁶⁶Las funciones de la CMT se han visto notablemente ampliadas a partir de la LGT 2003, ya que se han extendido al ámbito de la numeración, el servicio universal, entre otros.

²⁶⁷Para cumplir con estas funciones encomendadas, la CMT podrá dictar instrucciones a los operadores, poner en conocimiento de las autoridades de defensa de la competencia los hechos

El mencionado Consejo de la CMT se compone de un presidente, un vicepresidente y siete consejeros,²⁶⁸ que serán designados por el gobierno entre “personas de reconocida competencia profesional” (artículo 48), previa comparecencia ante el órgano correspondiente del Congreso de los Diputados. El propio Consejo designará un secretario que no será consejero y tendrá voz, pero no voto.

Debe señalarse que la CMT ha recibido diversas críticas por los criterios políticos que suelen aparecer cuando se gestiona un sector como éste, pero también por lo complejo que resulta regular un mercado tan cambiante y aun controvertido [Terrón Santos, 2004: 25, y Terrón, 2008: 7] y cuya competencia tiene matices interesantes, que van mucho más allá de las regulaciones tradicionales. Todo ello, con el aspecto social y con el de protección de los intereses de los consumidores como premisa.

La independencia de la CMT también ha sido cuestionada en algunos momentos ya que se encuentra fuera de la circunscripción del Ejecutivo,²⁶⁹ pero se adscribe al ministerio correspondiente y sus miembros son nombrados por el gobierno. Esto puede suponer una falta de autonomía al momento de tomar las decisiones. Sin embargo, es bien sabido que este modelo ha sido adoptado en casi todos los países que han llevado a cabo la liberalización de sus telecomunicaciones, tal como lo veremos a lo largo de este capítulo.

Hemos visto en su momento que las políticas de competencia supusieron la creación de un ente regulador de la propia concurrencia en el sector de las telecomunicaciones. En este caso se creó la CMT con las funciones y personalidad que hemos visto.

Entre sus funciones y con respecto al servicio universal, la CMT se encarga de elaborar documentos e informes que detallen las características del sector, tras serios análisis de los agentes que actúan en él,

que atenten contra la libre competencia, interpretar la información que proporcionen los operadores ejerciendo una competencia de la administración general del Estado.

²⁶⁸ Los tres tipos de cargo en la CMT se renovarán cada seis años, existiendo la posibilidad de reelección por una sola vez. También, estos cargos “estarán sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración” [artículo 48 LGT].

²⁶⁹ Y si a esto agregamos las iniciativas que tiene la UE por medio de sus directivas y, aunado a ello, la decisión de los estados miembros de defender a sus reguladores nacionales, el panorama se vuelve aún más complejo.

desde las empresas hasta los usuarios. De esta manera contribuye a la valoración de los niveles de implantación del servicio universal, mediante cifras y datos que hacen más clara la visión del plano empírico del tema que nos ocupa.

Además de su consabido informe anual, la CMT realiza una encuesta para medir los grados de penetración y uso de las NTI en los hogares españoles. Se titula precisamente "Encuesta a Hogares Españoles sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación" y describe las principales notas de la inserción de las TIC en la vida de los ciudadanos españoles.

En cuanto al servicio universal, los datos revelados por la Encuesta de la CMT son de utilidad para conocer la amplitud y al alcance de los servicios que forman parte de este derecho, para observar su utilización y, con ello, valorar si realmente se está aplicando lo dispuesto en la LGT y el Reglamento de Servicio Universal.

Los datos que proporciona el penúltimo informe de la CMT, publicado en julio de 2006, son alentadores por una parte, pero también desvelan la necesidad de realizar más esfuerzos en lo relativo a la sociedad de la información y las telecomunicaciones. Se señala que este último sector ha crecido 9.9 por ciento (esto es, ingresa 40,878 millones) en 2005 y ha habido "un repunte en la inversión", aun cuando en ámbitos como la banda ancha España crece a un ritmo menor que los países de su entorno. El presidente de la CMT, Reinaldo Rodríguez, estimó que en este país la banda ancha "es alrededor de un 25 por ciento más cara que la media europea" [Asociación Española de Empresas de Consultoría, 2006].

En telefonía móvil las cifras sólo muestran incremento, ya que al cierre del informe en 2005 existían en España 42,7 millones de líneas móviles lo que significa un crecimiento de más de 10 por ciento con respecto al año anterior. Las líneas fijas, por su parte, han sido las que más inversión han recibido, con 53.2 por ciento del total.

Estas cifras han variado en cuanto a cantidades, pero no en porcentajes en el informe trimestral de 2006 que la misma CMT ha presentado. En "Estadísticas del Sector. III Trimestre de 2006", la Comisión publica las cifras relativas al periodo de julio a septiembre de 2006. Los siguientes cuadros dan cuenta de los datos más relevantes en servicios minoristas y mayoristas y sobre la telefonía fija y móvil.

SERVICIOS MINORISTAS, 2006

4. Evolución de los ingresos por servicios minoristas (millones de euros)

	IT 2004	IIT 2004	IIIT 2004	IT 2005	IIT 2005	IIIT 2005	IT 2006	IIT 2006	IIIT 2006
Telefonía fija	2,018.53	2,119.94	2,078.91	2,096.13	2,117.12	2,030.36	1,982.69	1,936.08	1,890.14
Telefonía móvil	2,394.55	2,524.82	2,777.74	2,783.09	2,980.14	3,184.40	3,079.65	3,294.91	3,508.30
Internet	375.63	469.26	431.72	481.21	526.04	550.68	599.69	645.85	732.76
Servicios audiovisuales	1,071.71	1,244.33	788.43	1,200.29	1,433.13	974.92	1,490.78	1,645.29	1,183.95
Comunicaciones de empresa	294.70	298.94	307.40	316.53	311.73	308.86	286.79	279.61	311.79
Otros servicios finales	708.21	809.57	759.89	767.05	826.37	754.99	773.56	829.09	798.47
Total	6,863.33	7,416.85	7,144.09	7,644.30	8,194.52	7,804.21	8,212.15	8,630.82	8,425.40

Fuente: Comisión del mercado de las telecomunicaciones.

SERVICIOS MAYORISTAS, 2006

6. Evolución de los ingresos por servicios mayoristas (millones de euros)

	IT 2004	IIT 2004	IIIT 2004	IT 2005	IIT 2005	IIIT 2005	IT 2006	IIT 2006	IIIT 2006
Interconexión	1,248.37	1,359.94	1,477.90	1,235.97	1,404.38	1,577.74	1,350.33	1,445.50	1,519.49
Servicios ADSL	84.78	95.40	93.19	128.59	136.23	133.09	71.18	67.44	61.74
Transporte y difusión de la señal audiovisual	56.73	55.90	55.68	57.99	59.86	60.06	76.10	79.10	84.67
Alquiler de circuitos	130.83	127.01	139.92	142.52	135.95	148.95	156.57	159.51	106.72
Transmisión de datos	64.82	64.54	67.80	45.20	45.73	42.82	17.74	17.07	14.40
Alquiler del bucle local	1.42	4.48	5.81	14.42	23.46	31.48	23.85	37.28	32.02
Servicios de satélite	17.72	18.56	16.87	18.18	19.11	20.00	-	19.63	20.91
Otros servicios	34.99	41.39	55.73	73.66	85.33	74.31	20.77	25.30	27.65
Total	1,639.66	1,767.22	1,912.92	1,716.53	1,909.06	2,088.44	1,716.54	1,850.82	1,867.59

Fuente: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

NÚMERO DE LÍNEAS FIJAS, 2006

12. Número de líneas en servicio (miles)

	<i>Residencial</i>	<i>Porcentaje total</i>	<i>Negocios</i>	<i>Porcentaje total</i>	<i>Total</i>
IT 2004	12.566	69.7	5.468	30.3	18.033
IIT 2004	12.569	69.0	5.634	31.0	18.203
IIIT 2004	12.579	69.1	5.636	30.9	18.215
IT 2005	12.599	69.6	5.500	30.4	18.099
IIT 2005	12.764	69.5	5.608	30.5	18.371
IIIT 2005	12.775	69.7	5.547	30.3	18.322
IT 2006	12.624	68.9	5.709	31.1	18.331
IIT 2006	12.631	69.3	5.592	30.7	18.223
IIIT 2006	12.687	69.2	5.642	30.8	18.329

Fuente: Comisión del mercado de las telecomunicaciones.

PENETRACIÓN DE LA TELEFONÍA MÓVIL, 2006

44. Tasa de penetración sobre la población de la telefonía móvil

	<i>Líneas</i>	<i>Tasa penetración, porcentaje</i>
IT 2005	39'547,520	89.7
IIT 2005	40'369,285	91.5
IIIT 2005	41'327,911	93.7
IT 2006	43'639,662	98.3
IIT 2006	44'448,794	100.1
IIIT 2006	45'680,970	102.9

Fuente: Comisión del mercado de las telecomunicaciones.

Las encuestas de la CMT se realizan con la colaboración del INE. Se aplican entre usuarios residenciales y la temática versa sobre usos, percepción y valoración de los servicios telecomunicaciones (telefonía fija y móvil), audiovisuales e internet. Además de estos datos subjetivos, se presentan también los referentes a las infraestructuras para las comunicaciones electrónicas disponibles en los hogares españoles, así como a los grados de competencia y actitudes adoptadas por los usuarios frente a las diversas opciones de operadores.

Por su parte, los informes de la CMT son documentos que contienen datos sumamente útiles para el minucioso análisis del sector teleco-

municaciones.²⁷⁰ En los informes se incluyen temas como la importancia económica del sector de telecomunicaciones, las infraestructuras, los distintos tipos de acceso desde el punto de vista técnico y social, la capacidad de telefonía pública con que cuenta España, la evolución del número de operadores, las cifras del número de líneas disponibles, la evolución de los precios en telefonía y otros servicios, etcétera.

Los puntos relativos a telefonía pública, precios, número de líneas y calidad, son muy importantes para el tema del servicio universal. Por esa razón es muy valiosa la información que proporcionan los informes para el mejoramiento de este servicio.

Finalmente, debemos añadir que en el asunto de la competencia, además de la CMT tiene atribuciones otra institución muy importante en España. Se trata, por supuesto, del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), del cual hablamos en el capítulo 1.

El TDC fue creado en España en 1989, como consecuencia de la entrada de este país en la UE en 1986, que demandaba la creación de nuevas instituciones que cumplieran con los objetivos que marcaba la Comunidad. De hecho, en este talante fue creada la Ley de Defensa de la Competencia que se inspiró en la normativa comunitaria en ese tema.

El TDC, dependiente del Ministerio de Economía, en coordinación con el Servicio de Defensa de la Competencia²⁷¹ se encarga de velar por la debida concurrencia en todos los sectores, entre los cuales por supuesto se incluye el de telecomunicaciones. Sin embargo, aunque lleva el nombre de tribunal, el TDC no forma parte del Poder Judicial.

Principales argumentos para que internet se incluyera en el servicio universal

De lo hasta aquí expuesto y sobre todo del primer punto, ha quedado claro que el acceso a la red se ha ido convirtiendo en una imperiosa necesidad para todos los ciudadanos en el mundo moderno. También

²⁷⁰También, la Compañía Telefónica de España suele elaborar un informe anual sobre la sociedad de la información en este país, pero desde luego, desde el punto de vista institucional; el de la CMT tiene gran valor.

²⁷¹El SDC tiene la facultad de tomar la iniciativa e iniciar investigaciones sobre ciertos sectores, aunque también puede hacerlo ante requerimiento expreso. Al finalizar esa investigación el SDC puede encaminarlo al TDC o no. También el SDC se encarga de mantener el Registro de Defensa de la Competencia.

ha quedado de manifiesto que la mayoría de los gobiernos en escala mundial hacen un esfuerzo interminable y constante por garantizar este derecho, tanto para dotar a los individuos de herramientas de desarrollo individual, como para que los procesos adyacentes redunden en un beneficio económico nacional.

Ambos objetivos deben perseguirse con especial énfasis desde el punto de vista de la brecha (o abismo) digital, que no solamente se presenta si se comparan distintos países, sean éstos desarrollados o no, sino incluso dentro de las fronteras de una nación. Las decisiones políticas que giran en torno a las TIC, en especial las relativas a las redes y servicios de telecomunicaciones e internet, y que en principio son asumidas por los estados, tienen que mirar hacia el objetivo social y cultural, para beneficio ciudadano y nacional.

No obstante, dichas decisiones y las políticas, los marcos institucionales y legales y todo lo que se puede generar a su alrededor han sido desarrolladas con mayor o menor éxito desde hace algunos años en cuanto a las telecomunicaciones se refiere. Podemos decir que el aspecto social ha sido más o menos entendido por los países y se han adoptado medidas para garantizar los derechos asociados; aun cuando estamos hablando de manera general y habrá que estudiar las particularidades de cada caso.

En el caso de internet, por tratarse de un terreno más novedoso y al mismo tiempo más inaprensible y difícil de regular, por su propia condición, las cosas tienen otro matiz. Pero en esencia, lo que debe discutirse, independientemente de las problemáticas ulteriores por el uso de sus servicios, es la garantía de acceso al mismo. Esta moderna tecnología, de inconmensurables capacidades, todavía se encuentra al alcance de muy pocos: aún es una tecnología de élites.

Una parte de la doctrina [Gómez Mont, 2003, 2004] juzga pertinente, por ejemplo, delinear una política pública que induzca el freno y la supresión de la brecha digital y que tome en cuenta la disyuntiva en la que se encuentra: las infraestructuras y los contenidos, ya que los estados nacionales tienen la obligación de proveer a sus ciudadanos de ambas cosas y en ese sentido conformar sus políticas [Casas Pérez, 2000 y 2006]. La doctrina de la comunicación sostiene que, para la consecución de lo anterior, tienen que articularse las acciones de los

distintos sectores que componen una sociedad, como son el gobierno, la empresa, las fundaciones, las instituciones educativas, las ONG y las mismas organizaciones populares.

De este modo puede superarse la sola situación de dotar de ordenadores e incluso de accesos a internet a la sociedad e ir más allá en el plano cualitativo y cuantitativo: llegar a un auténtico y moderno concepto de servicio universal en la totalidad de comunidades de un país y luego del orbe.

Sin embargo, el punto de inicio de esta cadena es, desde luego, el asunto del acceso a internet, tema en el que España ha ido recorriendo un cierto camino desde hace algunos años de la manera que se describe a continuación.

Cuando prevalecía el modelo de monopolio en telefonía, la conexión a internet tenía una sola vía: como hemos visto, el contrato que los usuarios adoptaban con la compañía Telefónica de España era irrenunciable en el sentido de que no había otras alternativas de acceso. Pero en el momento en que se produce la apertura real a la competencia en telecomunicaciones (1 de diciembre de 1998) pierde sentido el mantener situaciones de monopolio en un mercado tan atractivo como lo es el de los accesos a internet,²⁷² ya que la duración de las conexiones suele ser más larga que las llamadas convencionales [Bermúdez Odriozola, 2002: 415], lo cual supone una facturación por consumo telefónico mayor que la habitual.

Esta situación es particularmente positiva y beneficiosa para los operadores, ya que hay muy poca inversión adicional para ofrecer los servicios de acceso y, por el contrario, obtienen jugosos ingresos por el mismo concepto.²⁷³ El factor precio tiene que protegerse aquí con especial vigor, más que en el caso de las telecomunicaciones tradicionales, ya que el usuario tiene que gozar del beneficio de que la demanda y sus consumos sean crecientes –aun cuando los criterios y cifras pueden variar, como lo hemos visto con los informes de la CMT.

²⁷²Ya se ha visto, por medio de los datos aportados por la CMT, la amplitud del mercado en cuanto a operadores y a clientes.

²⁷³“Hay, pues, una cuestión que debe resolverse y que puede resolverse, cual es acompañar a la convergencia de telecomunicaciones y de internet de una separación de los modelos de precios aplicables” [Vázquez Quintana, 2002: 253].

El tópicos de la tarifa plana se inserta perfectamente en este contexto. Es el Real Decreto de 24 de junio de 2000 el que aprueba la tarifa plana para internet como un precio más que debe cobrar Telefónica.

De lo anterior que se implementara la Orden de 8 de septiembre (que deroga a su antecesora de 11 de enero 1996)²⁷⁴ para admitir que el acceso a internet se desarrollara, como el resto de los servicios, en un entorno de competencia.

De esta forma, los ciudadanos españoles se aproximan a un recurso imprescindible: la información. Teniendo en cuenta que en internet tiene lugar un ejemplo indiscutible de convergencia y es un campo en que la introducción de innovaciones tecnológicas es constante, la transmisión e intercambio de este recurso son más sencillos.

Al incrementarse la utilización de internet también aumentan las condiciones favorables para la demanda, entre ellas, un costo menor. Confluyen de esta forma los elementos principales del servicio universal: acceso, calidad, asequibilidad. No obstante, el hecho de que se encuentren presentes en la situación descrita no quiere decir que no haya la necesidad de ampliarlos considerablemente.

Esta última afirmación en particular es cierta si consideramos que el uso de la red tiende a la generalización. Si cada día son más las actividades que pueden tener lugar en el llamado ciberespacio, entonces cada vez será más urgente que los individuos tengan garantizado su acceso o, como hemos dicho antes, su derecho a no ser excluidos.²⁷⁵

²⁷⁴Esta Orden aparece en el momento justamente anterior, cuando no existía competencia en la prestación de este servicio. Sin embargo, ya definía la posibilidad de que los ciudadanos accedieran masivamente a internet. La Orden "contenía una serie de instrucciones dirigidas a Telefónica de España, S.A., a fin de que por esa operadora se habilitaran los medios necesarios para que los abonados del servicio telefónico o la red digital de servicios integrados (RDSI) pudieran acceder a la información suministrada por los denominados proveedores de información o de servicios de información, utilizando al efecto la red telefónica conmutada hasta un punto de interconexión donde se conectaban los denominados concesionarios del servicio de conmutación de datos" [Bermúdez Odriozola, 2002: 413].

²⁷⁵"En una sociedad como ésta, el derecho a no ser excluido de una vida 'plena' pasa a ser la posesión más valiosa que uno pueda tener [...] En esta nueva concepción, el mayor desafío para la organización de nuestra actividad es garantizar el acceso a todo el sistema de relaciones sociales que posibilite una vida de calidad. Hay que tener en cuenta, por supuesto, que el 80 por ciento de la población mundial aún lucha por tener alguna propiedad material. No obstante, en un mundo en el que la abundancia parece alcanzable, resulta sumamente atractiva la idea de que toda persona tiene derecho a no ser excluida del conjunto de recursos y actividades que posibilitan la realización psicológica" [Rifkin, 2000: 309].

Como afirmaba Gore en su informe sobre la *Infraestructura nacional de datos de los Estados Unidos* de 1993: no pueden existir ricos y pobres en cuanto a esta posibilidad.

Un motivo adicional para argumentar la importancia del acceso a la red: en internet se producen cada vez mayores posibilidades de participación política y generación de opinión pública. En la actualidad cada día será posible ejercer la democracia desde las múltiples herramientas que brinda. Se conocen día a día experiencias y proyectos nuevos en este sentido, desde las votaciones electrónicas hasta la participación de la población en los plenos de sus gobernantes. Esta condición permitirá a los ciudadanos “recuperar la soberanía” [Muñoz Machado, 2000: 23], mediante las ventajas que las TIC “reportan para el proceso democrático y participativo” [Cotino Hueso, 2007: 36].

En vista de que hasta ahora son muy pocos los que tienen garantizada la fortuna de dicha participación, el papel de los gobiernos radica precisamente en aumentar el espectro de conectados, para evitar que las ventajas que ofrece internet surtan el efecto contrario, al ser mayor el número de personas a las que sea imposible acceder que aquellas a quienes les sea posible.

En el caso concreto de España, el gobierno se propuso revisar las directivas europeas de liberalización de las telecomunicaciones (que se conoce como *Review' 99*) y de ahí ha salido la propuesta de incluir el acceso a internet como parte del servicio universal.²⁷⁶ En principio, con esta propuesta la administración intenta dar respuesta a las numerosas peticiones y demandas por parte de organizaciones como la Asociación de Internautas en el sentido de tener un internet más accesible y asequible.

Pero más allá de esto, se ha pretendido una futura universalización del acceso a internet,²⁷⁷ que se instituye como asunto medular en la

²⁷⁶Tras esta revisión, en noviembre de 1999, el Ministerio de Fomento (MF) español propuso en el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones de la UE que el acceso a internet se aglutinara dentro del servicio universal.

²⁷⁷“Es muy importante destacar que, en puridad, la propuesta no pretende que internet, en su conjunto y con todos sus servicios, forme parte del servicio universal de telecomunicaciones, sino que persigue incrementar la velocidad de transmisión de las redes públicas telefónicas fijas, de manera que a través de ellas se pueda acceder a internet. internet no va a formar parte integrante del servicio universal, sólo va a formar parte de las redes que garanticen su acceso” [Avello López, 2002: 40].

constitución de la sociedad de la información, máxime si se piensa que ésta debe ser “para todos”.

Con estas acciones y las que enumeramos de los programas Info XXI, España.es y Avanza.es, el gobierno español ha llevado a cabo una política beneficiosa socialmente y equilibrada con su situación general, ya que en materia tecnológica este país no es el más desarrollado de la UE en cuanto a redes, además de que las condiciones territoriales y de orografía no son siempre las más favorecedoras [Avello López, 2002: 40].

De hecho, por la situación mencionada, la CE había concedido a España un plazo de cinco años para la plena instauración de la competencia en telecomunicaciones, mismo que no ha sido utilizado, ya que la completa concurrencia se ha instituido antes de tiempo.

Inclusión de internet en el servicio universal: normativa

Desde la LGT de 1998 el regulador se ha propuesto crear un concepto dinámico y evolutivo del servicio universal, siempre tomando en consideración el avance de las nuevas tecnologías y algunos otros factores, como el desarrollo de ciertas condiciones económicas, tal como ha sucedido con el paso de los mercados en que primaba el monopolio a mercados en donde la competencia es preponderante.

El artículo 22.4 de la LGT deja al gobierno la función de revisar periódicamente el concepto,²⁷⁸ las obligaciones y sobre todo el contenido del servicio universal como derecho, para que éste sea adaptable a la cambiante realidad y los derechos de los usuarios sean lo suficientemente protegidos en medio de este entorno.

No hay que olvidar que los ciudadanos protegidos por este derecho son al mismo tiempo los que constituyen la demanda de los servicios que se incluyen, así que de igual forma debe tomarse en cuenta su evolución (considerando, por ejemplo, usos y costumbres, apropiación y uso de las TIC).

Otro elemento que debe tenerse en cuenta para la revisión conceptual y legal del servicio universal es el de las consideraciones sociales y territoriales que le afecten directamente.

²⁷⁸En la Directiva de Servicio Universal el tema de la revisión periódica conceptual se encarga a la CE en el artículo 15.

No obstante, aunque el gobierno se encuentra facultado por la ley para efectuar esta misión, no puede actuar solamente por iniciativa propia, aun cuando todos los puntos anteriores evidencien la urgencia de hacerlo, sino que debe guiarse por la línea que trazan las directivas comunitarias al respecto.

La Directiva de Servicio Universal, aprobada en el 2002, que además ha redefinido su campo de jurisdicción de las telecomunicaciones a las comunicaciones electrónicas, considera precisamente por ello al acceso a internet como parte del servicio universal.

En su considerando 8 menciona que las redes telefónicas a las que tendrán acceso los ciudadanos de la Comunidad deben permitirles ejercer la conexión a internet. Sin embargo, no establece en esta parte una velocidad mínima de conexión, ya que, se argumenta, ésta puede depender de muchos factores, como lo son el proveedor de acceso o la aplicación que se utilice para ello. En este mismo sentido, expresa:

En los casos en que la conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija sea manifiestamente insuficiente para garantizar un acceso satisfactorio a internet, los estados miembros deben estar facultados para exigir la mejora de dicha conexión hasta un nivel similar al disfrutado por la mayoría de los abonados, a fin de que su velocidad de transmisión sea suficiente para acceder a internet.

No obstante lo anterior, y según vimos en el capítulo anterior, en la segunda parte del mismo considerando 8 se menciona la flexibilidad que debe tener la Comunidad con los estados miembros, pero establece una especie de parámetro con la velocidad de 56 kbits/s.

En España, la LGT de 2003 integró el concepto y componentes del derecho del servicio universal, incluyendo el acceso a internet como parte del mismo. Lo relacionado con el servicio universal se contiene en el título III, "Obligaciones de servicio público y derechos y obligaciones de carácter público en la explotación de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas". La Sección 2 trata sobre el servicio universal en concreto y comprende los artículos 22, 23 y 24.

En el artículo 22 es en donde se describe el concepto de servicio universal, que en esencia es el mismo que en su antecesora LGT, pero

añade que las conexiones a la red telefónica deben permitir al usuario final la emisión de llamadas y fax, pero también el envío de datos “a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a internet”. Se nota claramente la transposición de la Directiva de Servicio Universal a la ley, pero con el adjetivo “funcional” que le otorga un matiz aún más completo.

El *Plan Info XXI*: la sociedad de la información para todos

Entre las acciones de la administración para hacer realidad en el terreno práctico el tema del servicio universal, se han puesto en marcha distintas iniciativas. Sin embargo, destaca por ser el primero en España en su tipo, el conocido Plan Info XXI que, como veremos a continuación, representó en su momento una gran proyección del gobierno español para lograr diversos objetivos relacionados con la sociedad de la información.

El Plan surgió como respuesta a los objetivos planteados por el Plan de Acción e-Europe 2002, “Una sociedad de la información para todos”, y además de subtitularse prácticamente del mismo modo fue integrado por un conjunto de iniciativas que pretendían hacer posible la utilización y explotación de las herramientas que ofrece la denominada sociedad del conocimiento, y en particular internet, para coadyuvar al crecimiento económico, la competitividad y el desarrollo socio-cultural.

El Plan Info XXI aglutinaba sus objetivos en tres amplias líneas de acción: sector tecnológico (el impulso al sector de las telecomunicaciones y las Tecnologías de la Información en el marco de la liberalización y la competencia); administración electrónica (la potenciación del uso de los recursos de la sociedad de la información por parte de la administración), y sociedad (el acceso para todos los ciudadanos a la sociedad de la información). Es en el tercer objetivo donde se aglutinaba el aspecto de las políticas de telecomunicaciones que nos interesa: el servicio universal.

Cabe señalar que este plan del gobierno español intentaba dar cumplimiento a los puntos establecidos en el e-Europe, mediante la configuración de distintos grupos de trabajo, que fueron los encargados de dar seguimiento a los planes en cada una de las áreas establecidas.

En conjunto dichos grupos estuvieron encabezados por la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y las Nuevas Tecnologías. De todos ellos, los que especialmente nos interesan son: admi-

nistración (para desarrollar la administración electrónica), Formación (para impulsar el uso de internet y de las tecnologías de la información en el sistema educativo, además de promover la formación de profesionales y de los usuarios en esta área) y servicios (para propiciar la confianza de empresas, consumidores y ciudadanos en general).

Entrando en materia del Info XXI podemos decir que sus objetivos centrales se relacionaron estrechamente con la tendencia mundial, que desde hace algunos años se ha presentado con gran fuerza y que en España no ha sido la excepción: la liberalización de las telecomunicaciones, tan reiteradamente mencionada en este trabajo. De ésta se desprende el imperativo de fijar unos lineamientos mínimos, además de los que implica la regulación al respecto, para que dicho proceso no sea únicamente un fenómeno de las economías y la tecnología, sino que también se considere su ámbito de repercusión en el plano social.

Es decir, las políticas de liberalización, privatización y competencia (el Plan prevé potenciarlas al máximo) que inexorablemente se han implantado en los mercados de telecomunicaciones, en el contexto de la globalización económica, y que, por sus características, se traducen en normativas y regulaciones principalmente dirigidas hacia el entorno empresarial, deben complementarse con líneas de acción y planificaciones que tomen en cuenta los aspectos que afectan a los individuos y a sus derechos. Precisamente este debe ser el contexto del Plan Info XXI.

Por otro lado, se sigue la línea de la modesta intervención del Estado con el argumento de que “la actuación de los poderes públicos no puede ser entorpecedora de la iniciativa privada”. Con esta política, la administración se propone fungir sólo como guía para el impulso a la sociedad de la información, dejando al sector empresarial un margen de actuación muy amplio que, como es evidente y ya hemos visto, no se reduce a la inversión.

De la noción anterior se desprende, como ha sucedido en otros muchos sectores productivos, la consecuente ola de privatizaciones de empresas de telecomunicaciones y de participaciones públicas en las compañías operadoras. El Info XXI cita a la privatización como uno de los hitos que, en estrecha relación con los fenómenos de la sociedad de la información, ha ocurrido en España y que la ha situado “entre los países europeos que más avanzado en esta materia”.

Hay otros hitos, llevados a cabo por la correspondiente legislatura, que han contribuido al cumplimiento de los objetivos que el e-Europe (como marco referencial) ha señalado. Se mencionan en el plan los siguientes: la aprobación de la LGT; la creación de la CMT, la concesión de licencias a diversos operadores de cable y de los distintos tipos de telefonía, la regulación de la televisión y radio digitales.

Gran parte de los objetivos y de la filosofía que inspiran tanto al e-Europe como al Info XXI encuentran su concreción precisamente en el articulado de la LGT de 2003 (obviamente porque ésta a su vez constituye la trasposición de distintas directivas europeas que siguen la misma línea). De hecho, el objetivo central de esta ley es promover la plena competencia en los términos impulsados por la UE, esto es, con especificaciones tales como la modalidad de otorgar autorizaciones generales y licencias individuales en lugar de concesiones y autorizaciones para operar servicios de telecomunicaciones o la estandarización técnica del sector, por poner algunos ejemplos.

Asimismo, en el periodo del Info XXI, la legislatura puso en marcha las siguientes acciones: la selección de un operador para llamadas locales, la apertura del bucle local, el establecimiento de la tarifa plana para el acceso a internet (que puede constituir un elemento importante para el factor “precio” del servicio universal), la creación de bonos para llamadas metropolitanas y la adjudicación de nuevas concesiones para programas de radio y televisión digital.

Un aspecto que nos parece importante destacar es que en ambos planes (e-Europe e Info XXI) se menciona el concepto de “sociedad del conocimiento” o “sociedad basada en el conocimiento”. Hay que decir que, en estricto sentido, la información por sí sola no equivale a conocimiento. Que un individuo tenga acceso a mayores volúmenes de información no implica necesariamente que la traduzca en conocimiento. Es en este sentido, creemos, que están encaminadas las acciones que se han encargado al Grupo de Trabajo de Formación.

Sobre las líneas de acción de cada uno de los tres ámbitos establecidos en el plan, tenemos que en el sector tecnológico un objetivo prioritario era el de consolidar el acceso a internet bajo el concepto de servicio universal. Esta noción implica que el servicio será “accesible a

todos los ciudadanos, con independencia de su localización geográfica, a un precio asequible”.

Según lo que determina el artículo 22 de la LGT, se observa que fundamentalmente el objetivo es garantizar el acceso, mismo que se repite a lo largo del plan en cuanto a las redes de telecomunicaciones, las nuevas tecnologías de la información e internet.

El Info XXI, en la misma dinámica del e-Europe hace referencia clara a las zonas menos favorecidas o alejadas y menos desarrolladas, lo cual es de suma importancia, ya que precisamente estas regiones son las que requieren de una atención especial por su condición. Antes hablamos de las ventajas que supone la infraestructura instalada de telefonía fija, como una de las necesidades del acceso. Para las regiones menos favorecidas, el problema sustancial puede ser justamente el de las infraestructuras, por lo que el plan europeo hace hincapié en que deben fomentarse las inversiones en este ámbito.

Seguramente es este tipo de acciones las que han determinado que el balance de la Comisión Europea haya calificado a España como uno de los países que más ha avanzado en la implementación de los objetivos del e-Europe en aquel momento.

Más aún, las críticas han sido abundantes con respecto a la eficacia del Info XXI, ya que se observan defectos en los siguientes terrenos: “fracasó en el ámbito de la pequeña y mediana empresa”, asimismo, no se registró un incremento notable de contenidos o servicios “que animaran a usar internet a aquellos ciudadanos tradicionalmente alejados” de las TIC [González San Ruperto, 2006: 4].

El Plan España.es y el Plan Avanza

Plan España.es

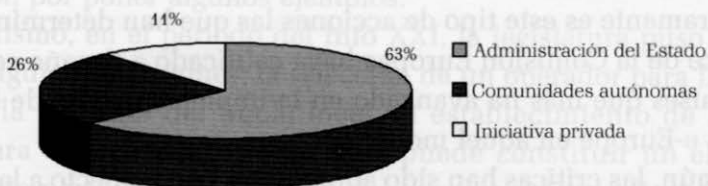
Como consecuencia de la insuficiente acción emprendida, el cambio de gobierno y sobre todo la poca efectividad del Plan Info XXI, aparece el Plan España.es que tiene objetivos similares a su predecesor, pero con ampliaciones. Su título completo es España.es Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España y se prevé para un periodo de dos años: 2004-2005.

De acuerdo con el resumen ejecutivo que se presenta al inicio del documento, el plan sigue “las directrices estratégicas de la Comisión Soto” y es promovido por el MCYT.

El plan consta de seis líneas generales de actuación, de las cuales tres son de tipo vertical (administración electrónica, educación y Pymes) y tres de tipo horizontal (accesibilidad y formación, contenidos digitales y comunicación). Las acciones se verán complementadas, dice el Programa, con el fomento de la cultura de la innovación tecnológica al servicio de la sociedad de la información.

La duración de este Plan está planteada para el periodo de 2004-2005, y cuenta con financiamiento tanto de la Administración General del Estado y las CCAA, como de la iniciativa privada. Los porcentajes, se establecieron como se aprecia en la gráfica 1.

Gráfica 1
CONTRIBUCIÓN AL PROGRAMA ESPAÑA.ES



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe España 2004.

Los tres ámbitos principales a los que se dirigen las acciones y estrategias del España.es son las administraciones públicas, los ciudadanos y las Pymes, que por su parte “adolecen de un importante déficit en el uso de las nuevas tecnologías en sus procesos productivos” [Fundación Auna, 2004: 59].

Las seis áreas mencionadas, de las que hablaremos con cierto detalle más adelante, son la proyección de los objetivos del plan, que se resumen en:

a) Impulsar la oferta de contenidos y servicios con un índice de calidad, pero en condiciones de asequibilidad;²⁷⁹

²⁷⁹ Aquí vemos cómo los objetivos del España.es apuntan a la consolidación de los objetivos del servicio universal de telecomunicaciones, pero ampliado a las tecnologías que tienen cabida en la sociedad de la información.

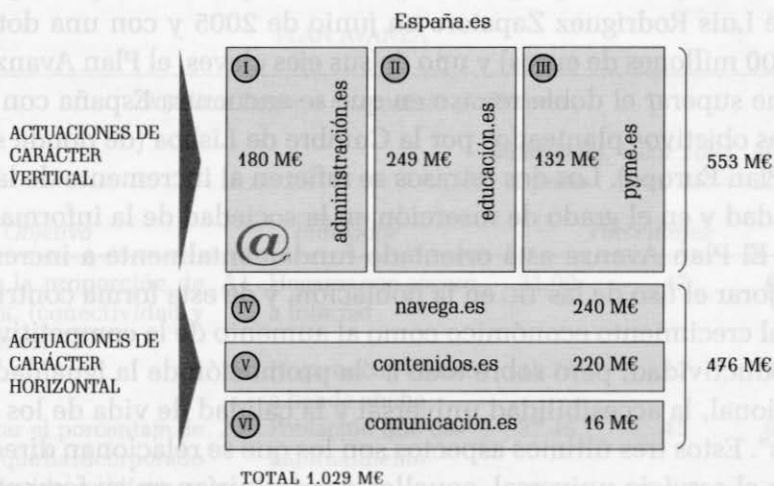
b) ampliar la accesibilidad de la oferta mediante dos acciones centrales, como son la implantación de puntos de acceso público a internet²⁸⁰ y “desarrollando actuaciones para conectar a las Pymes mediante el diseño de incentivos para que accedan a los servicios de la sociedad de la información” [*loc. cit.*];

c) alentar la demanda por medio de la educación de los jóvenes y la formación de los ciudadanos en general, de los trabajadores y de los empresarios.

De este modo, las líneas de acción abarcan a una gran parte de sectores sociales que se reconocen como prioritarios en este impulso a la sociedad de la información. De acuerdo con el tipo de iniciativa que representan se esquematizan en la gráfica 2.

Gráfica 2

PROGRAMA ESPAÑA.ES. LAS LÍNEAS MAESTRAS DEL PROGRAMA DE ACTUACIONES 2004-2005*



* Excepto Educación.es y Patrimonio.es, que extienden su plazo de ejecución hasta el 2007 y 2008 respectivamente.

Fuente: Plan España.es, Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Plan Avanza

Debido a que el programa España.es sólo estuvo vigente por un corto periodo de dos años, se realizó un nuevo programa de acción en materia

²⁸⁰Un objetivo ampliamente desarrollado por las CCAA, como veremos en los apartados subsecuentes.

de sociedad de la información que aún está vigente en España. Se trata del Plan Avanza. Hablamos del tercer plan presentado en cuatro años por el gobierno español para el área de sociedad de la información.

Su título completo es Plan 2006-2010 para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de la Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. La propia denominación nos da cuenta de los ámbitos que abarca, ya que involucra el desarrollo de la sociedad de la información española, pero no aislada, sino en relación con todo su entorno.

El objetivo del plan es permitir a España superar la brecha que aún queda pendiente en el desarrollo de la sociedad de la información y “permitir a la sociedad española acelerar el proceso de convergencia con Europa”,²⁸¹ todo ello con el fin de alcanzar las metas planteadas para el 2010.

Como parte del programa Ingenio 2010 (presentado por el presidente José Luis Rodríguez Zapatero en junio de 2005 y con una dotación de 5,700 millones de euros) y uno de sus ejes claves, el Plan Avanza se propone superar el doble retraso en que se encuentra España con respecto a los objetivos planteados por la Cumbre de Lisboa (de donde se generó el Plan Europe). Los dos retrasos se refieren al incremento de la productividad y en el grado de inserción en la sociedad de la información.

El Plan Avanza está orientado fundamentalmente a incrementar y mejorar el uso de las TIC en la población, y de esta forma contribuir tanto al crecimiento económico como al aumento de la competitividad y la productividad, pero sobre todo a “la promoción de la igualdad social y regional, la accesibilidad universal y la calidad de vida de los ciudadanos”. Estos tres últimos aspectos son los que se relacionan directamente con el servicio universal, aquellos que influirían en su fomento.

La situación concreta y en cifras a la que se enfrenta el plan vigente es la que se describe a continuación: “España se encuentra muy por debajo de los líderes europeos en cuanto a hogares con PC y hogares conectados a internet”, pero por otra parte, este país encabeza “el porcentaje de hogares con banda ancha”. La cifra de personas que navegan por in-

²⁸¹Plan 2006-2010 para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de la Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas (Plan Avanza), Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

ternet es sólo de 41 por ciento (frente a 81 por ciento del líder europeo: Suecia), pero en contrapartida, España está “en el grupo de cabeza en el ámbito de la telefonía móvil” [González San Ruperto, 2006: 8].²⁸²

Las áreas de actuación que diseña el Avanza son: hogar e inclusión de ciudadanos, competitividad e innovación, educación en la era digital, servicios públicos digitales, contexto digital; además de incluir medidas o reformas normativas.²⁸³

El terreno que se vincula con nuestro tema del servicio universal es el de hogar e inclusión de ciudadanos. En la esfera de hogar se “desarrollan medidas para garantizar la extensión del uso de las TIC en los hogares y aumentar y potenciar la exclusión y se amplían los ámbitos de participación de la ciudadanía en la vida pública”.

Los propósitos que se implementan en esta área de actuación pueden observarse claramente en el cuadro.

PLAN AVANZA

<i>Objetivos hogar e internet de ciudadano</i>					
			<i>Valor 2004 España</i>	<i>Valor 2004 EU 15</i>	<i>Meta 2010</i>
<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>		<i>Porcentajes</i>		
Aumentar la proporción de hogares TIC (conectividad y equipamiento)	A1 Hogares con acceso a internet		31.00	47	62
	J3 Hogares con acceso a banda ancha		13.78	17	45
Incrementar el porcentaje de población que ha incorporado las TIC a su vida cotidiana	A2 Población que usa habitualmente internet		37.46	43	65

Fuente: Plan Avanza, Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.

²⁸²La misma autora considera que, en cuanto a España, “nuestro potencial económico –octava economía del mundo en términos de producto interno bruto (PIB)– no se corresponde con nuestro nivel tecnológico, que está en un puesto medio en la Unión Europea y en algunos indicadores ocupa las últimas posiciones” [González San Ruperto, 2006: 13].

²⁸³“Las actuaciones a desarrollar para alcanzar los objetivos del Plan Avanza se denominan “medidas” y se ejecutan de forma directa por parte de la Administración General del Estado o en aquellas que se acuerde de forma bilateral entre una Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través del correspondiente Convenio Bilateral de Cooperación” [Plan Avanza].

Recientemente, como parte de las medidas adicionales del Plan Avanza se ha anunciado que el Ministerio de Industria prepara un proyecto de Ley de Impulso a la Sociedad de la Información,²⁸⁴ que incluirá la adopción de medidas para fomentar el uso de internet, por ejemplo, mediante los telecentros. También el impulso de la administración electrónica y el apoyo a los grupos desfavorecidos.

El Plan de Convergencia de la Sociedad de la Información

Este plan fue elaborado por un grupo de especialistas dirigidos por Emilio Ontiveros,²⁸⁵ a instancias del Ministerio de Industria a través del programa Red.es y según autores como Fernández Beaumont [2005: 1] ha puesto de manifiesto el profundo atraso en materia digital en que se encuentra España en relación con otros países de su entorno. El plan es una especie de libro blanco del sector.

El Plan de Convergencia para la Sociedad de la Información (PCSI) ha sido programado para un periodo de cuatro años (2006-2010) y ha ofrecido una serie de medidas y soluciones para mejorar la posición digital española, tras realizar un análisis, mismo que dejó un saldo preocupante:

La primera fase del plan, que ha consistido en hacer una fotografía de la situación, ha arrojado unos resultados devastadores. España está expuesta a un elevado riesgo de exclusión digital y marginación de la economía del conocimiento y ello puede tener consecuencias sociales y económicas de gran alcance [*ibidem*: 1].

De tal manera, el PCSI se propone igualar y si es posible incluso superar los niveles medios de desarrollo en TIC de los países del en-

²⁸⁴"Industria prepara otra ley para impulsar la sociedad de la información", en *El mundo.es*, nota de 3 de julio de 2006.

²⁸⁵El plan, también llamado Informe Ontiveros, fue realizado con la participación de todos aquellos sectores involucrados, como son las administraciones públicas, las organizaciones empresariales y de usuarios, empresas del sector de las tecnologías de la información, sindicatos y colegios profesionales. Finalmente, se debatió en las CCAA y en el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (CATSI). El CATSI había sido creado por el gobierno del Partido Popular, pero "permanecido prácticamente inoperativo", de tal modo que el nuevo gobierno socialista ha decidido "convertirlo en un verdadero órgano asesor... con una amplia y variada composición: desde la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y representantes del sector tanto en el ámbito público como privado" [González San Ruperto, 2006: 4].

torno, para lo cual propone una serie de iniciativas que se clasificaron en ocho dimensiones. La primera de ellas, y la que se considera más importante, es la consolidación de una sociedad de la información para todos. Ante este objetivo, los retos son considerables, ya que España tiene que alcanzar los niveles de las economías avanzadas en crecimiento y desarrollo de las TIC.

Las acciones que se proponen para lograr los objetivos y niveles deseados se resumen en seis prioridades:

a) Firmar un pacto de Estado que implique un acuerdo entre los distintos niveles de autoridad (administración central y CCAA) y la creación de un organismo de alto nivel encargado de supervisar y fomentar el desarrollo de las TIC en España;

b) desarrollar con más énfasis la administración electrónica hasta lograr “la existencia de un trámite único electrónico” [*ibidem*: 4], tras definir con claridad los derechos de los ciudadanos en el contexto de la sociedad de la información;

c) a las Pymes se debe proporcionar alfabetización y soluciones mediante “la reducción de la burocracia y de exigencias financieras y de incentiva- ción fiscal” [*loc. cit.*];

d) en el plano social es de vital importancia fomentar la confianza en el uso de las tecnologías de la información, en relación con la accesibilidad y la seguridad. Se intenta que el uso de las TIC sea “más sencillo, más seguro y de más calidad”;

e) garantizar la interoperabilidad de las redes, mediante dos acciones: mejorando las infraestructuras y “eliminando al mismo tiempo determi- nadas barreras normativas que dificultan en especial el desarrollo de la televisión digital terrestre, la banda ancha y la telefonía móvil” [*loc. cit.*];

f) en el plano de los contenidos, asegurar la protección de los derechos de autor y de la propiedad intelectual, con el apoyo a la competencia en el sector.

Por supuesto, para el cumplimiento de todas estas metas es neces- sario asignar un presupuesto a cada uno de los puntos y definir qué cantidades deben cubrirse con los Presupuestos Generales del Estado y qué cantidades pueden solicitarse a los fondos de cohesión de la UE.²⁸⁶

²⁸⁶La cantidad rondaría en torno a los 10,000 millones de euros, según las cifras manejadas por los sectores gubernamentales [Fernández Beaumont, 2005: 4]. Al mismo tiempo, parece

Ejemplos prácticos: la aplicación de las políticas en el terreno

En España y en la regulación de las telecomunicaciones no sólo las autoridades nacionales y las europeas tienen un papel que asumir. También las diferentes regiones o comunidades autónomas poseen facultades para diseñar políticas de telecomunicaciones y establecer criterios sobre el servicio universal.

Sin embargo, las diferentes regiones españolas no tienen el mismo grado de competencias, toda vez que gozan de distintos niveles de autonomía, según lo estipulado por la CE. Esta situación, no obstante, no impide que las CCAA influyan “desde el nivel regional en el quehacer político a nivel europeo y de Estado central” [Gil, 2002: 111].

La influencia que las CCAA ejercen en el ejercicio político nacional y comunitario pasa por la administración central, con la cual establecen relaciones precisamente para el logro de ese objetivo.²⁸⁷ Esa influencia se ve realizada y reforzada desde su propia condición autónoma. La situación puede resumirse así:

Las potencialidades de las comunidades autónomas como nivel de autoridad se desarrollan desde su acceso al estatus de autonomía. Desde el momento en que se constituyen como nivel de autoridad regional, comienzan a recopilar información sobre su territorio y conocimientos de los que el gobierno central no puede reivindicar ser la única fuente [*ibidem*: 122].

De este modo, las autoridades regionales concretan sus políticas de telecomunicaciones y sus reivindicaciones en este sector suelen partir del ámbito regional mismo, al contrario de lo que acontece en los ámbitos central o comunitario, donde en muchos casos sólo se trata de aplicar los planes delineados en instancias superiores.

racional “que el componente económico sea abordado por los responsables de la SI en las comunidades autónomas y que éstas se pronuncien también sobre la petición de los fondos de cohesión” [*loc. cit.*].

²⁸⁷Para el logro de sus objetivos, las comunidades negocian con el poder central, pero también con las empresas, mediante lo cual se colocan en un papel sumamente importante. Y ese papel es mayor si las CCAA además tienen la posibilidad de crear infraestructuras y aun sus propias empresas. “A esto se le añade la preocupación por la cultura autóctona de la región, con atención en el sector audiovisual” [Gil, 2002: 181].

Ese ámbito regional puede corresponderse con las necesidades sociales, económicas o empresariales. En el caso de las CCAA, Gil indica que se ha repetido una tendencia a la “coalición pro-mercado” que, aplicada al caso de las telecomunicaciones, ha obtenido interesantes logros y, sobre todo, importantes influencias en la “polity europea”²⁸⁸ [*ibidem*: 184].

Aunque la CE reserva las competencias sobre telecomunicaciones al Estado central, ese carácter exclusivo es para las facultades de ordenación del régimen general de telecomunicaciones, comunicaciones, correos y radiocomunicación. El Tribunal Constitucional español ha interpretado esa exclusividad sin demérito de la participación de las comunidades, con lo cual el Estado central no tiene el monopolio como conciliador de intereses en el sector.

Pero no sólo se trata de la interpretación del tribunal y de algunos juristas destacados, sino también de las concesiones políticas que la propia administración central ha efectuado a las CCAA. Esas concesiones han permitido a las comunidades asumir competencias que antes les estaban restringidas, como se demostrará en los apartados de las distintas regiones que ejemplificamos.

En dichos ejemplos también veremos cómo las distintas regiones han desarrollado políticas de telecomunicaciones para cumplir con diversos fines sociales y económicos, pero también con asuntos relacionados con las redes, como la ordenación del territorio, el urbanismo y la calidad de vida de los habitantes [*ibidem*: 127], todo lo cual puede ser influido mediante políticas de telecomunicaciones eficientes.

Para el cumplimiento de estas funciones, las CCAA han creado comisiones o instituciones que realizan como mínimo una tarea de investigación en materia de telecomunicaciones. Hay distintos niveles de funciones de

²⁸⁸En su estudio sobre las políticas de telecomunicaciones en algunas CCAA españolas, Gil [*ibidem*: 184] nos explica el nivel de influencia de las acciones orientadas a participar en la generación de políticas en el ámbito comunitario: “En el sector de las telecomunicaciones la coalición pro-mercado [...] se cuida muy bien de situarse en un nivel óptimo en la carrera de salida. Intenta controlar la situación y afectar en la medida de sus posibilidades a los principios constitucionales para la re-asignación de competencias en la polity europea, como se concluye al observar la actuación de compañías de telecomunicaciones preexistentes en las regiones españolas estudiadas. Por tal razón, las presiones políticas de los actores sociales, fundamentalmente económicos, sobre las instituciones de la polity no disminuyen, sino que en el caso español se han incrementado en el nivel autonómico”.

las mismas, ya que algunas tienen la labor de información y planeación, y otras incluso la de gestión de las redes de las comunidades.

En el plano empírico, que constituye la aplicación de todas las normas existentes en materia de servicio universal e incluso de la doctrina, hay por fortuna muchos ejemplos que se pueden mencionar. En algunos casos se trata de políticas de telecomunicaciones orientadas al servicio universal propiamente dicho y en algún otro a los usuarios en la sociedad de la información, asunto que está muy emparentado con el anterior.

Hay muchas acciones que se pueden contar en el mundo, por ejemplo las de los telecentros o cualquier otra que en todos los sentidos lleve como objetivo central el hacer realidad el acceso a la red, como signatura irrenunciable y como punto de ampliación del servicio universal. También van en este sentido las políticas y los conjuntos de acciones que los gobiernos ponen en marcha para estos fines.

Sin embargo, adquieren especial interés aquellas iniciativas que, por su complejidad y fidelidad a unos principios esenciales de universalidad de acceso, destacan y llaman la atención por innovadoras y funcionales. Como ya hemos hablado en su momento de las políticas y conjuntos de acciones, en este breve apartado nos centraremos en abordar dos experiencias de acceso que se han registrado en España.

*Políticas y aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía*²⁸⁹

En primer término, el ayuntamiento granadino de Jun se convirtió en pionero de la aplicación del proyecto de la Comunidad de Andalucía, denominado *Interville* y que se dirige a dotar de TIC a más de 50 municipios de menos de 5,000 habitantes. En este plan se plantea el objetivo de no desproteger a las comunidades con menores capacidades de accesibilidad, una de las preocupaciones de la mayor parte de la doctrina y la legislación que abordan el asunto del servicio universal.

Pero el municipio de Jun tiene una excepcionalidad mayor, ya que es el primero en toda Europa que ha declarado a internet como “derecho universal de todos sus ciudadanos”.²⁹⁰ Por esta razón el proyecto

²⁸⁹ Algunas ideas de estos apartados referentes a las comunidades autónomas, tienen una versión previa como parte del artículo “Las comunidades autónomas en la Sociedad de la Información”, de la autora.

²⁹⁰ Página web del Ayuntamiento de Jun.

fue presentado en Bruselas, sede de la UE, por invitación del propio alcalde de esa ciudad.

Además de los centros de acceso a las tecnologías de la información (y en especial a internet)²⁹¹ y de los cursos de alfabetización digital²⁹² que se cuentan en el proyecto, la experiencia es especialmente novedosa porque incluye la participación política de los ciudadanos del municipio.

En consonancia con lo anterior, todos los ciudadanos de esa ciudad han ejercido en diversas ocasiones uno de los aspectos más importantes de la democracia mediante su participación en los plenos municipales por medio de internet. Una buena parte de los vecinos se inscribe para participar.

En algunas otras regiones de España se ha pensado en implantar proyectos similares; tal es el caso de Valencia y Cantabria, por poner dos ejemplos. Pero en Andalucía, siguiendo el ejemplo de Jun, ya hay 82 por ciento de los municipios andaluces con acceso a internet.²⁹³

Ahora bien, a partir de su Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico para Andalucía 2001-2003 (PLADIT) se establecen los objetivos y políticas de la Comunidad en materia de sociedad de la información (en donde aparecen ligados los de servicio universal). De este modo, mediante dicho plan se crea la Red Andaluza de Innovación y Tecnología (conocida como RAITEC), cuya coordinación está a cargo del Centro Andaluz de Servicios Tecnológicos Aplicados, que en general coordina la política tecnológica y de innovación de la Junta de Andalucía.

Las acciones y programas que se llevan a cabo en la Comunidad o en los ayuntamientos tienen como marco principal este programa y las dos instancias mencionadas.

²⁹¹Uno de los objetivos de Interville: Instalación de 50 Puntos de Transferencia de las Tecnologías e Innovación (PTT), uno en cada municipio adherido al programa, donde los ciudadanos podrán acceder y consultar las novedades de transmisión de proyectos regionales, europeos, etcétera. Estos terminales informáticos recibirán la información necesaria de otras administraciones o de cualquier parte (internet) sobre nuevas tecnologías e innovación [Página web de Sandetel, Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones].

²⁹²Los últimos informes del ayuntamiento estiman que los vecinos del ayuntamiento han sido alfabetizados digitalmente en un 80 por ciento. Hablamos de una población de 2,037 habitantes.

²⁹³"El 82 por ciento de los municipios andaluces con acceso a internet", en *Gaceta Tecnológica*, 2005.

El PLADIT incluye un Programa para el Impulso de las Inversiones en Tecnologías de la Información y la Comunicación, con el cual se fomenta que las empresas inviertan en este terreno. Esto constituye una acción a favor de algunos aspectos relacionados con el acceso ciudadano.

En cuanto a los avances legislativos, tenemos que se aprobó el Decreto 72/2003, de 18 de marzo, de Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía. En este documento se establecen las condiciones conforme a las cuales se pondrán en marcha los objetivos previstos, entre los cuales se encuentra: “Garantizar que todos los andaluces puedan acceder a las tecnologías de la información y las comunicaciones sin discriminación alguna por razón de su residencia, la situación social o de cualquier otro tipo” [artículo 2a].

La afirmación anterior contiene elementos de servicio universal, como hemos visto. En consecuencia se propone también “Establecer en todos los municipios de Andalucía centros de acceso público a internet” [artículo 2d]. Pero este precepto también incluye elementos del acceso a la información.

No obstante, es el artículo referente al Portal de la Administración de la Junta de Andalucía en donde se dispone que “El acceso a la información y servicios que se presten por la Administración de la Junta” [artículo 3.1] se hará por medio de este portal. Asimismo, todos los órganos de la Junta deberán proporcionar información y servicios de manera “completa, consistente y actualizada” [artículo 3.2]. Esta información deberá ser accesible “por todos los ciudadanos, y especialmente por las personas con discapacidad o personas mayores” [artículo 3.5].

Ya que el acceso no solamente supone una cuestión física, el Decreto se plantea también un programa de alfabetización digital y accesibilidad de las tecnologías, en donde los parámetros incluyen la alfabetización en centros docentes y centros de día, la implantación de programas piloto para crear ayuntamientos digitales,²⁹⁴ la creación de centros de acceso público a internet,²⁹⁵ el acceso público a internet en bibliotecas, la asignación de una dirección de correo electrónico del ciudadano

²⁹⁴Se propone que en los municipios de menos de 50,000 habitantes la totalidad de la población tenga acceso a las TIC.

²⁹⁵Estos centros se planean para las comunidades de menos de 10,000 habitantes.

para todos aquellos andaluces mayores de 14 años que lo soliciten, la adquisición de *hardware* en todos estos centros que sea compatible con el *software* libre (lo cual constituye una garantía adicional de acceso) y la accesibilidad en viviendas protegidas de nueva construcción.

Todas estas acciones y programas conducen a una buena planificación para que Andalucía se inserte en la sociedad de la información que se ve completada con un programa para la participación empresarial en este mismo Decreto, sobre todo de las Pymes.

Los objetivos previstos se han cumplido de manera paulatina pero satisfactoria, aun cuando todavía existan algunos por concluir. Hasta el 23 de noviembre del pasado año, se sostenía que 82 por ciento de los municipios andaluces tenía acceso a internet. A esta fecha la Consejería de Innovación Ciencia y Empresa “ha extendido la banda ancha a todos los municipios andaluces de menos de 10,000 habitantes. Con esta medida el programa llegará a 636 municipios andaluces, el 82 por ciento del total”.²⁹⁶

Políticas en la Comunidad Autónoma de Canarias

En Canarias se ha delineado también un Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Canarias 2000-2006 (PDSIC), redactado conforme al marco europeo y encuadrado en el Plan de Desarrollo de Canarias y el Plan Director de Infraestructuras. “La integración de las iniciativas para la SI en el marco del Plan de desarrollo y el de infraestructuras, y el hecho de recibir recursos para una región *menos desarrollada*, son indicadores de la expectativa puesta en esta área” [Jordana, Sancho, Fernández, Welp y Puig, 2003: 59].

El objetivo del PDSIC es fundar las condiciones “para introducir y optimizar la SI en nuestro territorio[...] en proyectos que abarquen a toda la sociedad [...] y [para] el avance en el acceso y apertura de la Administración al ciudadano” [PDSIC: 9].

El PDSIC destaca que lo importante “no es tanto la información, sino su cantidad y la capacidad que los ciudadanos tienen para acceder en tiempo real a la misma” [*ibidem*: 13]. Y refiere que esto tiene validez

²⁹⁶“El 82 por ciento de los municipios andaluces con acceso a internet”, en *Gaceta Tecnológica*, 2006.

para todo tipo de información, incluida la pública, ya que la SI le ofrece a la administración la posibilidad de “ser viable”. De este modo, la misma puede “ofrecer nuevas formas de servir a los ciudadanos [...] y continuar y profundizar [...] el Estado de Bienestar”.

La filosofía del PDSIC con respecto al acceso a la información es que el mismo no está determinado sólo por las infraestructuras sino igualmente por la “generación de conocimiento en los ciudadanos”.

Para coordinar las acciones y estrategias y llevar a efecto los objetivos propuestos, el plan propone unos marcos de actuación que aglutinan las distintas temáticas. Los que están relacionados con el tema que estamos tratando son el de administraciones públicas, el de información, el de formación. Estos marcos a su vez se desarrollan como programas concretos que especifican las líneas de actuación y las medidas para su debido cumplimiento.

De esta forma, el Marco Administraciones Públicas se relaciona, como su nombre indica, con los asuntos ciudadanos ante la administración. En el caso del Marco de Información, las acciones que se prevén están relacionadas con el fomento de las infraestructuras y las plataformas digitales, poniéndose el énfasis en la difusión de información de los distintos servicios sociales.

A la par del PDSIC, se encuentra el Plan Can@rias Digital que pretende integrar al uso de las tecnologías de la información (a las que llama fundamentalmente servicios avanzados de telecomunicaciones) a todos los sectores socioeconómicos y a las distintas administraciones del archipiélago.

El plan proyecta cuatro líneas de actuación: servicios públicos, infraestructura, difusión y sector económico. Sobre el servicio universal tenemos que en la línea infraestructuras el plan señala que dará impulso a “la implantación de la banda ancha a un precio asequible y que abarque todo el territorio insular”, con lo cual integra dos de los principios de dicho servicio universal.

Políticas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

El caso de la comunidad castellanoleonesa es de los más completos y sus acciones tienen la directriz del Plan de Infraestructuras y Servicios

de Telecomunicaciones (PDIS II 1999-2002), del PDIS I y de la vigente Estrategia Regional para la Sociedad de la Información de Castilla y León 2003-2006, a cargo de la Dirección General de Telecomunicaciones de la Conserjería de Fomento.

Esta Conserjería tiene un convenio de colaboración con el Centro para el Desarrollo de las Telecomunicaciones de Castilla y León (Cedotel), que es “el promotor de la mayoría de los proyectos localizados en esta comunidad” [Jordana, Sancho, Fernández, Welp y Puig, 2003: 67].

Asimismo, la Conserjería, por medio de la Dirección de Telecomunicaciones, ha desarrollado una serie de programas en varios niveles que hacen de esta comunidad una de las más avanzadas en el impulso de la sociedad de la información. Los programas emprendidos por esta Dirección son: Comunidad Rural Digital, Centros de Acceso Público a Internet, Carpas Inici@te, Programa Conéctate, Programa Inici@te, Programa de Banda Ancha; además estableció un Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones (PDIS).

Hablaremos brevemente de lo que trata cada uno, para perfilar lo complejo y bien planeado de estas acciones.

El Programa Comunidad Rural Digital se rige mediante un convenio, el cual a su vez se fundamenta en la Estrategia Regional para la Sociedad de la Información en Castilla y León 2003-2006 y en el Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones 2004-2006, por medio de las llamadas ciudades digitales. Este proyecto tiene un ámbito más nacional pero, aplicado a Castilla y León, la Comunidad Autónoma es la encargada de llevarlo a cabo con el formato de ciudad rural digital. Las principales acciones que se ha propuesto²⁹⁷ deben tener las siguientes características: que impliquen el mayor grado posible de innovación y que “las soluciones que se adopten sean competitivas en el mercado internacional”.

El Programa Centros de Acceso Público a Internet, como indica su nombre, comprende una red de cibercentros en toda la comunidad que ya asciende a más de 500 de ellos. Su objetivo por supuesto es

²⁹⁷Referidas en la web oficial de la Comunidad de Castilla y León, en la sección de la Dirección General de Telecomunicaciones. Disponible en: http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cf/dgdt/tkContent?idContent=61179&locale=es_ES&textOnly=false. Consultado el 29 de enero de 2006.

“incorporar a todos los ciudadanos a la Sociedad Digital y del Conocimiento” mediante el acceso a internet de alta velocidad,²⁹⁸ sobre todo en el medio rural.

Pero no sólo eso, los cibercentros son de dos tipos: los cibercentros Inici@ate, en donde además del acceso hay monitores y profesores especializados para impartir cursos de iniciación a internet, ofimática y fotografía digital. Luego están los puntos de acceso a internet I-Ultreia, que son pioneros en su formato, ya que se han instalado en más de 80 albergues a lo largo del Camino de Santiago en Burgos, Palencia y León.

En el caso de las carpas Inici@te (que forman parte del programa del mismo nombre) se planea “expandir y divulgar el conocimiento tecnológico”²⁹⁹ con base en una “experiencia de “formación y divulgación digital” y con el propósito de que todo mundo pueda tocar y divertirse.

El Programa Conéctate, por su parte, también es innovador en cuanto que consiste en una serie de subvenciones de la Comunidad de Castilla y León para que se pueda contratar el acceso a internet de banda ancha en los hogares. Con ello se pretende fomentar varios aspectos de la sociedad de la información, como es el caso del teletrabajo, la teleformación, la banca electrónica, el comercio electrónico y la administración *on-line*. Se invertirán en este apartado 2 millones de euros, para beneficiar a más de 9,000 familias.

El Programa de Banda Ancha se engloba ya en las acciones de telecomunicaciones, ya que las anteriores se enmarcan en los actos de la sociedad de la información. Este programa se incluye dentro del Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación 2004-2006 y se plantea “llevar las infraestructuras y servicios de acceso a internet con banda ancha a todos los municipios”³⁰⁰ de la comunidad para el periodo comprendido entre 2005-2007. Lo más destacable de este plan es que pretende, además de la cobertura, brindar una alta

²⁹⁸Es interesante que en este proyecto los cibercentros ofrecen alta velocidad no sólo mediante el ADSL sino también por satélite.

²⁹⁹Web de la Comunidad de Castilla y León, Dirección General de Telecomunicaciones, sección Carpas. Disponible en: http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cf/dgdt/tkContent?idContent=52147&locale=es_ES&textOnly=false. Consultado el 29 de enero de 2006.

³⁰⁰*ibidem*, sección Programa de Banda Ancha. Disponible en: http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cf/dgdt/tkContent?idContent=51181&locale=es_ES&textOnly=false. Consultado el 29 de enero de 2006.

calidad y beneficiar con las mejores soluciones tecnológicas a más de 500,000 personas.

Políticas en la Comunidad Autónoma de Cataluña

El caso de la Comunidad de Cataluña tiene su respectivo interés por los programas que enumeraremos. En este caso, los mismos los coordinan el Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información de la Generalitat de Catalunya, lo cual ya sugiere una especificidad, porque no enmarca como en otros casos a la entidad de Fomento.

Las iniciativas que puso en marcha dicho departamento forman parte del conjunto denominado Para la Sociedad del Conocimiento, que la propia Generalitat define como una meta preferente de las políticas de telecomunicaciones y de la sociedad de la información. El objetivo que se plantean es “extender el conocimiento y el uso de internet y de las TIC al conjunto de la población, para fomentar de esta manera la cohesión digital”.³⁰¹ Es importante ver también la existencia de este concepto.³⁰²

Entre los principios básicos de la iniciativa catalana en este terreno se propone que los ciudadanos tengan acceso “a un precio razonable”, con lo cual se cumplen dos de los objetivos centrales del servicio universal.

Las líneas generales para estas acciones están determinadas por el Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones (PDIT) y por el Plan de Servicios y Contenidos. Además, en 1988 se había creado un Comisionado para la Sociedad de la Información “como una fuerte apuesta de intervención sobre el proceso de regulación” [*ibidem*: 68] y en 1999 un Plan Estratégico Cataluña en Red.

En el PDIT se sostiene que el propósito principal para el impulso de la sociedad de la información es, además de la cohesión digital, una accesibilidad a la banda ancha en todo el territorio catalán, objetivo para el cual se destina la mayor parte del presupuesto asignado. En el seno de este designio se encuentra la creación del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la Generalitat de Catalunya.

³⁰¹Página web de la Generalitat de Catalunya, sección Sociedad de la Información. Disponible en: http://www10.gencat.net/dursi/es/si/model_cat_societat_coneixement.htm. Consultado el 14 de enero de 2006.

³⁰²De hecho se propone, según lo apuntado por la Generalitat, evitar la “fractura digital”.

También se plantea el PDIT: crear cobertura de telefonía de tercera generación para todo el territorio, intentar la disponibilidad de ordenadores en todos los hogares “de acuerdo con la industria”, conectar sin cables a la totalidad de las escuelas catalanas, desarrollar el punto neutro de la región (CATNIX), impulsar la TDT (televisión digital terrestre) y la radio digital y “fomentar la creación de clústeres en el sector de las TIC”.³⁰³ Igualmente es importante decir que la Generalitat se plantea como reto fundamental aumentar el peso del sector de las tecnologías de la información en el PIB catalán.

En cuanto al otro punto que nos interesa, en las estrategias se prevé también “facilitar al ciudadano la interacción con la administración”, aunque no menciona nada sobre el acceso a la información pública en concreto.

Otras de las actuaciones que tiene previstas y que está desarrollando la Generalitat se enmarcan en actuaciones macro, como son: a) alfabetización y formación digital, en donde se incluye una red de telecentros (que incluyen acceso a internet y otros servicios para que los ciudadanos se familiaricen con el uso de las TIC)³⁰⁴ y el imperativo de la defensa de la lengua local; b) lengua catalana y nuevas tecnologías, en donde se promoverá y atenderá la presencia de aquella en las TIC y se proveerá de recursos lingüísticos a las universidades y contenidos digitales en esa lengua; c) programación libre, relacionado con el *software* a utilizar en la comunidad, lo cual promueve una accesibilidad más amplia.

Políticas en la Comunidad Autónoma de Madrid

Por su parte, la Comunidad de Madrid ha realizado como primera parte de sus actuaciones en este terreno un Plan Estratégico de la Gestión

³⁰³Página de la Generalitat, sección Plan Director de las Infraestructuras de Telecomunicaciones. Disponible en: http://www10.gencat.net/dursi/es/si/model_cat_pdit.htm. Consultado el 15 de enero de 2006.

³⁰⁴En este ámbito es muy destacable la experiencia del *Cibenarium*, que consiste en un centro de más de 1.000 metros cuadrados de instalaciones, en donde se divulgan nuevas tecnologías (audiovisuales y recursos multimedia de autouso en la sala de navegación *off line*), se puede acceder a internet gratuitamente (en la sala *on line*) y donde se recibe capacitación en el uso de las nuevas tecnologías (en el Espacio Formación, Empresa e Ideas). *Cibenarium* está en marcha desde 1999 y hasta la fecha ha recibido a más de 250.000 participantes en sus actividades de alfabetización digital [Vilà y Brecha, 20005: 2-3].

administrativa: para una administración electrónica. Este plan tiene una referencia directa en el Plan e-Europe de la Unión Europea y en el ya inexistente Plan Info XXI [*ibidem*: 80].

Los programas de la fase siguiente, ya que hasta 2002 no existía un plan específico de promoción de la sociedad de la información [*ibidem*: 79], son básicamente dos: Madrid Innova y el conocido como Madrid Comunidad Digital. El primero se refiere más bien al fomento del uso de las TIC en las empresas, por lo cual nos centraremos en el segundo.

El plan se conoce como Madrid Digital, pero oficialmente se denomina I Plan para el Desarrollo de la Sociedad Digital y del Conocimiento en la Comunidad de Madrid y fue presentado en abril de 2005. Con él se pretende “convertir a nuestra región en la primera sociedad digital de España” ya que considera consolidada la sociedad de la información en la CAM. La principal medida es la de dotar de infraestructuras, poniendo énfasis en el aprovechamiento de estos recursos para el individuo, pero igualmente a que sean un motor el crecimiento.

Entre las acciones que cabe mencionar de este plan, que se encuentran subrayadas por el hecho de que se considera al ciudadano destinatario de todas las líneas de acción, nos encontramos con: a) dotar de infraestructuras acordes a la digitalización³⁰⁵ para incrementar la calidad y rapidez en el acceso a internet, con lo cual se amplía el alcance del servicio universal; b) dichas infraestructuras intentan además difuminar la división entre televisión, internet y telefonía, creando la mayor convergencia posible; c) en cuanto al acceso, se planea impulsar la alfabetización y formación digital y convertir a mediano plazo la mayor parte de los hogares en “hogares digitales”; d) mediante la iniciativa LEADER fomentar la conectividad en los ámbitos rurales; e) en referencia a la información, sólo describe las webs de los distintos organismos e instituciones de la comunidad.

Estos son sólo algunos de los puntos, ya que el programa contiene una cantidad grande de programas y acciones para lograr que Madrid sea esa ciudad digital que proponen. También se incluye en ellos una consideración al acceso a la información pública, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en España.

³⁰⁵Ejemplo de esta dinámica es la ciudad digital en Tres Cantos, perteneciente a la CAM [Blasco, 2004: 7].

Finalmente, el caso de la Comunidad de Valencia es otro de los relevantes en el panorama español. Sus iniciativas se desarrollan en torno al programa Avantíc, que estará vigente de 2004 a 2010 y que se concreta mediante dos planes: el Plan Estratégico Valenciano de Telecomunicaciones Avanzadas (PEVTA) y el Plan Estratégico para la Consolidación de la Sociedad Tecnológica y del Conocimiento de la Comunidad Valenciana (PETIC).

El primero de ellos pretende hacer converger las redes de la comunidad con el resto de las españolas y con las europeas, así como allanar el camino para la relación administración-administrados mediante las TIC. El segundo plan tiene como propósitos “mejorar la competitividad de las empresas, la eficiencia de la administración y el acceso de las tecnologías a toda la sociedad”.³⁰⁶

A su vez, dentro de cada uno de estos planes hay otros específicos que abarcan un sinnúmero de asuntos y servicios, todo lo cual hace de las acciones valencianas un conjunto de los más completos en toda España.

Los programas del PEVTA son los siguientes: a) alta velocidad valenciana en telecomunicaciones; b) telecomunicaciones de las administraciones públicas valencianas, y c) servicios avanzados de telecomunicaciones.

Los programas del PETIC son: a) despliegue de la tecnología y del conocimiento en la sociedad civil; b) el cambio cultural de las administraciones valencianas; c) las TIC y la competitividad empresarial, y d) el conocimiento en la nueva sociedad.

Entre los objetivos generales del Avantíc se puede mencionar el que tiene que ver con el avance de lo que llama la Sociedad Tecnológica y del Conocimiento (como vemos, una forma distinta de llamarla) en la Comunidad de Valencia para que la misma “consolide su posicionamiento vanguardista y prescriptor en el ámbito europeo”.³⁰⁷ De

³⁰⁶Página web de la Generalitat Valenciana, sección de Avantíc, apartado presentaciones. Disponible en: <http://www.gva.es/jsp/portalgv.jsp?deliberate=true>. Consultado el 2 de enero de 2006.

³⁰⁷Página web de la Generalitat Valenciana, sección Avantíc, apartado Conozca Avantíc. Disponible en: <http://www.gva.es/jsp/portalgv.jsp?deliberate=true>. Consultado el 2 de enero de 2006.

acuerdo con la Generalitat este posicionamiento conllevaría una mejor concurrencia, aumento de la calidad de vida y mayor cohesión social.

El caso alemán

Políticas de telecomunicaciones

La forma en que se han delineado las políticas de telecomunicaciones en Alemania, además de tener como referencia lo establecido por la Unión,³⁰⁸ ha sido un tanto distinta a la de otros países. Baste con observar que las autoridades crearon una comisión antimonopolio desde los años setenta, cuando en otros países dichas instancias se han desarrollado a partir de los ochenta o noventa, que son las épocas de la liberalización.

La razón puede encontrarse un tanto en la estructura política de Alemania, pero también en esas razones económicas que suelen tener tanto peso en muchos lugares. No en vano la OCDE [2004: 5] ha establecido que en Alemania las telecomunicaciones y su industria son “una parte dominante de la economía y de importancia estratégica crítica para la competitividad de la misma”.

Un Informe [Gallacci, 2006: 3] de este mismo año, sitúa a Alemania como uno de los cuatro países miembros (junto con Francia, Italia y Reino Unido), que representan 80 por ciento del valor añadido de las telecomunicaciones.³⁰⁹ Como acertadamente indica Büllingen [2001: 14] “en ninguno de los países muy industrializados un sector económico ha recorrido nunca, en tan poco tiempo, un proceso de transformación tan profundo como el sector de telecomunicaciones”.

En cuanto a la mencionada estructura política, es conveniente mencionar que en Alemania, los *länder* o regiones participan con el gobierno nacional en el Consejo Regulador de las Telecomunica-

³⁰⁸De hecho, los progresos en la política de telecomunicaciones alemana se deben analizar frente a la perspectiva de las iniciativas y directivas comunitarias que han pretendido crear un amplio mercado competitivo de servicios de telecomunicaciones europeo [OCDE, 2004: 5].

³⁰⁹De hecho, las cifras de Alemania en este aspecto son las siguientes: 54,966.5 millones de euros del valor de la producción de telecomunicaciones en 2003 (la fecha más reciente que contiene el informe) y 31,478.1 millones de euros de valor añadido de este sector para el mismo año.

ciones (*Regulierungsrat*). Esto es fundamental debido a la importancia que tienen las autoridades locales en la regulación de este sector, que como veremos guarda algunas semejanzas y diferencias con países como España o Estados Unidos (con las CCAA y los estados federados, respectivamente).

Con respecto a la estructura también, hay que decir que debido a su carácter de Estado federal, en Alemania hay dos esquemas jurídicos que regulan, por un lado, los medios de comunicación electrónicos y, por el otro, las telecomunicaciones. De este modo, en cuanto a radio y televisión cada Estado o *länder* tiene sus propias leyes. No es así en telecomunicaciones, en donde es la Federación la que tiene la competencia en la legislación del sector.

De este modo, la liberalización de las telecomunicaciones en Alemania y, por lo tanto, las políticas definidas a su alrededor, no solamente han traído como consecuencia los elementos clásicos que apreciamos en otros países (mejora de los precios como ventaja para los consumidores, ampliación de los productos y servicios ofrecidos, mejora de la calidad del servicio), sino una mejora general de la economía y, sobre todo, una inversión importante en infraestructuras y servicios del sector (sobre todo en banda ancha). El gobierno ha reconocido que dicha inversión debe provenir principalmente del sector privado.

De esta forma, vemos el primer rasgo de las políticas de telecomunicaciones alemanas: realizar una reforma regulatoria (favorable a la competencia) en el sector para atraer dicha inversión y la innovación en el sector de las telecomunicaciones.

El ministerio encargado de las telecomunicaciones en Alemania es el MFET (Ministerio Federal de Economía y Trabajo, que antes era Ministerio Federal de Economía y Tecnología). Las funciones que ejerce en cuanto al sector (lo cual es un rasgo igualmente importante de las políticas) son las vinculadas con: el diseño y puesta al día de principios y pautas para dichas políticas, de proyectos y propuestas del gobierno federal; los cambios en el marco regulador de las telecomunicaciones y cuestiones de política económica relacionados; los asuntos legales en general que se refieran a la Ley sobre Telecomunicación (LST), a las leyes comunitarias o internacionales que Alemania

deba cumplir; lo relacionado con usos del espectro y la gestión del mismo, así como los parámetros que se relacionan con el particular; los asuntos relacionados con la estandarización en los niveles nacional, europeo y mundial.

De este modo, las funciones se coordinan con las que a su vez tiene asignadas la Agencia Reguladora de Correos y Telecomunicaciones. Entre ambas instituciones se lleva a cabo la política, las asignaciones y proyección del espectro radioeléctrico, las radiofrecuencias y las telecomunicaciones.

En Alemania se inició en el año de 2002 un proceso de revisión de la LST y los dos organismos han consultado y considerado a la industria y a los partidos políticos interesados en la reforma de dicha ley. Esto habla de un rasgo más de la política de telecomunicaciones en este país.

El resultado fue la reforma de la Ley en 2007, tras un polémico proceso con la Unión Europea debido al contenido del nuevo ordenamiento que, de acuerdo con las autoridades comunitarias, concedía una serie de privilegios al principal operador de telecomunicaciones de ese país. En líneas posteriores explicaremos esa cuestión.

En este sentido, hay un dato adicional que debe tomarse en cuenta y que constituye una característica más de las políticas, y es el hecho de que el gobierno alemán aún posee 42.3 por ciento de las acciones de la Deutsche Telekom (una de las seis grandes operadoras de servicios de telecomunicaciones en Europa).³¹⁰ De ese modo, nos encontramos ante un cuestionamiento y es que las modificaciones a la LST, por lo menos en cuanto a las propuestas que se han presentado, favorecen a esta compañía, excluyendo a otros operadores de telefonía móvil. También se excluyen una serie de enmiendas propuestas por otros operadores.

La Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation
o Autoridad Reguladora de Correos y Telecomunicaciones (RegTP o ARCT)

En cuanto a la entidad reguladora que en todos los países está presente, en Alemania se encuentra la RegPT (Regulierungsbehörde für Post und

³¹⁰Deutsche Telekom se sitúa en el sitio número 3 del *ranking* de empresas más grandes de telecomunicaciones de la industria europea, con ingresos de 50,528 millones de dólares, por ejemplo en 2002 [Gallacci, 2006: 5].

Telekommunikation, es decir, Autoridad Reguladora de Correos y Telecomunicaciones). Dicha instancia inició su actividad en 1998, aunque fue creada con la Ley de 1996 de telecomunicaciones. Dichas actividades han sido sobre todo en cuatro áreas fundamentales: regulación de licencias y frecuencias, servicio universal, regulación de los precios y acceso e interconexión a la red.³¹¹

Como puede observarse, tiene el mandato claro de vigilar el cumplimiento del servicio universal y “supervisar las obligaciones” del mismo, por medio de sus herramientas de “información, investigación de los casos y un sistema de sanciones, así como [la función que le permite] examinar y revisar expedientes del negocio de las compañías de telecomunicaciones” [OCDE, 2004: 14]. Sus decisiones³¹² no pueden ser invalidadas por otras autoridades o por el ministerio, pero sí pueden ser suspendidas por las Cortes.

Esta agencia se encarga de regular las telecomunicaciones, pero también los correos, los ferrocarriles, el gas y la electricidad. En el primer campo, tiene las siguientes responsabilidades:

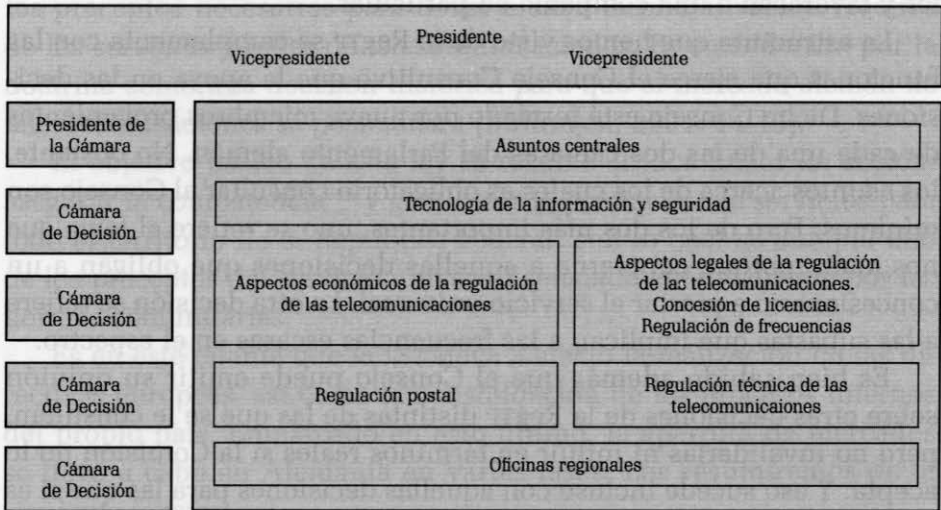
- a) Asegurar la competencia justa en telecomunicaciones, incluso en las áreas rurales;
- b) asegurar la disponibilidad, en toda la República Federal Alemana, de las telecomunicaciones básicas y de los servicios postales (a modo de servicio universal en ambos casos) a precios asequibles;
- c) promover servicios de telecomunicaciones en instituciones públicas;
- d) asegurar el uso eficiente de las frecuencias y que el mismo esté libre de interferencias, considerando que debe ser tomado en cuenta para difundir intereses;
- e) garantizar la protección de la seguridad como interés público.

La estructura de la RegTP, con el mandato de ser independiente, se conforma del siguiente modo: un presidente, dos vicepresidentes y cinco secciones (véase el cuadro).

³¹¹“Los aspectos técnicos están bajo la completa responsabilidad del Ministerio” [Cánovas Tamayo, 2001: 112].

³¹²Aunque tiene la garantía de que no pueden invalidarse sus decisiones, sí deben publicarse en la gaceta oficial, así como en el website de la propia RegTP. En el primer caso, se deben publicar también las razones por las cuales la decisión ha sido tomada.

ESTRUCTURA DE LA REGTP



Fuente: OCDE, 2004.³¹³

En cuanto a la transparencia, así como las decisiones de la RegTP deben publicarse en la gaceta, igualmente en el mismo medio deben publicarse los requerimientos del ministerio hacia el órgano regulador. Sin embargo, la independencia del regulador sigue estando en cuestión debido a que, como hemos dicho, el gobierno aún posee acciones de Deutsche Telekom, con lo cual continúa velando por sus intereses³¹⁴ [*ibidem*: 15]. Aquí vemos cómo en el caso de Alemania hay un conflicto entre las funciones de regulador y creador de políticas y un accionista, ya que en el caso del gobierno alemán es ambas cosas. Lo mismo sucederá en Italia, como veremos en su momento.

La situación del doble papel de “accionista-regulador” que conserva el gobierno alemán puede frenar las inversiones en el sector, pues

³¹³La Ruling Chamber 1, del presidente de la Cámara es la encargada de tratar los asuntos relativos al servicio universal.

³¹⁴Sobre todo, las preocupaciones en ese sentido, según la OCDE [2004: 15], provienen de una circunstancia: la difícil situación financiera por la que ha atravesado la empresa, lo que ha conllevado una disminución de la presión en cuanto a regulación anticompetitiva por parte del gobierno hacia la compañía. Aunado a esto se encuentra que la fuerza trabajadora alemana siempre ha tenido una voz fuerte en las decisiones de las empresas y en el caso de Deutsche Telekom, los empleados suman 200,000 (la fuerza de trabajo más grande de una compañía alemana).

quienes las realizan observan que las decisiones no son independientes y favorecen a una compañía en particular.

La estructura que hemos visto de la RegTP se complementa con las funciones que ejerce el Consejo Consultivo que le apoya en las decisiones. Dicho Consejo está formado por nueve miembros provenientes de cada una de las dos cámaras del Parlamento alemán. No obstante, los asuntos acerca de los cuales es obligatorio consultar al Consejo son mínimos. Pero de los dos más importantes, uno se refiere al tema que nos atañe porque concierne a aquellas decisiones que obligan a un concesionario a prestar el servicio universal. La otra decisión se refiere a las subastas que implican a las frecuencias escasas en el espectro.

Es bien sabido además que el Consejo puede emitir su opinión sobre otras decisiones de la RegTP distintas de las que se le consultan, pero no invalidarlas ni influir en términos reales si la Comisión no lo acepta. Y eso sucede incluso con aquellas decisiones para las que sí es imperativa su consulta.

Ahora bien, en cuanto a la legislación en el campo de las telecomunicaciones, la LST es el instrumento jurídico en el cual se basan las decisiones tanto de los órganos reguladores como del gobierno, además de que contiene las normas que la industria debe acatar para sus actuaciones y es en donde se regula el servicio universal o *Universaldienst*. A continuación veremos su contenido.

Ley sobre Telecomunicación (*Telekommunikationsgesetz*)

Alemania tiene una línea bien definida en cuanto a la formación de sus políticas de comunicación en general y de telecomunicaciones en particular. Dicha línea se ha visto influida, por supuesto y como sucedió en todo el mundo, por la liberalización del sector y ha repercutido en la Ley de Telecomunicaciones de 1996 (el mismo año que en España), la LST. Ésta fue modificada el 25 de junio de 2004 (publicada en BGB1 I.S 1190) y reformada nuevamente en 2007 con el texto que se encuentra vigente en la actualidad³¹⁵ y que, como indicamos, ha sido motivo de gran polémica.

Antes, hablemos de la ley de 1996, que establece los parámetros que se han mantenido vigentes en cuanto al servicio universal. Puesta

³¹⁵La ley entró en vigor el 26 de febrero de 2007.

en vigor al día siguiente de la fecha señalada, la LST es la que incluye los preceptos necesarios para llevar a cabo la liberalización efectiva de los servicios y redes de telecomunicaciones. Es considerada por la doctrina como una decisión histórica para que el mercado alemán de telecomunicaciones se posicionara [Büllingen, 2001: 14-15].

El objetivo básico de esta ley se resume en dos líneas de acción: asegurar la competencia³¹⁶ y garantizar la prestación de servicios para todo el territorio de la República Federal, con lo cual se cumple uno de los preceptos del servicio universal señalado enfáticamente por las normas comunitarias.

Es en este talante que la LST lleva a efecto la realización de las directivas europeas, así como la consolidación de los procesos internos del propio país. Enmarcado en esto último, la apertura de mercados se llevó a cabo en Alemania en varias fases. Los resumiremos de la siguiente forma:

- a) Reestructuración del servicio de correos alemán;
- b) en consecuencia con lo anterior, la introducción de artículos a la Ley Fundamental (87.f y 143.b) por una reforma constitucional [Arnold, 1999: 612];
- c) privatización de correos;³¹⁷
- d) establecimiento de la prestación obligatoria de correos y telecomunicaciones a todo el territorio “de manera suficiente”,³¹⁸ bajo mandato del 87.f;

³¹⁶Uno de los ámbitos en que se ha consolidado la legislación de la competencia en Alemania es en los servicios móviles de banda ancha, en donde *Vodafone* ha iniciado la prestación de dicho servicio, convirtiéndose en el segundo operador del mismo, solamente detrás de *Deutsche Telekom*. El servicio será prestado por la empresa británica en cuatro ciudades alemanas, pero su desarrollo contará además con la participación de una empresa más, así: “La alemana *Siemens* dijo que iba a suministrar la tecnología para cambiar la actual red de tercera generación de *Vodafone* a un *HSDPA* (acceso a transmisión de alta velocidad), que ofrecerá velocidades de banda ancha en los hogares para los teléfonos móviles y los ordenadores portátiles” [*La banda ancha móvil HSDPA ya está en funcionamiento en Alemania*, 2006]. Sin embargo, hay otros ámbitos como el acceso a la red de telefonía pública, en donde hace falta más competencia según la UE. De hecho, “la Comisión dijo que ha escrito a Alemania sobre esta cuestión, pidiéndole un control en los precios que frene el dominio del principal operador del país, *Deutsche Telekom*” [*El mercado de telecomunicaciones alemán necesita competencia-UE*, 2006].

³¹⁷Correos pasó de ser una entidad administrativa de la Federación a una empresa privada. Todo se sustentó en la Ley federal sobre la reorganización del campo de correos y la telecomunicación, de 14 de septiembre de 1994 [Arnold, 1999: 612] que, a su vez, incorporaba el mandato del recién reformado artículo 143.b de la Ley Fundamental.

³¹⁸En este caso, aparece que debe prestarse el servicio “de manera suficiente” y, aunque ello no cumpliría el mandato actual y tan amplio del servicio universal, en aquel entonces era un

- e) calificación de los servicios como no públicos, sino privados y de carácter económico;
- f) la Federación se reserva sólo las tareas interventoras en cuanto a los servicios de telecomunicaciones;³¹⁹
- g) se crea la Ley Reguladora de la Telecomunicación y los Correos,³²⁰ que es el antecedente de la actual LST;
- h) con todo lo anterior, queda eliminado el monopolio³²¹ de Deutsche Telekom AG³²² y se instituye un ministro federal de comunicaciones, una cámara decisonal y un consejo especial para la regulación, para gestionar las telecomunicaciones.

Todo este proceso conformó el proceso de liberalización y el paso a la reciente LST, cuyo contenido abordaremos brevemente ahora.

El objetivo que esta ley persigue, desde luego, lo comparte con las leyes de telecomunicaciones en Europa y en muchos lugares del mundo, aunque con leves variaciones. Arnold [*ibidem*: 613] lo resume diciendo que la ley tiene una triple finalidad: “la promoción de la libertad de competencia” en el mercado de telecomunicaciones, “la prestación de servicios de telecomunicación” en todo el territorio de la República Federal, “en medidas adecuadas y suficientes”, y, finalmente, “la determinación de un orden de frecuencias”.

Pero el delineamiento de estos objetivos y la conformación de los mecanismos adecuados para cumplirlos, no deja de lado los derechos

buen adelanto, ya que los preceptos comunitarios al respecto aún no existían como los conocemos en la actualidad.

³¹⁹Los servicios de la sociedad de la información, como en otros países, son regulados en Alemania por una ley específica, la Ley de Servicios de Comunicación e Información de 1997. “La necesidad de esta ley en territorio alemán fue evidente en dos aspectos: por una parte, era necesario eliminar barreras para el libre desarrollo de las fuerzas del mercado en el sector de los nuevos servicios de información y comunicación y asegurar un marco único de condiciones económicas para la oferta y el uso de esos servicios” [Gómez Valero, 2006: 1].

³²⁰Esta ley sustituyó y simplificó a las anteriores ley de instalaciones de telecomunicación y ley de caminos telegráficos.

³²¹En estas acciones desempeña un importante papel la Comisión alemana de los monopolios, que se había instaurado desde 1973 y desde sus inicios tenía una clara misión de ayudar a la competencia. En la actualidad sigue teniendo una gran actuación en el análisis y la defensa de la competencia. De hecho, el gobierno federal tiene que responder con un informe a todas las recomendaciones de esta Comisión y realizar una declaración que a su vez se somete al Parlamento [OCDE, 2004: 17].

³²²El monopolio quedó eliminado el 1 de agosto de 1996 en el caso de las redes de telecomunicaciones, y el 1 de enero de 1998 para el servicio telefónico (*Sprachtelefondienste*).

de los usuarios. De este modo, la LST se propone igualmente proteger el “secreto de telecomunicación”, garantizar la prestación del servicio (como antecedente del servicio universal), gestionar el buen uso de las frecuencias y mantener la seguridad pública. Para los demás agentes, esto es, no los usuarios, sino los agentes productivos, se plantea “garantizar la igualdad y la eficacia en el campo competitivo”³²³ [*loc. cit.*].

En referencia a la mencionada reforma de 2007, ésta se centró fundamentalmente en imponer algunas restricciones para el acceso a la banda ancha que posee el principal operador en ese país y uno de los más grandes de Europa: Deutsche Telekom.

Debido a esa situación, a las querellas de los competidores de la empresa y a las normas que priman en la UE, las instituciones comunitarias correspondientes expedientaron a Alemania y le advirtieron que se tomarían acciones legales si la reforma de 2007 a la LST entraba en vigor, como en efecto sucedió en el mes de febrero.

El gobierno alemán argumentó, sin embargo, que los preceptos de su nueva LST son completamente acordes con las disposiciones de la Unión en materia de competencia y protección de los consumidores.

Por su parte, en junio de 2007 la Comisión Europea anunció que llevaría a Alemania ante el Tribunal por poner en marcha la discutida ley, tras el inicio del procedimiento de infracción en donde se le notificó al gobierno de ese país que debía eliminar las disposiciones controvertidas, a lo cual no respondió en el plazo de 15 días. De ese modo, en mayo del mismo año la Comisión remitió a Alemania un dictamen motivado, abriendo la segunda etapa del procedimiento, el cual, al momento de escribir este libro, aún continúa.

Servicio universal (*Universaldienst*)

No nos detendremos en analizar todos los apartados de la LST de 2004, toda vez que, como hemos indicado, nuestro trabajo está centrado en

³²³Para este efecto, el Bundeskartellamt u Oficina Federal del Cártel (OFC), es el encargado de hacer efectiva una normativa de 1958 sobre competencia, refiriéndose fundamentalmente a las conductas colusorias, abusos de posición dominante y control de las fusiones. Pero en lo que se refiere a telecomunicaciones concretamente, como sucede en casi todos los países, es la entidad del sector, la Comisión de Telecomunicaciones, la que se encarga de velar por el cumplimiento de la ley. En Alemania, dicha Comisión se llama Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (Autoridad Reguladora de los Correos y Telecomunicaciones, o RegTP).

las políticas de telecomunicaciones que guardan más relación con los aspectos sociales y en particular con el servicio universal. Además, porque los otros aspectos interesantes de las telecomunicaciones alemanas se han comentado en párrafos anteriores. En cuanto al servicio universal, es la segunda sección de la LST la que se encarga de establecer las premisas para dicho servicio.

La ley alemana lo define así en su Título 6, artículo 78: el *Universaldienst* es “un suministro mínimo del público con servicios de telecomunicación, servicios con una cierta calidad y accesibles a todos con independencia del domicilio o del lugar profesional, sobre la base de precios adecuados”³²⁴ [*ibidem*: 614].

Los servicios que incluye este derecho son el telefónico básico, con base en un red digital con un anchura de banda aceptable en las condiciones tecnológicas actuales; la disposición de información de códigos de área y números telefónicos de los usuarios inscritos y de los de otros países, la publicación de guías telefónicas; la instalación de un número suficiente de teléfonos públicos y, finalmente, que el servicio universal se enmarque en lo estipulado por la Directiva de Oferta de Red Abierta.

Para la prestación del servicio se estipula que los operadores que tengan una cuota de mercado de por lo menos 4 por ciento del segmento relevante del mismo deben contribuir al suministro. Si ninguno se declara en condiciones de hacerlo, la RegTP puede obligar al operador dominante a que lo efectúe.

La posición del gobierno alemán es que la situación de la red es actualmente satisfactoria, por lo cual no es necesario obligar a ningún operador [OCDE, 2004: 37]. Sin embargo, es Deutsche Telekom la que actualmente presta el servicio *de facto*. La LST 2004 indica que si la compañía desea dejar de prestarlo, debe avisarlo al gobierno en un plazo no inferior a un año.

Conforme a los principios de la LST y del *Universaldienst*, el Estado debe configurar sus actuaciones en torno a la prestación del servicio por parte de las compañías, pero no a la libre consideración de las mismas. Algunos autores exponen, consecuentemente con esto, lo siguiente:

³²⁴Artículo 17 de la LST 1998.

[...] la tarea fundamental del Estado de ofrecer al público los servicios indispensables para la vida debe ser cumplida en la base de preceptos sobre el *Universaldienst*. El Estado no puede dejar al mercado libre la tarea de ocuparse del bien de los ciudadanos, sino debe efectuarla o para sí mismo por instituciones estatales o atribuir a empresas privadas cumplir esta tarea, lo que es la lógica del mercado abierto exigido por las CCEE y, en Alemania, por la Ley Fundamental. Respecto a la segunda posibilidad, que está realizada por la Ley sobre Telecomunicación, el Estado tiene la obligación de controlar y de asegurar el cumplimiento suficiente y adecuado de esta tarea por los privados [Arnold, 1999: 615].

En ese sentido, si existiese una falta en la prestación del servicio, Alemania deberá plantearse diversas opciones,³²⁵ una de las cuales es la que otros países han establecido: un fondo para el servicio universal. Esto nunca se ha hecho en ese país. Así, con la entrada en vigor de las normativas comunitarias, en donde el servicio universal es uno de los pilares básicos del marco regulador de telecomunicaciones, “es particularmente oportuno para la RegTP una revisión e informe sobre los objetivos y logros del servicio universal en Alemania” [OCDE, 2004: 37].

Por otra parte, entre las acciones o programas concretos para cumplir con los mandatos del servicio universal de la forma más completa posible, se encuentra el acceso de banda ancha en regiones menos favorecidas. Comprende áreas regionales, rurales y alejadas de Alemania, en donde, como en todo el mundo, se siguen presentando problemas de cobertura y de prestación del servicio. Los problemas que se han identificado en Alemania son también recurrentes en otras latitudes, como es el caso de que en esas comunidades hay poca población y la “base del beneficio es una desventaja significativa para una industria que ofrece el servicio y está basada en economías de escala” [*loc. cit.*]. Ambos factores suponen que la prestación del servicio en esas zonas, en coste por

³²⁵“En caso de que este suministro básico [...] no sea efectuado en medida suficiente [...] la Ley establece la obligación de toda persona que utiliza una licencia de telecomunicaciones en el mercado que se refiere a este tipo de servicio [...] de contribuir a la realización de un tal suministro básico [...] La Ley prevé también una compensación para tal imposición en el caso de que los gastos adicionales que resultan de esta obligación sean más altos que el rendimiento obtenido por dicho suministro (artículo 20). Todas las demás empresas que no han sido sometidas a una imposición en el sentido mencionado deben contribuir, por una tasa, a dicha compensación (artículo 21 de la Ley)” [Arnold, 1999: 613].

persona, sea significativamente más alto que el que se brinde en áreas más pobladas. Este es un tema en el cual, según la OCDE, el gobierno alemán debe poner en marcha una planeación justa y coherente.

Por lo pronto, aunque lo anterior no es garantía de apoyo a las tecnologías para los grupos desfavorecidos, sí es un buen ejemplo de que el gobierno alemán invierte en tecnologías tales como el acceso de banda ancha que hemos mencionado. El último Informe del European Information Technology Observatory (EITO) sitúa en buen lugar a Alemania con respecto a su gasto en TIC: un incremento del mismo en 3.3 por ciento en 2005.

El caso francés

Aspectos generales y marco jurídico actual de las telecomunicaciones

En cuanto a Francia, veremos en este trabajo sus propias singularidades a la hora de regular las telecomunicaciones, aunque por supuesto, siempre en el marco de los requerimientos de la Unión.

Es la Ley de 26 de julio de 1996 la que formula las bases de la liberalización de las telecomunicaciones francesas y su apertura a la competencia.³²⁶ Con esta normativa se crea el organismo regulador que hoy conocemos como ARCEP, que se instaló formalmente en enero del año siguiente.

En junio de 2004, Francia realiza la trasposición completa del conjunto de directivas del paquete de telecomunicaciones de 2002, cumpliendo de ese modo con los lineamientos de la Unión en todos los campos. Como hemos visto, dicho paquete contenía las directivas sobre autorización, servicio universal, acceso a interconexión y protección de la intimidad, además de la Directiva marco.

³²⁶Se calcula que el crecimiento del sector de telecomunicaciones francés, tras la apertura a la competencia y la liberalización, ha supuesto ingresos de 25,000 millones de euros para el año de 2001, por poner un ejemplo. Pero lo más importante es el peso que tiene el sector en el total de la economía francesa, ya que las telecomunicaciones constituyen uno de los siete sectores que hacen de este país la cuarta potencia económica mundial. En la actualidad, la cifra de negocio anual de las telecomunicaciones es de 73,000 millones de euros, con un parque telefónico de 35 millones de líneas [Datos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia].

Del proceso de trasposición surgen las tres leyes que en la actualidad regulan el sector de telecomunicaciones y audiovisual franceses, además de una que existía con antelación:

a) La ley sobre las comunicaciones electrónicas y los servicios de comunicación audiovisual, del 3 de junio de 2004 (*Loi sur les communication électroniques et aux services de communication audiovisuelle, Journal Officielle* de 3 de junio de 2004, que principalmente toma en cuenta los nuevos escenarios del audiovisual y apunta especialmente al tema de la convergencia, dándole a todo ello una visión más económica y comunitaria).

b) La ley para la confianza en la economía digital, del 21 de junio de 2004 (*Loi pour la confiance dans l'économie numérique. Ley 2004-575, Journal Officielle* de 22 de junio de 2004, la cual por su parte hace específicos algunos métodos de ejercicio de las actividades de telecomunicaciones, sobre todo de los servicios de la sociedad de la información, entre las que se incluyen variados puntos sobre el servicio universal, su coste y la contribución de los operadores al mismo).

c) La ley relativa a las obligaciones de servicio público de las telecomunicaciones y con France Telecom, del 31 de diciembre de 2003 (*Loi relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom. Ley no. 2003-1365, Journal Officielle* de 1 de enero de 2004, de la que se puede destacar, como su título indica, que integra las disposiciones contenidas en las directivas europeas con respecto al servicio universal y los derechos de los usuarios).³²⁷

d) La ley relativa a la informática, los ficheros y las libertades, de 6 enero de 1978,³²⁸ mejor conocida como Ley de Libertades e Informática (*Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ley no. 78-17, Journal Officielle* de 7 de enero de 1978, que se encarga de regular algunos aspectos ahora también relacionados con internet, sobre todo si se hace una reforma de ella, ya que fue promulgada hace casi tres décadas).

Como en el caso de los demás países europeos y por supuesto, en distintos sentidos en el de los de Norteamérica, los objetivos de estas nuevas leyes francesas en materia de telecomunicaciones son apoyar el paso a una competencia efectiva, sin dejar de tomar en cuenta los

³²⁷Con esta ley France Telecom deja de ser el operador encargado de prestar el servicio universal y a partir de esa fecha los encargados de prestarlo se designan mediante un sistema de candidaturas.

³²⁸La *Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*.

derechos ciudadanos. En consecuencia, “la competencia no es un fin en sí mismo” argumenta la ARCEP [2006], sino que sirve de base para proveer a los consumidores de servicios muy diversos, pero sobre todo con calidad y mejores precios. Estos dos elementos, por supuesto, forman parte del concepto del servicio universal.

Un segundo objetivo de estos ordenamientos estaría relacionado con la pertinencia de controlar el tema del financiamiento de los servicios públicos de telecomunicaciones, velando por la permanencia y consolidación de un entorno competitivo.

En un tercer sitio estaría el objetivo de fomentar el empleo y la competitividad en el sector de las telecomunicaciones y, como cuarta meta, se encuentra la de tomar en consideración los intereses de los usuarios en cuanto a servicios y equipos de telecomunicaciones, así como de todo tipo de territorio.

En referencia a la competitividad y el empleo, el organismo regulador considera que la competencia tiene valor solamente si es un factor de mercado y de desarrollo. Así que se inclina por apoyar la innovación en el sector y el uso de las tecnologías por parte de las empresas.

Ahora bien, la normativa francesa de telecomunicaciones (teniendo como fundamento la trasposición mencionada) está dirigida, en conjunto, a consolidar el marco jurídico mediante el método determinado por la Unión, que es el de separar la regulación de las infraestructuras de la de los contenidos. También tiene como espíritu el de acercar el derecho sectorial de telecomunicaciones a los principios del derecho de la competencia.

Por estas razones, la legislación francesa ha evolucionado con las consideraciones de concurrencia de la Unión y como un ejemplo práctico puede mencionarse que en la actualidad los mercados relevantes comprendidos en su normativa son 18,³²⁹ frente a los cuatro que existían antes del paquete de directivas comunitarias.

Uno de los servicios que figura reiteradamente en los mercados relevantes es, por supuesto, el de telefonía fija, como se puede observar en el siguiente cuadro. De acuerdo con los principios de libre compe-

³²⁹De acuerdo con el número preestablecido por la CCE.

tencia, el regulador francés ha aprobado la fusión de Cegetel y Neuf Télécom, que juntos constituirán la segunda empresa más grande de prestación de ese servicio,³³⁰ después de France Télécom, frente al que han iniciado sus actividades en el marco de libre competencia.

MERCADOS RELEVANTES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los 18 mercados regulables que establece la Comisión Europea

Nivel minorista

1. Acceso a redes públicas de telefonía fija para clientes residenciales
2. Acceso a redes públicas de telefonía fija para clientes no residenciales
3. Servicios de llamadas locales y/o nacionales de telefonía fija para clientes residenciales
4. Servicios de llamadas internacionales de telefonía fija para clientes residenciales
5. Servicios de llamadas locales y/o nacionales de telefonía fija para clientes no residenciales
6. 4. Servicios de llamadas internacionales de telefonía fija para clientes no residenciales
7. Mínimo de líneas alquiladas

Nivel mayorista

8. Llamadas de origen en la red pública de telefonía fija
9. Terminación de llamadas en redes públicas individuales de telefonía fija
10. Servicios de tránsito de la red pública de telefonía fija
11. Acceso desagregado al por mayor al bucle de abonado para prestar servicios de banda ancha y voz
12. Acceso de banda ancha al por mayor
13. Segmentos de terminación de las líneas alquiladas
14. Segmentos troncales de las líneas alquiladas
15. Acceso y llamadas de origen en las redes públicas de telefonía móvil
16. Terminación de llamadas de voz en redes móviles individuales
17. Mercado nacional de servicios de itinerancia internacional de telefonía móvil
18. Servicios de transmisión de emisiones difundidas para entregar contenidos a usuarios finales

Fuente: Comisión para el Mercado de las Telecomunicaciones, 2003.

³³⁰El visto bueno para la fusión fue anunciado en agosto del 2005. La compañía se propuso fusionar las dos marcas en una sola, así como “lograr cuatro millones de clientes en el horizonte de 2007, la mitad de ellos en internet de banda ancha, con una facturación global para ese año superior a los 3,300 millones de euros. En cuanto al mercado de telefonía fija de empresas, su deseo es situarse inmediatamente por detrás de la operadora tradicional francesa con una cuota de más del 20 por ciento en el mercado de venta mayorista a otros operadores” [“Nace un nuevo operador de telecomunicaciones en Francia”, en *Vnnet.es, el portal de las tecnologías de la información*, 2005].

Otro ejemplo, es el de la red de fibra óptica (que está considerado dentro del mercado relevante 12: Acceso de banda ancha al por mayor) y en donde la ARCEP se ha opuesto a la creación de una red con esta tecnología por parte de France Télécom, debido a la amenaza de un nuevo monopolio en el mercado de banda ancha. Los argumentos son los siguientes:

— El desarrollo de un escenario de la fibra óptica en términos que llevarían a una remonopolización, *de facto* o *de jure*, del negocio de alta velocidad, no estaría en concordancia con los objetivos fundamentales de la regulación [...] En medio plazo, las compañías y la competencia en Francia pagarían el precio por ello.³³¹

En cuanto a la convergencia, los cambios comprenden muchas reformas, pero es importante destacar que precisamente por la consideración de su existencia es que los documentos de la UE contienen el término “comunicaciones electrónicas” en lugar de solamente “telecomunicaciones”, ya que de ese modo se hace hincapié en los fenómenos de convergencia, sobre todo con la informática e internet, ya que el audiovisual es tratado en muchos casos con su propia política. El marco jurídico francés ha adoptado ese término.

Uno de los aspectos que no suele aparecer con frecuencia en las políticas de telecomunicaciones es el de la transparencia. La normativa francesa de comunicaciones electrónicas incluye una serie de condiciones para hacer efectiva la transparencia en la regulación de las mismas, por lo que se establece que “las decisiones importantes deben ser objeto de consulta pública preliminar”. Es una garantía clave en el proceso de regulación, ya que se evitan posibles problemas de abuso de poder o decisiones parciales. Así que, sin distinción, “el regulador debe justificar sus decisiones sistemáticamente” [*loc. cit.*]. Estas consideraciones son congruentes con los aspectos que sobre transparencia, liberalización y corrupción tratamos en el capítulo 1, como parte del análisis de las políticas de telecomunicaciones y su marco teórico.

³³¹“Francia se opone a la creación de un monopolio de red de fibra óptica”, en *La flecha. net, diario de ciencia y tecnología*, 2005. Estas son declaraciones del presidente de la ARCEP. Por su parte, la postura de France Télécom es la misma que la de su homóloga alemana Deutsche Telekom, que “ha dicho que iba a invertir 3,000 millones de euros en la construcción de una red de fibra óptica, pero sólo si no era forzada por los reguladores a abrirla a la competencia”.

Desde el punto de vista europeo, la transparencia se ve como un elemento más para reforzar el proceso de armonización en telecomunicaciones. Es por esta razón que todas las decisiones importantes de los reguladores de los países miembros deben ser comunicadas a la CCE, la cual tiene derecho de veto en la definición de los mercados relevantes. Las políticas francesas de telecomunicaciones incluyen los aspectos necesarios para que dicha transparencia se lleve a efecto. Por ejemplo, cumplen con lo establecido por la Unión de que las decisiones importantes de su regulador referidas al estudio de mercados,³³² deben ponerse a la consideración, para conocer su opinión, de los demás reguladores europeos.

En cuanto a los aspectos locales de las telecomunicaciones francesas, es preciso mencionar que de acuerdo con el artículo L.1425-1 de su Código General de las Autoridades Locales, se otorgan facultades a las mismas en el campo de las instalaciones de redes en sus territorios. Las autoridades locales pueden autorizar a operadores de redes de telecomunicaciones, elegir entre varios modos de gestión de sus redes, así como vigilar que el acceso a infraestructuras se realice de modo transparente y no discriminatorio. Deben mantener el respeto a los principios de neutralidad, apertura e igualdad.³³³

La meta de esta política, de conceder esas facultades a las autoridades locales, se refiere a la posibilidad de reducir las disparidades territoriales en cuanto al acceso, lo cual sería un elemento importante que contribuya a los principios del servicio universal.

Estas facultades se sujetan, como en el ámbito nacional, a lo establecido en el Código de los Correos y las Comunicaciones Electrónicas (antes Código de los Correos y las Telecomunicaciones) que analizaremos adelante.

³³²El regulador francés se guía también en este aspecto por las directrices de la Unión, y efectúa los análisis de mercado siguiendo los principios del derecho de la competencia. De igual modo, efectúa el análisis para determinar a los operadores dominantes.

³³³El respeto a los principios de neutralidad, apertura e igualdad supone que la información recabada por la autoridad local con respecto a la petición de un operador, debe estar disponible para el conjunto de los operadores. Al mismo tiempo, las ayudas financieras otorgadas a los operadores de redes deben sujetarse a los métodos de las autoridades nacionales y a las reglas comunitarias.

Código de los Correos y las Comunicaciones Electrónicas (Le code des postes et des communications électroniques)

El Código de los Correos y las Comunicaciones Electrónicas tiene gran importancia en lo que a política de telecomunicaciones se refiere y también con respecto a la particularidad que estudiamos: el servicio universal. Contiene el marco jurídico general para la aplicación de los principios relativos al sector, como la interconexión, la protección de datos, los equipos terminales, algunas facultades del regulador y la asignación de frecuencias, además de los que nos interesan en este libro.

Es en el capítulo III, sección 1, donde se consignan los principios relativos al servicio universal y las modalidades para designar a los operadores que podrán ofrecerlo. Se asienta que el servicio universal se aplicará en todo el territorio francés, de acuerdo con los principios “de igualdad, continuidad y de adaptabilidad” [artículo R.20-30], que se refieren sobre todo a los operadores encargados de su prestación. En la ley están previstos los procesos de designación de operador, de cumplimiento de obligaciones, así como de aquellos casos en que una empresa deba transferir esa obligación a otra, de acuerdo con el Código.

El artículo R.20-31 se encarga de enumerar las condiciones para el financiamiento del servicio universal, que la ARCEP debe revisar y establecer finalmente.

Servicio universal (*Service universel*)

La ley francesa, determinada por la UE, prevé que el servicio público de telecomunicaciones considera al servicio universal, que a su vez comprende: servicio telefónico de calidad a precio accesible; guías telefónicas impresas y en formato electrónico; acceso a cabinas telefónicas ubicadas en el espacio público; acceso de los ciudadanos en situación de desventaja a los servicios telefónico, de guías y de cabinas, en igualdad de condiciones que los demás usuarios.

En este sentido, las nuevas leyes francesas que regulan las telecomunicaciones y que hemos enumerado en el primer apartado tienen entre sus objetivos el de tomar en consideración los intereses de los usuarios y la disparidad de territorios.

Por supuesto, esa garantía incluye uno de los aspectos más importantes del servicio universal, que es el de la cobertura. La ARCEP explica, en concordancia con esto, que “la preocupación del planteamiento regional debe estar presente en las condiciones del regulador” [*loc. cit.*], por lo cual es imperativo que se apoye por ejemplo la cobertura móvil y se amplíe en lo posible la teledensidad en las zonas más apartadas.

En Francia la extensión de la cobertura móvil se ha considerado como un elemento esencial en el planteamiento regional, por lo cual el 15 de julio de 2003 el gobierno, las asociaciones de funcionarios elegidos, la ARCEP y tres operadores de telefonía móvil (Orange France, SFR y Bouygues Télécom) firmaron un convenio para mejorar la cobertura de este servicio en escala nacional.

Sobre todo, se pretende reducir lo que en Francia se conoce como las “zonas blancas”, esto es, las que no están cubiertas por ningún operador y que ascienden a unas 3,000 comunidades aproximadamente.

El convenio consideró primordialmente dos fases: hasta el 2004 la instalación de 1,250 sitios de telefonía móvil en más de 1,600 comunidades y de 2005 a 2006 la cobertura de las comunidades restantes.

La norma fundamental en materia de servicio universal en Francia es la Ley 2003-1365, de 31 de diciembre de 2003, relativa a las obligaciones de servicio público de telecomunicaciones y a France Télécom. Esta ley es la que traspone la directiva europea de servicio universal y tiene como fundamento el Código brevemente analizado en el apartado anterior.

Esta ley encarga a la ARCEP fijar los principios fundamentales y los métodos del servicio universal. Las cantidades de contribución al financiamiento del servicio universal también las determinara la misma institución, como también deberá supervisar la correcta ejecución de los mecanismos de financiamiento. Por supuesto, también se le atribuye la función de sancionar la falta de pago de algún operador.

Según esta ley en su artículo L.35-1 (del título I), el servicio universal de telecomunicaciones debe proveer a los ciudadanos franceses de un servicio telefónico de calidad a precio accesible. Desde luego, y de acuerdo con lo establecido en la Directiva 2002/22 –traspuesta en esta ley– el servicio telefónico debe permitir la comunicación de datos con el adecuado flujo para acceder a internet.

La calidad es uno de los elementos del servicio universal que revisa constantemente la ARCEP y una de las formas de hacerlo es mediante consultas públicas. En octubre de 2008 la autoridad reguladora publicó los resultados de una de esas consultas con operadores, usuarios y grupos de consumidores, tomando como base los puntos ahí vertidos para emitir una decisión sobre la calidad del servicio, en particular de telefonía fija.

De igual manera, es interesante observar que en el caso francés el servicio universal incluye el mantenimiento del servicio por un año, en caso de falta de pago por parte del usuario. El servicio estará restringido a la recepción de llamadas y a la emisión de las mismas a los números gratuitos y de emergencia.

En sus dos títulos restantes la ley se dedica a consagrar las condiciones de gestión y funcionamiento de France Télécom (el otrora ente público³³⁴ cuya privatización tuvo relación con el servicio universal), las condiciones de empleo de sus trabajadores y la coparticipación con otros operadores de la carga del servicio universal.

A ese respecto, el año pasado France Télécom anunció su intención de aumentar la cuota de abono mensual que cobra a los usuarios de su servicio telefónico y a los conectados a su red. Argumentaba que su pretensión de incrementar un euro por año a partir de entonces y hasta 2007, tenía como fundamento la carga que suponen sus obligaciones de servicio universal. Según el operador se hacía necesario cobrar más a sus clientes para paliar el gasto de 125 millones de euros que le supone la prestación del servicio universal,³³⁵ de los cuales 68 millones deben ser aportados por el resto de los operadores.

³³⁴France Télécom fue privatizado en 2004. El año anterior, el Congreso aprobó un proyecto de ley en donde se establecía la reducción del capital del Estado en 50 por ciento y ese fue el inicio de la privatización que culminó en el año citado. En aquel proyecto se argumentaba que la decisión tenía como fundamento "la necesidad de transponer en la legislación francesa una Directiva de la Unión Europea sobre la redefinición del servicio universal de telecomunicaciones y la liberalización del mercado" ["El Senado aprueba la privatización adicional de France Télécom", en *Finanzas.com*, 2003]. El ministro de Economía francés Nicolás Sarkozy anunció el 1 de septiembre de 2004 que el Estado se deshacía de más de 50 por ciento de las acciones, un total de 236 millones de las mismas, equivalentes a unos 5,000 millones de euros, que se utilizarían para el reembolso de la deuda pública.

³³⁵Fuente: "Francia pone a prueba el futuro de la cuota de abono del teléfono en Europa", en *AméricaEconómica.com*, 2005.

Por otra parte, se realizan acciones en el sentido contrario, el de proveer a los ciudadanos de elementos que se acercan más a la garantía del servicio universal. Es el caso de la iniciativa del Ayuntamiento de París, que se ha propuesto publicar una licitación para el desarrollo de una cobertura de internet de banda ancha asequible para todas las empresas y las viviendas, pero sobre todo gratuita, siguiendo el objetivo de dinamizar la ciudad.

Los alcances de esta iniciativa son innegables, ya que permitiría el acceso a la información, a la tecnología en sí misma y a los nuevos servicios asociados a internet que parten del fenómeno de la convergencia, como es el caso de la televisión de alta definición. El formato gratuito permitirá el acceso a todos los ciudadanos, incluidos aquellos con menos recursos (imperativo de la ley francesa con respecto al servicio universal).

El órgano regulador (Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes)

El organismo regulador por excelencia es la ARCEP, que proviene de la ART (Autorité de Régulation des Télécommunications, esto es, Autoridad de Regulación de las Telecomunicaciones). Fue creado en 1996 para regular las telecomunicaciones y sustituido por aquél en 2005 asignándole también la regulación de las actividades postales, por lo cual la ARCEP es el organismo vigente en la actualidad.

La creación de este organismo responde, como en muchos otros países, a los procesos de apertura del sector que han hecho necesaria su existencia como una autoridad administrativa independiente.

La propia ARCEP justifica sus actividades aludiendo a un sector en el que las barreras de entrada obligan a que exista una regulación,³³⁶ para permitir la entrada coordinada y armónica de nuevos competidores.

Al mismo tiempo, es misión de la ARCEP establecer un control de precios debido a que la apertura no elimina las condiciones establecidas por los monopolios naturales, aun cuando éstos hayan desaparecido como tales. Por ello debe estudiar los mercados relevantes establecidos

³³⁶En su página web sostiene que se trata de un sector "con barreras de entrada muy fuertes".

por la CE³³⁷ y analizar las situaciones de posición dominante para actuar en caso de abuso de la misma.³³⁸

El legislador otorgó a la ARCEP, además de las funciones relacionadas con la apertura del mercado, las relativas al cuidado del financiamiento y salvaguarda del servicio universal. Por ello, este organismo se encarga de vigilar los asuntos monetarios y las tarifas de los operadores que reciben beneficios del servicio universal, como por ejemplo subvención específica.

La ARCEP también tiene la posibilidad de hacer recomendaciones en cuanto al financiamiento del servicio universal, así como de emitir sus opiniones en torno a los asuntos relacionados con éste.

La composición de la ARCEP es de siete miembros, cinco de los cuales pertenecían a la antigua ART. Son nombrados para seis años de acuerdo con su calificación económica, legal y técnica en el ámbito de las comunicaciones electrónicas, de las estaciones y de la economía territorial. Su designación es irrevocable y no se pueden renovar en el cargo.

Los nombramientos los realiza el Presidente de la República (quien designa al presidente del organismo), del Senado y de la Asamblea Nacional. Esto por supuesto, cuestiona el aspecto de autonomía que debería ser primordial en la ARCEP.

En relación con el método de trabajo de la ARCEP para hacer posibles estos objetivos, el propio organismo argumenta que por un lado debe estar presente la vocación de transparencia y, aunado a la misma, el diálogo. De esta forma, la institución realiza reuniones periódicas de instancias consultivas, entre las que se cuentan:

³³⁷El estudio de los mercados relevantes se lleva a efecto tomando como punto de partida la lista emitida por la CCE al respecto (en donde se enumeran los mercados susceptibles de ser intervenidos por los estados nacionales si no se observa competencia real). La ARCEP analiza el mercado y sus decisiones o resultados con respecto al mismo y la determinación de posición dominante, pueden variar en cierto grado de las disposiciones de la Unión (por la caracterización específica del mercado francés), pero todo ello tiene que estar muy bien justificado [ARCEP, 2006].

³³⁸La actuación sobre el abuso de posición dominante y en cuanto a la relevancia de los mercados tiene su fundamento en las distintas directivas que hemos estudiado en este trabajo. En la Directiva de acceso, por ejemplo, se establecen las obligaciones de transparencia, publicación de una oferta de referencia, no discriminación, entre otros. Y en la Directiva de servicio universal, la prohibición de precios excesivos y/o predatorios y de prácticas discriminatorias.

- a) la Comisión Consultiva de las redes y de los servicios de telecomunicaciones (*Commission consultative des réseaux et des services de télécommunications* y en adelante, CCRST);
- b) la Comisión consultiva de las radiocomunicaciones (*Commission consultative des radiocommunications*, CCR), y
- c) el Comité de interconexión.

Las dos comisiones están bajo la supervisión del ministerio encargado de las telecomunicaciones y de la ARCEP.

La labor de esta autoridad, además de los resultados de los trabajos de las comisiones consultivas, se apoya en la celebración periódica de reuniones, consultas públicas y audiencias, en donde se recogen opiniones y comentarios útiles para su función.

La publicidad de sus decisiones y comentarios se lleva a cabo mediante su página web, así como muchas de sus actividades de información, textos de referencia y enlace para las convocatorias a las citadas reuniones o consultas públicas. La ARCEP pretende tener una apertura considerable al hacer públicas sus decisiones y al ejercer la labor de informar a los consumidores sobre el mercado de telecomunicaciones y demás aspectos de interés, incluyendo documentos, archivos de información y legislación del sector.

La regulación que lleva a cabo la ARCEP logra ser equitativa, desde su punto de vista, mediante la independencia con respecto de organismos públicos y privados.³³⁹ Dicha independencia no se traduce en arbitrariedad en las decisiones, por lo que éstas se sujetan a los controles del Parlamento,³⁴⁰ el Ministerio de Telecomunicaciones, el Tribunal de Apelación³⁴¹ y la CCE.³⁴²

³³⁹Esta fórmula ha funcionado bien hasta el momento, pero hay quienes opinan que puede causar problemas en lo futuro. Por ejemplo, Stirn [2006, 5] augura que "aunque las autoridades administrativas independientes se hayan integrado bien en el conjunto constitucional y administrativo hasta la fecha, no podrán desarrollarse indefinidamente sin suscitar problemas de equilibrio respecto a las autoridades políticas (Parlamento y gobierno) y a otras autoridades administrativas".

³⁴⁰La ARCEP somete todos los años un Informe al Parlamento y al gobierno sobre su actividad, por lo cual sus decisiones son vistas por las comisiones permanentes del Parlamento.

³⁴¹Sus decisiones son susceptibles de ser recurridas por el Tribunal de Apelación de París o por el Consejo del Estado (decisiones sobre sanciones, por ejemplo).

³⁴²Como hemos visto, los proyectos de decisión sobre los mercados relevantes se remiten a la CCE para su revisión y aprobación, ya que puede ejercer el derecho de veto.

El caso italiano

Contexto general de las telecomunicaciones italianas

Como bien indica la Autoridad para la Garantía en las Comunicaciones (AGC) en Italia están sentadas las bases para una “duradera expansión del mercado” mediante las reglas establecidas por el Estado y que la propia agencia es una de las encargadas de llevar a cabo.

El caso de Italia, al igual que el de los demás países europeos que hemos abordado hasta ahora, tiene como referente el marco comunitario, pero sus particularidades son evidentes, toda vez que el mercado está consolidado de una forma muy específica.

Italia tiene unas cifras de telecomunicaciones muy altas, ya que cuenta con más de 27,000 millones de líneas telefónicas fijas y más de 28.5 millones de usuarios con acceso a internet en 2005; para una población de unos 59.8 habitantes en abril de 2008.

Asimismo, tiene una característica que ha sido foco de atención en los últimos años. Se trata de que el primer ministro italiano es, al mismo tiempo, el dueño del mayor complejo de medios de comunicación y telecomunicaciones de ese país: Mediaset,³⁴³ que pertenece a su vez al gran consorcio conocido como *Fininvest*. Mediaset es una gran empresa que se ha propuesto “presidir el sector de las telecomunicaciones, objetivo crucial en vista de la transición esperada”.³⁴⁴

Esta empresa posee diversos canales de medios de comunicación y productoras, pero también cuenta con 19.5 por ciento del operador italiano de telefonía fija Albacom, que comparte acciones con instituciones como British Telecom y la Banca Nazionale del Lavoro.

De este modo, existe, como en ningún otro país de los casos empíricos estudiados aquí, una fusión de tres poderes en una sola persona: Silvio Berlusconi.

Almeida Santos [2005], especialista en los modos de preeminencia del poder de Berlusconi sostiene que con él se rompe “la diferenciación funcional entre el poder económico, el poder político y el poder infor-

³⁴³ Mediaset es el mayor grupo de comunicación privado en Italia

³⁴⁴ Página web oficial del grupo Mediaset, disponible en <http://www.grupomediasset.it>

mativo-cultural”, mismos que se corresponden con tres subsistemas sociales (política, economía e información-cultura).

La relación entre el imperio de Berlusconi y la regulación de telecomunicaciones viene dada por dos ámbitos: por un lado, la regulación favorable al dueño de Fininvest para obtener la posición dominante de que ahora goza y, por el otro, la regulación que como primer ministro, este empresario pudo llevar a efecto.

Recientemente se conoció la noticia de que el dueño de este imperio de comunicación tenía que vender un porcentaje muy alto del mismo debido a una gran crisis política y económica que ha tenido lugar en Italia [González, 2005: 2].

El Código de las Comunicaciones Electrónicas
(Codice delle Comunicazioni Elettroniche)

El Código de Comunicaciones Electrónicas (Decreto Legislativo núm. 259 de 1 de agosto 2003, en la *Gazzetta Ufficiale* núm. 214, de 15 de septiembre de 2003) es el ordenamiento jurídico más importante, además del Decreto 318, en materia de comunicaciones electrónicas. Su título supone que no solamente trata de las telecomunicaciones sino de otros medios de comunicación audiovisual, al tiempo que utiliza el término que han adoptado también los franceses de las directivas comunitarias, el de comunicaciones electrónicas.

Este Código define todos los conceptos que serán necesarios para el entendimiento de su articulado, tales como usuario, abonado, competencia, redes y servicios de comunicación electrónica. Por supuesto también define el servicio universal, lo cual hace del siguiente modo: “un insumo mínimo de servicio, de una calidad determinada, accesible a todos los usuarios independientemente de su ubicación geográfica y teniendo en cuenta las condiciones nacionales específicas, a un precio accesible” [artículo 1.1].

El ámbito de aplicación de esta ley, como su nombre lo indica, es el de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas accesibles al público, comprendiendo las redes utilizadas para la circulación de radio y televisión (incluida la de cable).

El artículo 3 del Código establece como principio general del mismo la garantía y el derecho inderogable de la libertad de las personas

para el uso de los medios de comunicación electrónica, así como el derecho de libertad e iniciativa económica, todo ello en un régimen de competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas.

Entre los principios generales también se incluye el régimen de excepciones en la aplicación de los principios anteriores: la seguridad del Estado, la protección civil, la salud pública, la defensa del medio ambiente y la protección de los datos personales.

Se prevé la aplicación de la normativa en el contexto de la competencia mediante la garantía de acceso al mercado de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, de acuerdo con los criterios de objetividad, transparencia, no discriminación y proporcionalidad.

También se prevén, en coherencia con lo determinado por el marco comunitario, las condiciones de interconexión, garantía del servicio universal, de convergencia y el respeto del principio de “neutralidad tecnológica” [artículo 4h]. Este principio se explica así:

[...] el principio de neutralidad tecnológica, entendido como la no discriminación a una tecnología particular, no imposición del uso de una tecnología particular respetando otras posibilidades [...] a fin de promover los servicios independientemente de la tecnología utilizada.

La estructura de autoridad italiana se coordina, en la regulación de las comunicaciones electrónicas, mediante lo estipulado en el artículo 5.1 del código. De acuerdo con éste, el Estado, las Regiones y los entes locales actuarán con respeto a la competencia legislativa y reglamentaria de las regiones y de las provincias autónomas, operando conforme al principio de leal cooperación.

Lo anterior debe entenderse en el marco de la Conferencia Unificada, cuyo decreto legislativo data de agosto de 1997. A partir de la misma, toma especial relevancia la protección de la unidad económica en Italia.

La prohibición de que las autoridades (Estado, regiones y entes locales) sean poseedoras de redes públicas de comunicaciones electrónicas, se matiza con la posibilidad de que las tengan por medio de una sociedad controlada.

El Código define las funciones de la Autoridad Nacional de Reglamentación (esto es, la agc), de la Autoridad de Defensa de la Competen-

cia y del ministerio correspondiente, es decir, el de la Comunicación, los cuales deben funcionar en cooperación y transparencia. Para lograr dicha colaboración, las tres entidades deben intercambiar la información necesaria para que se apliquen las directivas europeas sobre comunicación electrónica [artículos 7 y 8].

La recopilación de información para estas instituciones será facilitada por los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (incluso información financiera), según lo dispuesto por este Código [artículo 10.1].

De igual manera que deben trabajar en coordinación y recopilar la información necesaria, la agc y el ministerio deben contribuir a la consolidación del mercado interno de comunicaciones electrónicas en Italia. Pero sobre todo, deberán ejercer sus funciones reguladoras conforme a los principios de la actividad de reglamentación expuestos en el artículo 13, entre los que destaca el de neutralidad tecnológica, que ya mencionamos, el de la competencia, el del respeto a la diversidad cultural y lingüística y el del pluralismo de los medios de comunicación.

De igual manera, el ministerio y la AGC deberán ejercer sus funciones promoviendo, entre otras cosas, la innovación y el desarrollo de las redes y servicios de comunicación electrónica, así como adoptando una normativa flexible en materia de interconexión.

En el artículo 13.6 del Código se establece que en las funciones del Ministerio y la agc en relación con los ciudadanos, se prevé la la garantizar a todos ellos de acceso al servicio universal. Aquí la novedad radica en que incluye directamente al Ministerio de la Comunicación entre los obligados a proteger esta garantía.

Este Código, por otra parte, incluye toda la trasposición de las directivas comunitarias que componen el paquete de telecomunicaciones de 2002 y que analizamos en el capítulo precedente. De este modo, integra los preceptos relativos a la normalización, la autorización, el acceso, la protección de datos y, por supuesto, el servicio universal, según hemos anotado.

En concordancia con esto, este Código incluye todo un capítulo relativo al servicio universal, el capítulo iv, titulado "Servicio universal y derechos de los usuarios en materia de redes y servicios de comuni-

cación electrónica". Además de lo regulado en este Código, existe en Italia un Decreto del 10 de marzo de 1998, relativo al financiamiento del servicio universal. Tanto la sección del Código, como el Decreto los analizaremos más ampliamente en el apartado siguiente.

El servicio universal (*servizio universale*)

En Italia, la normativa que regula los aspectos principales del servicio universal está compuesta por varios ordenamientos jurídicos. El primero, que contiene las definiciones básicas del mismo, es el Decreto del Presidente de la República núm. 318/97, que es el Reglamento para la actuación de la directiva comunitaria en el sector de las telecomunicaciones (Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni).

Es el artículo 3 de este Reglamento, titulado precisamente servicio universal, el que lo define como aquel que comprende: el servicio de telefonía básica (que a su vez considera la posibilidad de emitir y recibir llamadas nacionales e internacionales, la comunicación por fax, la transmisión de datos, el acceso gratuito a los servicios de emergencia, el acceso a operadora), el servicio de guías telefónicas, la cobertura de teléfonos públicos y el servicio para la población en condiciones especiales.

Fue Telecom Italia la empresa indicada para prestar el servicio universal en el territorio nacional, según lo determinado por este Reglamento, pero a partir de enero de 1998 se hizo posible que otros operadores lo prestasen. La condición, por supuesto, es que lo hagan sin tener en cuenta la ubicación geográfica del cliente y que participen del fondo de financiamiento del servicio universal cuando se justifique y bajo ciertas condiciones, que están establecidas de modo general en este Reglamento y con más particularidad en otro que veremos a continuación.

Otro de los marcos normativos que regula en Italia el servicio universal es el Reglamento de financiamiento del servicio universal, es decir, el Decreto de 10 de marzo de 1998 (Reglamento de financiamiento del servicio universal -Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni-, *Gazzetta Ufficiale*, 10 de marzo de 1998). Este breve documento, que sólo consta de siete artículos, se encarga de delimitar las condiciones para el financiamiento del servicio. Explica y define lo que se considera como cliente, servicio y área

no remunerativa, ya que, como sabemos, es lo que implica que los operadores tengan acceso a la subvención del fondo de financiamiento.

El Reglamento también se encarga de establecer las normas para el financiamiento, el costo de repartición del fondo, el cálculo del coste neto, las modalidades de financiamiento, y las condiciones para que procedan las exenciones de la contribución al fondo.

El organismo encargado de garantizar el cumplimiento de la prestación del servicio universal es también la AGC, que determina cada año las contribuciones que los operadores tienen que realizar al fondo del servicio. Sin embargo, este Decreto también establece obligaciones para el Ministerio de la Comunicación en materia de cálculo de coste neto del servicio universal.

Con el fundamento europeo de calidad y acceso, la AGC argumenta que la cantidad de operadores en el mercado que ofrecen los servicios de telecomunicaciones no debe ir en detrimento de la calidad de los mismos.

Finalmente, una tercera normativa con respecto al servicio universal es el Decreto Legislativo núm. 259, de 1 de agosto de 2003, conocido como Código de la Comunicación Electrónica, que por supuesto es el más importante.

El Código contiene un capítulo, el IV, con cuatro secciones y 32 artículos dedicados al tema del servicio universal y los derechos de los usuarios en materia de servicios y redes de comunicaciones electrónicas.

La disponibilidad del servicio universal corresponde a todos los usuarios y debe tener un nivel cualitativo estable, independientemente de la ubicación geográfica de aquéllos [artículo 53]. Además, la conexión a la red fija debe tener la condición necesaria para permitir el acceso adecuado a internet [artículo 54].

Por supuesto, en el Código están incluidos los tres elementos esenciales para el servicio universal que marca la legislación comunitaria: acceso, calidad y precio asequible. Y será el Ministerio de la Comunicación el encargado de vigilar el cumplimiento de estas condiciones.

Las guías telefónicas, la suficiente cantidad de teléfonos públicos de pago y la protección de los usuarios con discapacidades o condiciones especiales, también están contenidas en el servicio universal [artículos 56-57]. El Ministerio debe asegurarse del cumplimiento de estos puntos.

Es el literal 58 el que define las condiciones para llevar a efecto la designación de la empresa o grupo de empresas que deben prestar el servicio universal. Es la AGC la encargada de realizar tal designación, utilizando un criterio de designación eficaz, objetivo, transparente y no discriminatorio (de acuerdo con la Directiva de Servicio Universal).

La asequibilidad de la tarifa del servicio será vigilada en su evolución por la AGC [artículo 59] y será esta Agencia la encargada de establecer también los niveles tarifarios para las empresas designadas para la prestación del servicio universal.

En el caso de la calidad, sucede la misma cosa: es la AGC la encargada de determinar los niveles de calidad³⁴⁵ y de utilizar este criterio en la designación de empresas proveedoras del servicio universal, así como de vigilar que todas las demás empresas lo cumplan [artículo 61]. También corresponde, de acuerdo con la Directiva 2002/22, el cálculo del coste neto del servicio universal a la AGC [artículo 62].

En Italia, el capítulo sobre servicio universal también contiene postulados para regular los derechos de los usuarios finales, dentro del Código de las Comunicaciones Electrónicas, como es el caso de los puntos que deben contener los contratos, la calidad del servicio o la integridad de la red.

El órgano regulador (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)

La AGC es, como sus homólogas, una autoridad independiente, creada al amparo de la Ley 249 del 31 de julio de 1997 (*Legge 31 luglio 1997, n. 249, delle Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*, Ley publicada en el suplemento ordinario n. 154/L *Gazzetta Ufficiale* -31 julio 1997), sobre la institución de la Autoridad para la Garantía en las Comunicaciones y normas sobre el sistema de la telecomunicación y radiotelevisivo. La AGC también está regulada en algunos principios por el Código de las Comunicaciones Electrónicas.

También tiene como fundamento la independencia para garantizar los preceptos de la adecuada liberalización del mercado de telecomunicaciones italiano. Sin embargo, también se ejerce sobre ella un con-

³⁴⁵Recientemente ha sido publicado un nuevo instrumento jurídico referente precisamente a este particular. Se trata de la Decisión No. 49/09/CSP en donde se determinan los objetivos de la calidad del servicio que deberán regir en el año de 2009, en atención al artículo 61-4 del Código de Comunicaciones Electrónicas.

trol, en este caso del Parlamento, entidad a la cual la AGC debe informar sobre su funcionamiento interno.³⁴⁶

La composición de este organismo es de un presidente, cuatro comisarios y dos comisiones con cuatro miembros cada una: la Comisión para los productos y los servicios y la Comisión de infraestructuras y redes.

La Comisión para los productos y los servicios³⁴⁷ vigila la modalidad de distribución de los productos, incluyendo la publicidad, por lo cual tiene más relación con los contenidos de los medios y con los servicios desde el punto de vista de la libertad de expresión y la pluralidad.

La Comisión de infraestructuras y redes³⁴⁸ se relaciona más cercanamente con las telecomunicaciones, ya que decide en materia de interconexión y acceso, de numeración, servicio universal y la seguridad de la comunicación, entre otros.

El nombramiento del presidente de la AGC es función del Presidente de la República, mientras que los comisarios son elegidos por el Senado y la Cámara de Diputados con el visto bueno del Presidente de la República.

Tiene cuatro órganos, que son las dos comisiones, el consejo y por supuesto el presidente. El consejo está constituido por el presidente y todos los comisarios. Las competencias del Consejo se determinan en la Ley 249, del 31 de julio, y son muy amplias, ya que resumen las que tiene la AGC en general.

Sus funciones, de modo similar a las comisiones que hemos analizado, son vigilar el cumplimiento de la competencia y, también, tutelar la libertad de consumo de los ciudadanos.

³⁴⁶Dicho funcionamiento interno se regula con base en el Reglamento relativo a la organización y al funcionamiento de la Autoridad para la Garantía en las Comunicaciones, que consta de cuatro títulos: I "La Autoridad"; II, "Organización de las oficinas"; III, "Composición de los procedimientos"; IV, "Redistribución de la competencia del órgano colegial de la autoridad", y V, "Relación con otras autoridades independientes". También tiene que contar con su Código ético, ya que en su actividad tiene que solucionar cuestiones de "particular delicadeza" y en donde se involucran muchos intereses.

³⁴⁷Entre sus funciones se encuentran la de promover la integración de las tecnologías y de la oferta de los servicios de telecomunicaciones. Pero la mayoría de sus facultades están relacionadas con temas como la publicidad, la televenta o los contenidos, más propios de la política audiovisual derivada de la Directiva de Televisión sin Fronteras.

³⁴⁸Esta Comisión, concretamente, tiene más conexión con el asunto de las telecomunicaciones que nos conduce. Además de los puntos señalados en el párrafo correspondiente, en cuanto a servicio universal, la Comisión tiene la facultad de vigilar "de conformidad con la normativa comunitaria, la ley y los reglamentos, el ámbito objetivo y subjetivo de la eventual obligación de servicio universal y las modalidades de determinación y repartición del costo neto" [web oficial de la AGC].

En referencia a su estructura organizativa es conveniente mencionar que se define por medio de su Reglamento interno y se constituye con un secretario general, así como de unidades organizativas de primero, segundo y tercer niveles. La unidad de primer nivel se articula a través de direcciones³⁴⁹ y servicios,³⁵⁰ mientras que las de segundo y tercer nivel en oficinas.

Para coordinar sus trabajos en los distintos niveles,³⁵¹ la AGC cuenta con el Comité Regional para la Comunicación, que consta de 21 oficinas –las correspondientes al número de regiones italianas– y que intenta cumplir y fortalecer el principio constitucional de descentralización territorial.

En relación con los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y de radiotelevisión, la ley italiana 249 ha establecido los principios de conformación de un Consejo Nacional del Usuario (CNU o Consiglio Nazionale degli Utenti), que es independiente y trabaja cerca de la AGC para realizar propuestas que permitan la protección de los derechos ciudadanos³⁵² en estos dos sectores.

La peculiaridad que sí tiene esta Comisión es que tiene por misión preservar los valores de la concurrencia e intervenir cuando sea necesario en este campo, pero no sólo con respecto a las telecomunicaciones³⁵³ sino también al audiovisual.³⁵⁴ Este órgano tiene funciones en ambos

³⁴⁹Son las siguientes: Dirección de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, Dirección de contenidos audiovisuales y multimedia, Dirección de análisis de mercado y competencia, Dirección de protección al consumidor y Dirección de estudio, investigación y formación. Esta estructura refleja los campos de acción de la AGC y deja claros incluso de algún modo sus objetivos centrales, cuando se observan los campos en los que hace hincapié.

³⁵⁰Son cuatro: Servicio jurídico, Servicio de inspección y registro, Servicio de comunicación política y resolución del conflicto de intereses y Servicio de administración y personal.

³⁵¹En el ámbito europeo la AGC debe colaborar con las autoridades nacionales de reglamentación de otros países comunitarios, según lo que determina el Código de las Comunicaciones Electrónicas, en su artículo 12.2.

³⁵²Según la propia institución, sus objetivos tienen los principios siguientes: con un enfoque ético y democrático, la salvaguarda de la dignidad humana, del pluralismo cultural, político y religioso, defensa de la objetividad, competencia e imparcialidad en la información y en la comunicación. Las propuestas y recomendaciones que lleva a cabo no sólo son a la AGC, sino también al Parlamento, al gobierno y a cualquier organismo público o privado que tenga funciones en el sector.

³⁵³Se encarga de desarrollar actuaciones de la liberalización en el sector de las telecomunicaciones, con la actividad de reglamentación y vigilancia y de resolución de la concurrencia.

³⁵⁴Tiene por misión la racionalización de los recursos en el sector audiovisual, e incluso le corresponde la tutela del derecho de autor en el campo informático y del audiovisual.

sectores, además de la de aplicar la legislación antitrust y determinar posición dominante y evitar el abuso de la misma. También gestiona el Registro Único de Operadores de Comunicación (RUOC o Registro Unico degli Operatori di Comunicazione).

Además, es este mismo organismo el encargado de velar por el buen funcionamiento y la correcta aplicación del servicio universal de telecomunicaciones. En cuanto a las garantías para los usuarios, está facultado asimismo para fomentar el pluralismo social, político y económico en el sector de la radiotelevisión, con la misión de observar su acatamiento.

La AGC se define a sí misma como una “autoridad convergente” y precisamente por ello la decisión de la autoridad italiana ha sido la de constituir un solo organismo para regular los aspectos de tres ámbitos, el de las telecomunicaciones, el audiovisual y el sector editorial. La razón se encuentra principalmente en los cambios tecnológicos, que hacen que estos sectores se toquen en muchos momentos y mantengan vínculos inexorables y crecientes. De hecho, la AGC argumenta que las nuevas tecnologías “atenúan hasta eliminarlas”³⁵⁵ las diferencias entre los distintos medios.

Por todo esto, el modelo de la AGC representa, como la propia agencia indica, “una excepción en el panorama internacional” y es observada con atención por muchos países como una experiencia innovadora.

Desde ese punto de vista, la AGC regula ciertos derechos fundamentales en la diversidad de medios audiovisuales y de telecomunicaciones, lo que le permite aplicar la regulación de manera mucho más coordinada y congruente, sobre todo cuando no existen puntos de contradicción o choque entre dos políticas. Es por ello que la convergencia es la palabra clave de esta institución, que analiza con detenimiento los alcances de las nuevas tecnologías, al tiempo que se inclina abiertamente por una regulación de internet, la cual además considera de urgencia.

Dentro de este contexto de convergencia, la autoridad ve necesario poner énfasis en la protección a los menores y en la defensa del derecho de autor, ya que el marco tecnológico puede dejar estos dos terrenos desprotegidos.

Asimismo, al entender que son los progresos tecnológicos y el conocimiento de los mismos, la piedra angular de los nuevos medios

³⁵⁵ Web oficial de la AGC, disponible en: http://www.agcom.it/intro_.htm

de comunicación y telecomunicaciones, se observa la necesidad de investigar sobre ellos. Se propone entonces una coordinación con el mundo académico y con las instituciones de investigación, por lo cual ha firmado convenios con la Universidad Federico II de Nápoles y con el Politécnico de Milán para llevar a cabo investigaciones sobre el sector de la comunicación.

En el Código de las Comunicaciones Electrónicas y en las funciones de la AGC, la convergencia es un tema recurrente y también lo es la integración y el desarrollo de las tecnologías de banda ancha, que se considera que “están revolucionando el mundo de la transmisión de datos”.³⁵⁶

De este modo, la convergencia como tema clave y la inclinación por alianzas con el mundo académico, junto con otros factores, hacen de la AGC una de las agencias reguladoras más novedosas en el terreno de las comunicaciones electrónicas. Se convierte así en un posible modelo a seguir en Europa y en otros países fuera de su entorno.

LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE³⁵⁷

Marco general del Tratado de Libre Comercio, el Tratado de Reciprocidad Satelital y otros documentos

Tratado de Libre Comercio

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o TLC) ha sido piedra angular de las relaciones comerciales de la región en los últimos años, desde que fue puesto en práctica el 1 de enero de 1994. Su nombre original es North American Free Trade Agreement (del cual provienen las siglas NAFTA).

Las principales características del TLCAN es que con él se suprimen gradualmente los aranceles de casi todos los productos que se fabriquen en la región, desaparecen otras barreras de librecambio y, sobre todo, se eliminan barreras a la inversión internacional. Asimismo, se tiene por objetivo proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en todo el territorio que abarca el tratado.

³⁵⁶ *Loc. cit.*

³⁵⁷ Este apartado tiene una versión previa en un artículo titulado “Políticas y derecho de las telecomunicaciones en América del Norte” de la autora.

Fue firmado por los tres países participantes (Estados Unidos, México y Canadá) el 17 de diciembre de 1992 y los representantes de cada Estado fueron: George Bush, Carlos Salinas de Gortari y Brian Mulroney.

El modelo que se utilizó para la elaboración de este tratado fue el Tratado de Libre Comercio (TLC) que ya habían firmado Estados Unidos y Canadá y que estaba en vigor desde 1989. Sin embargo, el TLCAN ha tenido dimensiones mucho mayores, ya que es el segundo espacio de libre comercio más grande del mundo, después del Espacio Económico Europeo.³⁵⁸

Los alcances del Tratado también pueden ejemplificarse con los 365 millones de consumidores que engloba tras la unión de los tres países. Además, su magnitud puede ser mayor si logran integrarse al TLC todos los países de América Latina, tras las negociaciones que con ese objeto se han puesto en marcha desde 1995.

Independientemente del terreno de los productos, que es el mayor ámbito del TLCAN, se encuentra el de los servicios, donde se integran las telecomunicaciones. En el sector servicios, el NAFTA tiene la meta de permitir el acceso "al comercio transfronterizo de servicios" [TLCAN, 1992: IV], tales como las telecomunicaciones y las telecomunicaciones de valor agregado, entre muchos otros. De igual manera, se prevé el acceso y uso de las actividades de telecomunicaciones para los países signatarios.

El apartado correspondiente a las telecomunicaciones es el capítulo XIII y contiene 10 artículos referentes a las condiciones que deberán prevalecer para los servicios de este sector entre los tres países firmantes. Los literales van del 1301 al 1310 y contienen un anexo. Los describiremos brevemente en las siguientes líneas.

El artículo 1301 determina el ámbito de aplicación del TLCAN en materia de telecomunicaciones e incluye tres tipos de medidas: las que adopte o mantenga una parte con respecto al acceso a las redes, las que adopte o mantenga una parte en relación con los servicios mejorados o de valor agregado y, muy importantes, las medidas de normalización "respecto a la conexión del equipo terminal u otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones" [artículo 1301].

³⁵⁸Interesantemente, este Espacio entró en vigor al mismo tiempo que el TLCAN.

El acceso de las partes a las redes de los países vecinos es uno de los puntos en donde el libre comercio hace honor a su nombre, debido a que:

Cada una de las partes garantizará que personas de otra Parte tengan acceso a, y puedan hacer uso de cualquier red o servicio público de telecomunicaciones ofrecidos en su territorio o de manera transfronteriza [...] Cada una de las partes garantizará que: a) la fijación de precios para los servicios públicos de telecomunicaciones refleje los costos económicos directamente relacionados con la prestación de los servicios [...] ninguna disposición de este párrafo se interpretará en el sentido de impedir subsidios cruzados entre una de las partes garantizará que no se impongan más condiciones al acceso de redes o servicios públicos de telecomunicaciones y a su uso, que las necesarias para: b) salvaguardar las responsabilidades de servicio público de los prestadores de redes o servicios públicos de telecomunicaciones [artículo 1302].

El artículo 1304 es el relativo a la normalización, lo cual nos parece importante en el sentido comparativo con el mismo proceso experimentado por la Unión, ya que no toca muy de cerca al servicio universal. Por esa razón no abundaremos más en su contenido.

Sin embargo, el artículo 1305 sí guarda una relación más directa con la prestación del servicio universal ya que trata de los monopolios, que, como hemos visto, influyen en las dimensiones de esa garantía.

El contenido de este artículo está orientado a que las partes impidan que, en el caso de existir un monopolio que opere en alguno de los tres países, el mismo haga uso de su posición dominante cuando entre en competencia con otras empresas en la provisión de un determinado servicio.

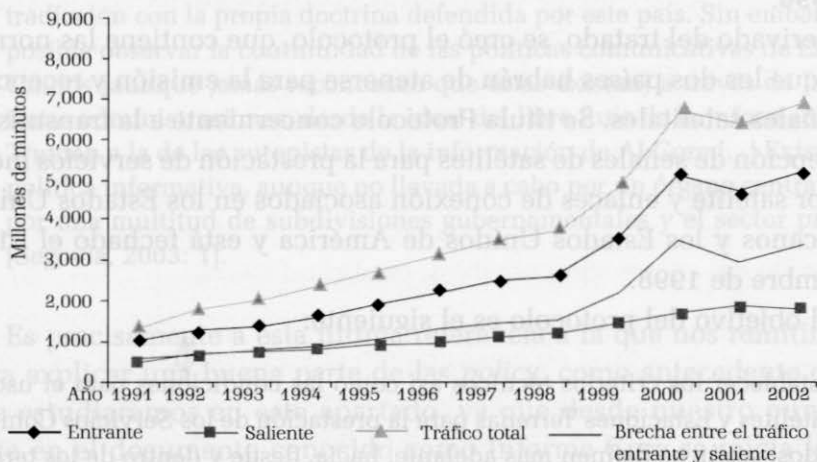
Finalmente, el resto de capitulado se refiere a la relación de este apartado con otros del TLCAN (para que no exista incompatibilidad), a la relación con organizaciones y tratados internacionales, a la cooperación técnica y las definiciones.

Sólo hace falta añadir que precisamente en este último artículo, el de definiciones, el concepto que se tiene de “telecomunicaciones” es mucho más general que el que aparece en las leyes de los tres países, ya

que sólo se considera que las mismas son “la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético” [artículo 1310].

Sobre los resultados y consecuencias del tratado en el campo de las telecomunicaciones,³⁵⁹ las cifras dejan claro el nivel de tráfico de flujo entre los países. En particular, entre México y Estados Unidos, la gráfica siguiente clarifica el crecimiento de los flujos de telefonía, mismos que inician un crecimiento más notorio a partir del libre comercio entre los dos países:

CRECIMIENTO DEL TRÁFICO DE TELECOMUNICACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS A PARTIR DEL TLCAN



Nota: Ruta México-Estados Unidos. Flujo del tráfico, basado en los datos de Cofetel, 2004

Fuente: Ortiz Mena y Rodríguez, 2005.

³⁵⁹Del mismo modo que las cifras económicas muestran un cierto tipo de resultados, la doctrina considera que la firma del TLCAN trajo consecuencias negativas para la comunicación en México: “Con el retiro del modelo de medios de servicio público que ha exigido el esquema de desarrollo del Tratado de Libre Comercio, el sistema de medios comercial-privados se ha expandido notablemente en el país, llegando a ser éste el patrón dominante en nuestra atmósfera cultural, y con ello, se ha privatizado el campo de lo público. Es decir, al final del siglo XX las políticas culturales públicas y colectivas que se elaboran en nuestra sociedad cada vez más se construyen desde las necesidades privadas de la reproducción del capital y no desde las necesidades de avance y humanización de la población. Al convertirse los procesos de comunicación en elementos estratégicos para la realización y reproducción del sistema económico, con la aplicación del TLCAN el gobierno y los concesionarios de los medios de información han planteado insistentemente que “en un mundo sistémico, sin fronteras, competitivo y globalizado, para que la dinámica del mercado se pueda realizar se requiere libertad de información. Por ello, no deben ponerse mas regulaciones que las necesarias a la libertad de expresión en México, so pena de caer en burocratismos extremos o, lo que es peor, en la inoperancia de la ley. La sobrerreglamentación se opone al avance económico” [Esteinou Madrid, 2000: 6].

Tratado de Reciprocidad Satelital

El Tratado de Reciprocidad Satelital entre México y Estados Unidos tiene especial importancia porque se refiere a un ámbito de las telecomunicaciones de mucho interés en la región.

El nombre completo del documento es Tratado entre el Gobierno de Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Estados Unidos de América relativo a la Transmisión y Recepción de Señales de Satélites para la Prestación Satelital a Usuarios en Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América, y fue firmado el 28 de abril de 1996.

Derivado del tratado, se creó el protocolo, que contiene las normas a las que los dos países habrán de atenerse para la emisión y recepción de señales satelitales. Se titula Protocolo concerniente a la transmisión y recepción de señales de satélites para la prestación de servicios móviles por satélite y enlaces de conexión asociados en los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y está fechado el 21 de diciembre de 1998.

El objetivo del protocolo es el siguiente:

Establecer los criterios técnicos así como las condiciones para el uso de satélites y Estaciones Terrenas para la prestación de los Servicios Compartidos, según se definen más adelante, hacia, desde y dentro de los territorios de las Partes [Protocolo, 1998: 3].

El caso estadounidense

Contexto general de las políticas de telecomunicaciones en Estados Unidos

A diferencia de lo que hemos visto suceder en otros países con respecto a las políticas de telecomunicaciones, en Estados Unidos no se reconoce oficialmente que haya una política en el sector ni en la comunicación en general. De hecho, ningún órgano ha aceptado llevar a cabo políticas reales y pensadas en este campo, como sucede en el resto de asuntos de la nación.

Sin embargo, como no podría ser de otra manera, en términos reales se pueden distinguir algunas líneas de acción y características comunes en cuanto al modo de gestionar las telecomunicaciones y las redes (y la comunicación en general) a lo largo de las últimas décadas, que dan cuenta de unas políticas efectivas, aunque no sean reconocidas. De esta manera:

En la década de los años 70 [...] Estados Unidos luchó denodadamente contra el establecimiento de unas Políticas de Comunicación (PAC) [...] ¿Quiere esto decir que en Estados Unidos no han existido ni existen en la actualidad políticas de comunicación? Desde luego constituirían una contradicción con la propia doctrina defendida por este país. Sin embargo, es posible observar la continuidad de las políticas comunicativas de Estados Unidos (aunque jamás reconozcan que éstas existan) a través de las distintas administraciones, desde la ideal del libre flujo de la información de Truman a la de las autopistas de la información de Al Gore [...] Existe una política informativa, aunque no llevada a cabo por un órgano central, sino por una multitud de subdivisiones gubernamentales y el sector privado [Segovia, 2003: 1].

Es precisamente a esta última referencia a la que nos remitiremos para explicar una buena parte de las *policy*, como antecedente de las que estudiaremos en este apartado, ya que desde nuestro punto de vista en el documento conocido como Informe Gore se inicia lo que conocemos como la actual y más fuerte línea de acción y política de telecomunicaciones no sólo en Estados Unidos sino en el mundo. Además, porque en ese documento se realiza una importante alusión al servicio universal. Sin embargo, antes abordaremos los actos legales que han dado soporte a las telecomunicaciones en Estados Unidos en las últimas décadas.

Finalmente, es necesario mencionar que constitucionalmente es el artículo I de la sección 8, el de la cláusula de comercio, el que faculta el control federal de las telecomunicaciones. La mayor competencia se la otorga al Congreso, pero en virtud de que resulta casi imposible que pueda ejercer todas las funciones relativas al sector [Tello, 2002: 2], tiene que delegarlas en agencias específicas, como es el caso de la FCC.

Niveles de autoridad en telecomunicaciones en Estados Unidos

En Estados Unidos deben distinguirse, al igual que en el caso español, dos niveles sustanciales de autoridad, ya que tanto en escala federal como local las autoridades tienen la facultad de regular sus mercados de telecomunicaciones y de desarrollar políticas en ese ámbito.

Los “niveles y esferas de autoridad” como los denomina Gil [2002: 1] forman parte del marco institucional de un país y en el caso estadounidense la relación entre ambos no es jerárquica. Al plano federal conciernen las atribuciones sobre las comunicaciones entre estados, mientras que a los estados federados les corresponde la regulación de las telecomunicaciones dentro de su territorio.

Lo anterior tiene una importancia tan emblemática en Estados Unidos que incluso en su Constitución se encuentran perfectamente definidas las competencias de los distintos niveles de autoridad, con el fin de “clarificar a qué nivel de gobierno corresponden determinadas tareas” [*loc. cit.*]. Las consecuencias del papel institucional en el desarrollo del sector son palpables, explicándose así:

[...] en Estados Unidos no es necesario modificar las instituciones reguladoras para cambiar la asignación de las corrientes de rentas [...] las instituciones reguladoras estadounidenses facilitan la transformación y el dinamismo que caracteriza al sector de las telecomunicaciones a lo largo del siglo XX. En definitiva, el caso estadounidense sirve para mostrar que la construcción institucional del mercado es clave para entender su evolución pasada y presente [*ibidem*: 2].

Se tiene además una coordinación adecuada para este papel institucional y para la definición de funciones entre las autoridades, ya que los estados federados tienen su propia Constitución, aunque se sometan por supuesto a la general del país. Todos estos factores son los que confluyen para que las regiones tengan una importancia considerable.

En esta lógica, merece la pena mencionar la importancia que tienen las autoridades locales en la instrumentación de las políticas de telecomunicaciones, que como en el caso español tienen un papel que complementa perfectamente al nivel federal.

Históricamente, las autoridades locales han tenido ese papel central y han puesto sus intereses en el plano político general para atenderlo. Desde 1880 los intereses locales se involucran en el elemento por antonomasia de las telecomunicaciones: la telefonía. Ya en esa época eran las Public Utilities Commissions (PUC) las encargadas de establecer los precios de este servicio con el fin de que se beneficiaran las comunidades rurales. En este elemento encontramos por supuesto un primer antecedente de servicio universal.

Las citadas PUC se encuentran presentes en los 50 estados y el Distrito de Columbia pertenecientes a Estados Unidos y regulan diversos aspectos, incluidas las telecomunicaciones. La situación que se produce es que debido a la capacidad de autorregulación de cada uno de los estados federados, las políticas son muy diferentes entre ellos.

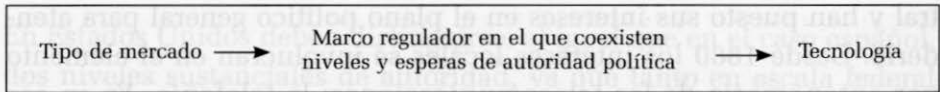
Pero hay otra situación que puede presentarse y es la colisión entre los dos niveles de gobierno, para lo cual existe lo que se conoce como preempción. Este término se utiliza para designar el derecho de preferencia del estado federal sobre los estados federados y es la “figura a la que recurre la agencia reguladora para imponer [a locales] sus dictámenes cuando existe oposición de los miembros” [*ibidem*: 22]. El derecho de preempción también puede denominarse de preeminencia.

Finalmente, merece la pena mencionar que en el diseño y conformación de leyes –lo cual influye en las políticas– otros grupos coexisten y actúan con los niveles de autoridad, aunque no todos oficiales o gubernamentales. Es el caso de los grupos de presión, como los que “fueron esenciales” en la delineación de la Telecommunications Act de 1996: “los ideólogos del mercado libre, los grandes usuarios y los nuevos competidores” del sector [Segovia, 2001a: 100].

Otras autoridades en telecomunicaciones y el papel de los tribunales

Sin embargo, hay que hacer constar que no solamente estos dos niveles de gobierno tienen funciones reguladoras en telecomunicaciones, sino también el Congreso, el Poder Ejecutivo, los tribunales y otras agencias locales, además, claro, de la FCC.

Es el Estado el que tiene mayor relación con las fuerzas del mercado y la misma se esquematiza en el cuadro siguiente.



Fuente: Elaboración propia.

Resulta interesante observar cómo se reparten las funciones las distintas autoridades involucradas de acuerdo con el nivel y las competencias que los atribuye la legislación vigente. Más adelante veremos, por ejemplo, el poder que tiene la FCC y cómo debe compartir la regulación del mercado de telecomunicaciones con el gobierno.

También hay que mencionar a otras agencias que tienen un papel determinante, como es el caso de la National Telecommunications and Information Administration (NTIA), que proviene directamente de la Oficina de Política de Telecomunicaciones, creada en 1970 con unos fines muy ambiciosos que no se cumplieron en su totalidad, como es el caso de la actuación que el Ejecutivo debería asumir frente a los debates del Congreso y la FCC.

La NTIA forma parte del Departamento de Comercio y su función fundamental es asesorar al Ejecutivo en materia de telecomunicaciones y apoyarle en el proceso de creación y desarrollo de las políticas concernientes a éstas tanto en el plano nacional como en el internacional, así como en los asuntos de asignación de frecuencias.

Por su parte, es muy amplio el papel que ejercen los tribunales estadounidenses en las políticas y regulación de las telecomunicaciones, ya que sus decisiones tienen un valor que incluso determina las funciones y decisiones de otros entes, como es el caso de la FCC.

De hecho, no solamente los tribunales ejercen el control constitucional de la FCC, sino que en su función de interpretar la legislación de telecomunicaciones desempeñan un papel central en la regulación de la industria, completando la propia normativa vigente.

El papel de los tribunales se puede ejemplificar con dos actos clave en la regulación del sector, como son el Consent Decree de 1956 y la Modified Final Judgement, de la que hablaremos en su momento. Las dos sentencias han tenido relevancia porque contribuyeron a modificar de fondo la estructura del monopolio telefónico estadounidense.

Por todo ello, la contribución de los tribunales a la regulación de telecomunicaciones se resume del siguiente modo:

Los tribunales americanos afectan a la estructura de la industria mediante las interpretaciones doctrinales, pero también funcionan como mecanismos de exclusión de intereses sociales, tanto económicos como de otro tipo, debido a la limitación efectiva de los casos que contemplan [...] un análisis histórico muestra que los cambios inducidos por esta esfera de autoridad son fundamentales y no pueden derivarse tan sólo de las leyes promulgadas por el Congreso [*ibidem*: 13].

La razón de que la jurisprudencia de los tribunales tenga tanta importancia en los cambios de regulación en Estados Unidos tiene su fundamento, por supuesto, en el sistema prevaleciente en ese país y que se denomina *common law*. En el último capítulo veremos las características centrales de este sistema jurídico, aunque por el momento valga decir que en su interior la función jurisprudencial es central.

Los dos principios de la *common law* en los que se sustenta la influencia de los tribunales en el cambio legislativo son “la importancia de los precedentes y la naturaleza singular de los litigios” [*ibidem*: 13-14]. Estos dos factores han definido en sumo grado las actuaciones y decisiones de la FCC y han involucrado a muchos actores en el proceso regulador por la vía de los tribunales tanto federales como estatales.

La autoridad de regulación, la FCC y la NTIA

Federal Communications Commission

La Federal Communications Commission es el órgano regulador por excelencia en materia de telecomunicaciones en Estados Unidos y es el más antiguo de los que estudiamos en los distintos países, ya que data como tal desde 1934, aunque tiene su origen en la Federal Radio Commission de 1927. Es la Ley de Radio la que ordena la creación de esta última y la Ley de Comunicaciones de 1934 la que establece su instauración como FCC.

Es una agencia independiente del gobierno, aunque el Congreso es la entidad a la que tiene que dar cuenta de sus actividades. Su jurisdicción abarca a los 50 estados, el Distrito de Columbia y las demás

posiciones de Estados Unidos. Los ámbitos que regula son principalmente las comunicaciones interestatales e internacionales por radio, televisión, satélite y cable.

La Comisión está compuesta por cinco comisionados cuyo nombramiento realiza el presidente y ratifica el Senado para un periodo de cinco años. El presidente de la FCC también es elegido, de entre los cinco comisionados, por el Presidente de Estados Unidos. Sólo tres comisionados puede ser miembros del mismo partido político y ninguno puede tener intereses financieros en alguno de los campos regulados por la Comisión.

El presidente de la Comisión, en su carácter ejecutivo, delegará funciones administrativas y de gestión al director administrativo. Los comisionados, a su vez, supervisarán las actividades de la FCC y delegarán responsabilidades a los departamentos y oficinas de personal.

Los departamentos o *bureaus* son seis y 10 las oficinas de personal. Los *bureaus* son los siguientes: Departamento del Consumidor y Asuntos de Gobierno,³⁶⁰ Departamento de Aplicación,³⁶¹ Departamento Internacional, Departamento de Medios, Departamento de Telecomunicaciones Inalámbricas y Departamento de Competencia en Servicios Inalámbrico.

Las oficinas³⁶² son las siguientes: Administrativa y Legal, de Oportunidades en Negocios de Comunicaciones, de Ingeniería y Tecnología, General del Consejo, del Inspector General, de Asuntos Legislativos, del Director de Gestión, de Relaciones con los Medios, de Planeación Estratégica y Análisis de Políticas y la Oficina de Diversidad.

Una de las primeras características de la FCC es que sus decisiones deben ser razonadas y hacerse públicas para llevarlas al seno de un

³⁶⁰Este es uno de los departamentos más importantes ya que tiene la función de instruir e informar al consumidor sobre las actividades de la FCC y sobre el sector y los servicios de telecomunicaciones. También este *bureau* se encarga de coordinar las políticas de telecomunicaciones con la industria y con otras agencias gubernamentales (en escalas federal, estatal, local y municipal), todo ello "sirviendo al interés público" [Web oficial de la FCC: <http://www.fcc.gov>].

³⁶¹Se encarga de hacer efectiva la aplicación de las leyes de Comunicaciones y Telecomunicaciones.

³⁶²Las oficinas de *staff* "manejan la mayor parte de las aplicaciones, incluyendo preguntas y quejas del público, aplicaciones y formas de la industria [...] la mayor parte del *staff* es parte del servicio civil federal" [Tello, 2002: 8].

“proceso de crítica en que las partes interesadas y terceros puedan incorporar sus alegaciones” [Gil, 2002: 6-7].

Las funciones y competencias de la FCC, sin embargo, han tenido amplias variaciones con el tiempo y sobre todo en el paso de la ley de 1934 a la sustituta de 1996. Ahora le corresponde a esta agencia reguladora compartir la función de dictar políticas en el terreno de las telecomunicaciones junto con el gobierno, de tal forma que éste “puede ejercer un control muy limitado” [*loc. cit.*] sobre las mismas.

La cuestión de dictar las políticas incluye la “facultad de establecer normas basadas en legislación existente, así como para aplicarlas” [McKenzie, 2005: 176]. Ambas funciones se llevan a efecto desde un enfoque liberal, que por supuesto tiene la misión de permitir y favorecer la competencia en el mercado de telecomunicaciones. En consecuencia, la Comisión “espera que la mayoría de la regulación de los medios sea su autorregulación”.

De lo anterior se deriva que las funciones de la FCC han pasado de ser mínimas a formar un auténtico y considerable poder en el sector del que se ocupa. Además dicha comisión ha sido modelo para la creación de agencias reguladoras en el mundo entero.

Por otro lado, las decisiones de la FCC las deben legitimar los tribunales,³⁶³ a partir de la Ley de Telecomunicaciones de 1996. Esta situación marca una peculiar relación entre ambas instancias que la autora citada compara con la existente entre la Comisión y el Tribunal Europeo.

La FCC forma parte del Legislativo, de tal manera que cuando regula “actúa en una capacidad cuasi-legislativa [...] y cuando interpreta la ley [...], conduciendo audiencias o decidiendo sobre disputas, toma un rol judicial” [Tello, 2002: 5]. Esta es la peculiaridad de la Comisión, que actúa en estos dos ámbitos, pero también influye en el Ejecutivo, de tal forma que tiene actividad en los tres poderes.

³⁶³Tan es así que “De la evidencia presentada se puede concluir que las sentencias de los tribunales han sido decisivas para apoyar el estatus y la capacidad de la FCC para supervisar la industria de telecomunicaciones. La agencia reguladora experimenta un cambio en las vagas atribuciones conferidas en 1927 a un periodo en el que el apoyo de los tribunales se traduce en la flagrante expansión de su poder” [Gil, 2002: 13].

El carácter independiente de la Comisión se ha visto cuestionado en muchos momentos, ya sea por la influencia de distintos grupos de presión, o por las decisiones parciales que se le ha visto tomar. Segovia [2001a: 94] nos explica la interrelación que ha existido desde el principio entre la FCC y los miembros de la industria:

Es una simbiosis que se pone de manifiesto de forma clara en el ámbito personal: es cierto que la FCC ha dispuesto de una especie de “puertas giratorias” entre la industria y la agencia reguladora para expertos y administrativos de alto nivel. Un porcentaje muy alto de los miembros de la Comisión empezaron su carrera en la agencia antes de convertirse en ejecutivos de una gran empresa de comunicación o viceversa [...] Igualmente tampoco podemos olvidar que la industria de los medios de comunicación presiona al Congreso para que éste influya en las decisiones de la FCC.

National Telecommunications and Information Administration

La NTIA es el principal consejero del Presidente de Estados Unidos en materia de políticas de telecomunicaciones e información. Entre sus funciones se encuentran la de trabajar con las ramas ejecutivas de otras agencias gubernamentales implicadas en el sector.

La NTIA fue creada en 1978 y se compone de cinco áreas fundamentales: la Oficina de Gestión del Espectro, la Oficina de Análisis y Desarrollo de Políticas,³⁶⁴ la Oficina de Asuntos Internacionales,³⁶⁵ el Instituto para las Telecomunicaciones y Ciencias y la Oficina de Aplicaciones de las Telecomunicaciones y la Información.

³⁶⁴La Oficina de Análisis y Desarrollo de Políticas tiene especial importancia en nuestro estudio sobre las políticas de telecomunicaciones, ya que su función es asesorar al presidente, al vicepresidente y al secretario de Comercio en materia de políticas de información y telecomunicaciones. Dicha asesoría se realiza conforme a la filosofía de enaltecer el interés público, mediante la generación, articulación y defensa de políticas creativas e influyentes en los sectores de las telecomunicaciones e información; para promover la innovación, la competencia, el bienestar del consumidor y las oportunidades económicas y sociales para todos y que acaben con los impedimentos para el crecimiento y vitalidad de esos sectores [Web oficial de la NTIA].

³⁶⁵Esta oficina desempeña un importante papel en la formulación de estrategias y metas de la administración estadounidense sobre tecnologías de la información en el plano internacional. Está habilitada para proporcionar políticas precisas y análisis técnicos a los negociadores estadounidenses y las delegaciones internacionales de las distintas agencias. También asesora al Ejecutivo sobre desarrollos económicos, políticos y tecnológicos de gran relevancia en el mercado mundial [Web oficial de la NTIA: <http://www.ntia.gov>].

La última oficina que citamos tiene relación con la prestación del servicio universal, dado que se encarga de asistir a los gobiernos estatal y local, a las entidades de educación y salud, a las librerías, a las agencias de servicios públicos y a otros grupos en el uso eficaz de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones para mejorar la provisión de servicios públicos y avanzar en otras metas nacionales.

El trabajo de esta oficina se complementa por medio de la administración del Programa de Servicios Públicos de Telecomunicaciones y del Programa de Oportunidades Tecnológicas. El principal objetivo de esta oficina es extender el uso de las tecnologías de la información en áreas no provistas de Estados Unidos. Ha desarrollado el programa Peacesat (Pan-Pacific Educational and Cultural Experiments by Satellite), que presta servicios médicos, de educación y servicios de emergencia de telecomunicaciones, por satélite, para muchas islas pequeñas y territorios de la región del Océano Pacífico.

Además de representar al Ejecutivo en las telecomunicaciones nacionales e internacionales y en las actividades de políticas de información, esta agencia se encarga también de la gestión del uso federal del espectro y de ejecutar el presupuesto para investigación y desarrollo (ID) en materia de telecomunicaciones. De todo esto proviene su importancia.

El objetivo y misión fundamentales de la NTIA, según se explica en su sitio oficial, es el siguiente:

Nuestra misión fundamental es promover un mercado basado en políticas de bajos precios para el consumidor e impulsar la innovación, mientras dispone los recursos del gobierno federal para mantener un espectro basado en tecnologías eficientes y productivas.

Dicha política de precios bajos se relaciona con nuestro tema de interés, ya que el servicio universal precisa de los mismos. Esta oficina adquiere importancia no sólo por ese aspecto, sino porque tiene la responsabilidad de asesorar al gobierno en materia de políticas de telecomunicaciones, lo cual define su alta influencia en los procesos de decisiones.

Communications Act de 1934

Primero que nada, citaremos como antecedente ineludible la famosa Communications Act de 1934,³⁶⁶ que fue enmendada por la vigente Telecommunications Act de 1996, de la cual nos ocuparemos más ampliamente.

De la Ley de 1934 debemos mencionar que tuvo como importante función la creación de la FCC, la entidad reguladora en Estados Unidos, las bases para su formación y organización se asienta en su sección Primera, y en la Quinta se define la organización y las funciones de la Comisión.³⁶⁷

El espíritu de la Ley de Comunicaciones se pone de manifiesto cuando sostiene que la FCC debe encargarse de regular el comercio y la competencia de la comunicación (por cable y por ondas), entre los distintos estados de la nación y para el extranjero para garantizar que la misma llegue, en la medida de lo posible, a todos los ciudadanos estadounidenses “sin discriminación en base a la raza, el color, religión, origen o sexo” [Ley de Comunicación, 1934: sección 1]. La comunicación deberá constituirse en un servicio rápido y eficiente en escala nacional y mundial, con las instalaciones necesarias para ello. Su fin será, igualmente, que al crearse la FCC se centralice la función de llevar a buen efecto la política señalada.

Es importante señalar que en la sección Tercera de la Ley es en donde se aclaran los conceptos y se definen cada uno de los términos utilizados en la ley y en la práctica, de tal forma que nos indica lo que se considera una compañía operadora telefónica,³⁶⁸ un elemento de

³⁶⁶El marco institucional estadounidense tiene su génesis también en la Radio Act de 1927.

³⁶⁷En su momento veremos con más detalle esta organización.

³⁶⁸Esta ley dice en sus definiciones que cuando se hable en el texto legal de compañía operadora de telefonía, se refiere a: “Bell Telephone Company of Nevada, Illinois Bell Telephone Company, Indiana Bell Telephone Company, Incorporated, Michigan Bell Telephone Company, New England Telephone and Telegraph Company, New Jersey Bell Telephone Company, New York Telephone Company, US West Communications Company, South Central Bell Telephone Company, Southern Bell Telephone and Telegraph Company, Southwestern Bell Telephone Company, The Bell Telephone Company of Pennsylvania, The Chesapeake and Potomac Telephone Company, The Chesapeake and Potomac Telephone Company of Maryland, The Chesapeake and Potomac Telephone Company of Virginia, The Chesapeake and Potomac Telephone Company of West Virginia, The Diamond State Telephone Company, The Ohio Bell Telephone Company, The Pacific Telephone and Telegraph Company, or Wisconsin Telephone Company” e incluye cualquier

red³⁶⁹ o un operador de telecomunicaciones.³⁷⁰ De hecho, se incluyen varios conceptos de telecomunicaciones,³⁷¹ como son: portador de telecomunicaciones, equipos de telecomunicaciones³⁷² o servicios de telecomunicaciones.³⁷³

En la sección Décima, se encarga de definir los conceptos necesarios y sentar las bases para asegurar la competencia en la provisión de los servicios de telecomunicaciones. Con ello podemos ver que la cuestión no es nada reciente, ya que “el modelo estadounidense de medios de comunicación ha sido privado y comercial desde prácticamente sus inicios” [Segovia, 2001b: 156].

De este modo, la creación de la Communications Act se enmarca en un proceso que se inicia con la promoción de una legislación (que culminó en la Ley de Radio de 1927) por parte de las empresas radio-difusoras,³⁷⁴ las cuales a la vez fueron las más favorecidas con dicha

sucesor o bien la propia ley puede asignarlo, de cualquier compañía que proporcione servicio de teléfono de la red alámbrica. Sin embargo, no incluye a los afiliados de estas compañías [Ley de Comunicaciones, 1934: sección 3].

³⁶⁹El término “elemento de red” significa según la Communications Act, “un equipo o facilidad utilizado para dar disponibilidad a un servicio de telecomunicaciones. Este término también incluye características, funciones y capacidades que se proporcionan por medio de tal facilidad o equipo, incluyendo números de suscriptor, bases de datos y la información suficiente para la facturación” [*ibidem*: sección 3: 29].

³⁷⁰En cuanto a lo que significa un operador de telecomunicaciones, término que interesa para los fines de este trabajo, la Ley dice que se trata de “cualquier abastecedor del servicio de telecomunicaciones. Un operador será tratado como portador común bajo esta Ley solamente siendo un operador que es contratado para prestar servicios de telecomunicaciones” [*ibidem*: sección 3: 44].

³⁷¹Las telecomunicaciones aquí se definen como: “la transmisión, entre dos o más puntos especificados por el usuario, de la información que el propio usuario elige, sin modificación en la forma o el contenido de la información, entre lo enviado y es recibido” [*ibidem*: sección 3: 43].

³⁷²Equipos de telecomunicaciones en esta ley significa aquel “equipo usado por un portador para proporcionar servicios de telecomunicaciones, e incluye elementos integrales como el *software* y mejoras al mismo” [*ibidem*: sección 3: 45].

³⁷³Finalmente, tenemos que la Ley de 1934 define que servicios de telecomunicaciones es “el ofrecimiento de las telecomunicaciones al público o a un cierto número de usuarios mediante el pago de una tasa o tarifa, con independencia de las instalaciones utilizadas para ello” [*ibidem*: sección 3: 46].

³⁷⁴Según señala Segovia [2001b: 157], las empresas de radiodifusión solicitaron al gobierno que se hiciera cargo de la gestión de las frecuencias de radio, ya que de acuerdo con la “Radio Act of 1912 todo aquel que quería tener una licencia tan sólo tenía que solicitarla al Departamento de Comercio, que no podía negarse a su concesión. Pero en 1926 un juez federal decide considerar ilegal esta actividad [...] Inmediatamente después unas 200 emisoras nuevas empezaron a emitir. Como consecuencia de esta sentencia y de las interferencias causadas por la utilización de las mis-

normativa. El proceso continuó con las presiones de la industria por que hubiese una legislación y una autoridad reguladores más sólidas y eficientes. Su resultado es la Ley de 1934, que ha constituido uno de los sustentos más importantes de las telecomunicaciones en Estados Unidos, junto con la de 1996, que veremos más adelante.

Finalmente, es preciso mencionar que en la ley de 1934 se definía el servicio universal como “la amplia disponibilidad de un servicio básico de comunicaciones con tarifas accesibles”.

La Modified Final Judgement

La Communications Act ha constituido un sustento jurídico, pero antes de 1996 había otro acto legal que modificó drásticamente las condiciones de las telecomunicaciones estadounidenses. Se trata de la Modified Final Judgement o MFJ (Sentencia Final Modificada) que en 1984 “desmanteló el todopoderoso imperio-monopolio de la American Telephone and Telegraph con el objetivo de crear un mercado más competitivo.³⁷⁵ Fue el famoso despojo (divestiture) de la AT&T” [Baiget, 1994: 1].

Además, la MFJ contribuyó a reestructurar en general el mercado de telecomunicaciones estadounidense a partir de ese momento y en los años subsecuentes, de tal modo que constituye un parteaguas en la historia del sector en ese país.

El encargado de llevar a efecto dicha MFJ fue el juez Harold Greene, pero sus funciones se han visto entorpecidas por distintas intervenciones de órganos como la FCC. La principal acción de la MFJ ha sido la división de los servicios telefónicos de la siguiente forma: los de larga distancia³⁷⁶ y los servicios locales.³⁷⁷

mas bandas de frecuencia por parte de varias emisoras se solicita al gobierno federal que se haga cargo de su distribución y control”.

³⁷⁵Aunque se permitió la entrada de competidores al mercado y se desmanteló el monopolio de AT&T, hay autores como McKeown que consideran que la MFJ incluso puede traducirse en “una concesión de la que salía beneficiada AT&T. Renunciando a los derechos de monopolio [...] esta empresa consigue a cambio entrar en áreas de mercado antes vedadas que ofrecen grandes oportunidades de negocio” [*ibidem*: 217].

³⁷⁶Que fueron asignados directamente a la AT&T e incluyen los interestatales (de larga distancia) y los internacionales.

³⁷⁷“Los servicios locales (intraestatales) –referidos a veces como *local loop* (bucle local) o *local exchange* (conmutación local)– que pertenecían antes a AT&T bajo la organización Bell System fueron reestructurados” [Baiget, 1994: 2].

La AT&T se sumó a la organización de Bell System, que a su vez se formó con 22 empresas más pequeñas y locales, las Bell Operating Companies. Los servicios de telefonía local fueron reorganizados posteriormente en siete compañías independientes (de acuerdo con el número de regiones), llamadas las Regional Bell Operating Companies, mejor conocidas como las Baby Bells.³⁷⁸

Por supuesto, son muchas las opiniones que se han vertido sobre la puesta en marcha de la MFJ. Algunos sectores opinan que los resultados obtenidos por la sentencia se han contrapuesto al objetivo que se planteó, esto es, que al contrario de fomentar la competencia la ha restringido [*ibidem*: 2].

El Informe Gore y el servicio universal

El conocido como Informe Gore, elaborado por quien fuera vicepresidente de Estados Unidos, es un documento de importancia trascendental en muchos estudios sobre telecomunicaciones y autopistas de la información debido a sus interesantes contenido y propuestas.

El documento se titula formalmente *La infraestructura nacional de datos (NII)*³⁷⁹ de Estados Unidos de América: una agenda para la acción, y apareció en 1994. Implica la iniciativa de la administración central estadounidense de crear dicha NII.

La NII, de acuerdo con Gore la deberán construir todos los ciudadanos estadounidenses, que tienen un compromiso con ello. Su definición es la siguiente:

La NII es una malla continua de redes de comunicaciones, bases de datos y productos de electrónica de consumo que pondrá ingentes cantidades de información al alcance de los usuarios. El desarrollo de la NII puede ayudar a desencadenar una revolución de la información que cambiará para siempre la forma en que la gente vive, trabaja e interactúa con los demás [Gore, 1994: 1].

³⁷⁸Las Baby Bells son las siguientes: Ameritech en Chicago (región centro-norte), Bell Atlantic en Philadelphia (región este-sur), Bell South en Atlanta (región centro-sur), Nynex en White Plains, Nueva York (región este-norte), Pacific Telesis en San Francisco (región centro-oeste), Southwestern Bell en St Louis (región centro-sur) y US West en Denver (región norte-oeste) [*loc. cit.*].

³⁷⁹Las siglas hacen referencia a su denominación en inglés: la National Information Infrastructure.

Esta definición hay que situarla en su época, por supuesto, ya que 10 años después la NII es no sólo una realidad, sino que ha superado incluso las previsiones iniciales del gobierno de Estados Unidos al ponerla en marcha. Esa red, que en la actualidad se compone de internet, de las redes de telecomunicaciones y de los demás servicios en convergencia, ha logrado muchos de los objetivos formulados por Gore, pero no en la totalidad de la dimensión concebida por él.

Uno de los nueve principios y objetivos aparecidos en el Informe es el relativo a la extensión del concepto del servicio universal "para asegurar que los recursos de la información estén disponibles a precios razonables"³⁸⁰ [*ibidem*: 2]. Es uno de los documentos pioneros y quizá el primero en el ámbito del Ejecutivo estadounidense a ese nivel, que habla en estos términos del servicio universal.

El resto de principios y objetivos, de interesante relevancia en su época, son estos:

- a) Promover la inversión del sector privado,
- b) actuar como catalizador para promover la innovación tecnológica,
- c) promover un funcionamiento de la NII sin discontinuidades, interactivo y orientado por el usuario,
- d) garantizar la seguridad de la información y la fiabilidad de la red,
- e) mejorar la gestión del espectro de frecuencias de radio,
- f) proteger los derechos de propiedad intelectual,
- g) coordinarse con otros niveles de gobierno y con los internacionales,
- h) proporcionar el acceso a la información pública.

Es así que la NII se convirtió en un proyecto de interés para el momento que se vivía en el mundo y aunque muchos de sus objetivos han sido adoptados dentro y fuera de Estados Unidos, algunos otros siguen vigentes y otros pendientes.

Sobre el servicio universal, el Informe Gore explica que la meta integrada en la creación de la NII es ampliar el concepto de servicio universal que contenía la Communications Act de 1934. Hay que re-

³⁸⁰De acuerdo con el Informe: "Dado que la información equivale a fortalecimiento individual -y a puestos de trabajo- el gobierno tiene derecho a asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a los recursos y a la potencial creación de empleo de la Era de la Información" [Gore, 1994: 2].

cordar que en el momento en que aparece el Informe aún no existía la Telecommunications Act.

La ampliación del concepto pretende lograr su adaptación a la realidad de los ciudadanos estadounidenses del siglo XXI. Señala que “por motivos fundamentales de justicia” en Estados Unidos no debe permitirse una escisión entre ciudadanos ricos y pobres, o entre “los que tienen” y “los que no tienen” en relación con las comunicaciones y a la información.

Siguiendo esta meta, en el Informe Gore se sostiene el compromiso de la administración de perfilar un nuevo concepto de servicio universal que implique el acceso fácil y económico a servicios avanzados de telecomunicaciones, con independencia del nivel de ingresos del usuario receptor, así como de su lugar de residencia.

La acción que se propone para lograr la meta del servicio universal es diseñar un nuevo concepto del mismo en colaboración con la NTIA, realizando una serie de consultas públicas. El resultado se encuentra plasmado en la ley de 1996 sobre telecomunicaciones.

Como resultado de toda esta planeación, el gobierno de Estados Unidos creó la Information Infrastructure Task Force (Grupo de Trabajo de la Infraestructura de Información), “con el fin de articular e implantar los proyectos del gobierno respecto a la NII” [*ibidem*: 22].

Telecommunications Act de 1996

Contexto

El 3 de enero de 1996 el Congreso estadounidense reforma la Communications Act de 1934 y en su lugar aparece la Telecommunications Act que aún está vigente, aunque en los últimos años se ha pretendido modificarla.

No obstante, hay que decir que la Telecommunications Act se considera precisamente una reforma de la Ley de 1934 y no un remplazo total. De hecho, su enmienda no altera los principios fundamentales de las telecomunicaciones en Estados Unidos. Su principal fin consiste en introducir la competencia en el mercado de comunicaciones locales, es decir, en el ámbito de los estados federados, ya que en otros niveles ya se había instaurado de acuerdo con las sentencias de los tribunales.

Entre otras modificaciones esenciales que introdujo la Ley de 1996 está el aumento del poder de los estados federados en cuanto a políticas y regulación de las telecomunicaciones, pero sobre todo la inclusión y el fortalecimiento del servicio universal. De este modo, la ley “asegura la provisión universal de servicios e infraestructuras a toda la población y en todo el territorio” [Gil, 2002: 9].

Ese aumento de poder de los estados federados que le concede la Telecommunications Act no es desequilibrado, ya que entra en armonía con el poder federal.

Según la FCC la ley de 1996 es la mayor revisión legislativa en el ámbito de las telecomunicaciones en los últimos 62 años. El objeto de esta ley es permitir que cualquiera pueda ingresar en algún negocio de telecomunicaciones.

Si intentamos hacer un balance de los logros y fracasos de esta ley de telecomunicaciones nos encontramos con una situación en que ambos se encuentran presentes casi en igual medida. Desde esta perspectiva:

[...] la consecuencia más visible fruto de la Telecommunications Act of 1996 ha sido la nueva vuelta de tuerca en el proceso de concentración. Uno de los objetivos de la ley era la consolidación de las industrias de telecomunicaciones y es algo que se ha producido. El problema es que esta consolidación tenía como meta lograr una mayor competitividad, y, en definitiva, mejorar la oferta a los consumidores, algo que no se está consiguiendo [Segovia, 2001a: 103].

Articulado de la ley

En este apartado analizaremos aquellos artículos más destacables de la ley de telecomunicaciones que tengan relación con nuestro asunto de interés: el servicio universal.

En las primeras líneas de la ley se establece que se emite “para promover la competencia y reducir la regulación para asegurar bajos precios y alta calidad en los servicios para los consumidores estadounidenses en telecomunicaciones e impulsar el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías en telecomunicaciones”.

Ya en este primer punto podemos encontrar dos elementos de servicio universal, precio y calidad, aunque no se menciona por el momento el acceso a todos sin distinción de ubicación geográfica.

En el contenido de esta ley observamos una particularidad con respecto a todas las leyes de telecomunicaciones que analizamos de los casos empíricos de este capítulo. Se trata de la regulación de los contenidos que circulan por las redes de telecomunicaciones. En general, la regulación de los contenidos suele realizarse mediante de la política y la normativa audiovisuales, pero en este caso también se establecen reglas para el sector telecomunicaciones.

Por otro lado, en su título VII se establecen medidas relacionadas con algunos servicios sociales sumamente interesantes, ya que se estipula la provisión de servicios educativos y médicos y se regula la protección de la intimidad de los usuarios.

En la sección 253, apartado d) es en donde se establece el derecho de preempción de las autoridades federales, en particular la FCC, sobre las autoridades locales, según lo explicamos en la primera parte del caso estadounidense.

En el apartado f) de esa misma sección se hace alusión a los mercados rurales que, como en otras partes de la ley, tienen consideraciones específicas, debido precisamente a las diferencias que guardan con los mercados nacionales y/o urbanos.

No obstante, es la sección 254 la que más nos interesa, ya que se dedica exclusivamente al tema del servicio universal. En el apartado correspondiente veremos cómo se regula esta garantía.

El servicio universal en Estados Unidos

Las características y la regulación del servicio universal

Los orígenes y la justificación del servicio universal en Estados Unidos se relacionan mucho más con un objetivo político que con el propio contenido social, que debía ser inspiración de esta garantía. En los primeros años de aparición del teléfono se inició la concepción del servicio universal, en donde se impulsaba la idea de que todos los ciudadanos contaran con ese medio. Sin embargo, no se trataba de una

idea con fines sociales o de cobertura sino que estaba relacionada con el derecho a la información, pero con los fines del poder:

La explicación de la existencia de estos subsidios cruzados [en telecomunicaciones] y la idea del servicio telefónico universal en Estados Unidos responde al mecanismo de elección de representantes políticos federales, que son responsables localmente de ser reelegidos. También responde a los intereses integradores del gobierno federal ante un hecho histórico clave. La construcción eficaz de una idea única de nación [...]. El correo, el telégrafo y el teléfono son los instrumentos usados por el gobierno federal³⁸¹ para promover la idea de nación en un país muy diverso y con gran número de minorías [Gil, 2002: 9].

A partir de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 (en la mencionada sección 254), la regulación del servicio universal cambió, pues antes de ella era la normativa federal y la de Estados en el plano local las que definían los criterios del servicio. En este país el servicio universal es conocido también como *Universal Service Obligation* (USO).

La definición que aporta la ley puede explicarse de este modo:

La Ley de 1996 contempla que la definición del servicio universal en general consiste en un “nivel evolutivo de servicios de telecomunicaciones, que la FCC debe establecer periódicamente “tomando en cuenta los avances en materia de tecnologías y servicios de telecomunicaciones y de información”. La definición del servicio universal debe considerar asimismo el alcance de los servicios con relación a: i) su grado de importancia para la educación y la salud y seguridad públicas; ii) su grado masivo de adopción por los clientes residenciales; iii) su despliegue por parte de los carriers de las empresas de telecomunicaciones en las redes públicas, y iv) su consistencia con el interés público [CITEL, 2000: 141].

En concordancia con estos preceptos, los ciudadanos estadounidenses tendrán derecho de acceso a: servicios telefónicos de voz de la red pública para recibir y hacer llamadas, servicios de emergencia, incluido el número 911, servicios de operadora, servicio de larga dis-

³⁸¹La explicación que nos ofrece Gil sobre este hecho es que la radio y la prensa no pudieron conseguir convertirse en dichos vehículos (como sucedía en Europa en la misma época) por “la primacía legalmente protegida del periodismo local sobre el nacional en Estados Unidos”.

tancia, servicio de directorio, servicio de programas Lifeline y Link up destinados a las personas de bajos ingresos.

La Telecommunications Act “determina los principios para guiar la provisión del servicio universal en un contexto de mercados competitivos”, que son el precio razonable y asequible, teniendo en cuenta la zonas insulares y rurales [*ibidem*: 135].

Esta ley reconoce a las autoridades locales la capacidad incluso de estipular normativas que garanticen la provisión del servicio universal o de servicios universales;³⁸² así como la protección del bienestar público y la salvaguardia de la calidad de los servicios de telecomunicaciones en su área de jurisdicción. Con todo esto, queda bajo control de los estados la regulación social.³⁸³

Con la ley de 1996 se modifican los criterios de servicio universal ya que se deben tomar en consideración nuevos factores. Uno es la forma de hacer funcionar los subsidios con las condiciones que aparecen en los distintos periodos, pero sobre todo las condiciones derivadas de la liberalización. Los subsidios “deben ser explícitos” y las contribuciones al servicio universal deberán proceder de los diferentes *carriers* de telecomunicaciones [*ibidem*: 135].

La salida que se plantearon los legisladores estadounidenses ante esta disyuntiva subsidios-liberalización fue un esquema que a la larga fue copiado por muchos países. Se trata de la creación de un fondo de servicio universal “con las contribuciones de todos los proveedores de servicios locales” [Gil, 2002: 19].

Sin embargo, para armonizar esa situación y hacer efectiva la prestación del servicio universal frente a la liberalización en Estados Unidos, se creó un mecanismo más: la obligación de los operadores de prestar servicios en zonas desfavorecidas a cambio de permitirles cargar las tarifas de interconexión a otras empresas.

³⁸²En éstos se incluirían los accesos a los servicios avanzados, como internet, de bibliotecas, escuelas y centros de salud.

³⁸³Este desenlace proviene de la situación que se explica a continuación: “En 1996 el Congreso federal enmienda la Ley de 1934. En ese momento surgen desavenencias entre los estados federados y el federal sobre la forma en que las telecomunicaciones han de ser reguladas, y también sobre qué dimensiones han de ser susceptibles de regulación –monopolio, competencia y regulación social. Los estados federados se convierten entonces en abanderados de la regulación social, marcando como prioridad la extensión de servicios avanzados de comunicación dentro de su territorio en servicios de salud, colegios y bibliotecas públicas” [Gil, 2002: 39].

Es la sección 254 de la Telecommunications Act de 1996 la que regula lo relativo al servicio universal. Pero en la sección precedente, la 253, apartado f), se marcan los objetivos de cobertura para los mercados rurales, cuyas condiciones están estrechamente ligadas al servicio universal.

En cuanto a la sección 254 se puede señalar que la primera parte está relacionada con la creación de un grupo de acción que definirá los contenidos, las condiciones y los principios del servicio universal, con el apoyo de la FCC. Este grupo debía crearse como máximo un mes después de la puesta en marcha de la ley y su nombre fue Joint Board.

Los principios en los que deberá fundamentarse el servicio universal, de acuerdo con el apartado b) son: calidad y precio,³⁸⁴ acceso a servicios avanzados,³⁸⁵ acceso en zonas rurales y zonas de alto costo,³⁸⁶ contribuciones equitativas y no discriminatorias,³⁸⁷ específicos y predecibles mecanismos de soporte³⁸⁸ y acceso a servicios avanzados de telecomunicaciones para escuelas, centros de salud y bibliotecas.³⁸⁹

La definición del servicio universal de la Telecommunications Act establece los elementos que debe integrar en general, sus modificaciones y los servicios especiales (los de escuelas, centros de sanidad y bibliotecas, también definidos con precisión en el apartado h) de la misma sección 254). En general, el servicio universal conceptualiza un “desarrollado nivel de los servicios de telecomunicaciones” que la FCC establecerá periódicamente, tomando en cuenta los avances en las

³⁸⁴“Los servicios de calidad estarán disponibles a un precio justo, razonable y accesible” [Sección 254, apartado b) 1].

³⁸⁵“El acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones e información será provisto en todas las regiones de la nación” [Sección 254, apartado b) 2].

³⁸⁶“Los consumidores en todas las regiones de la nación, incluyendo los de bajos recursos y aquellos que se encuentren en zonas rurales, insulares y de alto costo, tendrán acceso a los servicios de telecomunicaciones e información, incluyendo los servicios de intercambio y telecomunicaciones avanzadas y servicios de información, que serán razonablemente comparables a aquellos servicios provistos en zonas urbanas y que estarán disponibles con tarifas razonablemente comparables con las tarifas cobradas por servicios similares en zonas urbanas” [sección 254, apartado b) 3].

³⁸⁷Aplicables a los operadores de servicios de telecomunicaciones, quienes deberán realizar una contribución equitativa y no discriminatoria para la preservación y mejora del servicio universal [sección 254, apartado b) 4].

³⁸⁸Los mecanismos serán aplicados por parte del Estado [sección 254, apartado b) 5].

³⁸⁹Las escuelas incluidas serán la elemental y secundaria, así como los centros de salud y bibliotecas [sección 254, apartado b) 6].

tecnologías de la información y las telecomunicaciones. El Joint Board y la FCC recomendarán y establecerán, respectivamente, los elementos que debe contener el servicio.

La sección siguiente, la 255, desarrolla los principios relativos al acceso de personas con discapacidad, mientras que la sección 260, apartado e), menciona elementos de la designación de los proveedores del servicio universal. Finalmente, la sección 714 propone la creación de un fondo para el desarrollo de las telecomunicaciones (Telecommunications Development Fund), entre cuyos objetivos se encontrará el estímulo y la protección del servicio universal.

Además de la ley de telecomunicaciones, la FCC ha emitido una Orden sobre servicio universal, de 8 de mayo de 1997, con la cual se pretende establecer un plan “que cumpliera con todos los requerimientos legales y estableciera el sistema de soporte” para la debida aplicación del servicio universal en un entorno altamente competitivo.

Servicio universal y acceso a internet

El acceso a internet en Estados Unidos, que se está convirtiendo en uno más de los elementos del servicio universal en muchos lugares de Europa y quizá la tendencia se amplíe a otras latitudes, tiene muy buenos niveles de cobertura. Además se considera que hay “actitudes más democráticas sobre el acceso a internet en Estados Unidos” [Gil, 2002: 195] que en otros países.

En Estados Unidos el servicio de internet ha estado subsidiado por el gobierno durante más de tres décadas, con una suma de alrededor de 12 millones de dólares por año. Por eso ahora se discute en ese país la posibilidad de privatizar la red de redes en su totalidad.

La polémica sobre esta perspectiva es amplia en Estados Unidos, ya que, por ejemplo, “las comunidades académicas sienten suya a internet (y, de hecho, así es aún en buena medida) como uno de sus derechos ya conquistados y cotidianamente ejercidos” [Trejo Delarbre, 1996: iv].

De lo anterior podemos destacar dos cosas: por un lado, el hecho de que el financiamiento a internet ha permitido su crecimiento exponencial y notable en escala mundial y, por el otro, que los ciudadanos (aunque en principio sean los del área académica, pero también el

resto) consideren a la red como un derecho conquistado. Por ambas razones, el acceso a internet toma tintes de servicio universal.

La doctrina sobre el servicio universal

Una vez que fue aprobada la ley de 1996, el servicio universal inició su desarrollo de manera regulada, con los principios por supuesto que la normativa establecía. Sin embargo, una década después el debate sobre muchos puntos relativos a la provisión del servicio sigue vigente.

La primera preocupación gira alrededor del nuevo entorno competitivo de los estados, con el cual el servicio universal debe tener coherencia. Según Jayakar y Sawhney [2004: 342] el servicio universal ha pasado por tres etapas: la de integración de la red, la del monopolio regulado y la de un sistema competitivo.

La primera etapa se corresponde con la introducción y la evolución del servicio telefónico en Estados Unidos. La segunda, a la vida de AT&T como monopolio. Y la tercera, a la de la liberalización y la apertura a la competencia, que se regula con la ley de 1996 en materia de telecomunicaciones. Es en esta etapa que la provisión del servicio universal ha experimentado grandes cambios, por la evolución en el tema de los subsidios cruzados.

Esta nueva situación ha generado un amplio debate y una serie de propuestas para la protección de esta garantía. Pero la polémica se ha extendido incluso al concepto mismo del servicio universal. Los autores recién citados ofrecen un excelente esquema del contenido de ambas discusiones, que versan sobre los ejes, el de la intervención y el denominado *loci* (véase la figura de la página siguiente).

En consecuencia, el modelo clásico de servicio universal será el "paradigma atrincherado para un periodo considerable de la historia de las telecomunicaciones" [*ibidem*: 351] en Estados Unidos. El modelo será y está siendo determinado por las innovaciones tecnológicas y de negocios.

Por otra parte, en relación con el mandato de la Telecommunications Act de desarrollar una cobertura de servicio universal a bibliotecas, escuelas y centros de salud, en 2001 fue creado el programa E-rate (que condensa la expresión *education rate*) cuyo objetivo es precisa-

Estructura de las telecomunicaciones mexicanas

Por otra parte, muy cerca de Estados Unidos, pero con una realidad propia, se encuentra el caso de las políticas de telecomunicaciones en México, el tercer país de Norteamérica. Trataremos de perfilar la situación de las telecomunicaciones mexicanas, abordando no sólo los aspectos técnicos y relacionados con las redes, sino también el marco jurídico correspondiente.

Sin duda, hablar de un mercado como el de las telecomunicaciones resulta un tanto complejo, ya que, como sabemos, se trata de un ámbito en el que los factores que intervienen cambian continuamente y están en constante definición y actualización. Esto se debe tanto a las condiciones de la competencia en el plano internacional (que es en donde se ubican hoy en día todos los mercados de telecomunicaciones del mundo), como a las innovaciones tecnológicas relacionadas y que, en definitiva, son también una consecuencia de lo que marca el propio entorno competitivo.

Además, si bien es cierto que México es un país que sigue claramente la tendencia mundial hacia la globalización y que, por otro lado, no es una nación altamente desarrollada, a lo largo de este apartado se verá cómo en este país el sector tiene sus propias características, mismas que en algunos casos guardan sus diferencias con lo que ha sucedido en otras naciones, aun cuando es obvio que hay ciertos procesos que pueden equipararse.

La firma del TLCAN ha supuesto para México un “vector para el despegue de la infraestructura” en TIC [Gómez Mont, 2000a: 1]. De tal forma, el sector ha crecido cinco veces más que el resto de la economía mexicana, sólo en la última década [Gómez Mont, 2000b: 2], lo cual no supone que el país se encuentre en un lugar alto en el entorno mundial.

A partir de la firma de dicho Tratado el escenario en México revelaba grandes cambios con respecto al pasado. Los cuatro contextos a considerar en ese momento y en adelante son: la llegada de las empresas internacionales al sector, la creación de las bases para la competencia en este campo y para las empresas estadounidenses fusionadas con las

mexicanas y la posibilidad de formar alianzas con empresas internacionales de telecomunicaciones [Gómez Mont, 2000a: 6 y 2004].

Con base en lo anterior, tocaremos en general tres puntos para la mayoría de los servicios que componen el mercado mexicano de las telecomunicaciones: sus políticas, su legislación y reglamentación –que incluye los procesos de liberalización y privatización en cada caso– y el acceso, es decir, su grado de penetración entre los consumidores o usuarios y/o nivel de uso. De los tres aspectos, pero sobre todo enlazado con el tercero, surgirá el análisis del servicio universal.

Primero que nada habrá que hacer alusión a los cuatro elementos que integran las telecomunicaciones mexicanas, según la definición de su principal normativa.

SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

<i>Telefonía</i>	Celular
	Local
	Provisión de enlaces
	Local inalámbrica
	Pública
<i>Televisión</i>	Larga distancia
	TV abierta
	TV por cable
	TV por microondas
	TV por satélite
<i>Otros</i>	Trunking
	Paging
	Servicios de valor agregado
	Audiotexto
	Procesamiento remoto de datos
	Intercambio electrónico de datos
	Correo electrónico
	Correo de voz
	Consulta remota a bases de datos
	Otros

Fuente: Elaboración propia.

La Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) fundamentalmente, y todo el marco jurídico restante, intentan regular el uso, explotación y aprovechamiento de:

- a) El espectro radioeléctrico (en donde a su vez deben distinguirse el espectro de uso libre, el espectro para usos determinados, el espectro para uso oficial, el espectro para usos experimentales y el espectro reservado);
- b) las redes de telecomunicaciones;
- c) la comunicación vía satélite;
- d) los servicios de telecomunicaciones que se deriven del desarrollo de los anteriores.

El espacio radioeléctrico sólo se utiliza en un fragmento que va de los 3 khz a los 3,000 Ghz. De hecho, en el artículo tercero de la LFT se le define como “el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencia se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz”.

En la LFT las redes de telecomunicaciones se definen como un “sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de distribución” [artículo 3].

El sistema de comunicación vía satélite es fundamental para las telecomunicaciones mexicanas, por el gran potencial que puede ofrecer al ser un país de territorio tan extenso. Sin embargo, en los últimos años la empresa que lo gestiona, privatizada como veremos, ha caído en quiebra [Cardoso y Zúñiga, 2005]. La ley lo menciona como uno de los cuatro pilares de las telecomunicaciones y lo define como “el que permite el envío de señales de microondas a través de una estación transmisora a un satélite que las recibe, amplifica y envía de regreso a la Tierra, para ser captados por estación receptora” [artículo 3].

La importancia de los satélites en México se puede explicar tomando en cuenta las ventajas que supone su utilización “ya que se puede transmitir a larga distancia sin importar la orografía, hidrografía o clima imperante” tanto en el lugar de transmisión como en el de recepción [Merino, 2000: 158].

El término telecomunicaciones es conceptualizado en la LFT así: “toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros

sistemas electromagnéticos” [artículo 3]. La definición es la que se ha establecido en el Reglamento de Telecomunicaciones de la Unión Internacional (UIT).

En cuanto al mercado, que tiene un alto desarrollo en los últimos tiempos con motivo de las TIC y las inversiones que se hacen en él, se integra según el cuadro anterior.

Cabe señalar que dentro del sector servicios el del ámbito de las telecomunicaciones sobresale por su papel en la economía y por las cifras de negocios que alcanza. Esto, por supuesto, no es una novedad ya que ha sido la constante en todos los países.

La doctrina señala que México tiene el mayor poder de comercio en América Latina [Ortiz Mena y Rodríguez, 2005: 430]. Por ejemplo, la siguiente gráfica expresa los niveles de exportación hasta el año 2002 y pueden apreciarse los niveles de México sobre otras fuertes economías latinoamericanas.



Nota: Economías seleccionadas de América Latina: exportaciones totales 1990-2002, basado en indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial, 2004.

Fuente: Ortiz Mena y Rodríguez, 2005.

Estos niveles de comercio están relacionados con las reglas del TLCAN que mencionamos en su momento y afectan también a las telecomunicaciones, no sólo en cuestión de equipos, sino también de servicios.

Ahora bien, en cuanto al marco normativo de las telecomunicaciones en México, es importante destacar que el proceso para tales fines tiene un punto de inflexión digno de mencionar. La doctrina habla de un antes y un después de la privatización de Teléfonos de México (Telmex) en 1990,³⁹⁰ por considerar que a partir de ahí se refleja una transición de la normatividad en la materia [Gómez Mont, 2000a: 5 y 2004].

De igual manera debe considerarse el conjunto de elementos que se involucran en la creación de legislación relativa a telecomunicaciones, ya que las mismas “presentan una combinación muy particular de problemas técnicos, económicos, sociales, políticos y jurídicos” [Merino, 2000: 159].

Sin entrar aún en especificaciones por cada uno de los servicios, tenemos en primer lugar al artículo 27 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917).³⁹¹ En dicho literal se establecía que eran del dominio de la nación diversos recursos, entre los que se incluían las redes de telecomunicaciones. Sin embargo, esa afirmación ha sido derogada para dar paso a la liberalización de las telecomunicaciones y en su momento a la privatización de Satmex (Satélites Mexicanos).

Después se encuentra el reformado artículo 28 constitucional³⁹² que hace alusión a la comunicación por satélite –considerándola como una actividad prioritaria para el Estado³⁹³ y con fundamento a su vez en el artículo 25– y que se constituye como el amparo de la LFT:

³⁹⁰En México la liberalización del sector de la telefonía y que dio paso a la liberalización de todo el sector de las telecomunicaciones tiene su punto clave en la privatización de la compañía estatal de telefonía, Teléfonos de México, mejor conocida como Telmex. En el informe de la Comisión Permanente de Regulación de AHCIET de 1999, titulado *La regulación de las telecomunicaciones en Iberoamérica. Panorama actual*, se establece que la reestructuración de las telecomunicaciones en México puede dividirse en dos periodos. El primero va precisamente desde la privatización de Telmex hasta 1995 en que se crea la LFT y el segundo de esta fecha a la actualidad.

³⁹¹El artículo 27 se encuentra en el título I, capítulo I, de las Garantías Individuales. Este apartado se corresponde con lo que en España son los derechos fundamentales.

³⁹²En el mismo título y capítulo que el anterior.

³⁹³En referencia a los satélites, este artículo originalmente consideraba a la comunicación vía satélite como una actividad estratégica del Estado, por lo cual no podía estar sino bajo su absoluto

[...] La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo a las leyes en la materia.

Pero también este artículo tiene un fundamento importante en relación con las políticas de telecomunicaciones y es al que se refiere a que “en Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas...”, etcétera. Este precepto se ve ampliado y desarrollado reglamentariamente en la legislación relativa a la competencia y la de antimonopolio.

En 1990 fue aprobado el Reglamento de Telecomunicaciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación³⁹⁴ (*Diario Oficial de la Federación*, de 19-02-40, y en adelante LVGC) que se encarga de establecer todos los preceptos para las redes en general y que era más que necesario ante la inminente llegada de los nuevos servicios, para los cuales no existía marco normativo vigente. Sólo queda fuera de su jurisdicción lo referente a los llamados medios electrónicos de comunicación de masas que se rigen por la Ley Federal de Radio y Televisión (DOF de 19 de enero de 1960, en adelante, LFRT)³⁹⁵ y a su Reglamento.³⁹⁶

dominio. La reforma de este artículo da lugar a la LFT de 1995 y a la posterior privatización del sistema satelital mexicano. El artículo se refiere expresamente a que las actividades de comunicación vía satélite que ejerza el Estado de manera exclusiva no ser considerarán monopolios. El Estado se había adjudicado como función exclusiva el uso y administración de la comunicación vía satélite en 1982 y con la reforma de 1995 la actividad, que se trataba como estratégica, se convierte en sólo prioritaria.

³⁹⁴Esta ley es una de las más antiguas y que sigue funcionando en México, pues se aprobó el 19 de febrero de 1940. Al principio regulaba únicamente todo lo relacionado con las vías de comunicación existentes en esa época, como las ferroviarias, carreteras, telégrafos, etcétera.

³⁹⁵En esta ley no abundaremos, puesto que se trata de un ordenamiento en el que se habla de los medios tradicionales. Si bien muchos de éstos son la plataforma física y de contenidos de algunos de los servicios de telecomunicaciones, cabe anotar que esta ley es otra de las más antiguas en la materia (data de 1960 y su Reglamento de 1973) y aun cuando ha sufrido muy leves modificaciones, ha funcionado de manera obsoleta hasta el 2006, en que finalmente fue modificada. El resultado fue una ley parcial que beneficia fundamentalmente a un grupo empresarial, por lo que ha sido llamada la Ley Televisa.

³⁹⁶El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de Radio y Televisión, fue emitido el 10 de octubre de 2002 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el mismo día.

Enseguida, se encuentra la ley más amplia en cuanto al sector que nos ocupa, la relativamente más nueva y la que por ahora es el punto fundamental e imprescindible de referencia para el uso y explotación de cualquier ámbito relacionado con las redes. Se trata de la Ley Federal de Telecomunicaciones del 18 de mayo de 1995 (DOF, 7 de junio de 1995), la cual tiene un Reglamento aprobado en 1997.³⁹⁷ Esta Ley marca un hito en la regulación en la materia puesto que abre el sector a la iniciativa privada y marca la pauta para la privatización de diversos servicios e infraestructuras. Antes de esta, no existía ninguna ley de telecomunicaciones en particular.

La LFT fue modificada por primera vez como parte de los trabajos de reforma de las leyes de comunicación —entre las cuales se encontraba junto con la LFRT— el 11 de abril de 2006. Las presiones en el sentido de que esta ley necesitaba algunas mejoras y su adaptación a las nuevas tecnologías que han aparecido en el sector desde 1995, condujo a su modificación. Sin embargo, ésta sólo afectó algunas partes de la ley.

La controversia creada por dicha modificación ha sido sumamente notoria en México. Los principales argumentos han girado en torno a la inconstitucionalidad de la reforma, ya que se considera que el Decreto que Modifica, Adiciona y Deroga la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión (DOF, 11 de abril de 2006) conlleva las siguientes situaciones.

Por un lado, el Decreto supone, de acuerdo con algunos autores [Álvarez, Camarena y Jalife, 2007: 2], que el Estado ve disminuida su rectoría “para planear y administrar el uso eficiente del espectro radioeléctrico”, sobre todo en lo que al interés social se refiere. Una segunda consecuencia es que también se ve debilitada la “capacidad de la autoridad regulatoria para impedir conductas monopólicas”, además de abonar el terreno para que los abusos de posición dominante sean más comunes.

La situación puede ser muy grave ya que, como en otros países, los mercados de telecomunicaciones y de televisión mexicanos se encuentran altamente concentrados. Baste decir que la principal empresa de

³⁹⁷ Este reglamento fue actualizado el 25 de enero de 2001, en donde se amplían diversos conceptos técnicos pero no se toca el tema del servicio universal o cobertura social.

telefonía, Telmex, posee el control de 97 por ciento del mercado local y 77 por ciento del de larga distancia. En telefonía celular la situación es similar, ya que su empresa filial, Telcel, concentra 77 por ciento del mercado de servicios móviles [*ibidem*: 6]. De este modo y tras la acción de inconstitucionalidad presentada por un grupo de legisladores a la Suprema Corte de Justicia, la misma declaró inválidos diversos artículos y apartados que se habían incluido en la reforma, a través de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2006 (de 11 de abril), la SCJN declaró inválidos aquellos artículos referentes a: la objeción al nombramiento a los comisionados de la Cofetel, la elegibilidad de los comisionados que ya ocupaban esos cargos, la posibilidad de prestar más servicios a través de las concesiones ya obtenidas para operar el espectro, y el refrendo de las concesiones. No abundaremos en esa sentencia porque tampoco toca ningún punto referente al servicio universal.

Los tres ámbitos que se propone regular³⁹⁸ la LFT en su primer artículo son: el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la comunicación vía satélite. Señala que la rectoría en telecomunicaciones corresponde al Estado, por medio de lo cual se velará por proteger la soberanía y la seguridad de la nación mexicana. Asimismo, el Estado será el encargado invariablemente del “dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país” (artículo 2).

Es importante destacar, en vista del análisis comparativo previsto en el último capítulo, que la LFT deja a los tribunales federales la resolución de las controversias que se suscitaren en la aplicación de esta ley (artículo 6). En su momento analizaremos la importancia que tiene este punto.

De igual forma, la ley establece las funciones y facultades que tendrán tanto la SCT (esto es, el Ministerio relativo a las comunicaciones en México)³⁹⁹ como la entidad reguladora de las telecomunicaciones, la

³⁹⁸En su uso, aprovechamiento y explotación.

³⁹⁹La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es el organismo mediante el cual el Estado controlará y gestionará las telecomunicaciones. Sus fines se resumen en lograr el objetivo de “promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar la sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social” (artículo 7 de la LFT).

Comisión Federal de Telecomunicaciones (CFT).⁴⁰⁰ También destaca las leyes que ampliarán la regulación no prevista en la LFT.⁴⁰¹

Las redes de telecomunicaciones están reguladas por esta ley, que manifiesta que si son públicas deben ser motivo de concesión (artículo 11). Al mismo tiempo, la LFT reitera la apertura a la competencia entre los prestadores, sin marcar un límite al número de agentes en el mercado, pero sí a la inversión extranjera que en ningún caso podrá ser mayor a 49 por ciento en telefonía fija.⁴⁰² Sin embargo, las concesiones sólo pueden otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Actualmente se valora la posibilidad de incrementar el porcentaje de inversión extranjera en telefonía fija o de eliminar el límite que establece también la Ley de Inversión Extranjera. Al momento de culminar este libro, se encontraba la propuesta en las Cámaras, con la aprobación de algunas comisiones del Senado.

Por otra parte, en esta legislación, el Estado adquiere una nueva dimensión como consecuencia de su papel como rector de las telecomunicaciones, pero ya no de dominio exclusivo, como anteriormente estaba determinado. En este sentido hemos citado antes el artículo segundo relativo a la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones.

Además de regular lo relativo a las distintas concesiones necesarias para operar en el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones o la comunicación vía satélite, la LFT contiene dos artículos relativos a la cobertura social, que es el equivalente mexicano del servicio universal en otros países. En el apartado correspondiente analizaremos su contenido.

Un referente clave y que funcionó como un marco general en el que se desenvuelve la legislación y el sector en sí, es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, que señala la necesidad de la apertura de las telecomunicaciones, y del que se deriva el Plan de Desarrollo

⁴⁰⁰De la Comisión Federal de Telecomunicaciones más adelante veremos sus atribuciones y características.

⁴⁰¹Se trata de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código de Comercio, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal de Radio y Televisión; todas las cuales o alguna de ellas en particular se aplicarán cuando exista alguna disposición no expresa en esta ley ni en sus reglamentos o en los tratados internacionales (artículo 8).

⁴⁰²Con excepción de la telefonía celular, previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y los servicios de valor agregado.

ACCIONES EN MATERIA DE COMUNICACIONES Y REDES DEL GOBIERNO MEXICANO

Inversión pública y privada en infraestructura de comunicaciones, 2000, 2005
(millones de pesos)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Meta	Observaciones ^b	2005	
									Avance porcentaje respecto a la meta anual	Variación porcentaje real con relación a ¹
Total	49,917.3	53,826.3	30,325.4	28,086.2	40,922.8	40,784.7	40,466.0	40,466.0	99.2	-36.2
Pública	475.2	113.2	90.1	203.6	149.4	318.7	295.6	295.6	92.8	-51.1
Privada	49,442.1	53,713.1	30,235.3	27,882.6	40,773.4	40,466.0	40,170.4	40,170.4	99.3	-36.1

¹La variación real para el año 2000 se calculó con base al deflactor 1 2715 del INPC. Para el año 2004, el cálculo se realizó con base al deflactor 1 0399.

²Cifras preliminares.

Fuente: Quinto Informe de Ejecución del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, 2005 (SCT).

del Sector de Comunicaciones y Transportes 1995-2000, publicado el 25 de marzo de 1996. Ambos han sido instrumentados por el gobierno mexicano y aunque estrictamente hablando han perdido su vigencia, en los hechos fueron guía de la mayor parte de los procesos de liberalización y privatización de este mercado y siguen siendo un orientador básico para los mismos efectos.

*Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial
de Comunicaciones y Transportes*

En relación con los planes sectoriales que componen y materializan el PND, el relativo al sector de telecomunicaciones es el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT). El elaborado para el periodo de 2001-2006 incluye entre sus objetivos varios elementos de cobertura social o servicio universal.

El Informe de Ejecución del PSCT correspondiente al año de 2002, en su apartado 2.11, se propone disponer de un sistema de comunicaciones basado en las más innovadoras tecnologías “que integre a las diversas comunidades del país, tanto urbanas como rurales, de cobertura universal y que facilite la prestación de servicios” con los más óptimos términos de “oportunidad, precio y calidad”⁴⁰³ con el objetivo de aprovechar el fenómeno de la globalización y el predominio de la era de la información.

El rubro 2.11.3 está dedicado a las comunicaciones y se explica que la SCT sigue avanzando en la meta de “incrementar la cobertura y penetración de las comunicaciones”, así como ampliar la calidad de los servicios y apoyar la reducción de precios.

El apartado hace alusión a la reforma de la LFT y a la creación del Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones, del que hablaremos en su momento. También se refiere a los logros en materia de telefonía rural, los cuales han sido palpables.

En el último Informe de Ejecución publicado, el de 2005, se explica que las acciones en materia de comunicaciones y redes se centraron en dos de los puntos formulados por la administración actual: la cobertura social y la convergencia de servicios. El esfuerzo se traduce en

⁴⁰³Informe de Ejecución 2002 del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 del Plan Nacional de Desarrollo para el mismo periodo, Gobierno de México.

un importante incremento de la inversión en el sector del modo que se explica en el cuadro siguiente.

Por ende, hubo un crecimiento exponencial de los servicios de telefonía fija y móvil. En el primer caso, se pasó de 12.3 millones de líneas que había en 2000 a 19.5 millones en 2005. En el segundo caso, las cifras van de 14.2 millones de usuarios en 2000 a 47.5 millones en 2005.

En cuanto a la cobertura social, el Informe de 2005 ya habla de los resultados del Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones que mencionamos y que fue creado tres años antes. Se menciona un acuerdo firmado entre la SCT y Telmex “para la construcción de infraestructura para el servicio público de telefonía básica local y de larga distancia”.⁴⁰⁴

Pero sobre todo, y con base en la tecnología satelital que tantos beneficios puede producir en cuanto a cobertura social, se incrementaron los niveles de telefonía rural. Mediante la adquisición de 515 terminales telefónicas satelitales en la banda “Ku”, se conseguirá la ampliación de la telefonía rural⁴⁰⁵ en localidades con poblaciones entre 100 y 500 habitantes, en beneficio de unas 90,000 personas. Los teléfonos ya han sido adquiridos por la SCT y se instalarían durante 2006.

Finalmente, se menciona el desarrollo del Sistema Nacional e-México,⁴⁰⁶ proyecto que incluye tanto un conjunto de portales como una serie de puntos de acceso a internet que permiten mayor conectividad.

Los portales (con 11,958 contenidos) incluyen temas de e-Aprendizaje, e-Salud, e-Economía, e-Gobierno y además de los recientemente incorporados de e-Mujeres, e-Ciencia y Tecnología, e-Indígenas y e-Salud segunda versión.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Quinto Informe de Ejecución 2005 del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, del Plan Nacional de Desarrollo para el mismo periodo, Gobierno de México.

⁴⁰⁵ En 2001, hacíamos una propuesta en este sentido: “[...] la oportunidad de incremento de la *teledensidad* a través de los satélites. Al no requerir de infraestructura como las redes convencionales, la telefonía satelital (aunque hasta el momento logra ser muy costosa) puede convertirse en una alternativa para las comunidades más alejadas y escasa o nulumamente comunicadas. Así se cumpliría el doble objetivo: el aprovechamiento social de la tecnología y la colocación de México en un mejor lugar con respecto a la teledensidad frente a otros países. Esto sin duda tiene una implicación económica y de desarrollo interesante” [Arellano Toledo, 2001: 100].

⁴⁰⁶ El portal e-México fue reconocido como mejor práctica internacional en el *Global e-Government Readiness Report 2005* de la ONU.

⁴⁰⁷ Para este 2006 se prevé la creación de los portales e-SCT, e-Aprendizaje, segunda fase, e-Visitantes y e-Seguridad.

La conectividad, por su parte, tuvo un auge considerable con la instalación de 4,000 estaciones terrenas de la dos y tres redes de conectividad digital satelital en todo el territorio mexicano. Prestarán servicios en centros educativos, unidades médicas, plazas comunitarias y centros comunitarios de aprendizaje. Igualmente en este periodo el número de los Centros Comunitarios Digitales se amplió a 300.

En el Programa de Trabajo de la SCT para el 2006, en cumplimiento del PSCT, se prevé un impulso más amplio del Sistema Nacional e-México. Entre los objetivos que se prevé alcanzar está el de “Lograr el acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación para la mayoría de la población mexicana”.⁴⁰⁸

En el marco del e-México se prevé el desarrollo de la segunda fase del Observatorio Nacional de la Sociedad de la Información en correspondencia con las tareas asumidas en la CMSI.

Actualmente, está vigente el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012 que, en la línea de su antecesor, prevé diversas acciones para hacer efectivas las metas del e-México, aunque, desde nuestro punto de vista, se centra fundamentalmente en el área de transportes e infraestructuras carreteras.

Sobre todo, las acciones y estrategias en los dos ramos mencionados se antojan mejor articuladas. En el caso de las comunicaciones, en particular las telecomunicaciones, el programa se plantea temas prioritarios como la optimización de la infraestructura, la convergencia tecnológica, la competencia, la interconexión y las nuevas concesiones que deberán otorgarse durante el periodo de su vigencia.

Aunque uno de los temas prioritarios es el relativo a la modernización y adecuación de la normativa en el sector, a finales de 2008 aún no se alcanzaba dicho objetivo. Se han emitido algunos acuerdos en los temas de convergencia e interconexión, mismos que han sido motivo de polémica por parte de los interesados.

Finalmente, resta comentar que las estrategias planteadas en el programa, tales como “impulsar el desarrollo y expansión de redes” o

⁴⁰⁸Programa de Trabajo para el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, apartado 4.

“utilizar de manera óptima la infraestructura del país”, son muy generales y no contienen elementos concretos de acción y, sobre todo, no se mencionan detalladamente los recursos con los que se contará para el logro de los fines propuestos.

La autoridad reguladora: Cofetel

La autoridad que tiene a su cargo la aplicación, vigilancia y cumplimiento de la ley es el gobierno mexicano, por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel o CFT) que fue creada después de emitida la LFT y por mandato de ésta y es el órgano regulador de este mercado específicamente.

La CFT es un órgano desconcentrado de la SCT y fue creada mediante Decreto del 8 de agosto de 1996. La definición que hace la LFT,⁴⁰⁹ en su artículo 9-A, de la Comisión es la siguiente:

La Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones.

Está integrada como órgano colegiado con cinco⁴¹⁰ comisionados, incluyendo a su presidente (con voto de calidad) que son designados por el titular del Ejecutivo federal (es decir, el presidente de Gobierno). Los comisionados son propuestos por la SCT, designados por el Ejecutivo y con la reforma de 2006 podían ser objetados por el Senado. Sin embargo, este último punto fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte y ha sido derogado.

La CFT cuenta con un Consejo Consultivo en el que pueden participar representantes de instituciones académicas, cámaras de la indus-

⁴⁰⁹ Antes de la reforma de 2006, la LFT no contenía los preceptos relativos a la CFT. Los mismos se encontraban definidos en el Reglamento Interno de la Comisión.

⁴¹⁰ Antes de la última reforma de 2006, la CFT tenía solamente cuatro comisionados. La ley actual establece que para que el Pleno sesione deben estar presentes cuando menos tres comisionados.

tria y alguna persona de reconocido prestigio en este ámbito, siempre y cuando medie invitación de su presidente.⁴¹¹

Entre las funciones primordiales de la CFT que estipula la LFT en su artículo 9-A están:⁴¹²

- a) Expedir las disposiciones administrativas, elaborar los planes técnicos y expedir las normas oficiales;
- b) realizar estudios e investigaciones relativas a las cuestiones del sector y, de manera muy importante, realizar anteproyectos de ley ejerciendo funciones en la labor reguladora del sector;
- c) comunicar su opinión en el proceso de otorgamiento de concesiones de telecomunicaciones y en la revocación de las mismas,⁴¹³ así como vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en los títulos de concesión;
- d) someter a consideración de la SCT el programa de bandas de frecuencia;
- e) coordinar los procesos de licitación de dos tipos de concesiones: posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas a México;
- f) definir los procedimientos relativos a la homologación de equipos;
- g) administrar el espectro radioeléctrico, así como actualizar el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias (CNAF);
- h) desarrollar y regular el registro de telecomunicaciones previsto por la CFT;
- i) impulsar y supervisar la interconexión de equipos y redes públicas de telecomunicaciones;
- j) registrar las tarifas de telecomunicaciones, de sus servicios, así como establecer obligaciones referentes a las mismas y a la calidad de las prestaciones;⁴¹⁴
- k) receptor el pago por derechos o aprovechamientos que se encuentren establecidos en la ley;
- l) implicarse en los asuntos internacionales en el terreno de su competencia;
- m) proponer al titular de la SCT sanciones en caso pertinente.⁴¹⁵

⁴¹¹ Así lo establece el Reglamento Interno de la Cofetel de 5 de diciembre de 1996.

⁴¹² También están incluidas en el Reglamento de la Cofetel. A su vez, la SCT tiene su propio reglamento interno fechado el 24 de octubre de 1996.

⁴¹³ Antes de la reforma, le correspondía a la CFT licitar concesiones del sector.

⁴¹⁴ En este aspecto la CFT debe "incorporar criterios sociales y estándares internacionales" [artículo 9-A de la LFT].

⁴¹⁵ En el pasado, también correspondían a la CFT algunas funciones, que ciertamente eran más generales y con otro tipo de responsabilidad, tales como: a) promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, b) publicar los estándares oficiales, c) gestionar posiciones orbitales para los satélites y coordinar su uso con los organismos internacionales, d) impulsar la ID en telecomunicaciones.

En cuanto al cuarto punto, el relativo a la licitación de concesiones, se debe mencionar que el uso y explotación del espacio radioeléctrico y de las redes se hace mediante concesiones que el Ejecutivo federal (como antes se dijo, por medio de la SCT) otorga a los particulares. Sin embargo, las concesiones de las posiciones orbitales son del ámbito de la CFT.

La cobertura social

Únicamente dos literales contienen los preceptos relativos a la cobertura social, que, como se dijo, es el nombre con el cual se conoce el servicio universal en México. En la reciente reforma de la LFT estos artículos no fueron adicionados ni modificados, por lo cual permanecen tal como se redactaron en 1995.

Los artículos son el 50 y 51 y pertenecen a la sección II, titulada “De la cobertura social de las redes de telecomunicaciones”. El primero de ellos define lo que sería la salvaguardia de la cobertura social, aunque no la define, lo que hace que se garantice de manera muy genérica:

La Secretaría procurará la adecuada provisión de servicios de telecomunicaciones en todo territorio nacional, con el propósito de que exista acceso a las redes públicas de telecomunicaciones para la atención de servicios públicos y sociales, de las unidades de producción y de la población en general. Tomando en cuenta las propuestas de los gobiernos de las entidades federativas, de los concesionarios de redes públicas de telecomunicación y otras partes interesadas, la Secretaría elaborará los programas de cobertura social y rural correspondientes, los cuales podrán ser ejecutados por cualquier concesionario. La Secretaría asegurará la disponibilidad de bandas de frecuencia en los casos en que un proyecto de cobertura social así lo requiera, a cuyo efecto podrá negociar con los concesionarios la utilización de las bandas de frecuencias que no estén aprovechando, o bien otorgar nuevas bandas de frecuencias.

De esta forma, en un solo artículo se establecen cuestiones muy generales sobre la cobertura social y hasta se establecen los encargados de proveerla, esto es, “cualquier concesionario”. Es novedosa, sin embargo, la alusión a las bandas de frecuencia, que hasta ahora no han sido señaladas en ninguna de las normativas estudiadas.

El artículo 51 tiene por cometido ampliar someramente sólo una cuestión: la del prestador del servicio. La especificación que hace este literal de la LFT es que si en alguna localidad determinada sólo existe un concesionario o permisionario, éste no podrá interrumpir la prestación del servicio “salvo causa de fuerza mayor o que cuente con autorización expresa de la Secretaría”.

Evidentemente, la cobertura social es una garantía que se encuentra regulada muy brevemente en la LFT, ya que no cuenta con el debido desarrollo ni está perfilado de manera clara. Por supuesto no está programado ningún fondo de servicio universal como existe en otros países, ni mucho menos la cobertura relativa a internet.

Pero el financiamiento de asuntos de cobertura social se cubrirá por medio de un Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones que fue creado como fideicomiso en 2002 por la SCT para apoyar el incremento de la cobertura “y diversidad de servicios de telecomunicaciones entre la población de escasos recursos del medio rural y urbano”.⁴¹⁶ El presupuesto provendrá, por supuesto, también de la SCT y tuvo un monto inicial de 750 millones de pesos. El fideicomiso que gestiona el presupuesto estará encabezado por el secretario de Comunicaciones y Transportes. La crítica que haríamos en este punto es que no existen reglas a priori para el financiamiento de este fondo y, por tanto no hay claridad en su gestión.

En la Modificación del Título de Concesión de Telmex también se hace referencia explícita al concepto de servicio universal, se le marca como un objetivo y se establecen obligaciones claras para la empresa. Sin embargo, esas obligaciones han quedado limitadas considerando la fecha en que se modificó el título referido, es decir, 1990.

Las condiciones actuales del país y la importancia que el concepto, el contenido y la garantía del servicio universal han tomado en el mundo, debe ser un referente para que en México se incluyan preceptos claros y más completos del mismo. Se requiere que se reforme la LFT para agregar un amplio y detallado apartado al respecto, como ya hemos visto que sucede en otros países. Además, sería adecuado que apareciera un reglamento al respecto, así como la constitución de un

⁴¹⁶Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 del Plan Nacional de Desarrollo para el mismo periodo, Gobierno de México (apartado 2.11.3).

fondo más acorde con la realidad nacional, pero tomando como referente la experiencia internacional.

Por otro lado, hay autores que consideran algunas de las obligaciones impuestas a los operadores de redes de telecomunicaciones como complemento o incluso desarrollo de la garantía de cobertura social, aun cuando dichas obligaciones no aparezcan expresamente en el capítulo de cobertura social o no la mencionen explícitamente. El argumento es el siguiente:

Como elementos que auxilian a la consecución de motivos de cobertura social, se encuentran las disposiciones administrativas y técnicas que se traducen en la segmentación territorial (región o área geográfica) de los servicios de telecomunicaciones, el aseguramiento de la disponibilidad de bandas de frecuencia para un proyecto de cobertura social (art. 50 in fine-LFT) o la disponibilidad de capacidad satelital suficiente para prestar servicios de carácter social (art. 55-LFT). La justificación de la aplicación de estas disposiciones administrativas, económicas y técnicas tiene como base los programas de cobertura social y rural correspondientes, que pueden ser ejecutados por cualquier concesionario (art. 50, 2do. Párrafo-LFT) [Camarena Juárez, 2004: 3].

Asimismo, este autor sostiene que cuando se habla de servicios básicos de telecomunicaciones [artículo 2, Reglamento de Telecomunicaciones, RT] o cobertura universal (Exposición de Motivos de la LFT),⁴¹⁷ se está hablando igualmente de cobertura social “en virtud de que su contenido varía en razón de promover el desarrollo de ciertas zonas, grupos de usuarios o de servicios” [*ibidem*: 1].

Ahora bien, la doctrina ha desarrollado una serie de propuestas para que las tecnologías lleguen verdaderamente a los grupos marginados del país. En particular, el servicio de internet que tiene, por su propia condición, una cierta facilidad de expansión, puede servir a este principio.

Por ejemplo, hay una gran cantidad de grupos indígenas que deben ser objeto de políticas específicas de comunicación, ya que de otro modo “hasta que tal tecnología no alcance a los grupos marginados”⁴¹⁸

⁴¹⁷Aunque no hay que olvidar que la Exposición de Motivos no tiene, luego, un reflejo en el articulado de la ley.

⁴¹⁸La autora se refiere fundamentalmente a “una mayoría indígena” [Gómez Mont, 2003: 1].

de México, podremos hablar de la existencia de una política pública en la materia" [Gómez Mont, 2003: 1].

La autora menciona en este sentido un programa de desarrollo que coadyuva en el logro de este objetivo. Se trata del proyecto de la Dirección General de Bibliotecas Públicas,⁴¹⁹ que incluye a más de 6,000 de estas bibliotecas en todo el país, con lo cual van desde zonas urbanas y locales hasta microrregiones, lo cual supone "una base ideal para crear conocimiento comunitario" [*ibidem*: 3].

El impulso a la utilización de la red por parte de las comunidades se favorece enormemente con estas iniciativas, de tal forma que "el uso de internet en comunidades indígenas está mucho más extendido de lo que se cree" [*loc. cit.*], ya que además los sitios a los que acceden y crean se encuentran en sus lenguas e integran sus contenidos.

La privatización de Telmex, apertura a la competencia e interconexión

Según hemos dicho, la privatización de la mayor empresa telefónica en México supuso un punto de inflexión en el sector de las telecomunicaciones y en su regulación. A partir de ese momento, como ha sucedido en otras latitudes pero de manera más intensa, las reglas del juego en el sector cambiaron drásticamente y eso supuso no solamente la integración a futuro de México entre los muchos países que llevaron a cabo la liberalización, sino también que la empresa tomara un nuevo impulso. Hablemos muy brevemente del proceso de privatización.

Hace 16 años el gobierno mexicano decide reducir su participación accionaria en Telmex (modificando su título de concesión el 10 de diciembre de 1990) e incrementar la participación de la inversión privada, con el argumento de que era necesaria de una expansión y modernización apresurada que reclamaba más posibilidades de financiamiento sin desviar recursos del Estado asignables a otros proyectos de infraestructura y desarrollo social.

En 1982 se había modificado la Carta Magna mexicana con el fin de proveer de un nuevo esquema de acción a la actividad económica en gene-

⁴¹⁹El proyecto ha funcionado con un financiamiento procedente de la donación de Bill y Melinda Gates, que fue de 30 millones de dólares para capacitación, equipamiento y soporte. "Lo importante del proyecto se sintetiza en varios hechos: sistemas de información avanzados que parten de un proyecto de bibliotecas a fin de convertirlas con el tiempo en centros de conocimiento para la comunidad" [*ibidem*: 3].

ral, y de esto se derivan posteriores acontecimientos no sólo en el ámbito de las telecomunicaciones. Otro elemento jurídico tomado en consideración fue la Ley de Vías Generales de Comunicación y su Reglamento.

Además de que se le otorgó una concesión para explotar y operar una red de telefonía pública (para los servicios de voz, datos, textos e imágenes) hasta el año 2026, con la posibilidad de prestar servicios de telefonía celular, de valor agregado y de comercializar, instalar y dar mantenimiento a equipo terminal, se le concedió a la empresa en ese momento la exclusividad para operar el servicio público de telefonía de larga distancia nacional e internacional.

Entre las obligaciones de Telmex se encontraba la de llevar a efecto un programa de expansión y modernización de la red pública de telecomunicaciones, la expansión del número de líneas de telefonía básica por cuatro años y antes de esa fecha establecer ese servicio con conmutación automática en todas las poblaciones mexicanas con más de 5,000 habitantes.

Según se ha dicho, Telmex tenía la exclusividad por seis años para el servicio de larga distancia. Al concluir este plazo, es decir, a partir del 1 de enero de 1997 este servicio fue abierto a la competencia por medio de las Reglas del Servicio de Larga Distancia⁴²⁰ publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de junio de 1996. Un año más tarde (octubre 22), se aprobaron las Reglas del Servicio Local, un servicio que *de facto* se desarrolló en un marco no competitivo.

A partir de este momento se desencadenó la competencia en estos y todos los demás servicios de telefonía citados, algunos de los cuales, como la telefonía celular o móvil, han tenido fuerte repercusión. Es así que empresas con capitales nacionales y transnacionales han invertido grandes fortunas en el sector telefónico. Pueden mencionarse por lo menos Avantel, Alestra, Bestel, Iusacell, Iusatel, Marcatel, Miditel, Protel, Telcel, Telmex y Movistar, entre otras.

Un asunto de especial importancia en este rubro es el de la interconexión. Ésta tiene su fundamento en la Modificación del Título de Concesión de Telmex (se hacía obligatorio para esta empresa el diseño

⁴²⁰A su vez, las Reglas del Servicio de Larga Distancia Internacional se publicaron en el *DOF* el 11 de diciembre de 1996.

de una red abierta y de interconexión, aun cuando cobrara los servicios a otros concesionarios o permisionarios mediante una tarifa o cargo de acceso a la red),⁴²¹ en el Plan de Interconexión de 1994 (que allanó el camino para la apertura de los servicios de larga distancia) y en la propia LFT.⁴²²

Pero además está el Plan de Interconexión con Redes Públicas de Larga Distancia dictado por la SCT el 1 de julio de 1994 y que establece el número de competidores, los puntos y cargos de interconexión, la facturación, la liquidación, los planes técnicos fundamentales y la contabilidad separada.

En este ámbito de la interconexión y la telefonía hace falta mencionar que la LFT introduce el concepto de “poder sustancial en el mercado relevante” que, en consonancia con la Ley Federal de Competencia Económica, la SCT puede atribuir a un concesionario de redes públicas.

Recientemente, en agosto de 2008, la CFT elaboró y expuso para consulta pública un Acuerdo Marco de Interconexión. Sin embargo, el contenido del mismo ha sido duramente criticado por los distintos operadores de telecomunicaciones, lo cual acentúa la situación compleja que se vive en México en este tema.

El operador dominante, monopolio natural (ya hemos visto las características de éstos en el capítulo 1), continúa ejerciendo prácticas monopólicas y abusando de su posición, precisamente de dominio. En el primer capítulo explicamos la manera en que Teléfonos de México se ampara y retrasa las decisiones del órgano regulador, entre otras cosas, razón por la cual no se cumplen las resoluciones sobre competencia e interconexión que emite la propia CFT.

⁴²¹Las tarifas de interconexión fueron tema de debate por meses en México a partir de la entrada en operación de los nuevos competidores, quienes se manifestaron a disgusto por los precios que Telmex pretendía cobrarles. La Cofetel tuvo que interceder, como siempre y constantemente lo ha tenido que hacer en este sector, y solucionó el conflicto determinando tarifas que considerasen los intereses de ambas partes. Más tarde, la SCT adoptó una resolución que establece la Regulación Tarifaria (26 de abril de 1996) para los periodos de 1997 a 1998 y de 1999 a 2001. Actualmente la regulación tarifaria será competencia de la CFT, como hemos visto en la enumeración de sus facultades. Para la interconexión de servicio local y de larga distancia internacional, las partes negociarán libremente.

⁴²²Que determina en sus artículos del 41 al 43 que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura en red e interconectar sus redes.

Debido a la importancia que tiene la tecnología satelital en México, en virtud de la amplitud de su territorio, hablaremos en este apartado de la manera en que está regulado el servicio, ya que lo relativo a los satélites es una parte muy peculiar de las políticas de telecomunicaciones mexicanas y está estrechamente relacionado con el servicio universal. Las razones se exponen a continuación.

En 1982, la comunicación vía satélite fue considerada una "función exclusiva del Estado" y con carácter de estratégica. En 1995 fue reformado nuevamente el artículo 28 (referente a este tema) pero para darle ahora sólo la condición de área prioritaria. Este fue el primer paso para la privatización de Satélites de México (Satmex).

Satmex es la empresa central de satélites geostacionarios en México⁴²³ y cuando sus acciones se pusieron en venta las adquirieron un grupo nacional (Telefónica Autrey, 24 por ciento) y otro internacional (Loral Space & Communications, 49 por ciento), por 668 millones de dólares. Ambas empresas forman, para la prestación de otros servicios, la empresa Globalstar. El gobierno mexicano se reservó también 25 por ciento de participación.

Sobre el asunto de los compromisos, el marco regulatorio que da cuerpo al reglamento de operación y título de concesión de los satélites mexicanos está constituido por 17 puntos vertebrales, entre los que se encuentra que las concesiones tendrán un plazo de 20 años y se limita la inversión extranjera.⁴²⁴

Dentro de la legislación aprobada en la materia se deben señalar los siguientes aspectos: la emisión del reglamento de la LVGC ya citado, la emisión de otro reglamento de comunicación vía satélite de 1997 (con la convocatoria para licitar entre 60 y 75 por ciento de las acciones de Satmex), el Reglamento para la Televisión Restringida (que incluye la

⁴²³Aunque la Universidad Nacional tiene un satélite en órbita y otras empresas privadas tienen satélites de órbita baja (Véase "Preparan lanzamiento de satélite en la UNAM" y "La SCT otorgó concesión satelital a Globalstar"). Asimismo, Sky y Arianespace, entre otras empresas, han firmado sendos convenios para lanzar y poner en órbita dos satélites geostacionarios.

⁴²⁴Acuerdo por el que se crea el Comité de reestructuración del Sistema Satelital mexicano del 28 de febrero de 1996 y Acuerdo que reforma al diverso por el que se crea el Comité de Reestructuración del Sistema Satelital Mexicano, del 7 de enero de 1997.

televisión por satélite y otros servicios) y la reforma a la LFT y a la LFRT de 2006 que tiene algunos temas emparentados con el asunto satelital.

Entre los acuerdos internacionales de los que México forma parte en materia de satélites deben mencionarse principalmente la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (que incluye sólo un pequeño apartado al respecto, pero también las líneas generales de la política para las telecomunicaciones a partir del artículo 1310) y la firma del Protocolo y del Tratado de Reciprocidad Satelital con Estados Unidos en 1996 (el 8 de noviembre y el 28 de abril, respectivamente).⁴²⁵

Las telecomunicaciones de México, en donde se contiene lo respectivo a los satélites, están contenidas en 10 tratados multilaterales y cinco bilaterales promulgados por México, entre los que destaca el tratado con Intelsat de 1973 y los firmados con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).⁴²⁶

Con todo esto, podemos apreciar el gran potencial de la tecnología satelital, de manera que queda claro el papel trascendente que la misma puede tener en la prestación y alcances del servicio universal en México.

Como hemos mencionado, debido al gran territorio que tiene la nación mexicana, es imprescindible el uso de los satélites para lograr una mejor y más accesible cobertura tanto del servicio telefónico como de internet.⁴²⁷ La razón es que resulta más asequible la implantación de telefonía satelital fomentada por el Estado y por la necesaria creación de un fondo de servicio universal, en relación con la dificultad de tender infraestructura para redes de telefonía convencional.

Con sistemas como el acceso a internet vía satélite es posible tener la ventaja de esta modalidad de conexión, con la que las empresas que

⁴²⁵Protocolo Concerniente a la Transmisión y Recepción de Señales de Satélites para la Prestación de los Servicios de Difusión Directa al Hogar por Satélite en Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América, publicado hasta 1997 y Decreto de promulgación del tratado entre el Gobierno de Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Estados Unidos de América, relativo a la transmisión y recepción de señales de satélites para la prestación de servicios satélites a usuarios en Estados Unidos Mexicanos y en Estados Unidos de América del 7 de noviembre de 1996.

⁴²⁶En cuanto a México, la UIT asignó las posiciones orbitales 113.5 y 116.5 y decretó el Reglamento de Radiocomunicaciones de 1984 y el Reglamento de Telecomunicaciones de 1993. Precisamente, UIT ha asignado algunas posiciones más, tales como la 113° W, 114.9° W, entre otras.

⁴²⁷Está demostrada la eficacia y calidad del internet vía satélite, que en México fomentaron empresas pioneras como Tachyon.net desde el año 2000. La empresa ha prestado servicios para toda América Latina a través del satélite Satmex 5. Por otro lado, la flota de Satmex sigue creciendo, ya que el 30 de mayo de 2006, paso en órbita el satélite Satmex 6.

se suscriban o el gobierno mexicano, haciendo frente a su responsabilidad de dotar de infraestructuras de este tipo al país, pueden mantener un sistema de comunicación aun en lugares que carezcan de conexiones telefónicas o líneas terrestres de alta velocidad.

Por todas estas razones, el incremento de los servicios satelitales en México presenta un signo positivo, como lo tiene el hecho de que en 2005 se haya otorgado una concesión al grupo Quetzsat “para ocupar y explotar la posición orbital satelital geoestacionaria 77 Oeste”,⁴²⁸ con lo cual se ha convertido en el segundo operador satelital en el país después de Satmex. De este modo, ahora que la primera empresa mexicana de satélites ha pasado por graves problemas financieros, existe una nueva compañía que puede ofrecer servicios y cobertura.

El Acuerdo de Convergencia

El 3 de octubre de 2006, el gobierno mexicano, en un intento de estar acorde a la realidad mundial, emitió un Acuerdo de Convergencia para complementar la legislación de telecomunicaciones y vincular este sector con aquellos relacionados precisamente de manera convergente [Corral, 2005: 1].

El contenido del Acuerdo está relacionado con el uso de las redes de telecomunicaciones y los prestadores de servicios de televisión restringida. En particular intenta regular aspectos del “proceso de competencia y libre concurrencia de la convergencia de las redes públicas de telecomunicaciones en los servicios de voz, datos y video, particularmente de servicios de telefonía fija y televisión restringida”.⁴²⁹

Los fundamentos del Acuerdo son, por un lado, los artículos constitucionales 25, 27 y 28⁴³⁰ y, por el otro, el artículo 7 de la LFT (sobre el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la rectoría del Estado en el sector), el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006.

⁴²⁸Quinto Programa de Ejecución 2005 del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, del Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de México.

⁴²⁹Acuerdo de Convergencia, apartado de Antecedentes, punto 3.

⁴³⁰De acuerdo con lo que vimos en otro apartado, el artículo 25 se refiere a la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado; el 27 al dominio del espacio por parte del Estado, y el 28 a la concesión para prestación de servicios públicos.

De esta forma, el título completo del documento es *Acuerdo de servicios fijos de telefonía local y televisión y audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas de telecomunicaciones alámbricas e inalámbricas*.

El punto que concierne a los objetos de esta investigación es el que menciona como uno de los objetivos de este Acuerdo el respetar los postulados de la LFT referentes, entre otras cosas, a la adecuada “cobertura social” de las redes de telecomunicaciones.

Sobre convergencia, también se encuentran algunos avances en el citado Decreto que reformó la LFT y la LFRT. Uno de los puntos positivos es el paso hacia un nuevo marco para la convergencia, de acuerdo con algunos autores, ya que incluye en la Ley de Telecomunicaciones todos aquellos servicios de radio y televisión que pueden prestarse por medio de las redes de telecomunicaciones. Esos servicios, en adelante “estarán sujetos a los mismos derechos y obligaciones que otros concesionarios como la telefonía fija, móvil, trunking, valor agregado, etcétera”, debido a la reforma, que “es un paso claro hacia la convergencia tecnológica” [Valls Esponda, 2006: 4, y Soria, 2007: 231].

El caso canadiense

Contexto general de las telecomunicaciones en Canadá

De acuerdo con la entidad reguladora de las telecomunicaciones de Canadá, la Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission (CRTC), en ese país se reconoció tempranamente que la radio, la televisión y las telecomunicaciones deben servir al interés público. Por ello, el reto que se plantearon fue crear una infraestructura de comunicaciones para servir a la población desfavorecida distribuida a lo largo de su territorio.

Ese desafío de los canadienses ha sido cumplido, según lo que sostiene la CRTC, y la infraestructura de comunicaciones⁴³¹ canadiense se ha convertido en un modelo a seguir. La experiencia de servir a la

⁴³¹Tecnológicamente hablando, la infraestructura de comunicaciones de Canadá se encuentra en el segundo lugar del *ranking* de los países del G-7 [Web del Gobierno de Canadá].

población también se ha desarrollado en la regulación y políticas de telecomunicaciones y *broadcasting* en Canadá, lo cual también se ha convertido en un modelo a emular. Los observadores han admirado la forma en que la CRTC ha logrado un excelente equilibrio entre los intereses sociales y los intereses privados del sector.

El ejemplo de Canadá ha llevado a su reconocimiento como líder en asuntos sobre información y sociedad basada en el conocimiento. Sobre todo porque una buena parte de ese equilibrio se ha logrado estableciendo elementos de autorregulación de las empresas, lo cual ha funcionado muy bien en ese país norteamericano. La fórmula, de acuerdo con la web del gobierno de Canadá, es la conocida como *tax credits* y desregulación.

La prueba del éxito económico de las telecomunicaciones en Canadá se puede ofrecer con lo siguiente. Según la Guía KPMG, este país encabeza la lista del G-7 como el país más competitivo en cuanto a los costos para invertir en el sector de las telecomunicaciones. El estudio, que realiza cada año y se titula *Competitive Alternatives*, presenta un análisis global de los costos de producción en telecomunicaciones, en donde Canadá ha quedado en un excelente sitio. Y no sólo, pues nueve de las 10 ciudades más competitivas del G-7 en cuanto a costos son canadienses.⁴³²

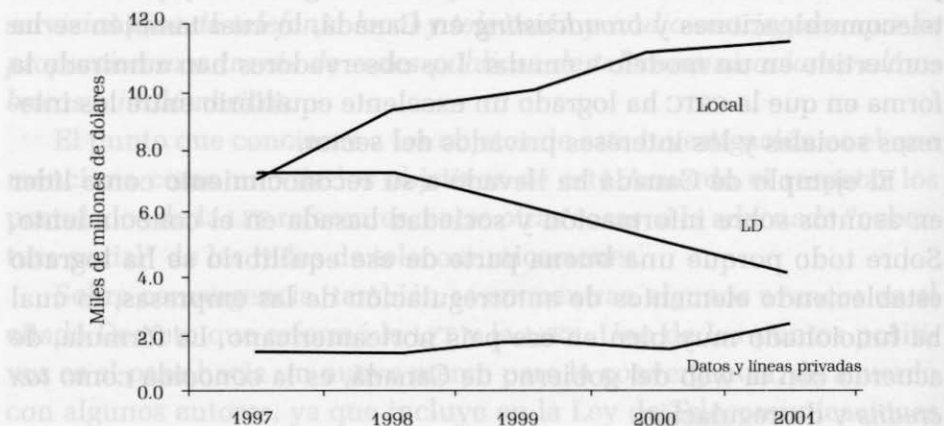
El sector de las TIC, relacionado estrechamente con las telecomunicaciones, generó, por ejemplo en 2004, ingresos por 136,000 millones de dólares canadienses. La industria de servicios de telecomunicaciones en Canadá en el año de 2001 ya aportaba 24,200 millones de dólares al PIB [Ertl, 2003: 4] (véase la gráfica de la página siguiente).

Ahora bien, debemos mencionar que hasta 1990 Canadá se regía por regulaciones federales, provinciales y municipales en materia de telecomunicaciones. El mercado estaba organizado, como en todo el mundo, en monopolios regionales o provinciales, pero con empresas tanto públicas como privadas.

A partir de la década de 1990 se inicia la apertura a la competencia y la liberalización entra en auge, con lo cual en 1993 se dicta la nueva

⁴³²*Competitive Alternatives: KPMG's Guide to International Business Costs*, edición de 2006.

TENDENCIA DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES CANADIENSES



Fuente: Ministry of Industry, Statistics Canada.

Ley de Telecomunicaciones, que supondrá un enorme cambio en la regulación del sector. En esos años, las empresas estadounidenses entran a competir con fuerza en el mercado de su vecino país.

La política de telecomunicaciones, históricamente, ha sido un tema de debate en Canadá, debido a la importancia que tanto las autoridades como los ciudadanos otorgan a la comunicación. Ésta “ha sido vista como una fuerza para la unidad nacional, un vehículo para el desarrollo social y un elemento para la afirmación cultural” [Ruelas, 2002: 6], lo cual ha implicado que tradicionalmente haya existido un buen grado de intervención pública en las áreas culturales y de comunicación.

La Ley de Telecomunicaciones de Canadá

La Ley de Telecomunicaciones de Canadá, la Telecommunications Act de 1993, tiene por objetivo central “que los canadienses tengan acceso confiable al teléfono y a otros servicios de telecomunicaciones a precio accesible”.⁴³³ Esto es, la meta principal de la ley es lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, lo cual la hace una referencia interesante.

Esta ley tiene como filosofía central que las telecomunicaciones desempeñan un importante papel en la preservación de la identidad

⁴³³Página web de la CRTC, disponible en <http://www.crtc.ca> www.crtc.gc.ca

canadiense y la soberanía nacional, por lo cual los objetivos de la política en el sector [sección 7 de la Ley] son:

- a) Facilitar el ordenado desarrollo del sistema de telecomunicaciones en todo el territorio canadiense, cuya función será salvaguardar, enriquecer y fortalecer la estructura social y económica de Canadá y sus regiones;
- b) suministrar servicios de telecomunicaciones fiables y asequibles y con alta calidad, accesibles a los canadienses tanto en el ámbito urbano como en el rural y en todas las regiones del país;⁴³⁴
- c) incrementar la eficiencia y la competitividad de las telecomunicaciones canadienses, en el plano nacional e internacional;
- d) promover que la propiedad y el control de las empresas de telecomunicaciones canadienses sean ejercidos por los canadienses;⁴³⁵
- e) fomentar el uso de los equipos de transmisión canadienses para las comunicaciones en territorio canadiense y con los puntos fuera de él;
- f) promover el incremento de la confianza en las fuerzas del mercado para la provisión de los servicios de telecomunicaciones y garantizar que la regulación, donde se requiera, sea eficiente y efectiva;
- g) estimular la investigación y el desarrollo en el país en el campo de las telecomunicaciones e impulsar la innovación en la provisión de los servicios de telecomunicaciones;
- h) responder a los requerimientos económicos y sociales de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones; y
- i) contribuir a la protección de la intimidad de las personas.

Se pone de manifiesto que en las políticas de telecomunicaciones que establece Canadá y que están expuestos en esta ley, hay muchos elementos de protección a los usuarios y de ese equilibrio entre los intereses sociales y económicos. Por supuesto, la protección del servicio universal está más que garantizada.

En particular, en los objetivos a) y b) está protegido el servicio universal, aunque en esta ley no existe un articulado concreto que se refiera a esta garantía. La razón puede ser que la protección a los usua-

⁴³⁴En los puntos a) y b) se condensan todos los elementos del servicio universal, lo que pone de manifiesto que las políticas de telecomunicaciones en Canadá están orientadas, antes que nada, a dicho servicio.

⁴³⁵Las autoridades canadienses han visto la necesidad de apoyar y fortalecer a la industria y a los operadores de telecomunicaciones nacionales, frente a la fuerte aparición de competidores estadounidenses en su territorio.

rios y al interés social es el primer objetivo de la ley, de las políticas de telecomunicaciones y de la CRTC. Es probable que por ello no haga falta realizar una regulación específica.

A la Telecommunications Act le corresponde, por supuesto, establecer algunas de las facultades de la CRTC relativas a las licencias, al servicio universal, los operadores y muchos otros temas. Sus funciones se explicarán en el apartado que le corresponde.

Uno de los puntos novedosos de esta ley es el relacionado con el acceso a la información de la CRTC. En la sección 39, la ley apunta las condiciones para acceder a la misma, así como el régimen de excepciones aplicable, el cual es similar a otros de acceso a la información pública. Los casos en los que no se podrá acceder a ésta son aquellos en donde la misma contenga: secreto comercial, datos confidenciales en materia financiera, comercial, científica o técnica; o información que revele datos que puedan perjudicar a una empresa o a la competencia.

La autoridad reguladora: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

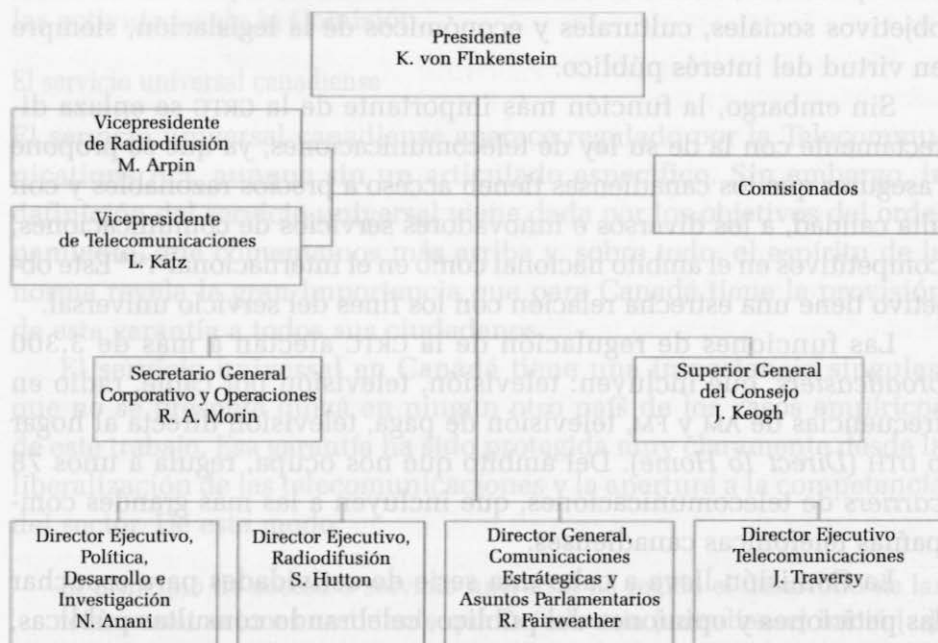
La entidad a la que corresponde regular las telecomunicaciones en Canadá (aunque incluya otros ámbitos de comunicación, como en el caso italiano o el estadounidense) es la Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, que fue establecida por el Parlamento en 1968.

Se constituye como una autoridad pública independiente y su función es regular, como su nombre lo indica, todas las actividades del sistema de broadcasting canadiense y el sector de las telecomunicaciones: empresas y proveedores de servicios, que se encuentran bajo la jurisdicción federal.

El cuadro normativo en que se contextualiza la actividad de la CRTC se compone de la Telecommunications Act de 1993 y de la Broadcasting Act de 1991. También debe tomar en consideración para la consecución de sus objetivos a la Bell Canada Act de 1987.

La estructura organizativa de la CRTC se esquematiza según indica la figura siguiente.

COMISIÓN REGULADORA CANADIENSE



Fuente: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (Organization chart 2008).

Los comisionados a que hace referencia esta carta de organización son ocho. Todos los miembros son nombrados por el gabinete y 13 de ellos son de tiempo completo, mientras que otros seis lo son de medio tiempo. Sus cargos son renovables cada cinco años. Los cargos de tiempo completo incluyen al presidente y los vicepresidentes, de los cuales uno de ellos es vicepresidente de *broadcasting* y el otro lo es de telecomunicaciones. Sólo los miembros de tiempo completo se involucran en las decisiones sobre los procesos de telecomunicaciones, pero todos los miembros participan en las decisiones sobre *broadcasting*.

Pero a pesar de ser una autoridad independiente, la CRTC debe informar al Parlamento de sus actividades y lo hace por medio del ministerio correspondiente, pero además puede ser sujeto de decisiones del gabinete.

En contrapartida, debe intervenir en aspectos relacionados con las necesidades de los ciudadanos, industrias y otros grupos de interés.

Principalmente, su función es mantener el delicado equilibrio entre los objetivos sociales, culturales y económicos de la legislación, siempre en virtud del interés público.

Sin embargo, la función más importante de la CRTC se enlaza directamente con la de su ley de telecomunicaciones, ya que se propone “asegurar que los canadienses tienen acceso a precios razonables y con alta calidad, a los diversos e innovadores servicios de comunicaciones, competitivos en el ámbito nacional como en el internacional”.⁴³⁶ Este objetivo tiene una estrecha relación con los fines del servicio universal.

Las funciones de regulación de la CRTC afectan a más de 3,300 *broadcasters*, que incluyen: televisión, televisión por cable, radio en frecuencias de AM y FM, televisión de paga, televisión directa al hogar o DTH (*Direct To Home*). Del ámbito que nos ocupa, regula a unos 78 *carriers* de telecomunicaciones, que incluyen a las más grandes compañías telefónicas canadienses.

La Comisión lleva a cabo una serie de actividades para escuchar las peticiones y opiniones del público, celebrando consultas públicas, mesas de discusión y foros informales.

En cuanto a sus labores de regulación ha emitido unas 919 órdenes y unas 750 decisiones.

Sin embargo, de las actividades de la CRTC desde su fundación en 1968 conviene destacar las siguientes: en 1992 aprueba la competencia en la telefonía de larga distancia; en 1997 introduce la competencia local en la industria de telecomunicaciones, y en 1999 publica un informe sobre los nuevos medios de comunicación, convirtiéndose en uno de los primeros reguladores en el mundo en fijar claramente su posición sobre internet.

Por otra parte, la *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act* determina en su articulado las funciones y actividades de la CRTC, así como la forma en que serán nombrados sus miembros y la manera de determinar su ubicación y sedes. Y el documento titulado “Rules of procedure of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission” procede de la ley de la CRTC y

⁴³⁶Página web de la CRTC, disponible en <http://www.crtc.ca> www.crtc.gc.ca

contiene, como su nombre indica, las normas de procedimiento para las actividades de la Comisión.

El servicio universal canadiense

El servicio universal canadiense aparece regulado por la Telecommunications Act, aunque sin un articulado específico. Sin embargo, la definición del servicio universal viene dada por los objetivos del ordenamiento, que comentamos más arriba y, sobre todo, el espíritu de la norma revela la gran importancia que para Canadá tiene la provisión de esta garantía a todos sus ciudadanos.

El servicio universal en Canadá tiene una importancia singular, que no se presenta quizá en ningún otro país de los casos empíricos de este trabajo. Esa garantía ha sido protegida muy claramente desde la liberalización de las telecomunicaciones y la apertura a la competencia del sector. De este modo:

El principio de acceso o servicio universal ha regido el desarrollo de las telecomunicaciones casi desde que la industria [canadiense] inició [...]. Muchos países desarrollados, entre ellos Canadá, se aproximaron desde hace décadas a ese ideal. Este país se encuentra entre los tres primeros en cuanto a penetración telefónica y calidad de servicio, junto con Noruega y Suecia, por encima de Estados Unidos, Inglaterra, Alemania [Ruelas, 2002: 4-5].

El alto desarrollo de las telecomunicaciones en Canadá hace necesario que el concepto de servicio universal sea acorde con él y con la convergencia tecnológica. De tal manera que en ese país la discusión sobre el servicio universal está muy adelantada, ya que versa sobre la posible expansión del servicio universal a los servicios avanzados de telecomunicaciones [*ibidem*: 5], mientras que en otros sitios a duras penas se consideran los aspectos esenciales.

Un segundo aspecto de debate sobre el servicio universal que se sugiere actualmente en Canadá es el que se refiere a la implicación de las redes de información en el contenido de las transmisiones. El tema de los contenidos es, pues, polémico, ya que como explica Pierre Trudel el argumento de la CRTC es que si se quiere “contenido

canadiense en la red, no podemos reglamentar de entrada, hemos de ver cómo se producirán esos servicios” [Domènech, 2003: 3].

En resumen, las dimensiones del servicio universal en Canadá son completamente excepcionales. A pesar de la magnitud de su territorio y “de la diseminación de su población en áreas muy distantes, hay una penetración telefónica en 99 por ciento de los hogares” [*loc. cit.*]. Además, con alrededor de 16.3 millones de líneas telefónicas y unas 85 empresas la cobertura de fibra óptica es del 100 por ciento.

La extensión del servicio universal que se pretende realizar es que el concepto de servicio telefónico primario incluya servicios avanzados de información. El resultado será que dicho servicio telefónico básico incluya acceso a redes de cómputo públicas, conectividad digital y datos a alta velocidad, traducción automática del idioma, capacidad simultánea de datos y voz, capacidad interactiva de video.

La gama de servicios que se podrían ofrecer a los ciudadanos es inmensa y al mismo tiempo sumamente interesante, ya que “la universalidad de servicios incluiría, por un lado, conectividad” en los distintos ámbitos, como hogares, centros educativos, bibliotecas, empresas y gobierno, pero además sería posible “recibir y producir información; [con] disponibilidad, operabilidad y fácil uso”⁴³⁷ [*ibidem*: 6].

En referencia al otro punto de debate, es decir, al manejo de contenido por las redes, la discusión es amplia. La razón es que en Canadá, como mencionamos en el primer apartado, la comunicación y las industrias culturales tienen un valor esencial y por lo general han sido objeto de la intervención pública. En telecomunicaciones, esta discusión afecta sobre todo en un punto: el nivel de inversión extranjera que debe permitirse.

⁴³⁷“Se han hecho otras sugerencias de que se incluyan servicios esenciales de contenido, como una fuente de noticias canadienses, fuente local del clima; bases de datos sobre cuidado de la salud, sobre oportunidades de empleo; acceso a bibliotecas e información; bases de datos para entretenimiento y educación, sobre servicios gubernamentales y una red de libre diálogo entre la comunidad” [Ruelas, 2002: 6].

Estudio comparado de las políticas europeas y las políticas norteamericanas

CONCEPTOS DE DERECHO COMPARADO, CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN Y CONTEXTO DE ANÁLISIS

En este último y definitivo capítulo, el objetivo que se persigue es aplicar las herramientas del Derecho comparado y añadir nuestras propias conclusiones acerca de los diferentes modos de perfilar políticas de telecomunicaciones, así como de las coincidencias, por parte de los países sometidos a análisis en los capítulos precedentes.

Es así como se cumple más concretamente la meta principal de este libro, ya que aunque a lo largo del mismo se han esbozado algunas conclusiones comparativas entre los dos grupos de países estudiados, es en la última parte donde se culmina más amplia y claramente con este propósito. Para ello, hablaremos primero de los elementos teóricos del Derecho comparado y los conceptos válidos para este postrero análisis.

El Derecho comparado se define como “una disciplina o método de estudio” del Derecho basada fundamentalmente en la “comparación de las distintas soluciones que ofrecen los diversos ordenamientos jurídicos para los mismos casos planteados” La entendemos también como comparación jurídica o estudio comparativo del Derecho [Fix-Zamudio, 2005: 25].

Aunque el Derecho comparado se ocupa de esclarecer las diferencias y similitudes entre distintos sistemas jurídicos o diversas leyes, así como definir los campos de oportunidad en los cuales un ámbito normativo puede aprender de otros, es bien sabido que existen unos

principios generales que mencionaremos a continuación y que son comunes a prácticamente todos ellos, como sus criterios inspiradores.

En primer término, hay que considerar que debido a las crecientes posibilidades de comunicación e interconexión –en todos los sentidos–⁴³⁸ que tienen lugar entre las diversas culturas, las probabilidades de influencia entre ellas son inevitables, al tiempo que muy beneficiosas (en la mayoría de los casos).

La influencia que las culturas han experimentado en materia de sistemas jurídicos y en cuanto a los modos de regular los distintos campos susceptibles de serlo ha supuesto la formación de áreas de consenso mucho más amplias cada vez, sobre todo en cuanto a “algunos valores a los que corresponden principios generales susceptibles de situarse en la base de diferentes sistemas normativos” [Pizzorusso, 1987: 24].

Hay un núcleo sustancial en torno al que se sitúan los conjuntos de valores citados antes y gira alrededor de dos conceptos fundamentales en las sociedades modernas: la igualdad y la libertad. Como puede verse, el derecho a la información tiene estos fundamentos.

De hecho, es a partir de las nociones de libertad e igualdad que se configuran los derechos fundamentales o derechos de libertad, entre los cuales se encuentran aquellos relacionados con nuestro tema de estudio. Y son todos ellos principios generales que se pueden encontrar en distintos sistemas normativos, sobre todo en aquellas naciones en donde se vive de manera democrática y dentro del llamado Estado de Derecho.

Para entender el Estado de Derecho y el papel que tienen en él los derechos fundamentales, es necesario en principio hacer una distinción entre éstos y los derechos humanos. Los segundos implican “contornos más amplios”, un carácter deontológico y se desenvolverían más bien en el terreno del “deber ser”. Los derechos fundamentales, por su parte, aluden a las constituciones nacionales y al Derecho que las desarrolla y son de más fácil distinción pues tienen una localización espacial y temporal. Es así que son precisamente los derechos fundamentales los

⁴³⁸Nos referimos a los distintos modos de comunicación: a través de medios de transporte y de medios de comunicación. En ambos casos y notoriamente en el segundo, los avances tecnológicos han tenido un importante papel.

que dan soporte “al sistema jurídico-político de un Estado de Derecho” [Bel, Corredoira y Cousido, 1992: 105].

Otro elemento que forma parte de esos valores conformadores de los principios generales y que está relacionado con el tema de la igualdad es la interpretación de ésta, por un lado, como la prohibición de discriminaciones injustificadas y, por el otro, como un mandato de adopción de medidas encaminadas a paliar las desigualdades ya existentes. Este es el ámbito en donde se desarrolla el servicio universal de telecomunicaciones en todos los ordenamientos que hemos analizado.

Pero además, y enlazado con lo que analizamos en el primer capítulo de este trabajo, la idea de igualdad y sobre todo de su defensa se vincula con las acciones de los estados de la siguiente manera:

El principio de igualdad entendido en sentido sustancial justifica una intervención pública en la actividad económica que es propia, aunque con modalidades bastante diferentes y en general con resultados diferentes, tanto del “Estado social” como del “Estado socialista” y que se traduce en una serie de providencias legislativas o administrativas capaces de alterar las consecuencias que naturalmente se derivarían de las leyes económicas para hacerlas más justas y equilibradas [Pizzorusso, 1987: 27].

Este párrafo ilustra precisamente el contexto en el que se desarrolla el servicio universal en todos los países analizados. Lo exponemos como uno de los principios generales que se observan reiteradamente en sistemas jurídicos de distinto origen y sistema –que forman parte de cada uno de los dos estilos presentes en la clasificación de los sistemas normativos que veremos en breve.

Cuando se hace alusión a que las medidas de igualdad tienen por objeto equilibrar la situación generada incluso por algunas leyes económicas, dando por resultado “providencias legislativas o administrativas”, se observa con claridad el marco en el que tiene lugar la garantía del servicio universal, acceso universal o cobertura social en los diferentes países. En un intento de equilibrar las consecuencias de las leyes del mercado surge la necesidad de proteger a los ciudadanos, estableciendo una serie de servicios que deben ser provistos por las empresas, bajo la supervisión estatal o administrativa.

Por otra parte, es importante mencionar en esta introducción conceptual del Derecho comparado, la figura del sujeto jurídico. El sujeto jurídico es aquel que se supone sujeto de los derechos o deberes establecidos en una norma. No siempre se trata de una persona física,⁴³⁹ ya que hay preceptos en donde el sujeto jurídico es el Estado o incluso otras entidades.⁴⁴⁰

Los casos en los que el Estado es el sujeto jurídico pueden presentarse tanto en el ámbito de su propio ordenamiento, como en el de otros estados y, por supuesto, en el de las organizaciones internacionales de las cuales son miembros. Este es el caso de los países pertenecientes a la UE, así como a la UIT, la OCDE, la OMC, etcétera y es importante aclararlo en virtud de los ejemplos estatales que hemos estudiado.

Hay dos modelos de sistemas jurídicos predominantes en el mundo y se trata del *common law* y el *civil law*. En cada uno de ellos la figura del Estado como sujeto jurídico es distinta: en el primero el titular de cada uno de los órganos estatales es el titular también de los derechos, mientras que en el segundo es el Estado como conjunto de sus órganos, el que se considera sujeto del Derecho. Más adelante veremos cómo pueden clasificarse los diferentes países que analizamos a lo largo de este trabajo, en virtud de sus políticas de telecomunicaciones y la regulación del servicio universal.

Ahora bien, en cuanto a las situaciones jurídicas subjetivas, valga decir que se determinan principalmente tres y son: poderes, derechos y facultades. Esta clasificación nos será muy útil en apartados posteriores, ya que permitirá observar las diferencias de regulación de los distintos ordenamientos analizados.

Como hemos mencionado, los dos tipos predominantes de sistemas jurídicos, los cuales por cierto son también muy útiles en la clasificación y diferenciación que haremos en su momento de los países ejemplificados, son el *civil law* y el *common law*. Haremos enseguida una descripción de ambos que nos ayudará a determinar a qué categoría

⁴³⁹“Desde el momento en que también la subjetividad de las personas físicas deriva tanto de la naturaleza de éstas como de la calificación que de ellas hace el Derecho, puede decirse que las personas físicas no son sino un particular tipo de personas jurídicas que tienen como sustrato un ser humano vivo” [Pizzorusso, 1987: 32].

⁴⁴⁰La configuración y determinación de la personalidad jurídica puede provenir de la ley o por reconocimiento estatal, aunque el primer caso es el más frecuente.

pertenecen los distintos ejemplos de políticas de telecomunicaciones, tanto europeas como norteamericanas.

El *common law* tiene su origen en la Inglaterra del siglo XI y es un sistema que progresivamente se fue adoptando en el mundo anglosajón. Por lo tanto, ha sido el sistema –con sus particularidades– que ha prevalecido en Estados Unidos y Canadá, dos de nuestros países de interés.

Por su parte, el *civil law* tiene su génesis continental, ya que ha sido el sistema predominante en los países europeos⁴⁴¹ y, por algunas razones de elección y de colonización, en los países de América Latina. Así que tanto España, Alemania, Francia e Italia, como México, se clasifican principalmente en este sistema.

Es de suma importancia mencionar las diferencias en lo que se refiere a la “individualización misma de las formas de producción del Derecho” [*ibidem*: 56]. Y la distinción es clara, puesto que mientras que en el *civil law* las fuentes del Derecho son principalmente la Constitución, las leyes y reglamentos, en el *common law* tienen un fundamento mucho más jurisprudencial, o sea, una “*ratio decidendi* de un pronunciamiento adoptado por un juez con referencia a un caso análogo sometido a su examen” [*loc. cit.*]. En este segundo sistema, las fuentes legislativas adoptan más bien una función derogatoria. En cuanto a la garantía del servicio universal, ha sido por medio de la legislación que se han obtenido los mejores avances al respecto.

De este modo, podemos establecer una primera diferencia entre los dos grupos de países estudiados, misma en la que abundaremos más adelante. Los países europeos y México (aunque haremos unas puntualizaciones más adelante), con sistemas *civil law*, tienen una actividad jurídica basada en el método deductivo: se busca una ley en donde colocar un caso dado, es decir, se aplica la ley.

Los países del *common law*, como son Estados Unidos y Canadá (con algunas puntualizaciones que igualmente efectuaremos más abajo) utilizan un método inductivo en su actividad jurídica. Esto es, que se parte de la confrontación entre un caso que se esté examinando y

⁴⁴¹De hecho, el “Derecho elaborado por la Comunidad Europea [...] es también fruto de la obra de juristas en su mayoría con una formación de *civil law*” [*ibidem*: 227].

otros que guarden una similitud con él, con el objetivo de encontrar ahí la solución para resolverlo.

Esta diferencia entre un Derecho legislativo y otro jurisprudencial⁴⁴² supone enormes implicaciones en la configuración de las políticas de telecomunicaciones, debido al componente jurídico de las mismas y a que las situaciones y derechos que regulan pueden observar diferencias según provengan de una norma o de una sentencia.

Por otra parte, en cuanto a las particularidades del Derecho comparado frente a otras disciplinas, podemos decir primero que está clara la pertenencia del mismo a los estudios jurídicos, diferenciándose de los estudios que pueden resultar similares, como los antropológicos, filosóficos, sociológicos o politológicos, aunque puedan tener relación. La manera en que Pizzorusso subraya esta afirmación es aclarando que el método utilizado por los estudios de Derecho comparado es el método jurídico, que no aparece en los demás tipos de comparación.

Además, hay otra distinción del Derecho comparado con respecto al resto de los estudios jurídicos y radica en lo siguiente:

El Derecho comparado se distingue en cambio de cualquier disciplina jurídica por el hecho de asumir como propio objeto de estudio una pluralidad de ordenamientos jurídicos que actualmente operan –o, eventualmente también todos los ordenamientos vigentes o todos los que presentan determinadas características– y de asumir como propio *objeto final, no tanto el conocimiento de cada uno de los ordenamientos examinados detalladamente, sino la confrontación entre ellos* y el consiguiente análisis de las diferencias y de las analogías de estructura y disciplina reconocibles [*ibidem*: 80].

Por esta razón, el modesto análisis que llevamos a cabo a lo largo de los capítulos anteriores, así como la comparación de sistemas jurídicos y de ordenamientos relacionados con las políticas de telecomunicaciones que haremos en este capítulo, no aspira a ser exhaustivo tanto como útil para definir dichas diferencias y analogías.

⁴⁴²Hay que aclarar que el hecho de que el Derecho anglosajón tenga una predominancia jurisprudencial no implica que sea un Derecho en el que prevalece la inspiración iusnaturalista. Tanto en un sistema como en otro cabe esta inspiración, de igual forma que cabe la positivista.

El propio Pizzorusso justifica esta función del Derecho comparado cuando sostiene que el conocimiento de los ordenamientos estudiados “constituye el presupuesto”, mientras que la comparación es el fin fundamental y no a la inversa, en donde el conocimiento del Derecho es la meta y la comparación aparece como mero instrumento.

Finalmente, el Derecho comparado debe distinguirse, y esto también será funcional para nuestros fines, tanto de la teoría general del Derecho como de la historia del Derecho. De la primera se distingue en tanto que el Derecho comparado tiene un carácter instrumental para una actividad normativa posterior, mientras que la teoría general asume un carácter normativo *a priori*. De la historia del Derecho se diferencia porque el Derecho comparado estudia ordenamientos más bien contemporáneos y la otra analiza la evolución de un determinado ordenamiento a través del tiempo [Pizzorusso, 1987, y Sarfatti, 1993].

El fin del Derecho comparado se puede resumir en la posibilidad de contribución al estudio de unas normativas determinadas, pero más aún en su colaboración para la reforma y mejora de la legislación existente mediante el citado establecimiento de diferencias y analogías entre los ordenamientos sometidos a comparación.

Debe reconocerse la contribución del Derecho comparado a la reforma de las legislaciones nacionales, toda vez que las normativas no tienen lugar de manera aislada ni son producto de la mente de un solo legislador o de agentes locales. Por el contrario, “representa el fruto de un conjunto de influencias, la mayor parte de las cuales se han desarrollado *en confrontación con otros pueblos y territorios*” [Pizzorusso, 1987: 84] o bien derivados de las experiencias de éstos.

De esta última afirmación se desprende la misión fundamental del Derecho comparado y la de este trabajo: lograr el conocimiento de un ordenamiento jurídico mediante el conocimiento de “lo sucedido en otra parte”, aunque no sea de interés la totalidad de ello.

Ahora bien, para realizar una comparación el Derecho debe tomar en consideración diversos elementos y una cierta metodología, como se lee a continuación:

Antes que dividir la investigación entre la acogida de material legislativo extranjero, de un lado, y el hábito mental con que el Derecho ha sido aplicado, y estudiado en las diferentes naciones, del otro, debemos atender conjuntamente al origen y la estructura general de las particulares instituciones en los diversos derechos, considerados en la ley, en la jurisprudencia y en la doctrina [Sarfatti, 1993: 10].

La posibilidad de mejora de una normativa con base en el aprendizaje de otras realidades permite que para el legislador sea viable elegir aquellos "posibles significados de las disposiciones legislativas" que se adapten mejor a la constitución de un sistema normativo propio. Dicho sistema debe ser acorde a los preceptos constitucionales de una nación y contribuir a un mejor orden social, para lo cual "los modelos extranjeros pueden aportar útiles sugerencias"⁴⁴³ [Pizzorusso, 1987: 86].

Para ilustrar aún más la importancia trascendental del Derecho comparado y precisamente la utilidad para los fines de este trabajo, baste decir que las cortes y los jueces internacionales utilizan constantemente los resultados de los estudios comparatistas en su actividad. Asimismo, el Derecho comparado tiene un papel esencial "en los casos en que los jueces deban aplicar el Derecho extranjero en aplicación de las normas del Derecho internacional privado" [*ibidem*: 87].

Siguiendo este argumento, el Derecho comparado tiene singular trascendencia en lo referente a la firma de tratados internacionales que llevan por objeto unificar distintos ordenamientos en el mundo en un aspecto esencial. Este es el caso de las telecomunicaciones, ya que hay algunos parámetros y estándares que tienen que ser unificados, al tiempo que debe evitarse la posible contradicción entre las distintas normativas involucradas, lo que supone que sean armoniosas. Por ejemplo, si se instituye una norma técnica por parte de la UIT, todos los países deben asumirla y sus respectivos ordenamientos ser afines a la misma.

⁴⁴³ [...] con referencia a la obra del legislador, que puede valerse de los resultados de la investigación comparatista no sólo con miras a una mejor interpretación del Derecho nacional, sino para dos fines ulteriores, o sea para 'reformular' el derecho nacional o bien para 'unificar' el propio derecho con el de otros países" [*ibidem*: 87]. Esta aseveración es muy importante en el caso de América Latina, ya que ha absorbido muchas experiencias de otros países, y en particular de Europa.

Esta situación es precisamente la que se experimentó en la Unión cuando se establecieron los procesos de Normalización, Armonización y Certificación, por ejemplo; aunque también es la circunstancia en muchos otros casos, ya que en la UE sucede constantemente. En este sentido cabe hacer notar que “es indudable que la creciente influencia de los derechos comunitario e internacional en los ordenamientos internos, ha requerido un aumento notable de los estudios comparativos, puesto que al aproximarse los citados ordenamientos nacionales se hace necesaria la confrontación” [Fix-Zamudio, 2005: 40].

Por otra parte, hay dos tipos de comparación en la rama del Derecho que nos ocupa. Se trata de la macrocomparación y la microcomparación. La primera se refiere a la identificación de las líneas de tendencia generales que se repiten o difieren en los ordenamientos o sistemas jurídicos estudiados, para identificar las principales tipologías de éstos. La segunda, en cambio, trata de observar y “confrontar instituciones jurídicas particulares” [*ibidem*: 88, y Sarfatti, 1993], con lo cual se intenta identificar las diferencias y similitudes de la disciplina aplicada⁴⁴⁴ (por ejemplo, el Derecho penal, el Derecho laboral o las propias políticas de telecomunicaciones) en cada uno de los países u ordenamientos estudiados.

En el último apartado de este capítulo realizaremos una macrocomparación cuando estudiemos las líneas generales o tendencias por las que se han movido los países estudiados, como es el caso de la liberalización y la privatización, así como los sistemas jurídicos predominantes.

Realizaremos, igualmente, una microcomparación cuando se analicen los elementos particulares de esas tendencias, como es el caso de las mismas políticas de telecomunicaciones, pero sobre todo, del servicio universal y los elementos que lo componen o afectan.

En ambos análisis es primordial tomar en consideración la forma de gobierno o el Estado predominante en el país que se estudie, por lo cual en el primer capítulo hablamos de los distintos sistemas en el mundo. Igualmente, debe considerarse el momento histórico en el que

⁴⁴⁴La situación puede evidenciar cómo es evidente que “técnicas de producción jurídica sustancialmente idénticas pueden asumir un papel bastante diferente cuando se cumplen en el ámbito de una diferente forma de Estado o de gobierno” [*ibidem*: 89].

se encuentra el país analizado, si está en una situación de transición o cisma o si goza de estabilidad.

Un último elemento conceptual que debemos conocer antes de iniciar el estudio comparado de los países analizados en sus políticas de telecomunicaciones es el relativo a la importancia que la organización de los estados tiene para el Derecho comparado. Dicha organización es un elemento de clasificación que también es bastante útil.

En particular, tiene interés un aspecto de la organización de los estados: la manera en que está regulado el estatus del ciudadano, sobre todo en cuanto al grado de igualdad y los límites de la misma en los sistemas jurídicos. El grado de igualdad y sus límites incluyen el tipo y el número de derechos fundamentales reconocidos y la forma en que éstos son garantizados, así como la relación que se plantea en la legislación entre los ciudadanos y las autoridades públicas. Por supuesto, es evidente que este criterio nos resultará esencial en el estudio del servicio universal y el derecho a la información.

Al considerar este aspecto, relativo a los niveles de igualdad y de derechos fundamentales, no se debe ignorar la importancia que tiene revisar los mismos niveles en las organizaciones supranacionales, ya que las mismas se influyen y retroalimentan con los estados. La explicación es la siguiente:

En lo que concierne a las organizaciones internacionales debe observarse que su estructura está notablemente influida por el hecho de que su formación se produce sobre la base de tratados entre los estados, los cuales, al ser convenciones y no actos normativos, requieren normalmente el consenso de todas las partes para su estipulación [...] en estas últimas décadas se ha ido afirmando un fuerte impulso en favor del empleo de los principios de unanimidad como criterio de formación de las decisiones de las organizaciones de este tipo y eso ha permitido acercar en alguna medida la estructura de éstas a la de los estados [Pizzorusso, 1987: 105].

La misma lógica, pero de manera aún más cercana, es la que se repite en los entes internos de los estados. Tenemos por ejemplo las Comunidades Autónomas en el caso español, de las cuales analizamos también sus políticas de telecomunicaciones y para la sociedad de la información.

LA COMPARACIÓN ENTRE LOS CASOS EMPÍRICOS

Los diferentes casos empíricos analizados en este trabajo contribuirán a poner de manifiesto que las diferencias entre los distintos grupos de países, o miembros de cada continente, no son tan grandes como podría pensarse. A primera vista, puede parecer paradójico que un país del continente americano tenga referentes de sistema jurídico del continental europeo, aunque eso puede explicarse por el hecho de que Estados Unidos fue un conjunto de colonias inglesas.

De este modo, el análisis de los casos empíricos contribuye a demostrar la hipótesis planteada al inicio de esta investigación y que explicamos en la introducción a este trabajo: la tendencia mundial de liberalización, como consecuencia también de la globalización económica, ha uniformado prácticamente las políticas de telecomunicaciones de los países, independientemente del sitio geográfico en que se encuentren o de si pertenecen o no a una comunidad más amplia.

Es el caso de las escasas diferencias que existen entre los países de la UE con respecto a los países de Norteamérica firmantes del TLCAN. Los primeros mantienen un sistema jurídico de *common law*, forman parte del espacio económico más grande del mundo y funcionan como comunidad; mientras que los segundos integran tanto el sistema *civil law* como el *common law*, forman parte del segundo espacio económico más grande del mundo y no funcionan como comunidad.

Con esas diferencias y similitudes, las políticas de telecomunicaciones apenas divergen entre los distintos casos empíricos y las mismas son resultado mucho más del grado de avance tecnológico, económico y de protección social de cada país, que del contexto en el que se encuentren.

En referencia a ese contexto, podemos decir que los países miembros de la UE deben incluir en sus legislaciones nacionales los mandatos de las directivas comunitarias, mientras que en Norteamérica, los países sólo deben cumplir acuerdos que se firmen voluntariamente y por parte de los países incluidos en el mismo. Un ejemplo de ello es el TLCAN.

Además, está la presencia de un Mercado Único Europeo, del que hablamos ampliamente en el capítulo 2. El hecho de que exista determina ampliamente las políticas europeas y las de telecomunicaciones de manera especial, ya que se trata de un sector de enorme importancia económica.

Asimismo, para el caso norteamericano se ha firmado el TLCAN, que constituye un mercado económico de gran dimensión (como hemos apuntado, el segundo después del MUE) pero que no tiene las implicaciones del anterior, por lo que no determina las políticas de telecomunicaciones en la misma magnitud.

Ambos mercados suponen la libertad de movimiento en los territorios correspondientes, la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capital. La diferencia es que el TLCAN tiene ámbitos mucho más restringidos que el MUE, ya que no abarca todos los campos económicos en su totalidad. Por ejemplo, en telecomunicaciones sólo se refiere a algunos aspectos de la prestación de servicios y el uso de redes.

Por otro lado, las diferencias de influencia en ambos casos pueden explicarse también por las dimensiones de la institución que implican. En el caso del TLCAN se trata de un acuerdo sólo en materia económica que no es vinculante en ningún aspecto más, ya que los países firmantes son independientes unos de otros. El MUE por su parte lleva detrás a la Unión Europea, que es una institución que funciona de modo similar a un Estado, aunque con sus peculiaridades. La doctrina opina así:

En cuanto a su naturaleza se ha dicho que es una organización internacional con rasgos específicos propios de las estructuras federales. Cartou cuando habla de las Comunidades las califica de "paradoja", que consiste en intentar crear un orden jurídico con caracteres de Derecho interno por medio de técnicas jurídicas asentadas en el Tratado Internacional. Para J.V. Louis es un "sistema institucional de creación de normas", cuya peculiaridad es que carece de poder coercitivo [Bel, Corredoira y Cousido, 1992: 78].

Ahí radica una de las diferencias más notables entre los casos empíricos de un grupo y los de otro, aunque eso no determina un cambio de iguales dimensiones en sus políticas de telecomunicaciones ni en sus niveles de protección del servicio universal.

Ahora bien, en referencia a la toma de decisiones y la coordinación entre los distintos niveles de autoridad de los diferentes casos empíricos, se ha observado que en algunos casos, como es el de Estados Unidos, el marco regulador está descentralizado. Eso significa, como vimos en el capítulo 3, que los estados federados tienen la posibilidad de crear sus propias leyes en telecomunicaciones.

Eso no es así en los países europeos y menos aún en México, otro de los casos de Norteamérica. En esos países la centralización en el marco regulador es clave en su funcionamiento y la toma de decisiones sobre el sector de las telecomunicaciones está centralizada en escala nacional, hasta la “adopción de políticas comunitarias debido a la coincidencia entre un ejecutivo gestor y un regulador exclusivo” [Gil, 2002: 44] en el caso de los países europeos.

En el otro círculo de relación entre dos esferas de autoridad, el del Estado nacional con respecto a sus regiones, encontramos diversas situaciones. Tanto en Estados Unidos como en España, la “influencia de otros subniveles de gobierno resulta determinante para explicar resultados concretos” [*loc. cit.*] en los tres ámbitos: regional, nacional y local.⁴⁴⁵ Mientras tanto, en los casos mexicano, italiano o francés, la situación es distinta, ya que la influencia y las políticas provienen fundamentalmente del ámbito nacional.

⁴⁴⁵“Son sobre todo las comunidades autónomas[...] aquellas que reaccionan en grado desigual cualitativa y cuantitativamente al desafío que supone la re-creación de la idea de una *polis* que no se basa en la proximidad de los individuos, ni en una idea de fronteras territoriales delimitadas sobre el terreno. Las reacciones son de varios tipos. En el campo cultural se lucha por mantener y aumentar la hegemonía regional en la construcción de un imaginario colectivo. En el campo económico se lucha por enfatizar y crear ventajas comparativas respecto de otras regiones del mismo Estado y de otros estados –algo que en Estados Unidos los estados federados practican desde el fin de la II Guerra Mundial. En el campo de la *polity* se lucha por consolidar y mantener la élite política existente y un conjunto de reglas de juego” [Gil, 2002: 212-213].

Ahora bien, hay dos tendencias mundiales en la regulación de telecomunicaciones en escala internacional y conocerlas puede ayudarnos a clasificar la adopción de cada una de ellas por los grupos de países estudiados. Las dos tendencias son:

- a) El desplazamiento de las responsabilidades desde los gobiernos de los estados, hacia organismos intergubernamentales o de carácter supranacional;
- b) La sustitución de la regulación específica de telecomunicaciones por reglas genéricas de competencia [Cánovas Tamayo, 2001: 102-103].

La primera tendencia es muy apreciada por los países miembros de la OMC debido a que en las negociaciones sobre telecomunicaciones se ha propuesto constantemente la creación de un organismo regulador mundial. Aunque hasta ahora no se ha conseguido, es una tendencia muy seguida.

La segunda tendencia no es menos recurrente, ya que todos los países que analizamos incluyeron normas genéricas de competencia en sus legislaciones sobre telecomunicaciones, como parte de una inclinación mundial. Esto ha supuesto la necesidad de incrementar la protección a los derechos de los usuarios, entre los que se incluye el servicio universal. La homogeneidad en esta situación nos demuestra de nueva cuenta que las políticas de telecomunicaciones de los casos empíricos no tienen diferencias de fondo considerables. Las distinciones se pueden apreciar más bien en la forma o en casos muy específicos.

Por otra parte, es preciso mencionar que hay distintos criterios para la regulación y delimitación del servicio universal. Según Cánovas Tamayo [*ibidem*: 180-181] los puntos que a continuación se mencionan son imprescindibles para una buena regulación del servicio universal. Los enlistaremos en el cuadro siguiente, que además contendrá los nombres de los países analizados. De ese modo, podremos ver en qué medida esos puntos son tomados en cuenta en la normativa de telecomunicaciones de los casos empíricos (véase el cuadro de la página siguiente).

	UE	España	Alemania	Francia	Italia	EEUU	México	Canadá	TLC
Sistema jurídico	Civil law	Civil law	Civil law	Civil law	Civil law	Common law	Civil law	Common law	No aplica
Derecho a la información cons- titucional	Si (proyecto)*	Art. 20, con todos los elementos del derecho a la información establecidos en la DUDH	Art. 5.0	No, pero su Consejo Constitucional reconoció el valor de la libertad de expresión (1984). Antecedente: Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano	Art. 21 título I (sólo libertad de expresión)	La Primera Enmienda incluye protección a la libertad de expresión	Art. 6 y 7 (libertad de expresión y derecho de acceso a la información pública)	No	No
Comisión reguladora	Autoridades nacionales de reglamentación	Ley General de Telecomunicaciones (LGT; 2003)	Ley sobre Telecomunicación (LT; 2007)	<i>Código des communications électroniques</i> (CCE; 2003)	Código de comunicaciones electrónicas (CCE; 2003)	Ley de Telecomunicaciones (LT; 1996; <i>Telecommunications Act</i>)	LFT (1998)	Ley de Telecomunicaciones (LT; 1993; <i>Telecommunications Act</i>)	No aplica
Comisión reguladora (composición)	9 miembros elegidos por el gobierno, previa comparecencia ante el Congreso de los Diputados	RegPT (1996/1998)	3 miembros y 5 secciones, además del Consejo consultivo con miembros del Parlamento	ARCEP (1996/2005)	AGC (1997)	FCC (1927/1934) y NTIA	CFT y SCT (1995)	CRTC (1968)	No aplica
Comisión reguladora (control)	Debe presentar al gobierno un informe anual sobre el sector	Decisiones suspendidas por las Cortes (parte X, LT)	Decisiones sujetas al control del Parlamento, Ministerio de telecomunicaciones, Tribunal de apelación y la CEE	Decisiones sujetas al control del Parlamento, Ministerio de telecomunicaciones, Tribunal de apelación y la CEE	Informe al Parlamento sobre su funcionamiento interno	Debe dar cuenta de su actividades al Congreso y los tribunales pueden revocar sus decisiones	CFT órgano desconcentrado de la SCT	Informe al Parlamento de sus actividades, a través del Ministerio de Patrimonio	No aplica

Internet como parte del servicio universal	Sí (Directiva 2002/22)	Sí (art. 22; LCT) y Proyecto Interville en Jun (Granada)	No aparece en su legislación de telecomunicaciones, pero en la práctica está garantizado por la ARCT	Sí en su Ley relativa a las obligaciones de servicio público de telecomunicaciones y a France Télécom (art. L.35-1) Acceso a internet de banda ancha gratuito en París	Sí (Código de las Comunicaciones Electrónicas (art. 51))	Sí, Telecomunicaciones Act	Sí, por medio de tecnología satelital. No hay ley. Algunos elementos en el PSC	Sí (Telecomunications Act)	objetivo de la Telecomunications Act y de la CRTC. Cobertura de 99% de telefonía y 100% de fibra óptica.
Puntos de acceso a internet previstos	Sí, en los programas de apoyo a las TIC	Sí, en los planes Info XXI, España, es y Avanza, y en las CCAA		Sí (ARCEP). Su comisión reguladora es para todos los medios, redes y servicios del sector	Sí (AGC y CCE)	Sí, en escuelas, centros de salud, bibliotecas y otros	Sí, a través del programa sectorial y el programa e-México	Sí (CRTC)	Sí, en bibliotecas, centros de salud, escuelas y otros
Telecomunicaciones y audiovisual regulados paralelamente	No	Sólo en cuestión de competencia	No, su ARCT regula los otros sectores además de telecomunicaciones, pero ajenos al audiovisual	Sí (ARCEP). Su comisión reguladora es para todos los medios, redes y servicios del sector	Sí (AGC y CCE)	Sí (FCC y IT, incluyendo contenidos)	No, diferencia entre LFT y Ley de Radio y TV. No la CFT, sí la SCT	No	
Transparencia	En Comunicaciones y directivas diversas y en el e-Europe	Sí, en la gestión del espectro (art. 44; LCT)	Deben publicarse en la <i>Gaceta Oficial</i> las decisiones de la ARCT, los requerimientos del Ministerio a la ARCT y los mercados y productos relevantes cada año (art. 26 IT)	Sí, en la regulación de las comunicaciones electrónicas y en el acceso a infraestructuras	Sí, por mandato del CCE. En la coordinación entre AGC, Ministerio de la Comunicación y la Autoridad de Defensa de la Competencia	No se incluye el término	No se incluye el término en la LFT	Sí, en el acceso a la información de la CRTC (art. 39 IT)	
Coste y financiación del servicio universal	Determinadas las condiciones básicas en la DSU	Sí (art. 24 LCT y Reglamento Servicio Universal) FNSU	Se prevén aportaciones de operadores y del gobierno pero sin la creación de un fondo (arts. 20 y 21 de la IT)	Regulado en art. R.20-30 CCEP y Ley 2003-1365 (art.L.35-1)	Sí, por mandato del CCE. Regulado en el Decreto de 10 de marzo de 1998	Sí, Telecomunicaciones Act (sección 714; Informations Development Fund)	Sí (Plan Sectorial de Comunicaciones y Transportes; Fondo Nacional de Cobertura Social de Telecomunicaciones). Se crea Fondo para la Cobertura Social (PCST) pero en	Sí, constitución de un fondo (art. 46.5 IT) con aportaciones de los operadores	No aplica

Sistema jurídico	UE		Alemania		Francia		Italia		EEU		México		Canadá		TLC	
	Civil law	Civil law	Civil law	Civil law	Civil law	Civil law	Civil law	Civil law	Common law	Common law	Civil law	Common law	Common law	Common law	No aplica	No aplica
Planeación en So- ciedad de la Infor- mación y servicio universal	Plan e-Europe	Plan Info XVI, España.es, Plan Avanza (actual)	Sí, coordinadas por el Ministerio de Comunicación en corresponden- cia al e-Europe	Sí, coordinadas por el Ministerio de Comunicación y Cultura y Comunicación (incluye una línea sobre TIC)	Sí, en provincias y regiones. Desta- ca el de la región de Venecia	Informe Gore. A través de las ac- ciones de la FCC, facultada para dictar políticas en el sector	Plan Sectorial de Comunicaciones y Transportes	Sí, a través de las acciones de la CRTC	No aplica	Common law	Civil law	Common law	Common law	Common law	No aplica	No aplica
Coordinación con otros niveles de autoridad	Sí (Estados miem- bros)	Sí (CCAA, CE)	Sí (landers -con leyes propias de radio y TV; pero telecom federa- les; CE)	Sí, con las autori- dades locales (con poder de gestión en instalación de redes) y la CE	Sí (provincias autónomas, regio- nes, entes locales y CE)	Sí (Estados fede- rados, países TLC, Estados federados con FCC. Derecho preempción (sec- ción 253d LR)	Sí (Estados fede- rados, países TLC, TLC). Los estados federados no tie- nen atribuciones en el sector	Sí (países TLC). Coordinación con los Ministerios relativos al sector (art. 69.3 LR)	No aplica	Common law	Civil law	Common law	Common law	Common law	No aplica	No aplica
Apertura a la competencia de telefonía	No aplica	Total, privatiza- ción de <i>Telefonica</i> (1997), pero el Estado sigue haciendo imperar sus políticas (S.A. en 1924 y nacio- nalizada en 1945 con el 79% de acciones)	Parcial (el gobierno aún posee acciones de <i>Deutsche Tele- kom</i>); - 1998	Total, privatiza- ción de <i>France Telecom</i> (1990)	Total, privatiza- ción de <i>Telecom Italia</i> (1997)	Total, privatiza- ción de <i>AT&T</i> ; 1984	Total, privatiza- ción de <i>Telmex</i> ; 1990	Total, privatiza- ción de Bell Canada Act (1987). Existe una ley para el operador: Bell Canada Act (1987)	No aplica	Common law	Civil law	Common law	Common law	Common law	No aplica	No aplica

CRITERIOS PARA LA REGULACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL
(COMPARATIVO POR PAÍSES)

	ES	AL	FR	IT	EU	MEX	CAN
Delimitar los servicios incluidos en el servicio universal.	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Especificar la cobertura geográfica y demográfica.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Establecer unos mínimos de calidad de los servicios.	✓	✓	✓	✓			✓
Establecer un esquema adecuado de fijación de costes y de ingresos para ver su impacto en los operadores.	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Mecanismos de financiamiento del posible déficit de explotación asociado a la prestación.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Indicar quién y en qué proporción debe contribuir al financiamiento.	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Indicar los nuevos servicios que se pueden incluir en el servicio universal.					✓		✓

Fuente: Elaboración propia (con listado de criterios de Cánovas Tamayo, 2001).

En adelante, iniciaremos la comparación entre los distintos casos empíricos con base en unos determinados puntos que hemos definido como centrales en la regulación del servicio universal y las políticas de telecomunicaciones. Esos puntos son:

1. Sistema jurídico
2. Derecho a la información constitucional
3. Comisión reguladora
4. Comisión reguladora (composición)
5. Comisión reguladora (control)
6. Servicio universal regulado
7. Elementos de servicio universal
8. Particularidades o elementos extraordinarios
9. Internet como parte del servicio universal
10. Puntos previstos de acceso a internet
11. Telecomunicaciones y audiovisual regulados paralelamente
12. Transparencia

13. Coste y financiamiento del servicio universal
14. Planeación en la sociedad de la información y servicio universal
15. Coordinación con otros niveles de autoridad
16. Apertura a la competencia de telefonía

Sistema jurídico

La comparación de los distintos sistemas jurídicos es importante para delimitar el marco en el que se desarrollan las políticas de telecomunicaciones y la regulación del servicio universal y sobre todo el grado de influencia de la legislación y la jurisprudencia en cada caso particular.

Según vimos con Pizzorusso, los dos sistemas jurídicos fundamentales, de acuerdo con la clasificación geográfica que nos incumbe, son el *civil law* y el *common law*.

En los casos empíricos estudiados vemos que en todos los países miembros de la UE, predomina el sistema jurídico del *civil law*, como también lo tiene la propia institución comunitaria. Asimismo, México, uno de los países de Norteamérica analizados, comparte con Europa este modo de sistema jurídico, ya que aunque se encuentra en el contexto geográfico americano, tiene la influencia legislativa europea como ex colonia.

Sólo Estados Unidos y Canadá tienen el sistema del *common law* debido, por su parte, a la influencia de Inglaterra. Esto supone, como vimos en el capítulo tercero, que los tribunales ejercen un papel fundamental en la regulación de muchos campos, uno de ellos el de las telecomunicaciones.

En Estados Unidos, por ejemplo, ha sido determinante la sentencia de la Modified Final Judgement que desmanteló el monopolio de AT&T. A su vez, los tribunales pueden revocar las decisiones de la FCC, lo cual significa que "el poder judicial está por encima de ella" [Segovia, 2001b: 501].

Derecho a la información en el plano constitucional

El derecho a la información constituye uno de los derechos fundamentales y humanos que más guarda relación con el servicio universal. De este modo, hemos visto las constituciones de los distintos casos empíricos, de lo cual se desprende lo siguiente.

Todos los países, excepto Francia y Canadá, incluyen en su catálogo de derechos fundamentales uno o todos los aspectos del derecho a la información que se mencionan en la DUDH. En mayor o menor grado incluye esta garantía entre las principales de sus ciudadanos.

En el caso francés, aunque no aparece el precepto en su Ley fundamental, en 1984 su Consejo Constitucional reconoció el valor de la libertad de expresión. Y por supuesto, de este país emana uno de los documentos más valiosos en cuanto a derechos fundamentales: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

También en el ámbito comunitario, aunque se encuentra aún en proyecto, la Constitución europea considera los derechos fundamentales en su texto, incluyendo el referente a la información. Si la propuesta prospera, el marco constitucional europeo determinaría *a priori* la existencia de ese derecho, independientemente de las constituciones nacionales.

De los países que contienen el derecho a la información en el marco constitucional, es sin duda España el que más ampliamente desarrolla esta garantía en su artículo 20. Es Italia, por el lado contrario, la que menos integra ese derecho en su Constitución, ya que lo hace de manera parcial.

Comisión reguladora

En el caso de las comisiones reguladoras, que son fundamentales en los tiempos modernos de ordenamiento de las telecomunicaciones, la totalidad de los países analizados cuenta con una de ellas. De hecho, sus características son similares, aunque la independencia y el control que otras instituciones o poderes ejercen sobre ellas varía según el caso.

Para la Unión Europea, las directivas establecen la figura de autoridades nacionales de reglamentación en el campo de las telecomunica-

ciones. En España el mandato se tradujo en la CMT, en Alemania en la RegTP, en Francia en la ARCEP y en Italia en la AGC. Estas dos últimas no solamente regulan telecomunicaciones sino también el audiovisual.

Para la región de Norteamérica, el ejemplo proviene (aunque también es figura emulada en el ámbito internacional y europeo) en la FCC de Estados Unidos, que igualmente se encarga de telecomunicaciones y audiovisual. De hecho, nació más bien con el designio de controlar el terreno de la radio y la televisión.

En Canadá, se instituyó la similar CRTC y en México la CFT, aunque sólo para las telecomunicaciones. Sin embargo, en este país también la SCT tiene competencias de regulación y las comparte con la CFT que depende de ella. Y la SCT sí tiene competencias de regulación para todo el sector de comunicaciones.

En todos los casos las comisiones reguladoras o autoridades nacionales de reglamentación se encargan fundamentalmente de dos actividades: el cumplimiento de las normas que emanan del gobierno o “la creación misma de normatividad, de conformidad con sus atribuciones”, las que le fueron otorgadas por los poderes correspondientes [McKenzie, 2005: 165]. La segunda función es particularmente notable en el caso de la FCC estadounidense.

Comisión reguladora (composición)

La composición de las comisiones reguladoras, pero sobre todo la autoridad que debe nombrar a sus miembros, también es determinante en las políticas de telecomunicaciones, en particular por lo que toca a su independencia.

En todos los casos empíricos ha sido muy cuestionada dicha independencia, ya que en casi todos los países los presidentes de las comisiones y en muchos casos los demás miembros son nombrados por el presidente del país. Además, los presupuestos dependen de los ministerios correspondientes (por ejemplo, en el caso de México) o directamente del gobierno. En otros casos, éste funge como regulador al tiempo que posee intereses en el ámbito regulado (por ejemplo, en el caso de Alemania).

En todos los casos se ha buscado un equilibrio para que las decisiones de las comisiones no sean del todo parciales o faltas de autonomía. En Francia, Italia, Estados Unidos y México se ha recurrido a dos tipos de fórmulas: o bien el Presidente elige los cargos más importantes y otros dirigentes (como los presidentes del Senado o de la Cámara de Diputados) se encargan de elegir al resto, o bien el Presidente elige a todos los miembros, pero su decisión tiene que ser ratificada o puede ser revocada por el Senado o la Cámara. Esta situación no se produce a menudo, sin embargo.

En otros casos, como el alemán, más bien se intenta crear el equilibrio con el voto y la participación de un Consejo Consultivo que interviene en las decisiones de la Comisión y que está formado por miembros del Senado. En México y Canadá se propone la fórmula de escuchar peticiones y celebrar consultas públicas sobre temas relativos a la regulación de las telecomunicaciones.

No obstante, hay otro tipo de controles que pueden contribuir al citado equilibrio y son los que veremos a continuación.

Comisión reguladora (control)

El control de las decisiones o actividades de las comisiones reguladoras es muy importante para crear un equilibrio entre su independencia en las decisiones y la necesidad de vigilar sus arbitrajes en un marco democrático.

Dicho control se ejerce de modos muy diversos en los casos empíricos analizados, ya que por una parte se encuentran aquellos en donde el Congreso, Cortes y/o Senado pueden revocar u objetar las decisiones de la Comisión (Alemania, Italia y Canadá) y por otra parte aquellos en donde los tribunales ejercen el mencionado control (Estados Unidos) o directamente dependen del ministerio correspondiente (México). También hay casos mixtos, en donde el Congreso, los tribunales e incluso el ministerio controlan las actividades de la Comisión (Francia, Estados Unidos y Canadá).

Servicio universal regulado

Cuando analizamos los diferentes casos empíricos, la meta central era, por supuesto, determinar la regulación existente en cuanto al servicio universal, sobre todo en sus legislaciones de telecomunicaciones. El objetivo central de esta investigación es precisamente reconocer las políticas de telecomunicaciones que se relacionan o vinculan de algún modo con el servicio universal y, posteriormente, comparar los grados de regulación en cada caso empírico analizado.

En el ámbito de la UE hay un marco sólido de garantía del servicio universal de telecomunicaciones que tiene su mayor afirmación en la Directiva 2002/22, conocida como de Servicio Universal precisamente.

En todos los países estudiados el servicio universal se encuentra presente en las leyes de telecomunicaciones correspondientes, aunque en el caso de México se denomina “cobertura social” y en el caso de Italia y Francia se regula mediante normativas adicionales.

Por su parte, Canadá no menciona explícitamente el término de servicio universal ni contiene algún apartado referente a su regulación en la *Telecommunications Act*. Sin embargo, es el caso empírico en donde mayor garantía existe de ese servicio y donde más elementos o componentes se incluyen. La razón es que la principal meta de la ley de telecomunicaciones, así como de la entidad reguladora (la CRTC) es precisamente la aplicación del servicio universal, antes que ninguna otra. Además, la discusión sobre la actualización de los elementos de servicio universal ya no pasa por lo que sucede en otros países, sino que se enfoca a incluir servicios avanzados de telecomunicaciones a toda la población.

El caso empírico donde menos garantía para el servicio universal se incluye en la ley de telecomunicaciones es el de México, donde se denomina cobertura social. Sólo dos artículos mencionan dicha cobertura y no se especifican los elementos que debe contener ni las contribuciones de los operadores para hacerla efectiva, como en el caso de los demás países. Es el Plan Sectorial de Comunicaciones y Transportes el que realmente desarrolla el contenido del servicio (aunque continúa sin explicarlo detalladamente), pero sobre todo establece la creación

de un Fondo Nacional para la Cobertura Social de las Telecomunicaciones, a cargo de la SCT.

En similares parámetros de regulación se encuentran los países europeos, por razones obvias de integración comunitaria.

En Estados Unidos, aunque se observa una protección elevada del servicio universal incluyendo internet y los servicios avanzados de telecomunicaciones en bibliotecas o centros sanitarios, no se alcanzan los niveles que tiene su vecino Canadá.

A continuación veremos todo esto con mayor detalle.

Elementos del servicio universal

El servicio universal debe contener, según la UE, por lo menos tres características básicas (accesibilidad, asequibilidad y calidad) a las que posteriormente se añadió el imperativo de que la línea telefónica tuviera capacidad de conexión a internet.

Dentro de este marco y como elementos que elevan las condiciones de prestación del servicio, se encuentran la publicación de guías telefónicas, la suficiente disponibilidad de cabinas públicas y la accesibilidad por parte de los colectivos con requerimientos especiales.

Todos los países de la Unión han integrado en sus legislaciones de telecomunicaciones estos elementos en la medida suficiente. En algunos casos hay otros elementos de protección que veremos en el siguiente apartado y que ya no son parte del catálogo básico.

En Estados Unidos y Canadá los elementos básicos del servicio universal incluyen los servicios avanzados de telecomunicaciones. En el primer caso, sólo para bibliotecas y centros de salud y en el segundo, se estudia incluirlos en breve, para toda la población.

En México, como hemos apuntado, la protección al servicio universal es menor en la legislación de telecomunicaciones (considerando sólo acceso, precio y vagamente calidad). Sin embargo, al consultar los planes de desarrollo y sectorial de Comunicaciones y Transportes, además del programa *e-México*, la garantía se amplía. No obstante, es notable observar la falta de inclusión de esas disposiciones en su LFT.

Relacionado con el apartado anterior, nos propusimos destacar aquellos elementos fuera de lo común y que no se incluyen en el catálogo básico del servicio universal en los distintos países. Esto nos permite observar el grado de protección a esta garantía y cuánto se ha avanzado en cada caso.

En Alemania se prevé, por ejemplo, el acceso a la banda ancha en las regiones desfavorecidas, lo que supone un importante impulso a la conectividad en esas zonas. Además, es una situación muy valorada desde el punto de vista de la calidad. Asimismo, se otorgan facultades de regulación a las autoridades locales que permitan reducir las disparidades entre las distintas regiones alemanas y, sobre todo, las diferencias entre zonas urbanas y rurales o lejanas.

Francia integra un elemento novedoso y que puede considerarse de servicio universal al determinar que los usuarios tienen derecho al mantenimiento de un año de servicio telefónico básico en caso de impago de factura. Solamente podrán efectuar llamadas a números de urgencia, pero podrán recibir llamadas en su totalidad.

La legislación de Italia, por su parte, estipula abiertamente el principio de "neutralidad tecnológica", lo cual se relaciona con nuestro tema de interés habida cuenta de que implica que la conectividad y la teledensidad están por encima de las preferencias tecnológicas. De ese modo, las autoridades se comprometen a no discriminar ninguna tecnología, así como a no imponer tampoco alguna. Eso permite que las posibilidades de dar cobertura sea lo prioritario, más allá del modo en que ello se lleve a cabo.

También en Italia se puede destacar que la AGC, su autoridad reguladora, tiene interés en la investigación sobre los diversos asuntos de las telecomunicaciones y el audiovisual, de tal modo que se mantiene en coordinación con las entidades académicas y universitarias para apoyar indagaciones sobre estos sectores.

Estados Unidos tiene una realidad propia, de tal manera que en ese país el servicio universal tiene orígenes muy remotos, en comparación con los de otros casos empíricos. Pero al mismo tiempo, también se finca en razones muy diferentes de las que se aplican en los demás casos. En

ese país, el servicio universal surge de necesidades políticas, de unificación y de propaganda, ya que era el teléfono la tecnología utilizada para tales fines y no los medios de comunicación como en otros casos.

En Estados Unidos además se promueve el derecho de preempción, que significa el predominio del poder federal con respecto a los estados federados. Esta es la fórmula que ha utilizado la FCC para mantener su predominio en aquellas decisiones que pueden ser discutidas por los estados federados.

Finalmente, en Estados Unidos se prevén servicios avanzados de telecomunicaciones para escuelas y centros de salud, mediante los cuales la población puede acceder con una gran calidad a contenidos e informaciones de gran calidad.

Aunque, como hemos dicho, en México la legislación de telecomunicaciones no regula el contenido del servicio universal ampliamente, sí que integra un elemento que no aparece en ninguno de los otros casos empíricos. Nos referimos a lo estipulado en el segundo de los artículos sobre cobertura social y que se refiere a que el ministerio correspondiente, la SCT, asegurará las bandas de frecuencia que sean necesarias para los fines de cobertura social, además de que el Estado se reserva para su control un espacio de capacidad satelital con fines sociales y de servicio universal.

Por último, en Canadá se tiene previsto incluir en breve la prestación de servicios avanzados de telecomunicaciones para toda la población [Ruelas, 2002, y CRTC], con lo cual esta garantía no se restringe a determinados colectivos. La razón de esto es que en ese país el servicio universal ya está ampliamente consolidado, pues se ha logrado 99 por ciento de cobertura de telefonía (lo que se conoce como teledensidad) y 100 por ciento en redes de fibra óptica, a pesar de que posee un territorio sumamente extenso.

Internet como parte del servicio universal

En relación con la inclusión de internet como parte del servicio universal, en mayor o menor medida, observamos que todos los países lo consideran, aunque sea de distinta forma.

La normativa de la UE establece que el servicio de telefonía que se prevé para el servicio universal tenga la capacidad necesaria para que sea posible la conexión a internet por medio de ella. Todos los países europeos de la Comunidad deben incluir ese principio en sus legislaciones nacionales, aunque solamente en el caso de España (art. 22, LGT) e Italia aparece como parte de su ley de telecomunicaciones, que en el segundo caso es el Código de las Comunicaciones Electrónicas.

En Alemania está ausente de su Ley sobre Telecomunicación (título 6, artículo 78) y en Francia tampoco aparece en su Ley de Comunicaciones Electrónicas, pero sí en su Ley relativa a las obligaciones de servicio público de telecomunicaciones y a France Télécom. En dicha ley, artículo L.35-1, se establece que la conexión telefónica debe permitir acceder a internet.

En Estados Unidos y Canadá se da por sentado la inclusión de internet en el servicio universal, pero como hemos mencionado en el segundo caso no aparece de manera abierta en su legislación de telecomunicaciones.

México tampoco integra en su legislación de telecomunicaciones a internet en el servicio universal, pero sí como parte del programa *e-México* que forma parte de los objetivos del Plan Sectorial de Comunicaciones y Transportes. Ese programa ha tenido un desempeño notable y ha sido reconocido por la ONU. También se incluyen en el citado Plan los servicios de tecnología satelital como proveedores de internet y como servicio universal. Es una experiencia que ya ha sido llevada a efecto en miles de poblaciones con muy buenos resultados.

Puntos de acceso a internet previstos

El acceso a internet en puntos establecidos por las autoridades nacionales tiene un especial interés como complemento del servicio universal, razón por la cual los hemos estudiado de cerca.

En España ha sido una experiencia notable no solamente como parte de los programas nacionales (Info XXI, España.es y Avanza), sino como todo un ejemplo a seguir en muchas de las CCAA, las cuales han

desarrollado programas en los que ha sido posible el acceso a internet, pero además la formación en TIC o incluso la participación en procesos políticos (como el caso de Interville en Andalucía).

En Alemania no están determinados, por lo menos en su legislación de telecomunicaciones, y Francia los prevé para la ciudad capital, de manera gratuita. En Italia tampoco aparecen mencionados en ninguno de los códigos y decretos relativos a las telecomunicaciones.

En México los puntos de acceso a internet se especifican como parte del programa e-México.

Telecomunicaciones y audiovisual regulados paralelamente

A lo largo del trabajo también mencionamos aquellos países que regulaban las telecomunicaciones y el audiovisual de manera conjunta, haciendo caso a los tiempos actuales de convergencia. Esto tiene influencia en el servicio universal, ya que amplía la gama de tecnologías que a la larga pueden utilizarse para la conectividad de toda la población en un determinado país.

La postura de la UE fue definida en nuestro segundo capítulo, en el que vimos que la organización comunitaria se inclina por la regulación de los dos ámbitos por separado, a pesar de sus continuas alusiones a la convergencia. España y Alemania mantienen la misma postura, ya que sus comisiones (CMT y RegTP) y sus legislaciones sólo se refieren al ámbito de las telecomunicaciones. De hecho, la ley española hace la aclaración en su Exposición de Motivos, donde se manifiesta que se continuará con el término telecomunicaciones y no con el de “comunicaciones electrónicas”, aunque señala que regulará el audiovisual desde el punto de vista de la competencia.

Son Francia e Italia las que han integrado el término de comunicaciones electrónicas que sí ha adoptado la Unión, pero en el caso italiano la regulación incluye también el sector audiovisual.

Estados Unidos y Canadá regulan, por medio de una sola comisión (FCC y CRTC, respectivamente), las telecomunicaciones y el audiovisual; mientras que en México la CFT regula sólo las telecomunicaciones, pero la SCT se encarga también de la radio y la televisión.

Transparencia

La transparencia es otro de los grandes temas en los que se ha enfocado mucho la UE y que en Norteamérica no se ha podido ignorar, sobre todo en el sector de la información, que conlleva muchos elementos de legitimidad para las autoridades en todos los niveles.

Hemos visto aparecer el factor de la transparencia desde distintos puntos de vista en las políticas de telecomunicaciones. Por ejemplo, la Unión considera la transparencia un elemento básico para crear confianza en la sociedad de la información (programa e-Europe), pero también lo incluye en un elemento del servicio universal. Nos referimos a la designación del operador que debe prestar el servicio universal. En sus directivas y comunicaciones al respecto, la UE establece que la transparencia es uno de los criterios fundamentales para realizar tal designación.

España establece la transparencia en la gestión del espectro (LGT), mientras que Alemania no comprende el término en su legislación sobre telecomunicaciones.

Francia por su parte se propone la transparencia de la regulación de las comunicaciones electrónicas, lo cual supone un punto de singular interés. También determina la transparencia en el acceso a infraestructuras de telecomunicaciones.

En Italia la transparencia debe imperar en la coordinación entre la AGC (comisión reguladora), el Ministerio de la Comunicación y la Autoridad de Defensa de la Competencia. Y en Canadá la transparencia debe primar en el acceso a la información de su comisión reguladora (CRTC).

Coste y financiamiento del servicio universal

El tema del coste y el financiamiento del servicio universal también nos pareció importante a la hora de comparar los diferentes casos empíricos, ya que constituye un elemento que permite la correcta realización y provisión de ese servicio.

En la Directiva de Servicio Universal, la 2002/22, la Unión enumera los elementos centrales para la creación de fondos de servicio universal, la manera en que debe calcularse el coste del servicio universal y cómo lo debe financiar el Estado y/o los operadores.

Los países europeos han traspuesto la Directiva en ese sentido. En España se integra en la LGT y se materializa con la creación del FNSU. En Alemania aún no está determinado ningún fondo de servicio universal, pero su legislación de telecomunicaciones sí prevé diferentes modalidades de financiar el mismo. En Francia e Italia sí se creó un fondo de servicio universal mediante las leyes y decretos correspondientes.

En Estados Unidos no se menciona la creación propiamente dicha de un fondo, pero sí se establecen con claridad los mecanismos de cálculo de coste del servicio y las modalidades de financiamiento.

México no integra en su legislación de telecomunicaciones ningún aspecto sobre el coste y financiamiento del servicio universal, pero la SCT (que también tiene funciones reguladoras) creó un Fondo Nacional de Cobertura Social de las Telecomunicaciones a través de su Plan Sectorial, el cual ha tenido importantes logros en ese ámbito.

Finalmente, Canadá tampoco establece ningún procedimiento para el cálculo del coste del servicio universal ni su financiamiento, ya que se ha logrado satisfacer el imperativo de cobertura de su territorio y en su legislación de telecomunicaciones no se prevé designar a operadores para la prestación.

Planeación en sociedad de la información y servicio universal

La planeación se ha convertido en un punto de interés vital para la creación y consolidación de políticas públicas en todos los ámbitos.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶Stewart [2003: 161] opina que la proyección y planeación son imprescindibles si se toman en cuenta los dos rasgos que les caracterizan. Primero, el hecho de que son finitos, limitados en el tiempo, por lo cual deben contar con una agenda y un seguimiento eficaces para el logro de objetivos. Y segundo, y más importante aún, porque producen cambios en las áreas a las que están destinados.

Las políticas de telecomunicaciones y de servicio universal no son una excepción, como tampoco lo son las políticas para la sociedad de la información que tan vinculadas se encuentran con este tema.

La Unión se propuso la creación del conocido programa e-Europe (del cual hablamos ampliamente en el capítulo 2) que ha sido fuente de inspiración y aplicación en los países miembros, como es el caso de España con el Info XXI, el España.es y el Plan Avanza.

En Estados Unidos, hace más de una década surgió el conocido como *Informe Gore* ("La Infraestructura Nacional de Datos de los Estados Unidos de América") que suponía, junto con otras acciones del gobierno una planeación de los puntos más estratégicos para desarrollar las redes de telecomunicaciones e internet, incluidos los aspectos sociales.

Por su parte, en México hace décadas que cada gobierno elabora su Plan Nacional de Desarrollo en el que se incluyen los ámbitos más relevantes de la economía, la sociedad y la política que son susceptibles de fomentarse. A cada Plan Nacional le corresponde un Plan Sectorial que se refiere a las áreas sujetas a programación. En el caso que nos ocupa es el Plan Sectorial de Comunicaciones y Transportes el que contiene todos los preceptos relativos a las telecomunicaciones, la comunicación en general e internet. Es promovido y coordinado por la SCT y en él se integran importantes subprogramas o proyectos tales como el e-México o el Fondo Nacional para la Cobertura Social de Telecomunicaciones.

Coordinación con otros niveles de autoridad

Por otra parte, es interesante observar en los diferentes casos prácticos el grado de coordinación que existe entre los ámbitos federal o nacional y los demás, como son los locales o los supranacionales. En todos los casos está presente dicha coordinación, sobre todo en el ámbito supranacional. Sin embargo, entre las autoridades federales y locales hay también ejemplos muy importantes con altos grados de delegación de competencias.

En todos los países de la Unión, por razones obvias, se registra una imprescindible coordinación con el ámbito comunitario. Dicha coordi-

nación afecta la creación de políticas de telecomunicaciones, la regulación del sector y por supuesto la reglamentación del servicio universal.

No obstante, son muy interesantes los casos en que dicha coordinación también se observa con respecto a las regiones de cada nación. Tal es el caso de España, de Alemania y de Italia, que mantienen esa organización con las autoridades locales, como son las CCAA, los *länders* o las provincias autónomas, respectivamente.

De Norteamérica destaca el caso de Estados Unidos, donde los ámbitos locales tienen un amplio margen de competencias en la conformación de políticas y en la regulación. De hecho, el servicio universal ha sido defendido y ampliamente garantizado en gran medida por los estados federados.

En México la situación es a la inversa. Los estados de la nación no tienen competencias en ningún ámbito de las telecomunicaciones, ya que tanto la Constitución como la legislación del sector apuntan a una predominancia y única facultad para el Estado.

Con respecto a la coordinación supranacional, evidentemente el TLCAN supone una relación con los países firmantes y una organización en los temas sujetos al Tratado. Pero en Norteamérica, la coordinación se extiende a los acuerdos firmados en el seno de la OMC y el FMI, en donde este último ejerce una importancia singular en cuanto a las relaciones entre los países de la región.

Apertura a la competencia en telefonía

Finalmente, sólo nos queda comparar los grados de apertura a la competencia en telefonía en los casos empíricos, ya que es otro de los asuntos que afecta a la provisión y garantía del servicio universal.

En todos los países la privatización de empresas ha sido total, con la excepción de Alemania, en donde el Estado se ha reservado un porcentaje de acciones de la empresa Deutsche Telekom. Esta situación ha creado múltiples críticas y polémica debido al doble papel que desempeña el Estado alemán como regulador y regulado, al ser socio de la empresa de telecomunicaciones más importante en ese país.

En España, la privatización de Telefónica también ha sido total, aunque de acuerdo con Gil [2002: 200] el Estado español, por su posición, continuó imponiendo sus estrategias en el mercado de telefonía y con respecto a la empresa.

Por último, en el caso de Francia, la empresa France Telecom quedó ligada a la prestación de servicio público y de servicio universal, para lo cual se creó una ley específicamente para ello. Se trata de la Ley 2003-1365 del 31 de diciembre de 2003 relativa a las obligaciones de servicio público de telecomunicaciones y a France Telecom, cuyo articulado contiene una importante suma de preceptos sobre el servicio universal.

Apertura a la competencia en telefonía

El proceso de apertura a la competencia en telefonía ha sido un proceso complejo y polémico, que ha implicado la creación de un marco regulatorio y la implementación de medidas que permitan la competencia efectiva en el mercado. Este proceso ha sido el resultado de un largo período de negociación y de la necesidad de garantizar la prestación de servicios de calidad y a precios accesibles para todos los usuarios. La apertura a la competencia ha permitido la entrada de nuevos actores en el mercado, lo que ha contribuido a la innovación y a la mejora de los servicios ofrecidos. Sin embargo, también ha generado preocupaciones sobre la posible pérdida de la universalidad del servicio y la necesidad de fortalecer el marco regulatorio para garantizar la competencia efectiva y la prestación de servicios de calidad y a precios accesibles para todos los usuarios.

Conclusiones

Una vez realizado este recorrido por las distintas realidades de los casos analizados, estamos en la posibilidad de determinar el grado de confirmación de la hipótesis planteada al inicio de la investigación. Recordemos que la misma contenía la siguiente idea: las políticas de telecomunicaciones orientadas al servicio universal son bastante similares, incluso considerando las diferencias económicas y las situaciones de los países estudiados.

El análisis de los siete países pertenecientes a la Unión Europea y a la región geográfica y económica de Norteamérica nos permite igualmente llegar a interesantes conclusiones referentes a sus realidades y procedimientos para la articulación de políticas. Se ha llevado a cabo un estudio de las principales legislaciones, planes y programas que constituyen las políticas de telecomunicaciones en cada país, y sobre todo las orientadas al servicio universal. Dicho estudio revela muchas características de los citados procedimientos, mismas que se han puesto de manifiesto en el capítulo final.

Estos análisis han coadyuvado a crear diversas categorías de comparación (que se aplican tanto a las dos regiones incluidas en este estudio, como a los países en particular, con independencia de la zona a la que pertenezcan), las cuales se analizaron con detalle en el capítulo que resume principalmente nuestra aportación. Hemos seleccionado una serie de categorías de comparación y realizado unos esquemas y cuadros comparativos que permiten comprobar la hipótesis planteada y dilucidar muchos aspectos de manera esquemática.

A lo largo de este trabajo hemos puesto de manifiesto lo funcional que puede resultar la multidisciplinariedad en estudios de este tipo. También ha quedado muy clara la relación entre el área de estudio del Derecho de la Información y las políticas de telecomunicaciones que son tema del libro, ya que, como bien indica Pierre Trudel [1998: 2], el Derecho debe considerarse “uno de los vehículos de establecimiento de las políticas de comunicación”.

Se ha demostrado aquí que en un sinnúmero de sentidos el Derecho antecede incluso a “la enunciación explícita de las políticas de comunicación ya que provee a menudo los conceptos” que garantizan la existencia y el funcionamiento de un mercado comunicacional. Por esa razón, y de acuerdo nuevamente con Trudel, “la investigación jurídica es uno de los pasos importantes para los interesados en las políticas de comunicación” y telecomunicaciones.

Por otro lado, hemos puesto el énfasis en el papel que desempeñan las redes de telecomunicaciones y sus servicios asociados como medio para ejercer derechos fundamentales, como el derecho a la información y la libertad de expresión. Lo mismo sucede con todas aquellas TIC de la sociedad de la información, razón por la cual hemos estudiado detenidamente el modo en que se vinculan las políticas de ambos campos y su relación con el servicio universal.

En síntesis, al abordar los casos de España, Francia, Italia, Alemania, Estados Unidos, México y Canadá logramos contrastar, como era nuestro objetivo inicial, las realidades de regiones y naciones con la conclusión de que en todos ellos el servicio universal está garantizado y adquiere un papel en el equilibrio necesario frente a la liberalización de las telecomunicaciones. En todos los países se ha reconocido la necesidad de proteger una serie de derechos básicos de los ciudadanos en la era de la economía libre y la globalización.

Sin embargo, en México, aunque la cobertura social se considera dentro de la legislación en la materia, falta mucho camino por recorrer en el aspecto normativo. Es urgente revisar legislación de telecomunicaciones en materia de servicio universal (y en muchos otros asuntos), para que los usuarios puedan disfrutar del mismo en condiciones equiparables a las de otros países. Las políticas que se han diseñado al

respecto y en donde se mencionan estrategias para llevar a cabo este servicio son insuficientes, pero más lo es, y hay que insistir en ello, una ley adecuada y moderna en la materia.

Los procesos de liberalización desde luego afectan también el contenido, las características y el nivel de protección del servicio universal, toda vez que la apertura económica en el sector puede producir, si no se adoptan medidas de prevención, un efecto negativo en la prestación de dicho servicio.

Esa situación se ha visto reflejada en las políticas y acciones instrumentadas en cada país y obviamente en la reglamentación y el marco legal correspondientes. Así como ningún país fue ajeno al reconocimiento de ese derecho (el del servicio universal), tampoco lo fueron en la implementación de las condiciones para su prestación en el plano jurídico. No obstante, llegados a este punto sí encontramos razonables las diferencias en el grado de protección y en el alcance del servicio universal en cada caso.

En los extremos encontramos, nuevamente, los casos de México y Canadá, ya que en el primero se han establecido numerosos programas y planes nacionales que prevén en la provisión del servicio universal a los ciudadanos, pero dichas acciones no se han reflejado en la legislación de telecomunicaciones aplicable y las acciones han sido limitadas. En el segundo caso, sucede todo lo contrario: la legislación se impone como objetivo central la provisión y protección del servicio universal, a la par que existen numerosas acciones de políticas públicas que garantizan en los hechos, eficientemente y de modo avanzado, este derecho a sus ciudadanos.

Es decir, la "cobertura social", como se denomina en México al servicio universal, está protegida de manera limitada en la Ley Federal de Telecomunicaciones. Se equilibra este hecho con la aparición de diversos programas que tienen por objetivo el acceso y la cobertura de telecomunicaciones en regiones desfavorecidas, rurales o de bajos recursos, pero la aplicación en la práctica no logra superar los acentuados problemas que en este campo existen.

Como contraparte, en Canadá la provisión y garantía del servicio universal está consolidada y presenta avances sumamente interesantes

para su población. El grado de desarrollo económico y tecnológico de que gozan las telecomunicaciones canadienses y la importancia que para su gobierno supone el servicio universal, producen un efecto muy positivo en la calidad y el contenido del servicio universal que pueden disfrutar los ciudadanos, con servicios muy avanzados.

El resto de países, esto es, todos los europeos y Estados Unidos tienen un grado de protección del servicio universal mucho más similar u homogéneo si se compara con los dos últimos casos mencionados.

Se concluye de esta manera que en general y en conjunto (es decir, considerando las políticas globalmente y no sólo la normativa) las diferencias son mínimas con respecto a las similitudes en la mayoría de los países. Esto nos lleva a una segunda parte de la conclusión y es el hecho de que no son las características de los mercados nacionales de telecomunicaciones los que han definido la semejanza en las políticas.

Esa analogía obedece a aquellos procesos que fueron detallados y analizados con amplitud a lo largo de este trabajo: la liberalización, la competencia, la privatización, la desregulación, la globalización y la convergencia. La explicación, como hemos visto reiteradamente, es que se “impuso el modelo norteamericano de liberalización y desregulación de las telecomunicaciones y las industrias”, lo que ha dado lugar a un grupo reducido de grandes consorcios multimedia [Díaz Arias, 2006: 12] y una serie de características en la gestión de las telecomunicaciones que son comunes a todos los países examinados.

Una prueba de ello, por poner un ejemplo, es el caso de la normativa de la Unión Europea. La enorme mayoría de los documentos, directivas o comunicaciones vistos en el desarrollo de este trabajo, mencionan todos o gran parte de esos procesos. La misma situación se presenta en la totalidad de las leyes de telecomunicaciones expuestas.

En cuanto a la garantía real de que se provea el servicio universal, más allá de lo estipulado en las legislaciones, podemos concluir que los niveles son buenos, pero se requiere de la continuidad y el esfuerzo constante por hacer realidad este derecho. Hemos visto que en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información se ha proclamado la imperiosa condición de hacer efectivo un acceso universal ubicuo y equitativo. Los impulsos no deben desviarse de ese objetivo en todas

las naciones, con independencia del grado de acceso y servicio universal alcanzados.

En el caso de Europa, el Octavo Informe de la Comisión sobre la aplicación del conjunto de medidas reguladoras de las telecomunicaciones –Telecomunicaciones en Europa–, Reglamentación y mercados 2002 [COM (2002) 695] sostiene que tras la aparición de la Directiva de Servicio Universal “la prestación de un servicio universal está garantizada sin mayores problemas en todos los estados miembros” aun cuando sigue siendo imperioso progresar en algunos campos, tales como las personas discapacitadas, la facilitación de una guía de abonados universal y de un servicio de información telefónica.

Las políticas de telecomunicaciones se apoyan en buena medida en los organismos reguladores, agencias o comisiones del sector. Todos ellos “se presentan como un factor clave” en la consolidación de políticas que atiendan los derechos ciudadanos [González San Ruperto, 2006: 12], ya que no solamente deben atender a los intereses de la industria de manera predominante, como hasta ahora lo han hecho.

Ahora bien, siendo más precisos en cuanto al contenido del servicio universal, quizá podemos encontrar más variaciones. El contenido, como especificamos al inicio de esta investigación, sí puede presentar diferencias según el grado de desarrollo de los respectivos países. Es el caso de Canadá, donde el contenido del servicio universal ya se discute en términos de servicios avanzados. En otros países, como México, el contenido está más vinculado al acceso universal y a la cobertura de la mayor área geográfica posible. En otros casos, sobre todo los europeos, el contenido se discute en torno a diversos aspectos de internet y a su inclusión como parte del servicio universal.

Para ser más concretos en cuanto a las legislaciones nacionales, se observa que en todos los países estudiados el servicio universal se encuentra presente en las leyes de telecomunicaciones correspondientes, aunque en el caso de México se denomina “cobertura social” y en el de Italia y Francia se regula mediante normativas adicionales.

En el caso de Canadá no se menciona expresamente el término de servicio universal ni se contiene ningún apartado referente a su regulación en la Telecommunications Act. Eso no obsta para que sea el

caso empírico en donde mayor garantía existe de ese servicio y donde más elementos o componentes se incluyen. La explicación es que la principal meta de su ley de telecomunicaciones, así como de la entidad reguladora (la CRTC) es justamente la aplicación del servicio universal, antes que ninguna otra.

Los elementos del servicio universal permitieron igualmente una comparación más exhaustiva. De acuerdo con las directrices europeas el servicio debe contener por lo menos tres características básicas (accesibilidad, asequibilidad y calidad) a las que posteriormente se añadió el imperativo de que la línea telefónica tuviera capacidad de conexión a internet. La totalidad de los países pertenecientes a la Unión han integrado en sus legislaciones de telecomunicaciones estos elementos en la medida suficiente.

En la región de Norteamérica, los casos de Estados Unidos y Canadá muestran como elementos básicos del servicio universal los vistos con la UE, pero además incluyen los servicios avanzados de telecomunicaciones. En el primer caso, sólo para bibliotecas y centros de salud y en el segundo, se estudia incluirlos en breve, para toda la población. El caso de México ya lo hemos mencionado.

Por su parte, se detectaron una serie de elementos fuera de lo común y que no forman parte del catálogo básico del servicio universal en cada país.

De los países europeos, destaca el caso de Alemania, en donde se prevé, por ejemplo, el acceso a la banda ancha en las regiones desfavorecidas, lo que supone un importante impulso a la conectividad en esas zonas. Asimismo, ese hecho resulta una situación muy valorada desde el punto de vista de la calidad. También se otorgan facultades de regulación a las autoridades locales a fin de reducir las disparidades entre las distintas regiones alemanas y, sobre todo, las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales o alejadas.

En el caso francés se integra un elemento novedoso, el cual puede considerarse de servicio universal, al determinar que los usuarios tienen derecho al mantenimiento de un año del servicio telefónico básico en caso de impago de factura. Por razones obvias, sólo podrán acceder a los números de emergencias, pero podrán recibir todo tipo de llamadas.

La normativa italiana, por su parte, estipula abiertamente el principio de "neutralidad tecnológica", que además se relaciona con nuestro tema de interés habida cuenta de que implica que la conectividad y la teledensidad están por encima de las preferencias tecnológicas. De acuerdo con ello, las autoridades se comprometen a no discriminar ninguna tecnología, así como a no imponer tampoco alguna.

Otra particularidad que presenta el caso de Italia y es digno de mención es que la AGC, su autoridad reguladora, tiene interés en la investigación sobre los diversos asuntos de las telecomunicaciones y el audiovisual, de tal modo que se mantiene en coordinación con las entidades académicas y universitarias para apoyar indagaciones sobre ambos temas.

Caso aparte resulta el de Estados Unidos, de tal modo que en ese país el servicio universal tiene orígenes muy remotos, en comparación con los de otros casos empíricos. Como contraparte, se basa en razones muy diferentes de las que se aplican en los demás casos. En ese país norteamericano, el servicio universal surge de necesidades políticas, de unificación y de propaganda, ya que era el teléfono la tecnología utilizada para tales fines y no los medios tradicionales de comunicación.

También en Estados Unidos aparece una singularidad más y es la situación que supone el derecho de preempción, que significa el predominio del poder federal con respecto a los estados federados. Esta es la fórmula que ha utilizado la FCC para mantener su predominio en aquellas decisiones que pueden ser discutidas por los estados federados, es decir, las autoridades locales.

En el caso mexicano, independientemente de que su legislación de telecomunicaciones no regula ampliamente el contenido del servicio universal, sí integra un elemento que no aparece en ninguno de los otros casos empíricos. Se trata de lo estipulado en el segundo de los artículos sobre cobertura social, donde se dispone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes asegurará las bandas de frecuencia que sean necesarias para fines de cobertura social; además de que el Estado se reserva para su control un espacio de capacidad satelital con fines sociales y de servicio universal.

Finalmente, la particularidad de Canadá es la que se ha esbozado antes: se tiene previsto incluir en breve la prestación de servicios avanzados de telecomunicaciones para toda la población, de modo que esta garantía no se restringe a determinados colectivos. La explicación puede encontrarse en un hecho ampliamente mencionado: en ese país el servicio universal ya está muy consolidado, logrando 99 por ciento de cobertura de telefonía (lo que se conoce como teledensidad) y 100 por ciento en redes de fibra óptica, a pesar de contar con un territorio tan amplio.

En resumen, las políticas de telecomunicaciones tienen como precedente dos procesos que las determinan: la liberalización y la globalización. Eso supone que las acciones, líneas de actuación e iniciativas llevadas a cabo en los siete casos estudiados tienen en su mayoría similitudes, con alguna diferencia notable. Sucede así, con sus excepciones, en la legislación, las políticas y los planes adoptados. La incidencia de esta situación en la regulación y garantía del servicio universal es paralela. Se encuentran diferencias, eso sí, en el contenido que cada país integra en su servicio universal, lo cual lo define.

Este recorrido por las realidades de los casos analizados nos da cuenta de la importancia de equilibrar la situación internacional de las telecomunicaciones y su inequívoco sino económico, con los derechos de los ciudadanos en el mundo entero.

También pone de manifiesto la importancia de continuar estudiando e interesándonos por un tema y por un sector que se erige en factor clave para el ejercicio de diversos derechos fundamentales y se constituye como base irrenunciable de la democracia. Como dijimos al principio, esto es sólo el punto de partida.

Bibliografía

Libros, artículos y documentos

ALABAU, Antonio [1998], *La Unión Europea y su política de Telecomunicaciones*, Madrid, Fundación Airtel Vodafone, 300 pp.

_____, [2001], *La Unión Europea y su política para la sociedad de la información*, Madrid, Fundación Airtel Vodafone, 276 pp.

ALMEIDA SANTOS, Joao [2005], "Berlusconi o el nuevo príncipe pos-moderno", *Telos. Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, núm. 62, segunda época, enero-marzo. <http://www.campusred.net/telos/articulobalance.asp?idarticulo=1>.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ DE CASTILLA, Clara; Beatriz Camarena Osorno y Salma Jalife [2007], "La acción de inconstitucionalidad contra el decreto que reformó las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión", *Revista de Derecho Comparado de la Información*, enero-junio, pp. 3-19.

_____, [2008], *Derecho de las telecomunicaciones*, México, Porrúa y LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Serie "Conocer para Decidir", 374 pp.

ARCEP [2006], *La régulation des télécommunications et la création d'une autorité sectorielle*. En la página oficial de la *Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes*, consultado el 10 de junio de 2006. Disponible en: <http://www.art-telecom.fr/textes/index.htm>

ARELLANO TOLEDO, Wilma [1995], *La comunicación global frente a la comunicación local*, México, tesis inédita de la Universidad Nacional Autónoma de México, 147 pp.

_____, [2001], *Las consecuencias de la privatización de Satmex (Satélites de México)*, México, tesis inédita de la Universidad Nacional Autónoma de México, 120 pp.

- _____ [2003], *El concepto de servicio universal de telecomunicaciones, su aplicación práctica y la inclusión de internet en su núcleo*, Madrid, tesina de la Universidad Complutense de Madrid, 101 pp.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar [2003], *Telecomunicaciones y audiovisual: cuestiones disputadas*, Granada, Comares, 231 pp.
- ARIÑO, Gaspar [2004], *Privatización y liberalización en España. Balance y resultados (1996-2003)*, t. 1, *El proceso de privatización, la liberalización de las telecomunicaciones*, Madrid, Comares.
- ARNOLD, Rainer [1999], "La nueva Ley de las Telecomunicaciones en Alemania", en Javier Cremades y Pablo Mayor Menéndez (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 611-619.
- ASOCIACIÓN DE INTERNAUTAS [2008], "Hoy se inicia en toda Europa una campaña para preservar las libertades y los derechos fundamentales en internet", en la web oficial de la Asociación de Internautas, consultado el 25 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.internautas.org/html/5241.html>
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE CONSULTORÍA [2006], "Informe CMT: el sector de telecomunicaciones ingresa 40.878 millones en 2005, un 9.9 por ciento. Constata el insuficiente crecimiento de la banda ancha en España", *Web de la AEEC*, noticia del 11 de julio de 2006. Disponible en: http://www.consultoras.org/frontend/plantillaAEC/noticia.php?id_noticia=4956&PH_PSESSID=964
- ASOCIACIÓN HISPANOAMERICANA DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES (AHCJET) [1999], "Situación regulatoria de los países iberoamericanos, México", en *La regulación de las telecomunicaciones en Iberoamérica*, Col. Gestión, Madrid, AHCJET, 439 pp.
- ASOCIACIÓN PARA EL PROGRESO DE LAS COMUNICACIONES (APC) y CAMPAÑA DERECHOS A LA COMUNICACIÓN EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (CRIS) [2003b], *Documento de prioridades de la sociedad civil*, presentado a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en el mes de diciembre. Disponible en: <http://www.apc.org> y <http://www.itu.int>.
- _____ [2003], *Involucrando a la sociedad civil en políticas de TIC*, Informe presentado a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en el mes de diciembre, 56 pp. <http://www.apc.org> y <http://www.itu.int>.

- AVELLO LÓPEZ, Lorenzo [2002], "Las obligaciones de servicio público. El servicio universal de telecomunicaciones. Garantía a todos los ciudadanos y una oferta mínima de servicios, en todo el territorio nacional", en José Manuel Villar Urribarri (dir.), *El régimen jurídico de las telecomunicaciones, televisión e internet*, Madrid, Aranzadi Editorial, 328 pp.
- BAIGET, Tomàs [1994], "Telecomunicaciones en los EUA", *El profesional de la información*, núm. 29, noviembre de 1994. Consultado el 20 de abril de 2006. Disponible en: http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/1994/noviembre/telecomunicaciones_en_los_eua.html.
- BANEGAS NÚÑEZ, Jesús [1999], "Expectativas de la industria ante la liberalización", en Javier Cremades y Pablo Mayor Menéndez (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 155-160.
- [2002], "El planeta internet: la economía interconectada", en Javier Cremades, Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Rafael Illescas (coords.), *Régimen jurídico de internet*, Madrid, La Ley Actualidad, pp. 65-86.
- [2006], "La innovación tecnológica, hoy las TIC, motor del crecimiento económico: el caso español", en *Economía Industrial*, núm. 360, pp. 29-40. Disponible en: http://www.mityc.es/NR/rdonlyres/C3342E2C-E195-4E2B-BB8D-83B145F997C6/0/2P2939_Ei3606.pdf
- BEL I QUERALT, Germà [1996], *Privatización, desregulación y incompetencia?*, Col. Economía, Madrid, Civitas, 240 pp.
- BEL MALLÉN, Ignacio; Loreto Corredoira y Alfonso, y Pilar Cousido [1992], *Derecho de la información (I). Sujetos y medios*, Madrid, Colex, 478 pp.
- BERMÚDEZ ODRIOZOLA, Luis [2002], "La competencia en internet", en Javier Cremades, Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Rafael Illescas (coords.), *Régimen jurídico de internet*, Madrid, La Ley Actualidad, pp. 407-443.
- BERNE, Michel [2008], "La compleja relación entre servicio público y servicio universal: el caso de Francia", *Bit*, núm. 169, junio-julio, pp. 68-72.
- BLASCO, Pedro [2004], "Tres Cantos, ciudad digital. La Comunidad lanzó ayer un proyecto que pretende facilitar el trabajo en casa y potenciar la sociedad de la información", *El Mundo*, suplemento M2, núm. del 19 de junio de 2004, p. 7.
- BLÁZQUEZ, Susana [2006], "Controlar la economía y el poder político mundial. La ONU discute la Gobernanza de Internet", *Telos*, núm. 69, octubre-diciembre, 4 pp.

- BISBAL, Marcelino [2005], "De cultura, comunicación y consumo cultural. Una misma perspectiva de análisis", *Zer. Revista de Estudios de Comunicación*, núm. 10, 24 de enero de 2005. Disponible en: <http://www.ehu.es/zer/zer10/bisbal2.html>.
- BORK, Jeffrey [1999], "El servicio telefónico en Estados Unidos", en Javier Cremades y Pablo Mayor Menéndez (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 745-788.
- BROUSSEAU, Eric y Thierry Penard [2007], "Foreword for the special issue 'The economics of Digital Business Model'", *Review of Network Economics*, vol. 6, núm. 2, junio, pp. 78-80.
- BROUSSEAU, Eric, Pascal Petit, y Denis Phan [1996], *Mutations des Télécommunications, des Industries et des Marchés*, París, ENSPTT Economica, 553 pp.
- BUESA, Mikel y José Molero [1996], "La innovación tecnológica en las Pyme españolas", en *Informe anual. La pequeña y mediana empresa en España*, Madrid, IMPI, 1995.
- _____ y José Molero [1998], *Economía industrial de España. Organización, tecnología e internacionalización*, Madrid, Civitas, 284 pp.
- _____ [2006], "El Sistema Nacional de Innovación en España", *Revista Madri+d*, núm. 1, ejemplar dedicado a los 20 años de la Ley de Ciencia. Formato electrónico disponible en: <http://www.madrimasd.org/revista/revistaespecial1/articulos/buesa.asp>
- BÜLLINGEN, Franz [2001], "Tendencias en el sector alemán de telecomunicaciones. Evolución hasta 2010", *Economía Industrial*, núm. 337, 2001-I, pp. 13- 44.
- BURGELMAN, Jean-Claude y Caroline Pauwels [1990], "La política de la Comisión. Primacía tecnológica e industrial", en Enrique Bustamante (ed.), *Telecomunicaciones y audiovisual en Europa*, Col. Contextos de Telecomunicaciones, Madrid, Fundesco, pp. 193-210, núm. 5.
- BUSTAMANTE, Enrique [1990], *Telecomunicaciones y audiovisual en Europa*, Col. Contextos de Telecomunicaciones, Madrid, Fundesco, 248 pp., núm. 5.
- CABRERA DE LA IGLESIA, Jesús, y Antonio García Zaballós [2003], "Regulación del coste neto del servicio universal: realidad actual y planteamientos para el futuro", *Infraestructuras: transportes e industrias de red*, núm. 808, julio de 2003, 20 pp.
- CALVO BERNARDINO, Antonio y Jesús Paúl Gutiérrez [1999], "Las políticas económicas nacionales y la globalización", Andrés Fernández Díaz (dir.),

- Fundamentos y papel actual de la política económica*, Madrid, Pirámide, pp. 91-112.
- CALVO CARAVACA, Alfonso Luis y Pilar Blanco-Morales Limones [2000], *Derecho europeo de la competencia*, Madrid, Colex, 465 pp.
- CAMARENA JUÁREZ, Francisco Javier [2004], "Elementos para un análisis del concepto de servicio universal", en *DerechoTecnológico.com*, 6pp.
- CANELLA, Rubén, Teresa Tsuji y Francisco Albarello [2005], "Procesos digitales como estrategias de comunicación para la reducción de la brecha", *Razón y Palabra. Primera Revista Electrónica en América Latina especializada en tópicos de comunicación*, núm. 45, junio-julio de 2005, 14 pp. <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n45/canella.html>.
- CÁNOVAS TAMAYO, Pedro [2001], *Política de telecomunicaciones en la Unión Europea: interconexión y competencia*, Madrid, tesis inédita de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 421 pp.
- CARDOSO, Víctor y Juan Antonio Zúñiga [2005], "Satmex se declara en quiebra: solicitará recurso mercantil", *La Jornada*, edición del viernes 1 de julio, sección Economía.
- CASAS PÉREZ, María de la Luz [2000], "Globalización y soberanía cultural, el problema de la reglamentación en las telecomunicaciones", *Razón y Palabra. Primera revista electrónica en América Latina especializada en tópicos de comunicación*, núm. 19, agosto-octubre. http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n19/19_mcasa.html.
- _____ [2006], "Políticas de comunicación: un tema pendiente en la agenda", *Global Media Journal*, vol. 3, núm. 5, primavera. Disponible en: <http://gmje.mty.itesm.mx/luz.htm>
- CERVERA, José [2005], "Las leyes están desfasadas con respecto a la tecnología. Entrevista con Lawrence Lessig", *Banquete*, enero, pp. 12-13.
- CHAQUÉS BONAFONT, Laura [2004], *Redes de políticas públicas*, Col. Monografías, núm. 206, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, 173 pp.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS [2002], *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: e-Europe 2005: una sociedad de la información para todos*, Bruselas, CCE, 28 de mayo, 25 pp.
- _____ [2001], *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. e-Europe 2002*, Bruselas, CCE, 13 de marzo, 23 pp.

- _____ [2000], *E-Europe 2002. Una sociedad de la información para todos. Plan de Acción preparado por el Consejo y la Comisión Europea para el Consejo Europeo de Feira*, Bruselas, 14 de junio, 29 pp.
- COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES E INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA [2003], *Encuesta a Hogares Españoles sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación. Informe Definitivo*, Madrid, mayo, 35 pp.
- _____ [2006], *Estadísticas del Sector. III Trimestre de 2006*, Madrid, CMT, 57 pp.
- COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN [2003], *Aprovechar la oportunidad de la sociedad de la información en España*, Madrid, abril 1, 47 pp.
- COMISIÓN EUROPEA, SECRETARÍA GENERAL [2005a], *General Report on the Activities of the European Union*, publicado en la web oficial de la Unión Europea. 01-03-2005. Disponible en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/2004/pt0270.htm>. Consultado el 19 de septiembre de 2005.
- _____ [2005b], *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea 2004*. Publicado en la web oficial de la Unión Europea. 17-02-2005. Disponible en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/es/2004/rg18.htm>. Consultado el 19 de septiembre de 2005.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE TELECOMUNICACIONES (CITEL) [2000], "El servicio universal en las Américas", Washington, CITEL, UIT y AHCJET, 354 pp.
- COMUNIDAD DE MADRID, *I Plan para el desarrollo de la Sociedad Digital y del Conocimiento en la Comunidad de Madrid*, Anexo 1. Disponible en: http://www.madrid.org/cpresidencia/madrid_comunidad_digital/pdf/ANEXO_1.pdf. El Plan completo en: http://www.madrid.org/cpresidencia/madrid_comunidad_digital/index.html. Consultado el 23 de enero de 2006.
- CORONIL JONSSON, Alicia y Rafael Pampillón Olmedo [2002], "La iniciativa e-Europa: una sociedad de la información para todos", en Javier Cremades, Miguel ángel Fernández Ordóñez y Rafael Illescas (coords.), *Régimen jurídico de internet*, Madrid, La Ley Actualidad, pp.129-150.
- CORRAL, Javier [2005], "Plan de Convergencia de la Sociedad de la Información", *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 91 febrero-marzo, 8 pp. <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc92/dictado.html>.
- CORRIPIO GIL-DELGADO, María de los Reyes y Lorenzo Marroig Pol [2001], *El tratamiento de los datos de carácter personal y la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones*, Madrid, Agencia de Protección de Datos, 280 pp.

- CORREDOIRA y Alfonso, Loreto [1999], "El derecho de acceso a la información en internet. Los tres planos del servicio universal", *Actualidad Jurídica*, núm. 32, Aranzadi, julio, 9 pp.
- _____ [2001a], *Paradojas de Internet*, Madrid, Editorial Complutense, 73 pp.
- _____ (ed) [2001b], *La libertad de información. Gobierno y arquitectura de internet*, Madrid, Seminario Complutense de Telecomunicaciones e Información, 243 pp.
- _____ [2006], "Lectura de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en el paradigma de la nueva 'Sociedad de la Información', Estudio específico del artículo 19", en Lorenzo Cotino Hueso (coord.), *Libertad en internet. La red y las libertades de expresión e información*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- COTINO HUESO, Lorenzo [2007], "El débil compromiso normativo por la transparencia y la participación electrónicas. Situación actual y posibilidades de futuro", en Lorenzo Cotino Hueso (coord.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Col. Derecho de la sociedad de la información, núm. 13, Granada, Comares, pp. 35-85.
- COUSIDO GONZÁLEZ, María del Pilar [2001], *Derecho de la comunicación en internet*, vol. III, Madrid, Colex, 242 pp.
- CREMADES, Javier, y Gemma García-Pelayo [1996], "El régimen jurídico de las telecomunicaciones en España", en *Los problemas de las telecomunicaciones en España* (II), Madrid, Círculo de Empresarios, pp. 29-50.
- CRUSAFÓN BAQUÉS, Carmina [1999], "El nuevo enfoque de la política audiovisual de la Unión Europea (1994-1998): la primacía de la dimensión económico-industrial", *Latina, Revista de Comunicación Social*, núm. 15, La Laguna (Tenerife), marzo, <http://www.ull.es/publicaciones/latina>.
- _____ [2001], "¿Qué futuro para la política audiovisual europea?: Análisis y resultados de la aplicación de una política supranacional sobre la industria audiovisual europea", comunicación presentada en las VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación, organizadas por la AIJC en la Universidad de La Plata (Argentina) en agosto, 12 pp.
- _____ [2006], "La política audiovisual europea ante el reto de la digitalización: revisión y crítica de las principales actuaciones comunitarias", en *Memorias del I Congreso Nacional ULEPICC-España*, Madrid, Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura, 14 pp.
- CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN [2003], *Declaración de Principios. Construir la sociedad de la información: un desafío mundial*

- para el nuevo milenio, Ginebra, 12 de diciembre, 11 pp. <http://www.itu.int/wsis>.
- _____ [2003], *Plan de acción*, Ginebra, 12 de diciembre, 18 pp. <http://www.itu.int/wsis>.
- CURWEN, Peter [1997], *Restructuring Telecommunications. A Study of Europe in a Global Context*, Londres, Macmillan Press, 220 pp.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel [1999], "Algunos conflictos –resueltos y pendientes– planteados en las telecomunicaciones españolas", en Javier Cremades y Pablo Mayor (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 201-227.
- DE LA CRUZ, Juan [1996], "La política de telecomunicaciones. Distintos enfoques: EE.UU., Gran Bretaña y la Unión Europea", en *Los problemas de las telecomunicaciones en España* (I). Madrid, Círculo de Empresarios, pp. 59-74.
- DE LA CRUZ FERRER, Juan [2002], *Principios de regulación económica en la Unión Europea*, Col. Estudios 78, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 356 pp.
- DESANTES GUANTER, José María; Ignacio Bel Mallén, Loreto Corredoira y Alfonso, María del Pilar Cousido González y Rosa María García Sanz [1994], *Derecho de la información* (II), *Los mensajes informativos*, Madrid, Colex, 190 pp.
- DE TORRES, Pedro [1996], "La administración como agente regulador", en *Los problemas de las telecomunicaciones en España* (II), Madrid, Círculo de Empresarios.
- DEL PINO, Eloisa [2004], *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*, Col. Estudios 78, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 284 pp.
- DEL VILLAR, Rafael y Francisco Javier Soto Álvarez [2005], "Logros y dificultades de la política de competencia económica en México", *Información Comercial Española (ICE)*, *Revista de Economía*, núm. 821, marzo-abril, pp. 107-123.
- DELICADO, Javier [2005], "El e-learning, impulsor de la alfabetización digital", en *Educaweb.com. Educación, formación y trabajo*, consultado el 21 de junio de 2005. Disponible en: <http://www.educaweb.com/EducaNews/interface/asp/web/NoticiasMostrar.asp%7ENoticias>.
- DELORS, Jacques [1993], *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 5 de diciembre de 1993. Disponible en inglés en: <http://www.europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>.

- DÍAZ ABAD, N. [1999], "La liberalización de los servicios. Condicionamientos comunitarios", en *Privatización y liberalización de servicios. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (3)*, Madrid, UAM y BOE-Ministerio de la Presidencia.
- DÍAZ ARIAS, Rafael [2006], "El derecho a la información ante el desafío de la globalización: amenazas y oportunidades", en *Memorias del I Congreso Nacional ULEPICC-España*, Madrid, Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura, 24 pp.
- DÍAZ DE RÁBAGO MAZÓN, Pablo [1999], "El servicio universal, la interconexión y el desarrollo de la sociedad de la información", en Javier Cremades y Pablo Mayor Menéndez (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 283-289.
- DIEZ ESTELLA, Fernando [2000], "Precios discriminatorios en el sector de las telecomunicaciones", *Gaceta Jurídica de la Competencia y la Unión Europea*, núm. 298, marzo-abril, pp. 77-94. Disponible en: <http://www.nebrija.com/fundacionICOnebrija/archivos/articulos/PreciosDiscriminatoriosTelefonica.pdf>.
- DOMÈNECH, Gemma [2003], "Conversación con Pierre Trudel", *Quaderns del CAC*, núm. 16, mayo-agosto, 4 pp.
- "El 82 por ciento de los municipios andaluces con acceso a internet", *Gaceta Tecnológica*, versión digital del 23 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://www.gacetatecnologica.com/node/29>. Consultado el 15 de enero de 2006.
- "El mercado de telecomunicaciones alemán necesita competencia-UE", en *Portal Yahoo Noticias*, 15 de junio de 2006, 1pp.
- "El Senado aprueba la privatización adicional de France Télécom", en *Finanzas.com*, noticia del 23 de octubre de 2003.
- ELEARNING EUROPA [2003], "Un programa para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (2004-2006)", en página web del proyecto *E-learning Europa*. Disponible en <http://www.elearningeuropa.info/>. Consultado el 21 de mayo de 2005.
- ERTL, Heidi [2003], "Investigación y análisis de las estadísticas sobre telecomunicaciones/TIC", en *3a. reunión sobre los indicadores de las telecomunicaciones/TIC mundiales*, Ginebra, 15-17 de enero de 2003, UIT, Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones y Unidad de Datos y Estadísticas de Telecomunicaciones, 14 pp.

- ESCOBAR DE LA SERNA, Luis [1997], *Manual de Derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 688 pp.
- _____ [2000], *Principios de Derecho de la Información*, Madrid, Dykinson, 315 pp.
- ESTEINOU MADRID, Javier [2000], "Dinámica de mercado, globalización y medios de comunicación en México", *Razón y Palabra. Primera revista electrónica en América Latina especializada en tópicos de comunicación*, núm. 19, agosto-octubre, 35 pp. http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n19/19_jesteinou.html.
- FERNÁNDEZ BEAUMONT, José [2005], "Plan de Convergencia de la Sociedad de la Información. Medidas de choque para construir la España digital", *Telos. Cuadernos de Comunicación, Tecnología y Sociedad*, julio-septiembre, 5 pp. <http://www.campusred.net/telos/articulonoticia.asp?idArticulo=1>.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (dir.) [1999], *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Pirámide, Madrid, 547 pp.
- _____ [1999], "Una reflexión general sobre los fundamentos de la política económica en la actualidad", en Andrés Fernández Díaz (dir.), *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Madrid, Pirámide, pp. 37-61.
- FERNÁNDEZ CORNEJO, José A. [1999], "Fallos en la intervención y política económica", en Andrés Fernández Díaz (dir.), *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Madrid, Pirámide, pp. 63-90.
- FERNÁNDEZ-SHAW BALDASANO, Félix [1999], "El desafío comunicativo: más allá de la soberanía nacional", en Javier Cremades y Pablo Mayor (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 61-113.
- _____ [2007], "Política global de apertura de las telecomunicaciones", en Federico González Luna, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 57-67.
- FIX. ZAMUDIO, Héctor [2005] "Tendencias actuales de Derecho comparado", en José María de la Serna (coord.), *Metodología del Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 524 pp.
- FLORES RAMÍREZ, Gerardo y Roberto García Requena [2007], "Prospectiva", en Federico González Luna, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 69-79.
- FUNDACIÓN AUNA [2004], *España 2004. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España*, Madrid, Fundación Auna, 342 pp.

- GALLACCI, Letizia [2006], *Informe sobre el sector de las telecomunicaciones*. Madrid, Informe sectorial e-Market Services España, 10 pp.
- GARCÍA DE ENTERÍA, E. [2005], *Comentarios a la Ley General de las Telecomunicaciones*, Madrid, Civitas/Thompson Company.
- GARCIA MESTANZA, Josefa y Rafael Ventura Fernández [2003], "Análisis de la inestabilidad de las alianzas estratégicas en la industria de las telecomunicaciones por cable. Una perspectiva de recursos y capacidades", *Revista CEPADE: revista de dirección, organización y administración de empresas*, núm. 29, pp. 59-74.
- GIDDENS, Anthony [2007], *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Madrid, Anthropos, 288 pp.
- GIL, Olga [2002], *Telecomunicaciones y política en Estados Unidos y España (1875-2002)*, *Construyendo mercados*, Col. Monografías, núm. 191, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológica, 296 pp.
- GOBIERNO DE CANARIAS. Web oficial del Plan Can@rias Digital. Disponible en <http://www.canarias-digital.org/index.html>, consultado el 19 de enero de 2006.
- _____, Consejería de la Presidencia y Proyecto CAN@RIAS Digital. *Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en Canarias*.
- GÓMEZ, Rodrigo [2006], "Entrevista con Renato Ortiz", *La Iniciativa de Comunicación*, núm. 85. Disponible en: <http://www.comminit.com/la/entrevistas/laint/entrevistas-85.html>.
- GÓMEZ MONT, Carmen [2000a], "La liberalización de las telecomunicaciones en México en el marco del TLCAN", *Razón y Palabra*, núm. 19, agosto-octubre.
- _____, [2000b], "Una década de telecomunicaciones en México", *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 71, enero-febrero, p. 39.
- _____, [2003], "Acceso a la gran red", *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 82, julio-agosto. 4 pp. <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc82/tecnolog%EDa.html>.
- _____, [2004], "La insalvable sociedad de la información", *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 85, febrero-marzo, 5 pp. <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc85/tecnologia.html>.
- GÓMEZ VALERO, Carlos [2002], "Telecomunicar", *Semanario de Información y Cultura: Etcétera*, enero, 4 pp.
- GONZÁLEZ, Enric [2005], "Berlusconi vende parte de su imperio mediático para intentar frenar la crisis", *El País*, 14 de abril, p. 2.

- GONZÁLEZ BALLESTEROS, Teodoro [1999], *Diccionario jurídico para periodistas*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1007 pp.
- [2001], "Internet: ¿Nuevo orden jurídico?", en Loreto Corredoira (ed.), *La libertad de información. Gobierno y arquitectura de internet*, Madrid, Seminario Complutense de Telecomunicaciones e Información, pp. 7-10.
- GONZÁLEZ SAN RUPERTO, Marta [2006], "La Sociedad de la Información en España: mitos y realidades", en *Memorias del I Congreso Nacional ULEPICC-España*, Madrid, Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura, 15 pp.
- GORE, Albert [1994], *The National Information Infrastructure of the United States of America: Agenda for Action*, 29 pp.
- GOYONECHEA, Víctor [1996], "El impacto económico del mercado de las telecomunicaciones", en *Los problemas de las telecomunicaciones en España* (II), Madrid, Círculo de Empresarios, pp. 155-170.
- GUARNIDO RUEDA, Almudena, Manuel Jaén García e Ignacio Amate Fortes [2006], "Privatización y liberalización del sector telefónico español", en *Papeles de trabajo del Instituto de Investigaciones Fiscales*, serie Economía, núm. 15, pp. 3-44.
- HUDSON, Heather E. [2004], "Universal access: what have we learned from the E-rate", *Telecommunications Policy*, núm. 28, pp. 309-321.
- "Industria prepara otra ley para impulsar la sociedad de la información", *El mundo.es*, nota de 3 de julio de 2006.
- JANISCH, Hudson [1999], "El mercado regulatorio de las telecomunicaciones en Canadá", en Javier Cremades y Pablo Mayor Menéndez (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 733-744.
- JAYAKAR, Krishna P. y Harmeet Sawhney [2004], "Universal service beyond established practice to possible space", *Telecommunications Policy*, núm. 28, pp. 339-357.
- JONES, Paul [2001], "The best of both worlds? Freedom of communication and 'positive' broadcasting regulation", *Media, Culture and Society*, vol. 23, núm. 3, pp. 385-396.
- JORDANA, Jacint y David Levi-Faur (eds.) [2004], "The politics of regulation in the age of governance", en *The politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the age of governance*, 28 pp. Disponible en: <http://www.upf.edu/dcpis/gipt/book/index.html>.

- _____ y David Sancho [1999], "Opciones de regulación y opciones de intervención. Las políticas públicas de telecomunicaciones", en Jacint Jordana y David Sancho (eds.). *Las políticas de telecomunicaciones en España*, Col. Ciencias Sociales. Serie de Ciencia Política, Madrid, Tecnos, pp. 13-32.
- JORDANA, Jacint y David Sancho [2001], "The transformation of the spanish telecommunications policy network during market liberalisation", *ECPR Conference 2001, Canterbury*, Section 14, Panel 4/5: Policy Networks 1/II, 19 pp. Disponible en: <http://www.upf.edu/dcpis/gipt/documentos/SpainTelecom.htm>.
- _____, David Sancho, Xavier Fernández, Yanina Welp e Inma Puig [2003], *Planificant la Societat de la Informació*, Col. Quaderns de la Societat de la Informació, Barcelona, Generalitat de Catalunya y Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació, 129 pp.
- _____, David Sancho y Yanina Welp [2004], "Les polítiques públiques de promoció i difusió de la societat de la informació a Europa", *Coneixement i Societat: revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, núm. 3, pp. 54- 77.
- KNAUER, Leon T., Jeffrey S. Bork, Emilio Sánchez Pintado e Ignacio Núñez Luque [1999], "Panorama de la interconexión, de los precios de la interconexión y del servicio universal en España y en los Estados Unidos", Javier Cremades y Pablo Mayor (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 705-731.
- KRUGMAN, Paul [1992], "Motivos y dificultades en la política industrial", en Carmela Martín (ed.), *Política industrial, teoría y práctica*, Col. Economistas Libros, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, pp. 21-46.
- "La Comisión propone un mercado europeo de las telecomunicaciones para 500 millones de consumidores", en *Press Room (Press Releases)*, portal de la Unión Europea, 13 de noviembre de 2007. Consultado el 20 de noviembre de 2007, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1677&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>
- "La OMC cierra el acuerdo de liberalización de las telecomunicaciones. EEUU, la UE y Japón abrirán sus mercados", en *El mundo.es*, 16 de febrero de 1997. Disponible en: <http://www.elmundo.es/1997/02/16/economia/16N0062.html>
- LAFFONT, Jean-Jaques y Jean Tirole [2000], *Competition in Telecommunications*, Col. Munich Lectures in Economics, Londres, The MIT Press, 315 pp.

- LAGUNA DE PAZ, José Carlos [2004], *Telecomunicaciones: regulación y mercado*, Madrid, Editorial Aranzadi/Thompson Company.
- LESSIG, Lawrence [2001], *El código y otras leyes del ciberespacio*, Madrid, Taurus, 540 pp.
- _____ [2004], *Free culture*. Publicado en internet, con licencia de *Creative Commons* Atribución no comercial. Disponible en: <http://free-culture.org/>
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA MORATO, Lucía y Gaspar Ariño Ortiz [2001], *Derecho de la competencia en sectores regulados. Fusiones y adquisiciones. Control de empresas y poder público*, Granada, Fundación de Estudios de Regulación, 343 pp.
- LOZANO RENDÓN, José Carlos [2003], "Políticas de comunicación y telecomunicaciones en México. El Estado frente a las estructuras de propiedad y control", *Telos. Cuadernos de Comunicación y Sociedad*, núm. 55, segunda época, Madrid, abril-junio, 16 pp. <http://www.campusred.net/telos/articulosperspectiva.asp?idarticulo=3>.
- MADDEN, Gary (ed.) [2003], *Tradicional Telecommunications Networks*, Col. The International Handbook of Telecommunications Economics, vol. 1, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 343 pp.
- MADDEN, Gary; Truong Truong y Michael Schipp [2006], "Competition and Growth in Virtual Markets", en R. Cooper, G. Madden, A. Lloyd y M. Schipp (eds.), *The Economics of Online Markets and ICT Networks*, Heidelberg, Springer Company, 22 pp. Disponible en: http://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=ACE2005&paper_id=92
- MARTÍN URBANO, Pablo [1999], *Las telecomunicaciones en la Unión Europea: desregulación, mercado e integración*, Madrid, Ediciones GPS-Madrid, 279 pp.
- _____ [2001], "Cambios en las telecomunicaciones y efectos sobre la sociedad de la información", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1-2, pp. 453-480.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Clara [2002], *La intervención administrativa en las telecomunicaciones*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 369 pp.
- MATTELART, Armand [1998], *La mundialización de la comunicación*, Barcelona, Paidós, 128 pp.
- _____ [2000], *Historia de la utopía planetaria: de la ciudad profética a la sociedad global*, Barcelona, Paidós, 448 pp.
- MCKENZIE, Robert [2005], "Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana", *Re-*

- vista de Derecho Comparado de la Información, núm. 6, julio-diciembre, 44 pp.
- MELODY, William H. (ed.) [1997], *Telecom Reform. Principies, Policies and Regulatory Practices*, Denmark, University of the Denmark & Stougaard Jensen, 557 pp.
- MERINO MERCHÁN, José Fernando [1999], "La administración de las telecomunicaciones", en Javier Cremades y Pablo Mayor (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 339-358.
- MERINO TÉLLEZ, David Enrique [2000], *El derecho espacial y su relación con las telecomunicaciones en México*, tesis inédita, Universidad La Salle, Facultad de Derecho.
- MINISTERIO DE FOMENTO [1996], *Televisión por cable en Bélgica, Estados Unidos, Francia y Reino Unido*, Madrid, Ministerio de Fomento y Secretaría General Técnica, 218 pp. Serie Monografías.
- MONTAÑO, Baltasar [2005], "La pública France Telecom compra Amena por 10,000 millones y se impone a los fondos", en *El Mundo*, 22 de julio, p. 37.
- MONTERO, Juan y María Luisa Rodríguez López [2002], "Internet y la regulación de la libre competencia", en Javier Cremades, Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Rafael Illescas (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, Madrid, La Ley Actualidad, pp. 445-458.
- MONTERO PASCUAL, Juan José y Luis Souto Soubrier [1999], "Telecomunicaciones y Derecho de la Competencia", en Javier Cremades y Pablo Mayor (coord.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley Actualidad/Ministerio de Fomento, pp. 391-429, Col. Derecho de las Telecomunicaciones.
- MORATA, Francesco [2000], *Políticas públicas en la UE*, Madrid, Ariel.
- MULLER, Pierre [1995], "Un space européen des politiques publiques", en Yves Mény, Pierre Muller y Jean-Louis Quermone, *Politiques publiques en Europe*, París, L'Harmattan, 351 pp., Colección Logiques politiques.
- MUÑOZ, Ramón [2005], "El Gobierno se da cinco años de plazo para alcanzar a Europa en la investigación. Zapatero presenta el programa Ingenio 2010, con la meta de lograr el 2% del PIB en I+D+i", en *El País*, 24 de junio, p. 66.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago [2000], *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Madrid, Taurus, 281 pp.

- _____ [1998], *Servicio público y mercado. II. Las telecomunicaciones*, Madrid, Civitas, 245 pp.
- MYRÓ, Rafael [1994], "La política industrial activa", *Revista de Economía Aplicada*, vol. II, núm. 6; pp. 171-182.
- OLIVIERI, Roberto y Fernando Villeli [2003], *El multimedios de Silvio Berlusconi*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Ciencias de la Comunicación Social, 46 pp.
- ORDÓÑEZ DE HARO, María del Carmen [2002], "La regulación económica: el problema del monopolio natural", *Cuadernos de ciencias económicas y empresariales: papeles de trabajo*, núm. 27, 104 pp. Disponible en: <http://externos.uma.es/cuadernos/pdfs/papeles42.pdf>
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) [1995], *Le plafonnement des prix des télécommunications. Politiques et expériences*, Col. Politiques d'information, de informatique et de communications, París, núm. 37, 91 pp.
- _____ [2004], *Regulatory Reform in Telecommunications. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Germany*, París, OECD, 70 pp.
- OROZCO GÓMEZ, Miguel [2007], "Concepto y naturaleza jurídica de las telecomunicaciones", en Federico González Luna, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 81-83.
- ORTIZ HERRERA, Silvia [2004], "Algunos aspectos clave de las telecomunicaciones: infraestructuras, convergencia y servicio universal. Postura institucional de la Unión Europea", en *Derecho Tecnológico.com*, sección Estrado, subsección Derecho de las Telecomunicaciones. Consultado el 15 de enero de 2006. Disponible en: <http://www.derechotecnologico.com/estrado/estrado011.html>.
- ORTIZ MENA, Antonio y Ricardo Rodríguez [2005], "Mexico's international telecommunications policy: Origins, the WTO dispute, and future challenges", *Telecommunications Policy*, núm. 29, pp. 429-448.
- OGANDO, Olga y Belén Miranda [2002], "La evaluación de las políticas públicas: aspectos metodológicos", en VII Seminario sobre Gestión Pública Local 2001, *Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión*, Gijón, Ayuntamiento de Gijón y Universidad de Oviedo, 172 pp.
- "París dispondrá de Internet gratuito en toda la ciudad", en *Portal de AHCINET (Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones)*, noticia del 16 de enero de 2006.

- PERALTA Higuera, José Luis [2007], "Interconexión e interoperabilidad", en Federico González Luna, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 287-294.
- _____ y Carlos Silva Ramírez [2007], "El espectro radioeléctrico y su gestión", en Federico González Luna, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 189-205.
- PÉREZ, Jorge, y Francisco Blanco [2003], "El difícil camino hacia la era digital", en *Telos*, núm. 55, abril-junio, 7 pp.
- PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio [2000], "Liberalización y armonización de las telecomunicaciones en la Unión Europea. El debate institucional (1974-1999)", en *Política y Derecho de las Telecomunicaciones en la Unión Europea*, I, Madrid, Dykinson y Ministerio de Fomento, pp. 15-121.
- PÉREZ CHULIÁ, Begoña [2002], *El régimen jurídico del sector audiovisual y de las telecomunicaciones. Un desafío para Europa*, Granada, Comares, 605 pp.
- PÉREZ VELASCO, María del Mar y Jordi Conde Castejón [2002], "Regulación versus autorregulación en internet y los nuevos servicios de comunicación", en Javier Cremades, Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Rafael Illescas (coords.), *Régimen jurídico de internet*, Madrid, La Ley-Actualidad, pp. 119-127.
- PETITBÓ, Amadeo [1996], "La política de telecomunicaciones en España", en *Los problemas de las telecomunicaciones en España* (I), Madrid, Círculo de Empresarios, pp. 93-107.
- _____ [2007], "La modernidad del derecho español de defensa de la competencia: la necesidad de remover estorbos", en *Libro marrón: la administración pública que España necesita*, Madrid, Círculo de Empresarios, pp. 237-280.
- PIEDRAS FERIA, Ernesto [2007], "Conceptos económicos básicos de las telecomunicaciones", en Federico González Luna, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 35-55.
- PIZZORUSSO, Alessandro [1987], *Curso de Derecho comparado*, Col. Ariel Derecho, Barcelona, Ariel, 235 pp.
- POMBO, Fernando [1996], "Marco legal en telecomunicaciones: la experiencia internacional", en *Los problemas de las telecomunicaciones en España*, II, Madrid, Círculo de Empresarios, pp. 9-26.

- RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Ricardo [2007], "Marco internacional del derecho de las telecomunicaciones", en Federico González Luna, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 271-286.
- RAMOS MATEOS, José Leonardo [2007], "La convergencia tecnológica", en Federico González Luna, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 23-34.
- "Reforma de las telecomunicaciones: la Comisión presenta nuevos textos legislativos para allanar el camino hacia una transacción entre el Parlamento y el Consejo", en *Press Room (Press Releases)*, Portal de la Unión Europea, 7 de noviembre de 2008, consultado el 20 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1661&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=nl>
- REVUELTA DEL PERAL, Javier [1999], "Impacto de las telecomunicaciones en la sociedad", en Javier Cremades y Pablo Mayor Menéndez (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad y Ministerio de Fomento, pp. 115-126.
- RIFKIN, Jeremy [2000], *La era del acceso: la revolución de la nueva economía*, Col. Paidós Estado y sociedad, núm. 83, Barcelona, Paidós, 366 pp.
- RIFKIN, Jeremy [2005], *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*, Barcelona, Paidós, 521 pp. Col. Paidós Estado y sociedad, núm. 123.
- RODRÍGUEZ CASAL, Carlos [2004], *Política de telecomunicaciones*, Navarra, Universidad Pública de Navarra, 145 pp.
- RODRÍGUEZ ILLERA, Reinaldo [2002], "Internet y telecomunicaciones: el reparto de la cadena de valor", en Javier Cremades, Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Rafael Illescas (coords.), *Régimen jurídico de internet*, Madrid, La Ley-Actualidad, pp. 151-158.
- ROE, Patrick R.W. [1996], *Telecomunicaciones para todos. Propuestas para unas comunicaciones accesibles*, Col. Impactos, Madrid, Fundesco, 287 pp.
- ROJO, Pedro [2004], "Cómo la liberalización de las telecomunicaciones sirvió para la expansión de las industrias culturales de los países desarrollados", *Razón y Palabra*, núm. 39, junio.
- ROJO VILLADA, Pedro Antonio [2006], "Europa marcha hacia la sociedad de la información: principales hitos históricos del proceso de liberalización de

- las telecomunicaciones en los años 90", *Revista Historia y Comunicación Social*, núm. 11, pp. 99-113.
- RUELAS, Ana Luz [2002], "La regulación de las telecomunicaciones en México y Canadá: semejanzas y contrastes", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, nueva época, núm. 3, verano, 7 pp.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio Jesús [2002], *Derecho de las telecomunicaciones: nuevo derecho y nuevo mercado*, Madrid, Dykinson, 239 pp.
- SÁNCHEZ RUIZ, Enrique [2000], "México, Canadá y la Unión Europea: hacia un análisis comparativo de políticas de comunicación", *Razón y Palabra. Primera revista electrónica en América Latina especializada en tópicos de comunicación*, núm. 19, agosto-octubre, 37 pp. http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n19/19_eruiz.html.
- SARFATTI, Mario [1993], *Introducción al estudio del Derecho comparado*. Versión digital del original en la Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES [2001], *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006*, México, Dirección General de Planeación, SCT, 18 pp.
- SEGOVIA ALONSO, Ana Isabel [2001a], "Aviso para navegantes. Concentración y privatización de las comunicaciones en EEUU", en Fernando Quirós y Francisco Sierra, *Comunicación, globalización y democracia. Crítica de la economía política y la cultura*, Madrid, Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, pp. 93-133.
- [2001b], *La estructura de los medios de comunicación en Estados Unidos: análisis crítico del proceso de concentración multimedia*, memoria para optar por el grado de doctor en ciencias de la información, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, 501 pp.
- [2003], "Políticas de comunicación sin políticas de comunicación: la estrategia de Estados Unidos", en *Eptic. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y la Comunicación*, vol. v, núm. 1, Brasilia, enero-abril, 15 pp. <http://www.eptic.com.br>.
- SHARP, Margaret [1994], "Políticas industriales de Europa: ¿hacia una coherencia?", *Hacienda Pública Española*, núm. 131, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 153-170.
- SIERRA CABALLERO, Francisco [2002], *Bases de la política audiovisual europea*, Serie Cuadernos de trabajo, núm. 1, Sevilla, Mergablu Edición y Comunicación, 74 pp.

- SILVÁN, Gerardo [1992], "La reglamentación de la CEE. Un marco para el mercado único", *Telos. Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, núm. 29, marzo-mayo. Disponible en: http://www.campusred.net/telos/anteriores/num\ _029/index\ _029.html?cuaderno_central2.html.
- SORIA GUTIÉRREZ, Gerardo [2007], "Convergencia tecnológica e integración del derecho de las telecomunicaciones y la radiodifusión", en Federico González Luna, Gerardo Soria Gutiérrez y Javier Tejado Dondé (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 225-235.
- SOTERO NAVALPOTRO, Justo [1999], "Política económica del Estado de bienestar", en Andrés Fernández Díaz (dir.), *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Madrid, Pirámide, pp. 345-365.
- SOTO, Juan; Jorge Pérez, y Claudio Feijóo [2003], "Veinticinco años de sociedad de la información en España. Evolución tecnológica, globalización y políticas públicas", *Revista Economía Industrial*, núms. 349-350, I y II, pp. 63-82.
- SOUVIRÓN MORENILLA, José Ma. [1999], *El proceso de liberalización y la nueva regulación de las telecomunicaciones*, Granada, Comares, 290 pp.
- STEWART, Thomas A. [2003], *The Wealth of knowledge*, Nueva York, Currency, 378 pp.
- SUÁREZ CANDEL, Roberto [2006], "Historia del desarrollo de la TV por cable en Estados Unidos", *Comunicación & Medios*, abril. Consultado el 18 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.comunicacionymedios.com/Reflexion/Reflexion-Index.htm>.
- TELE DIGITAL [2006], "Las empresas tecnológicas critican el texto de la nueva normativa europea que sustituirá a la directiva "Televisión sin Fronteras"", en *Portal Tele-Digital y Satélite Info*, 29 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.sateliteinfos.com/actu/tp.asp/tp/10630/empresas-tecnologicas-critican-texto-nueva-normativa.html>.
- TELLO, Max [2002], "¿Quién controla la TV en Estados Unidos?", *Sala de Prensa. Web para profesionales de la comunicación iberoamericanos*, núm. 47, septiembre de 2002, consultado el 13 de enero de 2006. Disponible en: <http://www.saladeprensa.org/art389.htm>.
- TERRÓN, Daniel [2008], "Las autoridades nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones en la Comunidad Europea", en *e-Derecho administrativo (e-DeA)*, diciembre. Disponible en: <http://usuarios.lycos.es/edea/2001/numero4/autoridades.htm#III.-%20PRESENCIA%20%20DE%20ORGANISMOS%20COMUNITARIOS>.

- TERRÓN SANTOS, Daniel [2004], *Autoridades Nacionales de Reglamentación: el caso de la CMT*, Madrid, Comares.
- TREJO DELARBRE, Raúl [1996], *La nueva alfombra mágica. Usos y mitos de Internet*, Col. Impactos, Madrid, Fundesco, 276 pp. (consultada la versión electrónica en <http://www.etcetera.com.mx/LIBRO/alfombra.htm>).
- [2006], *Viviendo en el Aleph. La sociedad de la información y sus laberintos*, Barcelona, Gedisa, 249 pp.
- TRUDEL, Pierre [1998], “Le rôle du droit dans les politiques de communication”, en Conferencias virtuales de *Droit.com*, del 11 de mayo al 26 de junio, Ciclo “Le droit à communiquer et la communication des droits”.
- UNIÓN EUROPEA. “Glosario”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 15 de noviembre de 2008. Disponible en: http://europa.eu/scadplus/glossary/index_es.htm
- [2003], “Sociedad de la información: introducción”, en página web de la Unión Europea. www.europa.eu.int
- [2004], “General Report 2004. Chapter IX: Information society *e-Europe* initiative”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 19 de septiembre de 2005. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/2004/pt0270.htm>.
- [2004], “Informe General 2004: sociedad de la información”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 19 de septiembre de 2005. Disponible en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/es/2004/rg18.htm>.
- [2005], “Sociedad de la información: introducción”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 23 de octubre de 2005. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24100.htm>.
- [2006], “*Go Digital*: ayudar a las pequeñas y medianas empresas a pasar a la fase digital”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 12 de febrero de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/n26003.htm>.
- [2006b], “Programa *e-Content*: apoyo a la producción de contenidos digitales y al fomento de la diversidad lingüística”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 23 de febrero de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24226d.htm>.
- [2006c], “La administración electrónica: *e-Government*”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 23 de febrero de 2006. Disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24226b.htm>.
- [2006d], “*e-Europe* 2005”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 15 de enero de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24226.htm>.

- _____ [2006e], *e-Learning*, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 17 de febrero de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11073.htm>.
- _____ [2006f], “*e-Europe: una sociedad de la información para todos*”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 17 de febrero de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24221.htm>.
- _____ [2006g], “*e-Contentplus (2005-2008)*”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 17 de febrero de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24226g.htm>.
- _____ [2006h], “Salud en línea: mejora de la sanidad y de la asistencia sanitaria gracias a las tecnologías de la información y comunicación”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 15 de marzo de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24226f.htm>.
- _____ [2006i], “Programa *e-Ten*: apoyo a las redes transeuropeas de telecomunicaciones”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 12 de marzo de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24226e.htm>.
- _____ [2006j], “Sexto Programa Marco: tecnologías para la sociedad de la información”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 15 de abril de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/i23014.htm>.
- _____ [2006k], “Intercambio electrónico de datos entre administraciones: programa IDA”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 10 de abril de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24147a.htm>.
- _____ [2006l], “Programa Modinis: seguimiento del plan de acción *e-Europe 2005*”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 20 de marzo de 2006. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24226c.htm>.
- _____ [2007], “*i2010: la sociedad de la información y los medios de comunicación al servicio del crecimiento y el empleo*”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 20 de febrero de 2007 y el 24 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11328.htm>
- _____ [2008], “La Comisión propone un mercado europeo de las telecomunicaciones para 500 millones de consumidores”, en *Press Room (Press Releases)*, portal de la Unión Europea, 13 de noviembre de 2007. Consultado el 20 de noviembre de 2007, disponible en:

- <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1677&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>
- _____ [2008b], “Directiva ‘Servicios de medios audiovisuales sin fronteras’”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 18 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24101a.htm>
- _____ [2008c], “Disposiciones de la Directiva TSF sobre la publicidad televisiva (comunicación interpretativa)”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 19 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24102.htm>
- _____ [2008d], “Marco regulador de las comunicaciones electrónicas”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 19 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24216a.htm>
- _____ [2008e], “Servicio universal y derechos de los usuarios”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 19 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24108h.htm>
- _____ [2008f], “Protección de datos en el sector de las comunicaciones electrónicas”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 21 de noviembre. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24120.htm>
- _____ [2008g], “Marco regulador de la política del espectro radioeléctrico”, en la web oficial de la Unión Europea, consultado el 21 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24218a.htm>
- UXO, Jorge (coord.), María Jesús Arroyo, Gregorio Izquierdo, Pilar Grau, y Rubén Osuna [2002], *Políticas comunitarias II: Telecomunicaciones, tributación del capital y política social*, Madrid, Editorial Pirámide, 114 pp.
- VALLS ESPONDA, Jaime [2006], “El nuevo marco jurídico para la convergencia de las telecomunicaciones”, *La Crónica de Hoy*, 16 de mayo.
- VÁZQUEZ QUINTANA, José María [2002], “Internet y telecomunicaciones: modelos de convergencia”, en Javier Cremades, Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Rafael Illescas (coords.), *Régimen jurídico de internet*, Madrid, La Ley-Actualidad, pp. 249-254.
- VILÀ Y BRECHA, María [2005], “Alfabetización digital en el entorno local: el Cibenarium de Barcelona”, en *Educaweb.com: educación, formación y trabajo*, artículo de opinión del 20 de junio de 2005, 3 pp. [12pt]
- WORLD SUMMIT ON THE INFORMATION SOCIETY [2003], *Report on the Geneva Phase of the World Summit on the Information Society*, Ginebra, 12 de diciembre. 62 pp. <http://www.itu.int/wsis>.

Legislación y otros documentos jurídicos

- Código de Correos y Comunicaciones Electrónicas, de Francia.
- Código de las Comunicaciones Electrónicas, de Italia (Decreto Legislativo núm. 259, de 10. de agosto de 2003; *Gazzetta Ufficiale*, núm. 214, de 15 de septiembre de 2003).
- Código General de las Autoridades Locales, de Francia.
- Communications Act of 1934. Ley de Comunicaciones de los Estados Unidos de América, *Public Law*, núm. 416 de 19 de junio de 1934.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economiqué et Social Européen, et au Comité des Régions "i2010- Une société de l'information pour la croissance et l'emploi", Bruselas, 1.06.2005, 15 pp.
- Constitución Alemana (Ley Fundamental para la República Federal Alemana) de 1949.
- Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.
- Constitución Española de 1978.
- Constitución Francesa de 1958.
- Constitución Italiana de 1947.
- Comunicación de la Comisión, del 10. de junio de 2005, al Consejo, al Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada "i2010- Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo" (COM [2005] 229 final).
- Comunicación de la Comisión, de 19 de mayo de 2006, titulado "Iniciativa i2010-Primer Informe Anual sobre la Sociedad de la Información Europea" (COM [2006] 215 final).
- Comunicación de la Comisión, de 29 de junio de 2006, "Revisión del marco regulador de la UE de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas" (COM [2006] 334 final).
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 24 de mayo de 2005 relativa a la revisión del alcance del servicio universal de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE (COM [2005] 203 final).
- Comunicación interpretativa de la Comisión de 23 de abril de 2004 relativa a algunos aspectos de las disposiciones de la Directiva "Televisión sin fronteras" sobre la publicidad televisiva (COM [2004] 1450).

Decisión 276/99/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de enero de 1999, por la que se aprueba el plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales (*DO L* 33, de 6 de febrero).

Decisión del Consejo de 27 de diciembre de 2000 por la que se adopta un programa plurianual comunitario de estímulo al desarrollo y el uso de los contenidos digitales europeos en las redes mundiales y de fomento a la diversidad lingüística en la sociedad de la información.

Decisión 676/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico de la Comunidad Europea (*DO L* 108, de 24 de abril de 2002).

Decisión 2318/2003/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de diciembre de 2003, por la que se adopta un programa plurianual (2004-2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (*DO L* 345, de 31 de diciembre de 2003).

Decisión 2256/2003/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, por la que se adopta un programa plurianual (2003-2005) para el seguimiento de Plan de Acción *e-Europa 2005*, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (*DO L* 336, de 23 de diciembre de 2003).

Decisión 2004/387/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica en el sector público, las empresas y los ciudadanos (*DO L* 144, de 21 de abril de 2004).

Directiva 89/552/CEE, del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de diversas disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (Directiva Televisión sin Fronteras: *DO L* 298, de 17 de octubre de 1989).

Directiva 90/387/CEE, del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicaciones mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones (Directiva Mercado Interior: *DO L* 192, de 24 de julio de 1990).

Directiva 90/388/CEE de la Comisión, de 28 de junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones (*DO L* 192, de 24 de julio de 1990).

- Directiva 92/44/CEE, del Consejo de 5 de junio de 1992, relativa a la aplicación de la oferta de red abierta a las líneas arrendadas (DO L 165, de 8 de enero de 1992).
- Directiva 94/46/CE, de la Comisión de 13 de octubre de 1994, por la que se modifican las directivas 88/301/CEE, y 90/388/CEE especialmente en relación con las comunicaciones por satélite (DO L 268, de 19 de octubre de 1994).
- Directiva 95/51/CE, de la Comisión, de 18 de octubre de 1995, por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE con respecto a la supresión de las restricciones a la utilización de las redes de televisión por cable para la prestación de servicios de telecomunicaciones ya liberalizados (DO L 256, de 26 de octubre de 1995).
- Directiva 95/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal (DO L 321, de 30 de diciembre de 1995).
- Directiva 96/19/CE, de la Comisión, de 13 de marzo de 1996, por la que se modifica la Directiva 90/388/CE en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones (DO L 074, de 22 de marzo de 1996).
- Directiva 97/33/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta (ONP) (DO L 198, de 3 de octubre de 1997).
- Directiva 97/36/CE de 30 de junio de 1997, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (Directiva de televisión sin fronteras: DO L 202, de 30 de julio de 1997).
- Directiva 2002/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de Acceso: DO L 108, de 24 de abril de 2002).
- Directiva 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002 relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Autorización: DO L 108, de 24 de abril de 2002).
- Directiva 2002/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de

- comunicaciones electrónicas (Directiva Marco: *DO L 108*, de 24 de abril de 2002).
- Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios de comunicaciones electrónicas (Directiva de Servicio Universal: *DO L 108*, de 24 de abril de 2002).
- Directiva 2002/58/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (*DO L 201*, de 31 de julio 2002).
- Directiva 2002/77/CE, de la Comisión, de 16 de septiembre de 2002, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (*DO L 249*, de 17 de septiembre de 2002).
- Informe de la Comisión sobre la situación del sector de servicios de telecomunicaciones de 21 de octubre de 1992.
- Informe *Europa y la Sociedad Global de la Información* (Informe Bangemann).
- Iniciativa con Proyecto de Decreto de *Ley Federal de Telecomunicaciones* de México, 21 de agosto de 2002.
- Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones; derogada por Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones (BOE 25 de abril de 1998).
- Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE 170, de 18 de julio de 1989).
- Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (BOE de 19 de diciembre de 1987).
- Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones; de España (BOE 264, de 4 de noviembre de 2003).
- Ley de Vías Generales de Comunicación, de 19 de febrero de 1940, de México (*Diario Oficial de la Federación*, de 19 de febrero de 1940).
- Ley Federal de Radio y Televisión, de 19 de enero de 1960 (*Diario Oficial de la Federación*, de 19 de enero de 1960).
- Ley Federal de Telecomunicaciones de México, de 7 de junio de 1995, reformada el 11 de abril de 2006 (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de junio de 1995).
- Ley 2003-1365, de 31 de diciembre de 2003, relativa a las obligaciones de servicio público de las telecomunicaciones y con France Télécom, del 31 de diciembre de 2003; de Francia (*Journal Officielle* 1, de 1o. de enero de 2004).

- Ley 2004-575 para la confianza en la economía digital (*pour la confiance dans l'économie numérique*), del 21 de junio de 2004, de Francia (*Journal Officielle* de 22 de junio de 2004).
- Ley 78-17 relativa a la informática, los ficheros y las libertades, de 6 enero de 1978; de Francia (*Journal Officielle* de 7 de enero de 1978).
- Ley sobre comunicaciones electrónicas y los servicios de comunicación audiovisual, del 3 de junio de 2004; de Francia (*Journal Officielle* de 3 de junio de 2004).
- Ley sobre Telecomunicación (*Telekommunikationsgesetz [TKG]*) de Alemania (BGB1 I.S 1190).
- Libro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* (Libro Delors).
- Libro Verde. *Hacia una economía europea dinámica. Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones.*
- Libro Verde sobre infraestructuras de telecomunicación y redes de televisión por cable.
- Modified Final Judgement, de Estados Unidos de América.
- North American Free Trade Agreement (NAFTA), Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.
- Plan Avanza. *Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de la Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.*
- Plan de Convergencia para la Sociedad de la Información.
- Plan e-Europe 2002 y 2005, *La sociedad de la información para todos*, Comunidad Europea.
- Plan España.es, *Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España.*
- Plan Info XXI, *La sociedad de la información para todos.*
- Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Mexicano, 2000-2006.
- Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 del Plan Nacional de Desarrollo para el mismo periodo, Gobierno de México.
- Protocolo Concerniente a la Transmisión y Recepción de Señales de Satélites para la Prestación de los Servicios de Difusión Directa al Hogar por satélite en los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 21 de diciembre de 1998.
- Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se desarrolla el título III de la Ley General de Telecomunicaciones en lo relativo al servicio universal de

- telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y en la explotación de las redes de telecomunicaciones (Reglamento de Servicio Universal: BOE 213, de 5 de septiembre de 1998).
- Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios (BOE, núm. 102, 29 de abril).
- Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones (BOE 151, de 24 de junio de 2000).
- Reglamento 2236/95, del Consejo, de 18 de septiembre de 1995 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas (DO L 228, de 23 de septiembre).
- Real Decreto de 24 de junio de 2000, que aprueba la tarifa plana para internet.
- Reglamento de financiamiento del servicio universal (*Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni*), de Italia (Decreto de 10 de marzo de 1998: *Gazzetta Ufficiale*, 10 de marzo de 1998).
- Reglamento de Telecomunicaciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1990, de México.
- Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales, adoptado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en Melbourne, 1988 (CAMTT88), publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de México el 12 de agosto de 1991 y en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* de España el 27 de junio de 1991 (BOE núm. 153).
- Reglamento para la actuación de la Directiva comunitaria en el sector de las telecomunicaciones, de Italia (Decreto del Presidente de la República 318/97).
- Resolución del Consejo, de 30 de junio de 1988, sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones de aquí a 1992.
- Resolución del Consejo, de junio de 1993, sobre la Comunicación de la Comisión relativa al Informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicaciones de 21 de octubre de 1992.
- Resolución del Parlamento, de mayo de 1995, sobre el Libro Verde sobre la liberalización de las infraestructuras de las telecomunicaciones y las redes de televisión por cable.
- Resolución sobre la Comunicación de la Comisión relativa al Informe sobre la situación del sector de servicios de telecomunicaciones de 21 de octubre de 1992 (junio de 1993).

Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2007.

Telecommunications Act of 1993. Ley de Telecomunicaciones de Canadá.

Telecommunications Act of 1996. Ley de Telecomunicaciones de Estados Unidos de América.

Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la Transmisión y Recepción de Señales de Satélites para la Prestación de Servicios Satelitales a Usuarios en los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado el 28 de abril de 1996.

Doctora Wilma Arellano Toledo

Es doctora en Derecho de la Información y las telecomunicaciones por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente investiga en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y libros, sobre temas relacionados con las nuevas tecnologías, telecomunicaciones, sus políticas y sus implicaciones jurídicas. También, sobre algunos otros temas relativos al Derecho de la información, como la protección de datos personales.

Entre los más destacados se encuentran: “Panorama general de las telecomunicaciones en México” (2001), “Las Comunidades Autónomas en la Sociedad de la Información” (2007), “El compromiso periodístico con la protección de datos en telecomunicaciones” (2004), “Comisiones reguladoras de telecomunicaciones: la Cofetel frente a la experiencia mundial” (2008) y “Políticas de tecnologías de la información y la comunicación” (2008).

Como profesora invitada, ha impartido los módulos “Información y nuevas tecnologías” y “Comunicación y medios” en la Maestría en Derecho de la información del posgrado en Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Asimismo, imparte el módulo “Derecho de las Telecomunicaciones” como parte del claustro de profesores de la Maestría en Derecho administrativo de la Universidad Panamericana.

Correo electrónico: *wilmarel@yahoo.es*

Índice

Abreviaturas	7
Introducción	13
Capítulo 1	
<i>Contexto general: el Derecho de la Información, la política económica, las políticas públicas y de telecomunicaciones</i>	21
Los fundamentos teóricos del Derecho de la Información.....	21
El Derecho de la Información como elemento de nuestro marco teórico.....	21
El derecho a la información.....	29
Principales conceptos para el análisis.....	37
Modelo económico preponderante y las posturas sobre la intervención estatal.....	38
El concepto de política económica.....	43
Política económica y globalización.....	44
Política económica y Estado de bienestar: los ámbitos de necesidad de intervención estatal.....	46
Las políticas públicas.....	53
La regulación para la sociedad y el papel del Estado.....	68
La política industrial y la política tecnológica.....	72
Las políticas de telecomunicaciones.....	75
Definición de telecomunicaciones.....	75
Concepto general de políticas de telecomunicaciones.....	77
Las políticas de telecomunicaciones: liberalización.....	83
Las políticas de telecomunicaciones: competencia.....	92
Las políticas de telecomunicaciones: privatización.....	101

Significado, importancia y origen de las políticas de telecomunicaciones	108
Instituciones internacionales de políticas de telecomunicaciones	110
El servicio y el acceso universal	115
El concepto de servicio universal	115
La noción de acceso.	127
El concepto de acceso universal y su papel en la CMSI	132

Capítulo 2

<i>La experiencia europea.</i>	143
Origen y contexto de las políticas de telecomunicaciones en la UE	143
Las características de la política de telecomunicaciones en la UE.	155
Liberalización en la UE	155
“Directiva de servicios” de 1990.	162
Armonización en la UE	179
Medidas correctoras	180
Normalización	182
La política para la sociedad de la información en la UE	184
La política europea del audiovisual	188
Aspectos centrales de la política audiovisual y su relación con la política de telecomunicaciones.	188
Otros aspectos a considerar para la política audiovisual	192
La nueva Directiva del audiovisual en Europa	195
Las líneas de actuación para las políticas de telecomunicaciones en la UE: los principales programas y el marco común para las telecomunicaciones	199
Paquete de medidas para un marco común de telecomunicaciones en la UE: paquete de telecomunicaciones 2002 y su reforma en 2008	201
Los planes e-Europe: una sociedad de la información para todos.	218
Programa “i2010”.	244

Capítulo 3

<i>Las experiencias de política de telecomunicaciones por países.</i>	247
Los países europeos	247
La experiencia española	249

El caso alemán	291
El caso francés	302
El caso italiano	314
Los países de América del Norte	324
Marco general del Tratado de Libre Comercio, el	
Tratado de Reciprocidad Satelital y otros documentos	324
El caso estadounidense	328
El caso mexicano	352
El caso canadiense	376
El servicio universal canadiense	383
Capítulo 4	
<i>Estudio comparado de las políticas europeas y</i>	
<i>las políticas norteamericanas</i>	385
Conceptos de Derecho comparado, criterios de	
clasificación y contexto de análisis	385
La comparación entre los casos empíricos	395
Sistema jurídico	400
Derecho a la información en el plano constitucional	405
Comisión reguladora	405
Comisión reguladora (composición)	406
Comisión reguladora (control)	407
Servicio universal regulado	408
Elementos del servicio universal	409
Particularidades o elementos extraordinarios	410
Internet como parte del servicio universal	411
Puntos de acceso a internet previstos	412
Telecomunicaciones y audiovisual	
regulados paralelamente	413
Transparencia	414
Coste y financiamiento del servicio universal	414
Planeación en sociedad de la información y	
servicio universal	415
Coordinación con otros niveles de autoridad	416
Apertura a la competencia en telefonía	417
<i>Conclusiones</i>	419
<i>Bibliografía</i>	427
<i>Doctora Wilma Arellano Toledo</i>	457

Política y Derecho de las telecomunicaciones en Europa, Norteamérica y México, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de abril del año 2009. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.





**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

INSTITUCIONES COEDITORAS

- | | | | |
|--|--|---|--|
| Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior | Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. | Secretaría de la Reforma Agraria | Universidad Juárez Autónoma de Tabasco |
| Cámara de Diputados | Gobierno del Estado de Chiapas | Siglo XXI Editores | Universidad Nacional Autónoma de México |
| <i>LIX Legislatura</i> | Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa | Simon Fraser University | <i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i> |
| <i>LX Legislatura</i> | Ibero-Amerikanisches Institut | Sociedad Mexicana de Medicina Conductual | <i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i> |
| Centro de Estudios de México | Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. | Universidad Anáhuac del Sur | <i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i> |
| Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. | Instituto Federal Electoral | Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca | <i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i> |
| Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social | Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C. | <i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i> | <i>Facultad de Contaduría y Administración</i> |
| Centro de Investigación y Docencia Económicas | Instituto Mexicano de Estrategias | Universidad Autónoma de Aguascalientes | <i>Facultad de Economía</i> |
| Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua | Instituto Tecnológico Autónomo de México | Universidad Autónoma del Estado de México | <i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i> |
| Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales | Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey | Universidad Autónoma del Estado de Querétaro | <i>Facultad de Estudios Superiores Avajón</i> |
| Consejo Nacional para la Cultura y las Artes | <i>Campus Ciudad de México</i> | Universidad Autónoma de Yucatán | <i>Instituto de Geografía</i> |
| <i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i> | <i>Campus Estado de México</i> | Universidad Autónoma de Zacatecas | <i>Instituto de Investigaciones Económicas</i> |
| El Colegio de la Frontera Norte, A.C. | <i>Campus Monterrey</i> | <i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i> | <i>Instituto de Investigaciones Sociales</i> |
| El Colegio de San Luis | <i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i> | Universidad Autónoma Metropolitana | <i>Programa Universitario de Estudios de Género</i> |
| El Colegio de Sonora | Integración para la Democracia Social, APNS | <i>Unidad Azcapotzalco</i> | <i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i> |
| Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México | Internacional Socialista | <i>Unidad Iztapalapa</i> | <i>Seminario de Educación Superior</i> |
| Fundación Colosio, A.C. | Libertad de Información-México, A.C. | <i>Unidad Xochimilco</i> | Universidad Pedagógica Nacional |
| Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset | Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura | <i>Programa Universitario Integración en las Américas</i> | Universidad Veracruzana |
| Fundación Konrad Adenauer, A.C. | Secretaría de Gobernación | Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas | Universitat Autònoma de Barcelona |
| | <i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i> | Universidad de California Santa Cruz | |
| | | Universidad de Colima | |
| | | Universidad de Guadalajara | |
| | | Universidad de Occidente | |

El Derecho de las telecomunicaciones es un área de estudio en constante crecimiento en el mundo, aunque en México, hasta el momento, se ha abordado escasamente. Sin embargo, es de general aceptación que el sector telecomunicaciones tiene una importancia trascendental en todos los ámbitos: económico, social, político, estratégico y hasta psicológico. Es por ello que distintas disciplinas han analizado su importancia y este libro pretende, precisamente, adoptar un enfoque multidisciplinario, en donde, sin embargo, predominará el punto de vista jurídico. Con herramientas del Derecho comparado y los elementos teóricos del Derecho de la información, se analizarán las políticas y el marco jurídico de las telecomunicaciones en siete países (España, Francia, Alemania, Italia, Canadá, Estados Unidos y México), además de la Comunidad Europea. Todo ello, poniendo especial énfasis en aquellas políticas que favorecen al servicio universal de telecomunicaciones –en beneficio social– frente a la predominante óptica económica.

Política y Derecho



DERECHO



Miguel Ángel
Porrúa

EL DERECHO

CÁMARA
DE LEGISLADORES

LA LEGISLATIVA

CONOCE
PARA DECIDIR

EN APOYO A
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA