

Telecomunicaciones III
Regulación e Impulso desde las
Administraciones Públicas

José Roberto Ramírez Garrido
y Juan Vega Esquerrá

Documento de trabajo 41/2003



José Roberto Ramírez Garrido (Coordinador)

Ingeniero de Telecomunicación por la Universidad Politécnica de Madrid (1983).
Con más de 20 años de experiencia en el sector de las telecomunicaciones, es coautor de diversos estudios acerca de la “Competencia y la Regulación de las Telecomunicaciones”, tanto en el ámbito profesional como en el universitario.

Cofundador del Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones (GRETEL) del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación (COIT) y miembro de la Junta de Gobierno de esta institución desde 1995 a 2003 y del Comité de Dirección de la Federación Europea de Ingenieros de Telecomunicación (FITCE) entre 2001 y 2003.

Juan Vega Esquerrá

Ingeniero de Telecomunicación por la U. P. de Catalunya (1983), MBA por ESADE (1988) y Licenciado en Derecho por la UNED (2002).

Ha desarrollado su actividad en el sector privado, en la consultoría independiente y en la Administración. Actualmente es funcionario de carrera del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado.

Ha sido miembro del Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones (GRETEL) del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación (COIT) y de la Junta de Gobierno de esta institución desde 1995 a 1999.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá

ISBN: 84-96204-41-3

Depósito Legal: M-5606-2004

Telecomunicaciones

I. Situación del sector y Propuestas para un Modelo Estable

II. Análisis económico del sector

III. Regulación e impulso desde las Administraciones Públicas

Prólogo a los documentos de trabajo sobre Telecomunicaciones

La serie de tres documentos de trabajo sobre telecomunicaciones, elaborada por encargo de la Fundación Alternativas, se propone realizar una reflexión sobre este sector basada en el **análisis previo de la situación y en la determinación de los aspectos esenciales que condicionan su evolución** y que comprenden, entre otros, los ámbitos tecnológico, organizativo, económico y jurídico. A estos se añaden aquellos otros factores internos y externos sobre los que pivota la actuación de las fuerzas sociales y políticas y específicamente los que pueden ser objeto de intervención pública^(*).

Aunque el objetivo es amplio, se ha procurado acotarlo centrando el análisis y diagnóstico sobre tres áreas de trabajo más concretas, que se corresponden con los tres documentos de trabajo, y que son las políticas para el establecimiento de un marco estable y de progreso en el sector, el análisis económico y competitivo y el papel de las telecomunicaciones como dinamizador de la Sociedad de la Información, a través de la regulación y el impulso desde las Administraciones Públicas.

El análisis se orienta a la definición de **objetivos alcanzables** como mecanismo para fijar las posibilidades de actuación política en este campo, de una forma pragmática que huye de planteamientos carentes de posibilidades prácticas de implementación, en el empeño de

^(*) Las opiniones y juicios de valor aquí incluidos no representan, ni pretenden hacerlo en ningún caso, las de las instituciones o empresas en las que los autores prestan actualmente sus servicios, o aquellas otras en que los han prestado con anterioridad.

Los autores quieren expresar su agradecimiento al Profesor Tomás de la Quadra por las enriquecedoras discusiones llevadas a cabo durante la elaboración de estos informes.

generar un conjunto de objetivos y de criterios de gestión adecuados, que ayuden a constituir la base de las políticas posibles en el sector de las telecomunicaciones.

El resultado permite **exponer un conjunto de ideas sobre las que sustentar un modelo** para encaminar las actuaciones en el sector de las telecomunicaciones en los próximos años, con la vista puesta en los beneficios para el ciudadano y el usuario, pero también en la propia sostenibilidad y progreso del sector.

Desde la perspectiva del proceso de transformación operado sobre el sector de las telecomunicaciones, este se ha visto sometido a un cambio radical de sus estructuras a nivel europeo y mundial, en un proceso que se ha extendido a lo largo de un periodo de 15 años, aunque acelerado en las postrimerías del pasado decenio. Aquí los efectos del cambio tecnológico y de la globalización económica han dado lugar a un impulso des-regulador y re-regulador de los mercados con la vista puesta en su liberalización y en la introducción de la competencia, que parecen constituir un modelo de actuación en sí mismos.

Por ello, hay que aclarar que aunque en el ámbito de las telecomunicaciones el entorno económico y regulatorio supranacional imponen condicionantes y límites a los Estados nacionales, no es a ellos a los que nos referimos aquí como “modelo”, sino a la posibilidad que proporciona el margen de maniobra y la capacidad de diferenciación de los gobiernos nacionales, y específicamente del español, para conformar un esquema o modelo de actuación específico. Sobre ello versan estos documentos de trabajo y sobre las actuaciones y carencias observadas desde este enfoque.

El punto de partida del análisis y diagnóstico realizados considera que el proceso de transformación ha exigido una considerable capacidad de adaptación por parte de los gobiernos, las empresas, las instituciones y los distintos organismos relacionados, para evolucionar desde los antiguos esquemas monopolísticos hasta el marco competitivo actual.

Sin embargo, no cabe duda de que la situación del sector dista bastante de ser satisfactoria para sus distintos agentes y actores, y también para el interés de la ciudadanía, por lo que se necesitan medidas que contribuyan a sentar las bases de una nueva Política de Telecomunicaciones en España.

La coordinación de este informe, así como de los trabajos relacionados con él, ha sido llevada a cabo por José Roberto Ramírez Garrido, que ha integrado las aportaciones de un Grupo de Trabajo y Reflexión en el que han participado, además de los autores reseñados, entre otros, el Profesor de Economía Álvaro Escribano y el Ingeniero de Telecomunicación Roberto Sánchez.

Contenido

Prólogo	3
Resumen ejecutivo	7
Introducción	9
1 Marco regulatorio y normativo de la liberalización	10
1.1 Definiciones previas	11
1.2 La regulación comunitaria	13
1.3 La regulación en España	18
1.4 La Administración de las telecomunicaciones	22
1.5 La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones	30
2 La Administración y el impulso de la sociedad de la información	39
2.1 Iniciativas comunitarias. El plan e-Europe 2005	40
2.2 Iniciativas nacionales. El Plan Info XXI	43
2.3 Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información	47
2.4 El plan España.es	47
3 Propuestas de actuación	51
3.1 Impulsar la definición de un nuevo modelo ¿regulatorio? para el sector	51
3.2 Diseñar y llevar a la práctica un Plan de Infraestructuras de banda ancha	52
3.3 Promover el uso compartido de infraestructuras	52
3.4 Modificaciones legislativas	53
3.5 Elaborar un plan de impulso de la Sociedad de la Información	54
3.6 Impulsar la Administración electrónica	54
3.7 Mejorar la contratación pública de servicios de telecomunicaciones	56
3.8 Educación y formación	56
3.9 Internet y salud	56
3.10 Contenidos en la red	57
3.11 Las nuevas tecnologías en el ámbito de la Justicia	57
3.12 Puntos de acceso público a Internet	57
Bibliografía	59
Índice de Gráficos y Tablas	60

Siglas y abreviaturas

ANR	Autoridad Nacional de Regulación
B2B	<i>Business to Business</i> (de empresa a empresa)
CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
CNAF	Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias
DA	Disposición Adicional
DT	Disposición Transitoria
GSM	Groupe Spéciale Mobile o Global System for Mobile Communications (Grupo Móvil Especial o Sistema Global de Comunicaciones Móviles)
GRETEL	Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones
LDC	Ley de Defensa de la Competencia (1989)
LGTel	Ley General de Telecomunicaciones (2003)
LLT	Ley de Liberalización de las Telecomunicaciones (1997)
LMDS	Local Multipoint Distribution Service (Servicio local de distribución multipunto)
LOT	Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (1987)
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
MCyT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MINECO	Ministerio de Economía
RCMT	Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
RRI	Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UMTS	<i>Universal Mobile Telecommunication System</i> (Sistema Universal de Telecomunicación Móvil)

Telecomunicaciones III

Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas

José Roberto Ramírez Garrido

Ingeniero de Telecomunicación

Juan Vega Esquerrá

Ingeniero de Telecomunicación

Las líneas directrices del proceso de liberalización de las telecomunicaciones han sido diseñadas por la Comisión Europea quien, a su vez, se ha inspirado en el modelo de EEUU. Se fijaron dos objetivos principales y simultáneos: a) introducir la competencia en el sector y b) forzar una fuerte reducción de precios, sin esperar a que ésta fuera el fruto de la competencia.

Como consecuencia, la liberalización ha generado beneficios en un corto plazo para determinados usuarios, pero se ha llegado a un modelo difícilmente sostenible para el sector y, además, tampoco se puede decir que se hayan alcanzado aún los niveles deseados de competencia.

Por una parte, se ha querido reducir en exceso el tiempo necesario para pasar del monopolio a la competencia, lo cual ha llevado a prohibir al operador dominante la aplicación de políticas de precios agresivas en determinados servicios, que hubieran redundado en beneficio del usuario, pero que hubiesen perjudicado a sus competidores.

Por otra parte, en aras del objetivo político de contención del IPC, se han impuesto descensos de tarifas al operador dominante en otros servicios, que le han perjudicado, pero que todavía han penalizado en mayor medida a los operadores entrantes reduciendo sus márgenes y, por tanto, su capacidad efectiva de competir.

En cualquier caso, aunque cuando se diseñó el modelo regulatorio, no había información suficiente que permitiera fundamentar la decisión sobre el camino a seguir; la verdad es que la experiencia ganada tras estos primeros años de liberalización debiera permitir el diseño de políticas más adecuadas a la realidad del sector.

Además, en el caso español, el proceso se ha complicado considerablemente al intervenir múltiples agentes en la regulación y al faltar una cierta coordinación entre sus actuaciones, alimentada muy posiblemente por los distintos intereses que defendían.

En cuanto al papel impulsor de la Administración, no es posible hablar en España durante estos últimos años de un conjunto de políticas públicas ambicioso, coherente y coordinado para el desarrollo de la Sociedad de la Información. Aparte de la insistente tendencia a la liberalización y privatización, lo único que cabe constatar es la existencia de iniciativas escasas, fragmentarias y descoordinadas.

Este informe describe la situación esbozada y propone una serie de actuaciones para contribuir a la resolución de las deficiencias detectadas, que se resumen a continuación.

Definir un nuevo modelo para el sector que incorpore las medidas legislativas, regulatorias y de impulso necesarias para que todos los ciudadanos perciban realmente los beneficios de una mejor asignación de recursos y una mayor eficacia en la prestación de los servicios.

Diseñar un Plan de Infraestructuras de banda ancha para paliar el fracaso que ha supuesto hasta la fecha el despliegue de infraestructuras alternativas, lo que ha actuado como freno a la competencia.

Clarificar las competencias entre el Gobierno y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de forma que al primero le corresponda la fijación de los criterios políticos y a la Comisión le quede reservada la administración de dichos criterios.

Racionalizar el régimen de las autoridades de regulación en España, de manera que se aglutinen en el menor número posible de organismos reguladores todas las competencias que contempla el nuevo marco normativo comunitario.

Elaborar un **Plan de Impulso de la Sociedad de la Información** que defina objetivos claros y medibles, que los planifique temporalmente, que cuantifique y disponga del presupuesto necesario para acometerlos y que cuente con los recursos humanos cualificados precisos.

Fomentar el desarrollo de la **Administración electrónica**, apostando por la incorporación de las nuevas tecnologías en el ámbito administrativo y, en concreto, en temas como el DNI electrónico, la contratación pública a través de Internet, la notificación y los registros telemáticos.

Incorporar las nuevas tecnologías en **la salud, la educación y la justicia**, impulsando la conexión de banda ancha a Internet de los centros educativos, sanitarios y de los respectivos organismos gestores.

Introducción

En este tercer informe de la serie sobre telecomunicaciones se presentarán los elementos más ligados a la Administración desde una doble vertiente: los aspectos regulatorios y normativos, y la función de impulso de la Sociedad de la Información.

Es innegable la responsabilidad que corresponde a la Administración en el diseño y construcción del marco regulador para el sector de las telecomunicaciones, así como en el posterior control y, en su caso, intervención en el mismo para asegurar que se cumplen los hitos y objetivos fijados. Esta labor tiene que desarrollarse respetando el ámbito normativo de la Unión Europea y el art. 149.1.21ª de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de Correos y Telecomunicaciones, así como sobre el régimen general de comunicaciones.

Pero no sólo debe quedar en lo anterior el papel del Estado. También es misión suya contribuir de forma eficaz al impulso de la Sociedad de la Información y a que sus ventajas de todo orden alcancen al conjunto de la ciudadanía.

El presente informe comienza por analizar ambas realidades, el marco regulatorio y las políticas de impulso y promoción de la Sociedad de la Información, para finalmente, presentar un conjunto de propuestas para la actuación de la Administración.

Así, en el capítulo 1 se hace un extenso recorrido por el marco regulatorio y normativo que ha presidido la liberalización, tanto en el contexto europeo como en el nacional, haciendo especial hincapié en la denominada “Administración de las telecomunicaciones” y, principalmente, en un organismo clave de todo el proceso: la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

A continuación, en el capítulo 2, se presentan las distintas iniciativas promovidas por la Administración, repasando también en este caso tanto los planes europeos como los nacionales. Se termina el capítulo con las últimas iniciativas emprendidas desde la Administración para analizar la situación actual y lanzar un plan de acción.

El informe concluye con unas propuestas de actuación para la Administración, en su doble papel de regulador e impulsor de la Sociedad de la Información, que pueden ayudar a resolver algunos de los problemas a los que se enfrenta el sector.

1. Marco regulatorio y normativo de la liberalización

A lo largo del proceso liberalizador de las telecomunicaciones asistimos a un cambio del papel de la Administración, que pasa de ser la encargada de prestar los servicios (ya sea directamente o bien mediante gestión indirecta) a regular la prestación de los mismos, creándose incluso entes reguladores específicos para ello. Esta alteración del modelo de prestación de los servicios públicos en Europa es consecuencia del Tratado de Roma de 1957, que introduce la doctrina norteamericana de la libre competencia y que abre paso a un modelo de empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general sujetas a la libre competencia (art. 92 del Tratado de Roma, ahora art. 86 del Tratado de Amsterdam).

Dice al respecto la Comunicación de la Comisión Europea sobre servicios públicos de interés general de 1996 que “las fuerzas del mercado permiten una mejor asignación de los recursos y una mayor eficacia en la prestación de los servicios, beneficiando a los consumidores que obtienen más calidad a mejor precio”. Pero, dado que sus limitaciones “corren el riesgo de excluir a parte de la población de sus beneficios y de no permitir el fomento de la cohesión social y territorial”, es obligado buscar un equilibrio entre la competencia y el interés general, siendo cada Estado miembro competente para definir en cada caso el interés general y sus exigencias en términos de servicio universal y de otras obligaciones de servicio público.

De este modo, en la actualidad, estamos en presencia de un “Estado Regulador” entendido como aquel “que no se inhibe, pero que tampoco se involucra directamente en la prestación y aseguramiento de las necesidades colectivas otrora imputables a la clásica noción de servicio público. Estado que está presente... en la reformulación de los objetivos públicos y del interés general, garantizando por un lado la existencia y aplicación efectiva de las reglas del mercado, y por otro construyendo el marco para que aquellos objetivos de carácter público que sean inmunes a las específicas reglas de la competencia, se aseguren en todo caso...” (Chillón *et al.*, 2001:32).

El proceso liberalizador no está exento de peligros, ya que, en palabras de Jeremy Rifkin (2000:290) “con la desregulación y comercialización de... las telecomunicaciones los Estados-nación van perdiendo paulatinamente su capacidad de supervisar y controlar las comunicaciones dentro de sus propias fronteras. Los gigantes de la comunicación están erigiendo una red mundial de telecomunicaciones que soslaya a aquellos, cambiando a la vez la propia naturaleza de la vida política...”

Además, tampoco faltan quienes afirman que la venta de las redes de telecomunicaciones a un operador foráneo, suele acabar implicando la pérdida de los ingresos que aportaba la red, además del capital que se pierde después con la repatriación de los beneficios (Rifkin citando al profesor Jill Hills en la mencionada obra). En un mundo en el que las principales actividades sociales y económicas se desarrollan en el ciberespacio, la propiedad de los medios de comunicación sobre los que se soportan tales actividades implica dominar su acceso.

1.1 Definiciones previas

Antes de analizar con mayor detalle el marco regulador que ha presidido este proceso de liberalización, es conveniente empezar con la definición de una serie de conceptos que tienden a utilizarse de forma confusa:

Privatización. Disminución y eventual desaparición de la presencia de los gobiernos en el capital de las empresas operadoras de telecomunicaciones; y también reducción de su capacidad de influencia en las mismas.

Además de la privatización de las empresas, también hay que hacer mención de que es el propio régimen jurídico de las actividades el que pierde su carácter público, ya que las telecomunicaciones dejan de ser calificadas como “servicio público esencial de titularidad estatal” (art. 1.1 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987) para pasar a ser “servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia” (art. 2 de la LGTel, BOE de 25 de abril de 1998) o “servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia” (art. 2 de la actual Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones).

No obstante, esta privatización de las actividades no es total, pues siguen existiendo en la actual legislación las obligaciones de servicio público así como la prestación del servicio universal. En relación con el servicio universal (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) se hace una remisión al primer volumen de este trabajo sobre telecomunicaciones (Telecomunicaciones I), donde el tema es tratado con profundidad.

Durante la década de los 90 se ha procedido a la privatización de la mayor parte de los operadores históricos de telecomunicaciones. Sin embargo, como casos significativos, cabe señalar que en marzo de 2003 todavía estaban en manos públicas el 61% de France Telecom, el 43% de Deutsche Telekom, el 50% de Belgacom, el 65% de NTT (Japón) y el 50% de Telstra (Australia).

Liberalización. Aparición y consolidación de operadores alternativos al histórico. Se trata de la ruptura del monopolio sobre un determinado sector o servicio. La liberalización se materializa mediante una serie de principios generales del Derecho que informan todo el ordenamiento y que aparecen positivizados en las normas jurídicas: libre competencia, competencia plena, competencia efectiva, proporcionalidad, transparencia, objetividad, igualdad de trato, no discriminación... (Martí, 2000:50).

También es en la década de los 90 cuando se produce la liberalización de los mercados, pudiéndose señalar que, en el ámbito de la UE, dicho proceso ya ha concluido. Con la introducción del nuevo marco regulador se inaugura una nueva fase de consolidación del entorno competitivo alcanzado.

Algunos autores asimilan el término liberalización a “despublificación” queriendo significar con ello la desaparición de la gestión pública del sector de las telecomunicaciones. Sería la pérdida formal de la condición de servicio público, entendido éste en su sentido tradicional.

Regulación (desregulación). La nueva ordenación de las telecomunicaciones tras los procesos de privatización y liberalización. En este sentido, cabe entender la desregulación precisamente no como una ausencia de regulación, sino como el nuevo contenido que debe tener para afrontar la situación sobrevenida. No se trata de que las reglas del mercado rijan de forma completa y omnicomprensiva el sector de las telecomunicaciones eliminando, por tanto, la presencia del Estado, sino de que el papel de éste se reconvierte en función de la liberalización del sector. Dice Chillón Medina (2001:31) que es afirmación unánime de la doctrina al respecto que “la llamada desregulación... no se cifra en una ausencia de regulación, sino en un sentido y un contenido para una regulación que es, en sus causas y en sus consecuencias, diferente de la anterior”.

Así, podemos entender por regulación la intervención de los poderes públicos para influir en el comportamiento de las empresas y del mercado, tanto en razón del interés público como para corregir las deficiencias del mercado que impidan la existencia de una competencia efectiva entre los agentes.

De hecho, la regulación se hace imprescindible cuando la prestación de un servicio o la operación de una red, considerados como básicos y esenciales para la comunidad (públicos o de interés general), corren a cargo de una determinada empresa pública o privada y no se dan las circunstancias que garantizan la eficiencia del mercado. Los principales fallos del mercado que justifican intervenciones regulatorias de carácter económico son: la existencia de economías de escala y de externalidades que conducen a situaciones de monopolio u oligopolio (por ejemplo, la infraestructura de redes de acceso), la presencia de externalidades de red que llevan a que las actuaciones de un operador condicionen las de los demás (por ejemplo la interconexión), y la necesidad de defender los derechos de los usuarios al existir un gran desequilibrio entre éstos y el operador que presta el servicio.

Además, existen también otra serie de aspectos que justifican la intervención del Estado en el mercado: garantizar la prestación de determinados servicios (servicio universal, servicios obligatorios, defensa, seguridad pública), garantizar la interconexión entre redes de distintos titulares a fin de asegurar las posibilidades de comunicación de los usuarios, proveer la utilización de determinados recursos públicos (espectro radioeléctrico, espacio de numeración, uso del dominio público), asegurar el cumplimiento de ciertas condiciones (secreto de las comunicaciones, derechos del consumidor), permitir el recurso a la expropiación forzosa, etc.

Para Chillón Medina (2001:33), el concepto de regulación está vinculado a dos aspectos consustanciales: a) su carácter tuitivo para “garantizar tanto el acceso de los nuevos operadores como... la utilización, mediante el acceso o la interconexión de redes, a las infraestructuras dominantes”; y b) la existencia de un “órgano independiente tanto de los grupos políticos y de las Administraciones tradicionales como de las distintas empresas y fuerzas que... actúan sobre el mercado”.

1.2 La regulación comunitaria

Aunque el primer país europeo en liberalizar sus telecomunicaciones fue el Reino Unido con la aprobación de la British Telecommunications Act, por la que se creaba la empresa BT a partir de la antigua operadora estatal y se procedía a su privatización, en la esfera comunitaria este proceso se inicia con la publicación por la Comisión del Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y de equipos de telecomunicaciones, de 30 de junio de 1987¹.

Los objetivos de liberalización global y de creación de un mercado europeo de telecomunicaciones, plasmados en dicho Libro Verde, se desarrollan en un numeroso conjunto de directivas que van introduciendo los cambios requeridos a lo largo de un período que se extiende desde 1988 hasta 1997.

Según se analiza en el informe “Horizonte de las telecomunicaciones españolas” (Foro, 2002: 106), se puede decir que las iniciativas comunitarias han tenido cinco líneas maestras de actuación –progresiva liberalización, medidas de armonización, reglas de competencia, política de normalización y medidas correctoras–, aplicadas de forma distinta sobre los cuatro mercados que cronológicamente han sido objeto de atención por parte de la Comisión:

- Comunicaciones de datos: el primer mercado que se abre a la competencia (salvo la construcción de infraestructuras).

¹ COM (87) 290 final.

- Comunicaciones móviles: el segundo mercado en abrirse a la competencia. Caracterizado por la existencia de un recurso escaso (el espectro radioeléctrico) que limita el número de operadores.
- Infraestructuras alternativas: eliminación de los derechos exclusivos para la construcción y explotación de redes de telecomunicaciones distintas de la utilizada para la prestación del servicio de telefonía fija.
- Telefonía fija: mercado caracterizado por una fuerte regulación, la fijación de tarifas (tanto finales como de interconexión y acceso) y la no limitación del número de operadores.

En términos generales, la política de telecomunicaciones de la UE ha establecido un balance equilibrado entre liberalización y armonización, y entre competencia y servicio público.

En septiembre de 1991, la Comisión acordó las líneas generales acerca de la aplicación de las reglas de competencia contenidas en el Tratado de Roma al sector de las telecomunicaciones (92/C233/02), concretándose en las siguientes acciones:

- Debía liberalizarse la provisión de servicios de telefonía en toda la UE para el 1 de enero de 1998, pero manteniendo el servicio universal. Se reconocía la posibilidad de períodos transitorios adicionales de hasta cinco años para España, Grecia, Irlanda y Portugal, a fin de permitirles los necesarios ajustes estructurales (en especial en lo referente a tarifas y a la extensión de redes a las zonas menos favorecidas).
- Los principios de la “oferta de red abierta” debían formar la base del futuro marco regulatorio de la UE, aunque se admitía su posible adaptación en relación con las entidades involucradas y con aspectos tales como el servicio universal y los costes de acceso e interconexión.
- Debía desarrollarse un Libro Verde con los principios aplicables a las comunicaciones móviles y personales.
- También debía elaborarse un Libro Verde con los principios aplicables a la provisión de infraestructuras. La consulta y discusión de este texto se extendió más allá del simple aspecto de la liberalización de infraestructuras, para terminar considerando la plena liberalización de redes y servicios a partir del 1 de enero de 1998.

El Octavo Informe de la Comisión sobre la aplicación del conjunto de medidas reguladoras de las telecomunicaciones², de diciembre de 2002, destaca que, como resultado del proceso

² COM (2002) 695 final.

de liberalización desde 1998, “la competencia imperante en los mercados de las telecomunicaciones en Europa ha impulsado el crecimiento y la innovación, así como una mayor oferta de servicios al público. Entre 1999 y 2001 el valor de los servicios de telecomunicaciones en Europa aumentó en un 24%... Los ingresos de los servicios móviles, por sí solos, se incrementaron en un 32% en 2000 y en un 21% en 2001, y la penetración de este servicio en Europa es ahora del 75%, frente al 70% de 2001 (cifra basada en el número total de abonados de la UE). Al mismo tiempo, los consumidores cuentan con un mayor número de operadores y de nuevos competidores que fuerzan los precios a la baja. Las tarifas cobradas por los operadores tradicionales en llamadas nacionales se han reducido en un 50% aproximadamente desde la liberalización, y las de las llamadas internacionales en un 40%”.

Así pues, la política de la UE en telecomunicaciones ha pretendido privilegiar la competencia y la iniciativa privada, limitando el papel de las instituciones a crear las condiciones favorables para el buen funcionamiento del mercado (supresión de barreras a la libre competencia, establecimiento de un marco regulador estable y transparente, fomento de la inversión). Sin embargo,

- el modelo regulatorio ha desembocado en una competencia a ultranza y en una reducción de márgenes difícilmente sostenible para los agentes;
- las medidas armonizadoras no han conseguido la convergencia entre los Estados miembros, lo cual cuestiona la viabilidad de un mercado único de servicios.

El mayor exponente de esta falta de armonización ha sido el proceso de otorgamiento de licencias de UMTS (“el mayor fracaso económico e industrial para Europa desde la 2ª Guerra Mundial”, en palabras del Ministro de Telecomunicaciones de Finlandia). Otro ejemplo es el distinto grado de privatización del operador histórico en algunos países relevantes (Francia, Alemania) y también las medidas de proteccionismo estatal emprendidas por diversos países.

Una vez finalizada esta primera etapa, caracterizada como se ha dicho por el impulso liberalizador, se entra ahora en una nueva fase en la que la política de la UE para las tecnologías de la información y las comunicaciones persigue convertir a Europa en una economía “dinámica, competitiva y basada en el conocimiento” (Lisboa, 2000). Ejemplos de nuevas iniciativas son el plan e-Europe 2005, que se analizará más adelante, y el nuevo marco regulador, que se presenta a continuación.

A) El nuevo marco regulador de las telecomunicaciones en la UE

Según el comisario Erkki Liikanen, el objetivo de este nuevo marco regulador es eliminar la reglamentación donde sea posible y dejar que actúen libremente las fuerzas del mercado, siempre que se cumplan determinados criterios sociales, y la legislación normal sobre competencia.

Fundamentalmente, se reduce la intervención reguladora, intentando concentrarse en el logro de aquellos objetivos perseguidos por el proceso liberalizador y que el mercado por sí mismo no es capaz de garantizar. En resumen: el proceso anterior se centró en la apertura de los mercados nacionales, especialmente el de telefonía fija, dando el protagonismo de las reformas a los agentes nacionales; el nuevo marco persigue sus objetivos desde una perspectiva más “europea”, desplazando el peso de las reformas hacia autoridades de ámbito comunitario.

El proceso regulatorio se basará en el análisis del grado de competencia alcanzado en cada mercado relevante y en la identificación de los operadores que ostenten un significativo poder en él. Cuando en la evolución de cualquiera de dichos mercados se produzcan cuellos de botella, el marco regulatorio permitirá la intervención de las autoridades pertinentes para determinar obligaciones de acceso, así como para promover la transparencia y la no discriminación. Con ello, se pretende conseguir el adecuado equilibrio entre el marco jurídico estable y seguro que demandan los operadores y la necesidad de adaptar la regulación a los cambios que se produzcan en el mercado. Además, el marco legal proporciona garantías adicionales para la innovación al establecer la no aplicación de las reglas de acceso en los mercados emergentes.

Normas que lo componen:

- Directiva 2002/21/CE, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas;
- Directiva 2002/20/CE, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas;
- 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;
- Directiva 2002/19/CE, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión;
- Directiva 2002/58/CE, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, y
- Decisión n.º 676/2002/CE, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea.

Estas directivas deberán incorporarse a los ordenamientos nacionales no más tarde del 24 de julio de 2003, excepto la Directiva 2002/58/CE que tiene de plazo hasta el 31 de octubre de 2003 y la Decisión 676/2002 que no necesita ser desarrollada por los Estados miembros.

B) Aspectos principales del nuevo marco regulador³

La nueva regulación comunitaria supone una profundización en los principios ya consagrados en la normativa anterior, basados en un régimen de libre competencia, la introducción de mecanismos correctores que garanticen la aparición y viabilidad de operadores distintos a los titulares del antiguo monopolio, la protección de los derechos de los usuarios, la mínima intervención de la Administración en el sector, el respeto de la autonomía de las partes en las relaciones entre operadores y la supervisión administrativa de los aspectos relacionados con el servicio público, el dominio público y la defensa de la competencia.

Este nuevo marco, que parte de la premisa de una menor regulación *a priori* por parte de las autoridades nacionales, se puede concretar en las siguientes líneas esenciales:

- a) Aplicación generalizada del derecho de la competencia (medidas *ex post*) en sustitución de las actuaciones regulatorias (medidas *ex ante*). Entre otras cosas, ello conlleva que, aunque se siga aplicando el principio de asimetría en la regulación a favor de los entrantes, la determinación de a quién se aplican tales medidas dependerá ahora de consideraciones provenientes del derecho de la competencia.

Así pues, sólo podrán aplicarse obligaciones regulatorias *ex ante* a los operadores cuando en el mercado concreto en que operen no exista una situación de competencia efectiva, debiendo sustituirse en general tales obligaciones por una intervención *ex post* de los organismos reguladores cuando en los mercados se produzcan prácticas anticompetitivas concretas⁴.

- b) Se refuerza la cooperación entre las autoridades nacionales de regulación (ANR), la Comisión y las autoridades nacionales de competencia. En concreto, la Comisión tiene ahora poder de veto sobre las decisiones de las ANR que afecten a la definición de mercado y a la designación de operadores con poder significativo de mercado; la Comisión puede requerir la retirada de las medidas de las ANR que creen barreras al mercado interno; se establecen mecanismos de consulta preceptiva. En definitiva, aunque la Comisión no ha llegado a crear formalmente un organismo regulador de ámbito europeo, en la práctica ha puesto las bases para otorgarse una función muy parecida.

³ Para un análisis más profundo y detallado del nuevo marco regulador, se recomienda GRETEL (2002: 50-6).

⁴ En este sentido, conviene tomar en consideración como elemento clave de esta regulación la Recomendación de la Comisión de 11/02/2003, acerca de 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 regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

- c) Sustitución del actual régimen de licencias individuales por la aplicación generalizada de las autorizaciones generales, eliminando así el permiso del regulador nacional con carácter previo a la prestación de servicios o a la construcción de redes, excepto en aquellos casos en los que se pretenda la utilización de recursos escasos (espectro radioeléctrico y numeración).
- d) Obligación para los operadores con poder significativo de mercado de dar acceso a los elementos desagregados del bucle local.

Respecto a este nuevo marco y especialmente en relación con las Autoridades Nacionales de Regulación, el Octavo Informe de la Comisión, sobre la aplicación del conjunto de medidas reguladoras de las telecomunicaciones, hace especial mención de que “un área que puede resultar de particular interés para una serie Estados miembros es la relación entre las autoridades nacionales de reglamentación y las autoridades nacionales de defensa de la competencia, ya que ambas deberán colaborar a escala nacional con el fin de garantizar una coherencia de enfoques a la hora de evaluar las condiciones de la competencia en los mercados correspondientes. (...) Los Estados miembros tendrán que atender de forma especial a que las autoridades nacionales de reglamentación cuenten con los recursos necesarios, en términos de mano de obra y conocimientos técnicos, para llevar a cabo el proceso de definición y análisis del mercado necesario con arreglo al nuevo marco. (...) Una aplicación coherente del nuevo marco reglamentario en toda la Unión Europea exigirá también que se lleve a cabo una cooperación regular en el ámbito europeo entre las autoridades nacionales de reglamentación de todos los Estados miembros y entre ellas y la Comisión. (...) En el nuevo marco se incluyen obligaciones específicas a este efecto, y se han establecido los métodos mediante los cuales deberá llevarse a cabo dicha cooperación (en particular, el Comité de Comunicaciones y el Grupo de Autoridades de Reglamentación, y también el Comité sobre el espectro radioeléctrico y el Grupo sobre política del espectro)”.

1.3 La regulación en España

El nuevo Derecho de las telecomunicaciones en España se estructura en torno a la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, que es el marco y cabecera de la ordenación que surge tras los procesos de liberalización y despublificación. El marco normativo establecido por esta Ley ha permitido la aparición de un considerable número de operadores y, consiguientemente, se ha incrementado la capacidad de elección de los usuarios.

Este marco, presidido por criterios de intervención *ex ante*, está dando paso a una nueva concepción de la regulación, más cercana a los criterios de defensa de la competencia, cuyo exponente principal es la recientemente aprobada Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, producto del nuevo entorno normativo comunitario.

En este apartado se analizará la evolución del marco regulatorio español, hasta llegar a la configuración de la nueva “administración de las telecomunicaciones”.

A) Hitos del proceso regulatorio

Dado el evidente convencionalismo de cualquier clasificación en etapas de la evolución del ordenamiento de las telecomunicaciones, y teniendo en cuenta también la patente falta de acuerdo entre los estudiosos que han aportado alguna clasificación (por ejemplo, Alabau, Chillón, Martí, etc.), nos limitaremos a señalar los hitos más significativos que han marcado el desarrollo regulatorio de las telecomunicaciones en España.

Existe un primer período que se extiende hasta 1987 en el que las telecomunicaciones se explotan en régimen de monopolio vía gestión indirecta mediante concesión. Aunque en España existía una separación real entre el Estado y la compañía concesionaria, a diferencia de otros países en los que primaba la integración del operador en la propia estructura administrativa del Estado, es cierto también que Telefónica estaba sometida a un fuerte control e intervención por el accionariado público presente en su capital, por el nombramiento de su Presidente y del Delegado en la compañía, por la misma existencia del contrato de concesión en exclusiva y por el inherente poder normativo y sancionador de la Administración (Chillón, 2001:25 y Merino, 1999:340).

Así pues, el primer hito lo podemos situar en 1987, con la promulgación de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)⁵ que, por primera vez, establece la separación entre los poderes de reglamentación, reservados al Gobierno, y la mera explotación de los servicios incluidos en el contrato de concesión al operador monopolista. De todas formas, el mantenimiento del capital público en Telefónica (el Estado todavía conservaba un 32,8% de las acciones en 1987), así como los restantes mecanismos de influencia del Ejecutivo, hacen difícil separar los intereses del Estado como accionista y como regulador. Además, la LOT también inicia una tímida liberalización de servicios: los de valor añadido.

Por otra parte, la Comisión Europea publica el “Libro Verde de 1987 sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones” que recomienda ya la efectiva separación entre las actividades de explotación y regulación (aspecto ya tratado en el epígrafe sobre la regulación comunitaria). Como bien constata el profesor Tomás de la Quadra-Salcedo (1995), empieza a ser patente la primacía del Derecho comunitario sobre las Constituciones de los Estados miembros.

Otro hito fundamental en el proceso regulatorio español se produce en 1996, con la aprobación del Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio, que, entre otras medidas, otorga al Ente Público de la Red Técnica de Televisión (Retevisión) el título habilitante para la prestación del

⁵ Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, BOE de 19 dic.

servicio final de telefonía básica, creando así el duopolio formado por Telefónica y Retevisión. Además, este Real Decreto-Ley (posteriormente tramitado como la Ley 12/1997⁶) también establece la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, como órgano encargado de garantizar la salvaguarda de las condiciones efectivas de competencia, hecho al que nos referiremos con mayor detalle en apartados sucesivos.

El penúltimo hito destacable de este largo proceso evolutivo lo constituye la aprobación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones y la entrada de España en la fase de liberalización plena a partir del 1 de diciembre de 1998, renunciando al plazo adicional que le había concedido la Comisión. La Ley 11/1998 tenía como finalidad “promover la plena competencia mediante la aplicación de los principios de no discriminación y de transparencia en la prestación de la totalidad de los servicios”, y establecer “mecanismos de salvaguarda que garanticen el funcionamiento correcto y sin distorsiones de la competencia y el otorgamiento a la Administración de facultades suficientes para garantizar que la libre competencia no se produzca en detrimento del derecho de los ciudadanos al acceso a los servicios básicos, permitiendo a aquélla actuar en el sector, con el fin de facilitar la cohesión social y territorial” (exposición de motivos de la Ley).

A la fecha de cierre de este trabajo, se acaba de aprobar la nueva Ley General de Telecomunicaciones⁷ (LGTel), que se desarrolla como obligación de transponer las directivas del nuevo marco comunitario y que se podría incluir como un hito más del todavía inconcluso proceso regulatorio de las telecomunicaciones en España. De hecho, además de la transposición citada, la nueva LGTel parece que tiene la pretensión de constituirse en referencia única para el nuevo marco, puesto que establece la derogación de las normas más importantes que se han señalado anteriormente (especialmente la Ley 12/1997 y la Ley 11/1998).

B) El marco regulatorio tras la liberalización

A partir del inicio de la liberalización cabe analizar la evolución regulatoria desde dos ámbitos diferentes: la telefonía fija y las comunicaciones móviles. No se debe olvidar que la situación de partida en ambos mercados era muy distinta: gran penetración y dominio absoluto de Telefónica en el primer caso, y un mercado prácticamente sin desarrollar en el segundo.

Siguiendo la experiencia británica, el Gobierno español pretendió implantar una fase de duopolio en el mercado de telefonía fija antes de llegar a la competencia plena. Tal como apunta Javier Cremades (1999:56), el objetivo del duopolio inicial de Telefónica y Retevisión era doble: poder asegurar la existencia de un mercado en competencia, protegiendo al

⁶ Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, BOE de 25 de abril.

⁷ Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, BOE de 4 de noviembre.

nuevo operador frente al poder del incumbente y conceder a éste un período de adaptación a las exigencias que implica el libre mercado.

No obstante, la duración de esta fase de duopolio, prevista inicialmente hasta la introducción de la plena competencia, fue acortada por la Comisión Europea al obligar al Gobierno español a conceder una tercera licencia de ámbito nacional para la prestación de servicios de telefonía vocal en el primer trimestre de 1998.

En este mercado de la telefonía fija no se pusieron límites al número de operadores que podían concurrir, provocando con ello la falta de equilibrio entre ellos y que, en la práctica, el operador dominante haya seguido reteniendo una parte muy significativa (casi absoluta) del mercado. Además, la efectiva disminución de precios que se ha producido, forzada por las reducciones de tarifas impuestas al operador dominante, ha contribuido a poner todavía más difícil la situación a los entrantes reduciendo sus ya escasos márgenes. Para remediar esta disminución del margen se le han impuesto al operador dominante unas tarifas de interconexión menores de lo que resultaría de su orientación a costes. Tal combinación de tarifas finales y de interconexión desincentiva la inversión tanto del operador dominante como de los entrantes. En definitiva, no parece que el modelo sea sostenible.

Por lo que respecta al mercado de comunicaciones móviles, la competencia se inició en 1994 con la concesión de una segunda licencia para operar el servicio GSM a la entonces Airtel (ahora Vodafone). Posteriormente, se concedieron licencias para el sistema DCS-1800 y, en la actualidad, España cuenta con tres operadores (Telefónica Móviles, Vodafone y Amena) que operan en los dos sistemas. Así pues, en este mercado se ha limitado el número de operadores (en realidad, la propia escasez del espectro radioeléctrico impone esta limitación), se ha evitado la intervención en las tarifas y se ha orientado la competencia hacia la obtención de beneficios para el usuario, pero sin olvidar la necesaria viabilidad de los operadores.

En relación con la disponibilidad de infraestructuras alternativas, la política de regulación podía haber optado por favorecer la competencia entre operadores y/o prestadores de servicios a) con su propia red o b) sobre una red común única accesible a todos. En el primer caso, la regulación debería haber promovido la inversión en redes alternativas; en el segundo, tendría que haber apostado por facilitar el acceso a la red del operador dominante (llegando incluso, como ha sucedido con la red de difusión de la señal de las televisiones privadas, a mantener un monopolio público o privado de la red de telecomunicaciones o, al menos, del bucle local).

Sin embargo, no parece que se haya producido una decisión clara a favor de ninguna de las dos alternativas, sino que se han desarrollado iniciativas reguladoras en ambas direcciones: se empezó intentando favorecer la construcción de redes alternativas, pero luego el modelo se inclinó más hacia incentivar la apertura del bucle local.

1.4 La Administración de las telecomunicaciones

El legislador español, en lugar de emplear la técnica seguida en Estados Unidos y el Reino Unido de crear un único organismo (la FCC y OFTEL, respectivamente), “ha diseñado una difusa red de órganos con atribuciones no siempre nítidas entre ellos” (Merino, 1999: 343).

Así, desde distintas áreas de actuación intervienen en la regulación: a) la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones; b) el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que conserva las competencias sobre el desarrollo legislativo y reglamentario, así como la gestión del espectro; c) el Ministerio de Economía, que determina precios de los servicios de telecomunicaciones, a través de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, e interviene en las cuestiones relacionadas con la defensa de la competencia en general, a través del Servicio y del Tribunal de Defensa de la Competencia; d) el Ministerio de Hacienda que recauda la tasa por utilización del espectro radioeléctrico; e) la recién creada Agencia Estatal de Radiocomunicaciones; y f) las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, que influyen en cierta forma en la regulación en la medida en la que intervienen en la autorización de infraestructuras, construyen sus propias redes o imponen diversas tasas a los operadores.

La nueva LGTel, bajo el Título VI “La administración de las telecomunicaciones”, establece las “Competencias de la Administración General del Estado y de sus Organismos públicos” en los siguientes términos (art. 46.1): “Tendrán la consideración de Autoridad Nacional de Reglamentación de Telecomunicaciones:

- a) El Gobierno.
- b) Los órganos superiores y directivos del Ministerio de Ciencia y Tecnología que, de conformidad con la estructura orgánica del departamento, asuman las competencias de esta ley.
- c) Los órganos superiores y directivos del Ministerio de Economía en materia de regulación de precios.
- d) La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.
- e) La Agencia Estatal de Radiocomunicaciones.”

Además, sigue el art. 46.1: “Reglamentariamente, el Gobierno desarrollará las competencias que esta ley encomienda al Ministerio de Ciencia y Tecnología, al Ministerio de Economía, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y a la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones...” Habrá que confiar en que el desarrollo reglamentario al que

alude el precepto anterior consiga dotar de claridad y publicidad a la distribución de las competencias legalmente conferidas.

A) Ministerio de Ciencia y Tecnología

Le corresponde la propuesta al Gobierno de la política de telecomunicaciones, el control y seguimiento de las obligaciones de servicio público, la evaluación de la conformidad de equipos y aparatos, y la gestión del dominio público radioeléctrico en las materias no atribuidas a la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones.

También ejerce funciones en materia de inspección de los servicios y redes de telecomunicaciones, de los equipos, de las instalaciones y de los sistemas civiles así como de régimen sancionador.

B) Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

Dado que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) es una pieza clave en todo el marco jurídico del nuevo entorno liberalizado, se le dedica en este documento un apartado específico (el 2.5), para poder presentar con mayor detenimiento sus características.

C) La Agencia Estatal de Radiocomunicaciones

Se trata de un organismo público autónomo creado por la nueva LGTel, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídico-pública diferenciada y plena capacidad de obrar, y adscrito, a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

La constitución efectiva de la Agencia tendrá lugar en el momento y con los plazos que señale el real decreto de aprobación de su Estatuto, que deberá someterse al Consejo de Ministros en un plazo no superior a un año desde la entrada en vigor de la Ley.

La Agencia tendrá por objeto la ejecución de la gestión del dominio público radioeléctrico en el marco de las directrices fijadas por el Gobierno, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Para ello, desarrollará las siguientes funciones en los términos que reglamentariamente se determinen:

- La propuesta de planificación, la gestión y la administración del dominio público radioeléctrico, así como la tramitación y el otorgamiento de los títulos habilitantes para su utilización, salvo cuando se limite su número (en cuyo caso, el otorgamiento corresponde al Ministerio).

- La autorización e inspección de instalaciones radioeléctricas en relación con los niveles de emisión radioeléctrica permitidos.
- La gestión de un registro público de radiofrecuencias, accesible a través de Internet, en el que constarán los titulares de concesiones administrativas para el uso privativo del dominio público radioeléctrico.
- La elaboración de proyectos y el desarrollo de los planes técnicos nacionales de radio-difusión y televisión.
- La comprobación técnica de emisiones radioeléctricas para la identificación, localización y eliminación de interferencias perjudiciales, infracciones, irregularidades y perturbaciones de los sistemas de radiocomunicación.
- El control y la inspección de las telecomunicaciones, así como la propuesta de incoación de expedientes sancionadores en la materia.
- La gestión de la asignación de los recursos órbita-espectro para comunicaciones por satélite.
- La gestión de la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico.
- La elaboración de estudios e informes y, en general, el asesoramiento de la Administración General del Estado en todo lo relativo a la gestión del dominio público radioeléctrico.

Es evidente que, detrás de la asignación del espectro radioeléctrico que es un bien escaso, susceptible de usos alternativos y, por lo tanto, disputable, existen importantes intereses económicos. Además, la propia gestión del espectro (control e inspección de emisiones, etc.) también es susceptible de aprovechamiento económico. Tampoco hay que olvidar que se trata de un asunto que atañe a los medios de comunicación y, por ende, a la función democrática que representan.

Adicionalmente, la nueva LGTel contempla la posibilidad de que las operadoras puedan comercializar los derechos de uso del espectro que se les hayan concedido, lo cual plantea también nuevas atribuciones que podrían ser desempeñadas por la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones.

Por otra parte, se ha detectado la necesidad de incrementar los medios técnicos dedicados a la gestión del espectro, de aumentar la transparencia en dicha gestión y de facilitar a los usuarios un efectivo acceso al Registro Nacional de Frecuencias.

Se plantea aquí la cuestión de si era necesario y/o conveniente para todo ello crear un órgano regulador específico. También cabe la pregunta sobre el proceso y garantías legales

para aspectos tales como la aprobación del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias (CNAF) o la concesión de frecuencias.

Como argumentos favorables a la creación de esta nueva Agencia operan: la posibilidad de cumplir los objetivos de transparencia y accesibilidad; la mayor facilidad para la obtención de los medios necesarios para la gestión del espectro; etc.

Como argumentos en contra se pueden citar: una todavía mayor fragmentación de las competencias relacionadas con el sector de las telecomunicaciones; la eventual privatización de dicha agencia; el peligro de que primen más los aspectos de rentabilizar la gestión del espectro que los principios de eficacia, transparencia y no discriminación; el riesgo que supone para la pluralidad informativa permitir que la asignación de frecuencias se realice en función del juego de oferta y demanda; etc.

D) El Ministerio de Economía y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos

Aunque pudiera parecer que en un entorno liberalizado ya no cabe hablar de tarifas, porque debiera ser la confluencia entre oferta y demanda en el mercado quien fijara los precios, lo cierto es que la intervención en los precios es una de las principales herramientas de que se vale el Estado regulador para, entre otras cosas, asegurar la posibilidad de entrada y permanencia de los nuevos operadores y conjugar adecuadamente la imposición de obligaciones de servicio público.

Además, tampoco debe olvidarse el importante objetivo político del control de precios y el destacado peso de los servicios de telecomunicaciones en la formación de los indicadores sobre precios de consumo.

No entraremos aquí en la complejidad de la formación de los precios y tarifas, materia ampliamente tratada en el informe Telecomunicaciones II de esta misma serie, sino que nos limitaremos a presentar el esquema de competencias a la hora de fijar precios intervenidos.

La cuestión del control de los precios de los servicios de telecomunicaciones viene de antiguo. Ya antes de la liberalización, cuando el servicio se prestaba en régimen de monopolio vía concesión, el gobierno se reservaba la potestad tarifaria, incluyendo en la tarifa del servicio público el coste de explotación, las dotaciones para reservas y retribución del capital y, además, los déficit por la prestación de servicios no rentables, de forma que se garantizara “el principio de universalidad en la prestación de los servicios básicos y el equilibrio financiero global de la concesión” (Contrato de Telefónica con el Estado de 1992).

La Ley 12/1997, de Liberalización de las Telecomunicaciones, vino a modificar la Ley 31/1987 (LOT), que otorgaba la potestad tarifaria al Ejecutivo para los servicios públicos

propriadamente dichos (servicios portadores y finales), sustituyendo las tarifas fijas por un margen entre valores máximos y mínimos, y atribuyéndole al gobierno una notable discrecionalidad para intervenir en los precios.

La Ley 11/1998, aunque no se refería explícitamente al régimen tarifario, atribuía dicha competencia en su DT 4ª: “La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, podrá fijar, transitoriamente, precios fijos, máximos y mínimos o los criterios para su fijación y los mecanismos para su control, en función de los costes reales de la prestación del servicio y del grado de concurrencia de operadores en el mercado...”

La cuestión se ha complicado un poco más si cabe tras la reestructuración que creó el Ministerio de Ciencia y Tecnología y atribuyó al de Economía las competencias que tenía el de Fomento “en relación con la regulación, establecimiento y control de las tarifas”⁸, y por la aprobación del nuevo marco de regulación de precios basado en un modelo de límites máximos de precios⁹ anuales que se determinan tomando como referencia las variaciones anuales del IPC (el llamado sistema de *price cap*).

La DT 3ª de la nueva LGTel mantiene lo establecido por la Ley 11/1998 hasta que queden determinados los mercados de referencia, los operadores con poder significativo en dichos mercados y sus obligaciones específicas, de tal forma que, en la actualidad:

- La CMT informa preceptivamente toda propuesta de determinación de tarifas, sean éstas fijas, máximas o mínimas, o de regulación de precios de servicios de telecomunicaciones.
- El Ministerio de Economía y el de Ciencia y Tecnología proponen el “marco regulatorio de precios para los servicios prestados por Telefónica” (RD 557/2000).
- La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos es quien aprueba dicho marco regulatorio de precios.

El hecho de que esta última Comisión sea la que determina los precios finales del operador dominante afecta muy directamente a la efectividad de las decisiones de la CMT en materia de precios de interconexión y dificulta que pueda existir una verdadera unidad de criterio en cuanto a favorecer la competencia o forzar la reducción de precios de consumo.

⁸ RD 557/2000.

⁹ El RD-L 16/1999, desarrollado por el Acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos de 27/7/2000, Orden de 31 de julio de 2000.

E) Órganos de Asesoramiento: El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información

Aunque otros muchos organismos tienen entre sus funciones la de asesoramiento en materia de telecomunicaciones (la propia CMT, la entidad empresarial Red.es, etc.), nos referiremos en este apartado al organismo asesor que viene definido como tal en la normativa.

La nueva LGTel prevé en su D.A. 5ª el mantenimiento, con algunos cambios, del Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información como órgano asesor del Gobierno en dichas materias.

Sus funciones serán de estudio, deliberación y propuesta, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los órganos colegiados interministeriales para informar al Gobierno en materia de política informática.

Igualmente, el Consejo informará sobre los asuntos que el Gobierno determine o sobre los que, por propia iniciativa, juzgue conveniente. El informe del Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información equivaldrá a la audiencia a la que se refiere el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (audiencia de los ciudadanos y de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley que los agrupen o representen en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias).

Sus miembros representarán a la Administración General del Estado, a las Administraciones autonómicas, a la Administración local a través de sus asociaciones o federaciones más representativas, a los usuarios, incluyendo en todo caso a los discapacitados a través de sus organizaciones más representativas, a los operadores que presten servicios o exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas, a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, a las industrias fabricantes de equipos de telecomunicaciones y de la sociedad de la información y a los sindicatos más representativos del sector¹⁰.

Este Consejo ha constituido un cauce más formal que real durante los últimos años, debido a sus problemas de funcionamiento y a la escasa frecuencia de sus reuniones de pleno, que han impedido la realización efectiva de sus funciones.

F) Otros organismos que también intervienen en la administración de las telecomunicaciones

Se describen en este apartado algunos organismos que, si bien no siempre son citados de forma expresa en la LGTel como integrantes de la “Administración de las telecomunica-

¹⁰ Ha desaparecido la referencia que hacía el art. 70 de la Ley 11/1998 a la participación de los Colegios Profesionales en este Consejo Asesor.

ciones”, están teniendo o pueden tener un importante papel que jugar en la ordenación y desarrollo del sector.

a) El Servicio y el Tribunal de Defensa de la Competencia¹¹.

El sistema de defensa de la competencia en España viene establecido por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC, BOE 18 de julio), en la que se recogen las conductas prohibidas, los procedimientos de actuación, la composición de los órganos de defensa de la competencia y sus funciones. Las instituciones de ámbito nacional que se ocupan de esta tarea son: el Servicio de Defensa de la Competencia, entre cuyas funciones se encuentran las de instrucción, seguimiento y vigilancia de los expedientes, y el Tribunal de Defensa de la Competencia, que tiene carácter resolutorio para los casos de conductas prohibidas y consultivo para las operaciones de concentración y las ayudas públicas.

El **Servicio de Defensa de la Competencia** es el órgano encargado de la instrucción e investigación de las conductas contrarias a la competencia de acuerdo con los artículos 1, 6 y 7 de la LDC, y de la instrucción de los procedimientos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea y derecho derivado.

Igualmente, es función del Servicio el control de las concentraciones económicas, en los términos establecidos por el Capítulo II de la LDC. Además, es el órgano encargado de la cooperación, en materia de competencia, con organismos extranjeros e instituciones internacionales y, en concreto, de la colaboración con la Comisión Europea en la aplicación de las reglas comunitarias de competencia en España.

Por su parte, el **Tribunal de Defensa de la Competencia** dictamina la existencia de prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por la Ley y determina e impone las sanciones correspondientes. A pesar de su nombre, no tiene naturaleza judicial.

El Tribunal tutela el funcionamiento de los mercados a través del Servicio de Defensa de la Competencia al que puede instar a abrir investigaciones. Asimismo, puede formular propuesta motivada al Gobierno, para que actúe en casos concretos modificando o suprimiendo situaciones de restricción de la competencia establecidas de acuerdo con las normas legales o fruto de ayudas públicas.

También ejerce una labor consultiva en el control de las concentraciones empresariales, emitiendo un dictamen no vinculante, y elabora informes sobre materias relacionadas con la competencia por propia iniciativa o a requerimiento del Gobierno, los Departamentos Ministeriales, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y las organizaciones empresariales, sindicales o de consumidores.

¹¹ www.mineco.es.

No resulta fácil separar el papel encomendado a los órganos de defensa de la competencia en materia de telecomunicaciones y el reservado a la Comisión. Como destaca Olga Gil (2002:96), al comienzo del funcionamiento de la CMT se plantearon problemas para distinguir las tareas entre ésta y el Tribunal de Defensa de la Competencia, y cita como prueba las propias declaraciones que efectúa el Presidente de dicho Tribunal aludiendo a la necesaria cooperación entre “autoridades de defensa de la competencia e instituciones de vigilancia y regulación”.

b) Las Corporaciones locales

Aunque no tienen competencias generales en materia de telecomunicaciones, el hecho de disponer de atribuciones para el otorgamiento de licencias de utilización del dominio público y de realización de obras, hace que su intervención sea, en ocasiones, decisiva para poder llevar a cabo las necesarias obras de infraestructura.

Conocidos son de todos los problemas que se están suscitando, especialmente entre los operadores de redes de cable y los de radiocomunicaciones (telefonía móvil, LMDS), por las dificultades que están encontrando para conseguir las preceptivas autorizaciones que les permitan desarrollar las obras de infraestructura que precisan acometer.

En materia de despliegue de infraestructuras de radiocomunicación, la D.A. 12ª de la nueva LGTel contempla la creación de un “órgano de cooperación con participación de las comunidades autónomas para impulsar, salvaguardando las competencias de todas las administraciones implicadas, el despliegue de las infraestructuras de radiocomunicación, (...) la asociación de las entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación podrá ser invitada a asistir a las reuniones del citado órgano de cooperación”. A pesar de la voluntad de cooperación latente en esta disposición, no parece lo más adecuado que la Administración que tiene competencias en materia de autorización de los emplazamientos sea sólo “invitada” a participar en las reuniones de este órgano.

c) La entidad empresarial Red.es

La Entidad Pública Empresarial Red.es, adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología, tiene legalmente encomendadas una serie de funciones con el objeto de contribuir al desarrollo de las telecomunicaciones y la sociedad de la información en nuestro país¹².

Red.es tiene asignada la gestión del registro de nombres de dominio de Internet bajo el código de país “.es”, que, entre otras funciones, incluye todas las relacionadas con la trami-

¹² Las funciones de Red.es le han sido atribuidas en el artículo 55 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica la D.A. 6ª de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

tación de solicitudes y asignación de dominios de acuerdo con la normativa correspondiente¹³.

Asimismo, se ha encomendado a Red.es el asesoramiento a la Administración General del Estado en el ámbito de las telecomunicaciones y la sociedad de la información, estando prevista la realización de estudios e informes que puedan ser de utilidad para los diferentes organismos administrativos en el ejercicio de sus competencias. La Ley también le atribuye funciones genéricas de fomento y desarrollo de la sociedad de la información.

1.5 La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

Como ya se indicó anteriormente, dada la importancia de la Comisión en el proceso liberalizador y en el nuevo entorno resultante, se ha optado por dedicarle un apartado específico en este informe.

A pesar de que se habla de órgano o autoridad de regulación, no puede decirse que la estricta función de “regulación”, entendida como potestad normativa, corresponda a la CMT. Resulta interesante al respecto la precisión que hace José María Vázquez Quintana, anterior Presidente de la CMT, en el prólogo del libro de Chillón Medina sobre la Comisión (Chillón, 2001:16), cuando alude a que en castellano debiera considerarse que el término regulación tiene “...la doble vertiente de reglamentación como establecimiento de las reglas y regulación como acción de aplicarlas...”

La razón de ser y el origen histórico de las autoridades de regulación hay que buscarlo en el hecho de que, antes de que se iniciara la liberalización, en muchos países la operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicación estaban en manos de un monopolio de titularidad estatal. Como consecuencia de ello, la introducción de la competencia exigía como requisito previo que existiera una entidad reguladora de las telecomunicaciones funcionalmente separada tanto del operador histórico como de los organismos de la Administración responsables del control del mismo. Es decir, un órgano que fuera independiente del operador histórico, así como de aquellas estructuras administrativas que pudieran ver condicionadas sus decisiones en materia de liberalización, debido a sus funciones de control sobre dicho operador, derivadas de la participación pública en su capital.

De hecho, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de oc-

¹³ Desde la CMT se critica que, estando relacionada la gestión de los dominios de Internet con otros aspectos de la numeración y el encaminamiento y siendo responsabilidad de la CMT los planes de numeración, sea un organismo distinto el que gestione este aspecto de los dominios.

tubre de 1995¹⁴, sobre el estado de la competencia y la aplicación de la Directiva 90/388 (competencia en servicios), la Comisión recomendaba dos alternativas posibles para conseguir la deseada separación entre operación y regulación: otorgar las funciones regulatorias a un departamento dentro del Ministerio correspondiente, en el caso de que el operador histórico estuviera privatizado; u otorgar las funciones regulatorias a un organismo independiente de dicho Ministerio, en el caso de que dicho operador histórico estuviera todavía controlado por el Estado.

En España, al igual que en el resto de países de la UE, se ha optado por la segunda alternativa (organismo independiente). Sin embargo, en el momento de adoptar dicha decisión ya existía en nuestro país una separación real entre el Estado y la entidad explotadora de los servicios de telecomunicaciones, a raíz de la aprobación de la LOT en 1987, e igualmente una independencia financiera, puesto que Telefónica terminó de privatizarse en 1996. Por ello, la necesidad de un organismo independiente no era tan evidente (cuestión que se detalla en el apartado D, más adelante).

Se presentan a continuación aspectos de la CMT ligados a su régimen legal, su organización, sus funciones y su relación con los órganos de defensa de la competencia, así como un resumen de las cuestiones doctrinales acerca de la independencia de la Comisión. No se van a tratar aquí las funciones de la CMT relacionadas con el ámbito audiovisual, sino que se abordarán únicamente las cuestiones directamente relacionadas con el mercado de las telecomunicaciones en sentido estricto.

A) La CMT: su régimen legal

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones fue creada mediante el Real Decreto-Ley 6/1996 (tramitado posteriormente como Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, que lo modificó y derogó) y desarrollada por el RD 1994/1996 (BOE del 25-9-96) que contiene el procedimiento de arbitraje y resto de funciones, su financiación y su modo de funcionamiento.

En la actualidad, la recientemente aprobada Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGTel), que deroga completamente la Ley 12/1997, regula en un único artículo, el 48, todo lo concerniente al régimen legal y a la organización y funciones de la Comisión, estableciendo que es un organismo público de los previstos por el apartado 1 de D.A. décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE de 15-4-97), dotado de personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada.

La CMT está adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría de Es-

¹⁴ (95/C275/02).

tado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que ejercerá las funciones de coordinación entre la Comisión y el Ministerio.

Se regirá por lo dispuesto en la Ley 32/2003 y disposiciones que la desarrollen, así como por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el ejercicio de las funciones públicas que esta ley le atribuye y, supletoriamente, por la Ley 6/1997.

A la CMT se la suele incluir en el grupo de las llamadas “Administraciones Independientes”, junto con otras entidades reguladoras como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos, el Banco de España o el Consejo de Seguridad Nuclear. Sin embargo, como veremos más adelante, esta posición no es asumida de forma pacífica por la doctrina, pues incluso se llegan a plantear posibles problemas de constitucionalidad en relación con dichas administraciones independientes.

A diferencia de lo que preveía la anterior normativa¹⁵, el art. 48.2 de la nueva LGTel establece que el objeto de la CMT consistirá en 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 los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por 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”. Se ha variado el énfasis desde una actuación previa de “salvaguarda de las condiciones de competencia efectiva”, hacia un control posterior, con una supervisión de las obligaciones específicas de los operadores.

B) La CMT: el Consejo

Según el art. 48.4 de la LGTel, la CMT estará regida por un Consejo, al que corresponderá el ejercicio de todas las funciones asignadas a la Comisión. Es decir, Consejo y Comisión pueden entenderse como términos equivalentes.

A partir de la Ley 12/1997, de Liberalización de las Telecomunicaciones (LLT), el número de miembros del Consejo se amplió a nueve –el Presidente, el Vicepresidente y siete Consejeros–, composición que mantiene la nueva LGTel. En esta ampliación del número de miembros podría verse una posibilidad de aumentar el pluralismo político del órgano, pero también se trata de una composición más numerosa que la de otras ANR europeas y que la de otras administraciones españolas de similar naturaleza, lo cual puede derivar

¹⁵ La derogada Ley 12/1997 establecía como objeto de la CMT “salvaguardar, en beneficio de los ciudadanos, las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales, telemáticos e interactivos, velar por la correcta formación de los precios y ejercer de órgano arbitral en los conflictos que surjan en el sector”.

en el riesgo de una merma de la eficacia de su actuación que acabe llevando a una delegación de competencias en favor del Presidente.

El Consejo designa un Secretario no Consejero que asiste al Consejo con voz, pero sin voto.

Los consejeros serán nombrados por el Gobierno, mediante real decreto adoptado a propuesta conjunta de los Ministros de Ciencia y Tecnología y de Economía, entre personas de reconocida competencia profesional relacionada con el sector de las telecomunicaciones y la regulación de los mercados, previa comparecencia ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados, para informar acerca de los candidatos (art. 48.5 LGTel).

En dicha comparecencia los representantes de los Grupos Parlamentarios sólo pueden fijar posiciones, formular preguntas o hacer observaciones, a las que contestará el Ministro sin ulterior votación (Reglamento del Congreso de los Diputados). De ello se deduce la prácticamente nula capacidad de control que tiene el Congreso en esta materia, salvo que, como ha ocurrido con los primeros nombramientos, el Gobierno no cuente con mayoría absoluta y el Ministro tenga que presentar una lista pactada previamente con las demás fuerzas políticas.

El mandato de los consejeros dura seis años, admitiéndose una única reelección. Este plazo permite garantizar la necesaria continuidad de funcionamiento, así como la no coincidencia con los mandatos gubernamentales. El cese de los consejeros sólo se contempla en tres supuestos tasados: la expiración del término de su mandato, la renuncia y la separación.

El supuesto de cese por separación también requiere unas causas tasadas (incapacidad permanente para el ejercicio del cargo, incumplimiento grave de sus obligaciones, condena por delito doloso o incompatibilidad sobrevenida) y la incoación de un expediente contradictorio instruido por el Ministro.

Los Consejeros están sujetos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 12/1995, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, no sólo en el sentido estricto que regulan los artículos 3 y 4 de la citada Ley, sino también respecto a lo que el RCMT¹⁶ denomina “control de intereses” y que se concreta en: obligaciones de declaración de actividades, bienes y derechos, y encomienda de gestión de los valores emitidos por las sociedades que actúen en el mercado de las telecomunicaciones y que pertenezcan a sus cónyuges e hijos menores no emancipados.

¹⁶ Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por RD1994/1996.

Además, durante los dos años posteriores a su cese, los consejeros “no podrán ejercer actividad alguna relacionada con el sector de las telecomunicaciones” (art. 37.2 del RCMT), percibiendo una compensación económica en caso de que no ejerzan otra actividad remunerada. Adicionalmente el art. 41 del mismo RCMT les impone el deber de secreto sobre las “informaciones de naturaleza confidencial” de las que hubieran tenido conocimiento “en el ejercicio de sus cargos”, manteniendo este deber tras el cese.

Por lo que respecta al Presidente y Vicepresidente, además de serles de aplicación lo establecido en general para los consejeros y de las concretas funciones que les atribuyen el RRI¹⁷ y el RCMT, podemos señalar, coincidiendo con Chillón Medina (2001:106) que, a diferencia del caso de Autoridades Nacionales de Regulación de otros países o incluso de otras administraciones independientes españolas similares, el Presidente de la CMT viene a ser un *primus inter pares* respecto a los consejeros, sin que pueda llegar a imponerles sus decisiones.

El Consejo puede mantener sesiones ordinarias y extraordinarias, estableciendo el RRI que, como mínimo, deberán celebrarse treinta reuniones ordinarias al año (en la práctica se celebran reuniones semanales los jueves). Las sesiones son a puerta cerrada, salvo que, a propuesta del Presidente, la mayoría absoluta de los consejeros acuerde que sean públicas.

Los acuerdos se adoptan, en general, por mayoría de los consejeros presentes, teniendo el Presidente un voto de calidad en caso de empate. Los consejeros pueden hacer constar su voto particular en el acta de la sesión y en las propuestas, dictámenes o informes que se emitan, tanto si es discrepante como si es a favor, pero se desea resaltar el sentido del voto y los motivos que lo justifican.

Como indica la propia CMT¹⁸: “En el Consejo de la CMT no se busca el pacto. La discusión no tiene por objeto alcanzar una posición común, sino asegurar que cada asunto se ha examinado atentamente por todos y que todos han dispuesto de las apreciaciones de los demás. Una vez que cada Consejero ha podido informarse bien, aporta su decisión individual para formar la voluntad común”.

C) La CMT: sus funciones

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 los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, así como la resolución de los conflictos entre operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos. Para ello, ejercerá las siguientes funciones:

¹⁷ Reglamento de Régimen Interior de la CMT, aprobado por Orden Ministerial de 9 de abril de 1997.

¹⁸ www.cmt.es.

- Arbitrar en los conflictos que puedan surgir entre los operadores.
- Asignar la numeración a los operadores.
- Aquellas que en relación con el servicio universal y su financiación le encomienda el título III de la LGTel (determinación del coste y gestión del fondo).
- La resolución vinculante de los conflictos que se susciten entre los operadores en materia de guías telefónicas, acceso e interconexión de redes, financiación del servicio universal y uso compartido de infraestructuras.
- Adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de red en condiciones de red abierta. Supervisar la política de precios y comercialización de los prestadores de servicios.
- Informar preceptivamente en los procedimientos iniciados para la autorización de las operaciones de concentración de operadores o de toma de control de uno o varios de ellos, cuando dichas operaciones hayan de ser sometidas al Gobierno para su decisión.
- Definir los mercados pertinentes para el establecimiento de obligaciones específicas (mercados de referencia y operadores con peso significativo de mercado).
- Ejercer las funciones inspectoras en aquellas materias sobre las que tenga atribuida la potestad sancionadora.
- El ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por la LGTel.
- La llevanza de un registro de operadores en el que se inscribirán todos aquellos cuya actividad requiera la notificación.

Además de las funciones relacionadas con la supervisión y regulación de los mercados que se detallan más adelante, las principales modificaciones que introduce la nueva LGTel en las atribuciones de la CMT podrían resumirse en que, por un lado, la desaparición del régimen de autorizaciones y licencias y su sustitución por la simple notificación de la actividad (excepto cuando entren en juego recursos escasos o la ocupación del dominio público o privado) afecta notablemente a dichas atribuciones, ya que de la concesión de los antes necesarios títulos habilitantes se pasa ahora a una simple llevanza del registro de operadores; y, por otro lado, como contrapunto a esta mayor simplificación en las condiciones para operar en el mercado, se refuerzan las potestades administrativas relacionadas con la inspección, el régimen sancionador y la obtención de información de los operadores.

En cuanto a las tareas de supervisión y regulación del mercado, la reciente LGTel atribuye a la CMT un conjunto de nuevas funciones relacionadas con la identificación de los mercados de referencia y de los operadores con poder significativo en ellos, que dibujan un nuevo mapa de funcionamiento. Así, el art. 10 establece que:

- La CMT definirá, mediante resolución publicada en el BOE, los mercados de referencia al por mayor y al por menor, así como su ámbito geográfico, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas.

- Una vez hecha esa identificación, analizará dichos mercados (como mínimo cada dos años y previo informe del Servicio de Defensa de la Competencia) para determinar si se están desarrollando en un entorno de competencia efectiva.
- Si el citado análisis constata la inexistencia de un entorno de competencia efectiva, la CMT identificará y hará públicos los operadores que posean un poder significativo en el mercado¹⁹ de que se trate, y podrá imponer, mantener o modificar determinadas obligaciones específicas a tales operadores (preferentemente en materia de acceso, interconexión, selección y preselección).
- En los mercados en que el análisis efectuado revele la existencia de competencia efectiva, la CMT suprimirá aquellas obligaciones específicas que, en su caso, se hubieran impuesto a los operadores con poder significativo en dichos mercados.

Con respecto a las mencionadas obligaciones específicas dice la LGTel: que deberán ser proporcionadas y justificadas en el cumplimiento de los objetivos de la Ley; que sólo se mantendrán durante el tiempo estrictamente imprescindible; que en su imposición se tendrán en cuenta las condiciones peculiares de nuevos mercados en expansión; y que, por vía reglamentaria, se fijará el conjunto máximo de obligaciones específicas, así como las condiciones para su imposición, modificación o supresión.

Además de las anteriores, la CMT también tiene funciones de asesoramiento que se concretan en:

- Ostenta la condición de órgano consultivo especializado, asesorando al Gobierno y al Ministro de Ciencia y Tecnología en cuantas ocasiones sea requerida para ello o por propia iniciativa, en los asuntos concernientes al mercado y a la regulación de las comunicaciones. Esta consulta es obligada en los procedimientos dirigidos a la elaboración de disposiciones normativas en la materia.
- También asesora directamente a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, cuando lo soliciten.
- Por último, resuelve las consultas que puedan formularle tanto los operadores de redes y servicios como las asociaciones de consumidores y usuarios (no los usuarios directamente, ya que entre las funciones de la Comisión no se incluye como tal la defensa de los usuarios²⁰).

¹⁹ Operador con poder significativo en el mercado: aquel que, individual o conjuntamente con otros, disfruta de una posición equivalente a una posición dominante, esto es, una posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea, en medida apreciable, independiente de los competidores, los clientes y, en última instancia, los consumidores que sean personas físicas.

²⁰ La CMT no tiene competencia en cuestiones de consumo, aunque está en contacto y colabora con las

D) La “independencia” de la CMT

En esta materia es necesario efectuar un análisis crítico desde dos perspectivas (Martí, 2000:259): la constitucional, en cuanto a los problemas que representa la pretendida independencia del Gobierno; y la legal, en cuanto a la eficacia de las técnicas empleadas para configurar a la CMT como una administración independiente.

En relación con la **problemática constitucional**, la doctrina está dividida. Así, por ejemplo, el profesor Parada Vázquez (2002:314-7) opina que la existencia de administraciones independientes es contraria a la Constitución y fundamenta esa conclusión básicamente en los siguientes argumentos:

- Según el art. 97 de la Constitución “el Gobierno dirige la administración civil...” y “ejerce la función ejecutiva”, lo cual no sería compatible con la existencia de una entidad administrativa sin nexo con el gobierno, ya que, sólo si éste designa y remueve libremente a los titulares de los órganos directivos, se le puede exigir la responsabilidad política que deriva del ejercicio de la potestad de dirección reconocida en este precepto.
- El art. 103 de la Constitución obliga a todas las Administraciones a servir con “objetividad” los intereses generales y a organizar todo el sistema de función pública con arreglo a normas que garanticen la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, luego no cabe pensar que unas Administraciones sean más objetivas y neutrales que otras por razón de la función que desempeñan. Admitir que determinadas funciones o servicios públicos exigen garantías especiales contra el Gobierno es tanto como aceptar que en el común de ellas la objetividad y la imparcialidad no se respeta, conclusión que, en palabras de Parada Vázquez, es constitucionalmente inaceptable.

En contra de esta posición se puede argumentar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aunque no se ha pronunciado expresamente sobre la constitucionalidad de esta independencia, acepta con normalidad que algunas de estas llamadas administraciones independientes puedan incluso ejercer la potestad reglamentaria y sancionadora (por ejemplo, el Banco de España).

También en contra de esta posible inconstitucionalidad, Chillón Medina (2001:314) afirma que es una minoría de la doctrina la que opina que las administraciones independientes, la CMT entre ellas, sean incompatibles con el citado artículo 97, pues entiende que la “dirección de la Administración” se manifiesta en tres ámbitos –el nombramiento y cese de los altos cargos, la potestad organizativa y el principio de jerarquía– y en ninguno de ellos se produce tal incompatibilidad en el caso de la Comisión.

Oficinas de Consumo de las CC AA y municipios para ejercer una labor de control del funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones (Llaneza, 2002:131).

En cuanto a la problemática legal, es decir, respecto a la eficacia de las técnicas empleadas para configurar a la CMT como una administración independiente, la doctrina también se muestra dividida ya que hay autores (Parada Vázquez, Parejo Alfonso) que niegan la consideración de la Comisión como administración independiente y, en cambio, otros (Sala Arquer) aceptan dicha calificación con alguna reserva (Martí, 2000:262).

- Parada Vázquez, aparte de las razones constitucionales que ya se han expuesto, entiende que las garantías personales, funcionales y normativas con que está constituida la CMT no configuran su independencia. Por su parte, Parejo Alfonso afirma que el estatuto personal de los miembros del Consejo no ofrece las garantías mínimas precisas frente al Gobierno, no existiendo pues una independencia en grado real suficiente y debidamente asegurada respecto al Ejecutivo (Parejo, 1999:610).
- Sala Arquer, por el contrario, considera que la CMT es una autoridad independiente y que “constituye un ejemplo de Comisión reguladora, dotada de autonomía y poderes reales...”, aunque en la LLT no exista atribución explícita de un estatuto de independencia (Sala Arquer, 2000:101).

A partir de las opiniones anteriores Martí Moral (2000:264) resume que la LLT en realidad no acepta la independencia de la CMT respecto del Gobierno, aunque en su Exposición de Motivos la califique como “órgano independiente”, ya que las garantías personales, funcionales y normativas que establece no imponen un régimen de independencia o autonomía plena. Sería, entonces, más conveniente hablar de “autonomía especial” o de “simple reforzamiento de la autonomía de gestión” como sostienen García de Enterría y Fernández Rodríguez.

Para el anterior Presidente de este organismo, José María Vázquez Quintana, la autonomía de la CMT responde a la idea de que actúa con la neutralidad propia del experto, ya que “...los criterios de política de gobierno quedarán objetivamente plasmados en las leyes y en sus desarrollos, lo que representa una base completamente objetiva y transparente para cualquier operador que se acerque al mercado español. La administración de esos criterios... se ha separado del Gobierno para entregarla a este órgano con mandato de independencia cuya única misión es estimular la competencia en beneficio de los ciudadanos, sin atender a otras solicitudes o intereses que serían perfectamente legítimos para otros órganos del Estado”.

Sin embargo, tal y como se ha expuesto, este esquema que se predica (fijación de los criterios políticos por el legislador y el Gobierno; administración de dichos criterios a cargo de la CMT) no queda convenientemente reflejado en el régimen legal que lo regula, por lo que sería necesaria una reforma que estableciera un sistema coherente y preciso.

2. La Administración y el impulso de la Sociedad de la Información

De los diversos roles que le corresponden a la Administración en el sector de las telecomunicaciones, este apartado contempla aquellos relacionados con su función como usuaria y también como impulsora del uso de las TIC²¹ a través de políticas sectoriales.

La práctica totalidad de las políticas públicas en la materia se marcan como objetivo primordial alcanzar las mayores cotas posibles de desarrollo e implantación de la Sociedad de la Información. Así, existe coincidencia en reconocer la importancia estratégica de las TIC, en confiar en que un mercado competitivo y eficiente generará progreso económico, en la necesidad de reducir la llamada “brecha digital” y en trasladar a la sociedad las transformaciones que conlleva la utilización de estas tecnologías.

En consecuencia, las actuaciones de los poderes públicos se suelen encaminar hacia: la creación de condiciones que favorezcan la aparición de nuevos servicios TIC; el apoyo a la “alfabetización digital” de ciudadanos y empresas; las actuaciones correctoras que eviten o suavicen la aparición de zonas o colectivos menos favorecidos en el desarrollo de la Sociedad de la Información; y, por supuesto, el cambio en la propia forma de actuar de la Administración para adecuarla a los nuevos planteamientos.

No obstante, en función de la visión del papel del sector público, la aproximación a este objetivo varía sustancialmente de unos países a otros, abarcando desde políticas de mínima intervención (Suiza, EEUU) hasta la máxima implicación (Corea, Noruega). Entre ambos extremos, se sitúan los países que combinan la utilización de medidas regulatorias con las políticas de fomento de la demanda.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones ha publicado este año su “Índice de Acceso Digital” sobre tecnologías de la información y las comunicaciones²² que, combinando ocho magnitudes distintas de cinco grandes áreas (disponibilidad de infraestructuras, precio de acceso, nivel de educación, calidad de los servicios TIC y utilización de Internet), intenta ofrecer una clasificación de los distintos países en esta materia. En 2002, España

²¹ TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

²² DAI: Digital Access Index (www.itu.int).

ocupaba el puesto número 29 en el ámbito mundial y el antepenúltimo en la lista de la Unión Europea, sólo por delante de Grecia y Portugal.

España presenta un bajo consumo *per capita* de telecomunicaciones en relación con la media europea y con los países de nuestro entorno, aunque es ligeramente superior al que correspondería a su nivel de renta. Para situarnos al nivel de otros países de la Unión, obviamente, es necesario que crezca la renta *per capita* pero con eso solo no basta. Es necesario además que se pongan en marcha políticas activas de impulso de la demanda de servicios de telecomunicación avanzados que, aparte de su beneficiosa influencia sobre el sector, también tendrían efectos muy positivos sobre la productividad de nuestra economía y el consiguiente incremento del PIB.

2.1 Iniciativas comunitarias. El plan e-Europe 2005

El programa e-Europe se inscribe dentro de la estrategia de la cumbre de Lisboa encaminada a convertir a la Unión Europea, para el 2010, en una economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica, y con avances en materia de empleo y de cohesión social.

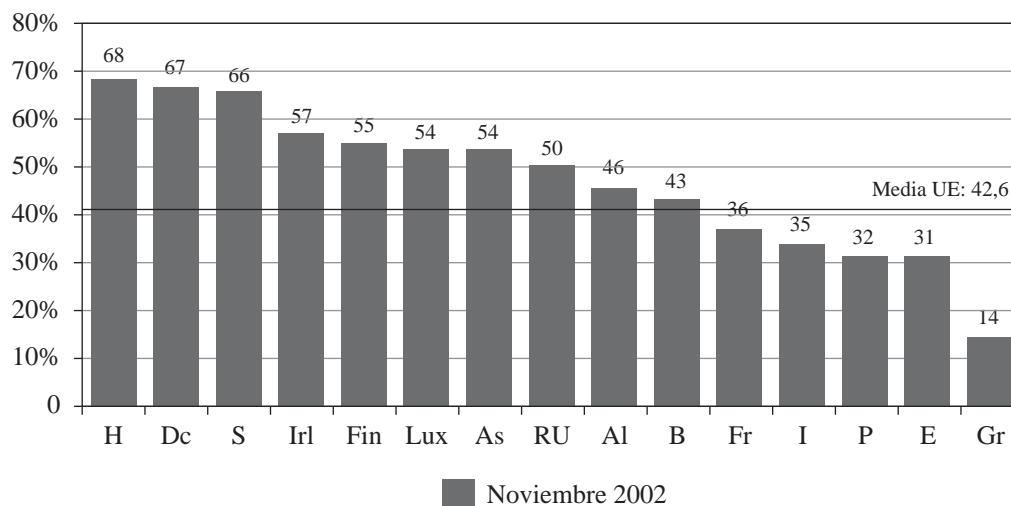
El plan e-Europe 2005 es el sucesor de la iniciativa e-Europe 2002, aprobada por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000. Su objetivo es fomentar unos servicios, aplicaciones y contenidos seguros basados en una infraestructura de banda ancha ampliamente disponible.

Tras la finalización del plan e-Europe 2002, la Comisión Europea ha presentado la evaluación de sus resultados cuyos principales aspectos se recogen seguidamente²³:

1. La conexión a Internet ha crecido rápidamente. El acceso de los hogares ha pasado en la media europea del 18% en marzo de 2000 al 43% en noviembre de 2002. Por lo que respecta a las empresas, alrededor del 80% de las que tienen más de 10 empleados utilizan Internet. Finalmente, el acceso a Internet en las escuelas ha superado el 93% de los centros.
2. No obstante, hay grandes diferencias entre los distintos Estados miembros, como se refleja en el siguiente gráfico que representa la penetración de Internet en los hogares, desglosada por países, en el que se puede comprobar que España con un 31% ocupa el penúltimo lugar de la lista, sólo por delante de Grecia con un 14%.

²³ El informe completo se encuentra disponible para consulta en la dirección http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/index_en.htm.

Gráfico 1. Comparativa de la penetración de Internet en los hogares, en los distintos países de la UE

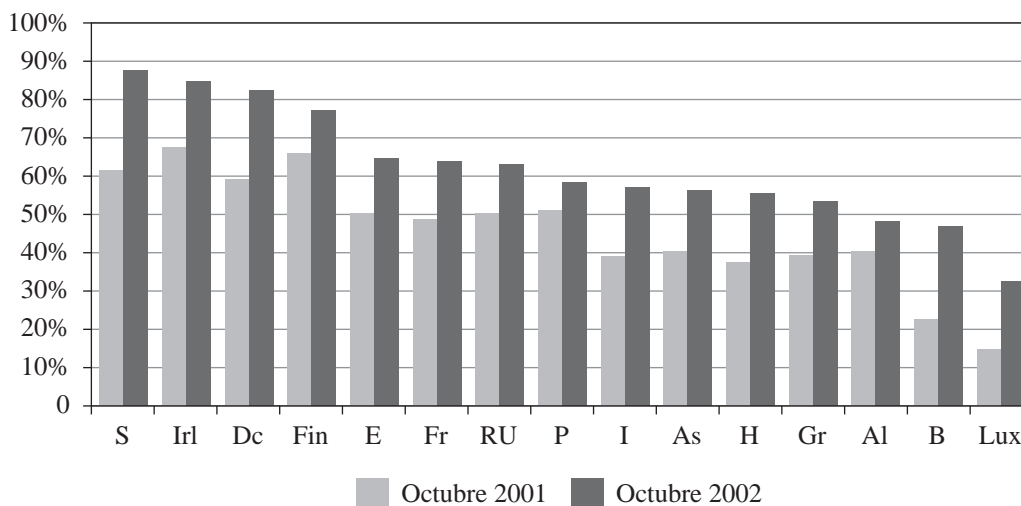


Fuente: European Commission (Eurobarometer November 2002)

3. Estímulos al uso efectivo de Internet. El Informe señala diversas áreas de evaluación de esta iniciativa:

- **Internet en la escuela:** se ha pasado de 12 alumnos por ordenador a 10; se han reducido hasta 17 los alumnos por ordenador conectado a Internet; más de la mitad de los profesores de la UE han recibido formación en el uso de los ordenadores y un 40% en la utilización de Internet, etc.
- **Impulso del comercio electrónico:** en 2002 se ha llegado a un 23% de usuarios de Internet que declaran hacer compras *on-line* de forma frecuente u ocasional (en 2001 sólo eran un 18,5%); también se pone de manifiesto que las transacciones B2B constituyen la parte más importante del e-comercio, al representar más de dos tercios del valor total.
- **Seguridad en la red:** es una de las mayores preocupaciones y el Informe destaca la propuesta de crear una agencia de seguridad de la información y de la red.
- **Administración en línea:** en octubre de 2002 todos los Estados miembros ofrecían, al menos parcialmente, los veinte servicios *on-line* que se definieron en e-Europe 2002 como servicios básicos sobre los que medir la evolución de esta iniciativa. España ocupa el quinto lugar y, según la escala de medida, los servicios que ofrece están próximos a la interactividad bidireccional (ver gráfico).

Gráfico 2. Administración en línea. Comparativa europea



El gráfico muestra la media de disponibilidad on-line para 20 servicios básicos en cada Estado miembro. Se aplica el siguiente baremo: 25%=solo información; 50%=interactividad en una sola dirección; 75%=interactividad en ambas direcciones; 100%=plena disponibilidad electrónica.

Fuente: Comisión Europea (Cap Gemini Ernst & Young)

El plan de acción e-Europe 2005 se organiza en dos grupos de iniciativas que se refuerzan mutuamente: por una parte, pretende fomentar los servicios, aplicaciones y contenidos, incluyendo tanto los servicios públicos en línea como los negocios electrónicos; por otra, aborda la infraestructura de banda ancha subyacente y las cuestiones relativas a la seguridad. Para 2005, Europa deberá contar con: unos modernos servicios públicos en línea, una administración electrónica, aprendizaje, educación y sanidad *on-line* y un entorno dinámico de negocios electrónicos. Para hacer posible todo ello, se requerirá un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos y una infraestructura de información segura.

El plan de acción se estructura en torno a cuatro líneas interrelacionadas: 1) medidas políticas de revisión y adaptación de la legislación nacional y europea encaminadas a reforzar la competencia y la interoperabilidad, aumentar el grado de sensibilización y hacer gala de iniciativa política; 2) la aplicación de estas medidas políticas se verá respaldada por el desarrollo, el análisis y la difusión de buenas prácticas; 3) la evaluación comparativa (*benchmarking*) de los progresos conseguidos en el logro de los objetivos y de las políticas al servicio de dichos objetivos permitirá efectuar un seguimiento de las medidas políticas y reorientarlas si procede; 4) la coordinación global de las políticas existentes generará sinergias entre las acciones propuestas.

2.2 Iniciativas nacionales. El Plan Info XXI

Lamentablemente, y a pesar de la existencia del estímulo comunitario, no es posible hablar en España en los últimos años –que precisamente han sido los más decisivos– de un conjunto de políticas públicas ambicioso, coherente y coordinado, para el desarrollo de la Sociedad de la Información. Aparte de la insistente tendencia a la liberalización y privatización, lo único que cabe constatar es la existencia de iniciativas escasas, fragmentarias y descoordinadas.

El Plan de Acción Info XXI para el desarrollo de la Sociedad de la Información vendría a representar la versión nacional de la iniciativa e-Europe, aunque, en realidad, se trata más bien de un inventario de proyectos TIC de los distintos departamentos ministeriales que actúa como “paraguas” bajo el cual se incluyen las iniciativas que ya iban a desarrollar por sí mismos los agentes involucrados. El propio Ejecutivo, en la respuesta a una pregunta parlamentaria de la oposición acerca del grado de ejecución de las distintas iniciativas, afirmaba que el Plan Info XXI era “un documento de trabajo, un documento preparatorio, de identificación y análisis previo [...] En consecuencia, no se puede proporcionar información sobre el grado de ejecución de las diferentes actuaciones que conforman dicho catálogo”²⁴.

El Plan se articula en tres grandes líneas:

- a) El impulso del sector de las Telecomunicaciones y las Tecnologías de la Información, completando la liberalización y favoreciendo la competencia.
- b) La potenciación de la Administración electrónica.
- c) El acceso de todos a la Sociedad de la Información.

Este último apartado contempla, a su vez, iniciativas destinadas tanto a los ciudadanos (acceso y formación de usuarios y profesionales) como a las empresas (incorporación a las nuevas tecnologías y al comercio electrónico) y al conjunto de la Sociedad (España en la Red, a través de contenidos digitales: las lenguas de España, el patrimonio histórico y natural, el turismo).

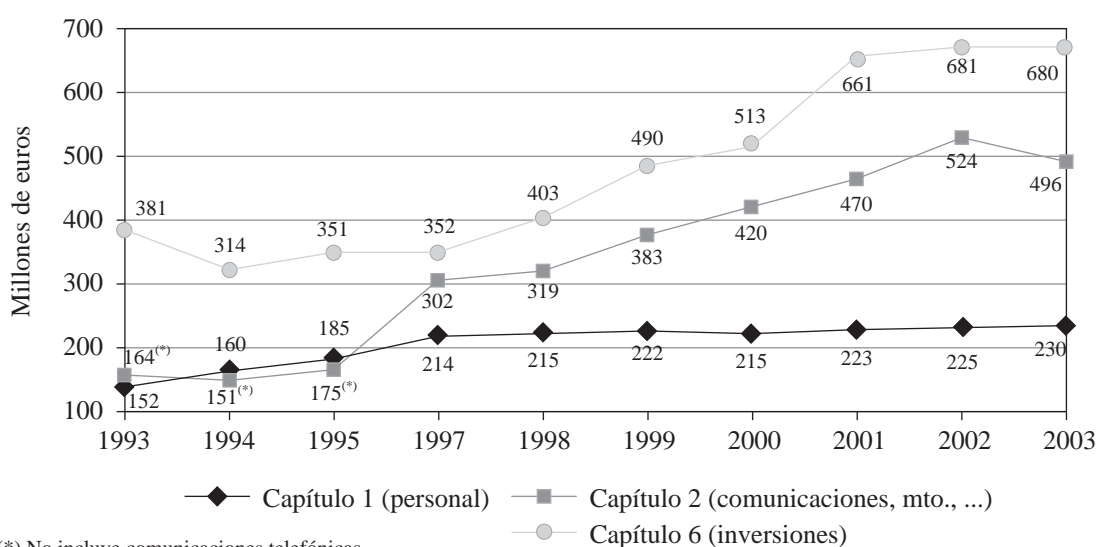
De la totalidad del presupuesto previsto para el período 2001-2003 de vigencia del Plan, que asciende a 4.958 millones de euros, el apartado correspondiente a la Administración electrónica representa más del 70% y, como ya se decía anteriormente, se corresponde con el Presupuesto TIC, es decir las dotaciones presupuestarias que los órganos de la

²⁴ Diario El País, 21 de mayo de 2002.

Administración²⁵ dedican a los diversos conceptos contemplados en dicho presupuesto: gastos en personal TIC (capítulo 1), gastos en bienes corrientes y servicios TIC (capítulo 2: comunicaciones, mantenimiento, alquileres, fungibles, servicios de asistencia técnica, etc.) e inversiones reales en TIC (capítulo 6).

Se adjuntan dos gráficos elaborados por el Consejo Superior de Informática del Ministerio de Administraciones Públicas que muestran la evolución de este presupuesto TIC y su porcentaje sobre el presupuesto de los capítulos 1+2+6 en el período 1993-2002.

Gráfico 3. Evolución del presupuesto TIC 1993-2003



(*) No incluye comunicaciones telefónicas

Nota: No se evaluó el presupuesto TIC 1996 por haberse prorrogado los presupuestos ese año

Fuente: Consejo Superior de Informática del MAP y elaboración propia

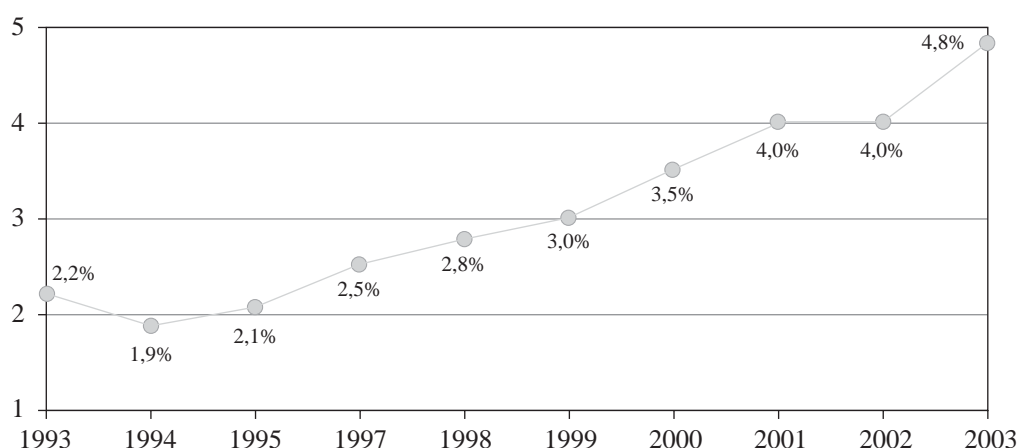
En el Gráfico 3 se puede observar que, durante los años de vigencia de Info XXI (2001 a 2003), no solo no hay ningún crecimiento en el presupuesto TIC corriente, sino que incluso descende: el importe destinado al capítulo 1 (personal TIC) está prácticamente estancado; el dedicado al capítulo 2 (comunicaciones, mantenimiento y asistencia técnica) rompe con la línea de crecimiento de años anteriores y en 2003 cae; y, por último, el destinado a inversiones TIC (capítulo 6) ofrece un crecimiento sensiblemente inferior al de años anteriores, quedando totalmente congelado. Por ello, cualquier lector o analista del tema pue-

²⁵ Departamentos Ministeriales, Seguridad Social, Organismos Autónomos de la Administración General del Estado y determinados Organismos Públicos cuyos presupuestos son consolidables (como la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Agencia de Protección de Datos, etc.).

de hacerse directamente la siguiente pregunta: ¿dónde están las partidas destinadas a financiar las iniciativas de Info XXI?

La falta de dotación presupuestaria adicional y específica se hace patente de nuevo al analizar el Gráfico 4, que representa el porcentaje del presupuesto TIC con respecto al presupuesto total en los capítulos 1, 2 y 6. En él se puede ver cómo precisamente en los dos primeros años de Info XXI la participación del presupuesto TIC en dicho total se estabiliza en el 4%, rompiendo la moderada, pero constante tendencia de crecimiento que se venía manteniendo sin interrupción desde 1994. El repunte que se experimenta en 2003 no se debe a un incremento del presupuesto TIC, que ya hemos visto que ha disminuido, sino a un menor crecimiento del presupuesto total en los citados capítulos 1, 2 y 6.

Gráfico 4. Porcentaje del presupuesto TIC sobre el total



Nota: No se evaluó el presupuesto TIC 1996 por haberse prorrogado los presupuestos ese año

Fuente: Consejo Superior de Informática del MAP y elaboración propia

Otras iniciativas en Info XXI

En cuanto al casi 30% (1.352 millones de euros) restante del Plan, correspondiente a los apartados de innovación en TIC e impulso de la Sociedad de la Información, procede en su mayor parte de fondos europeos, con lo cual no representan ningún esfuerzo inversor adicional por parte del Gobierno. Se concreta en las siguientes actuaciones:

- Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT), que no es exclusivo de las TIC sino que incluye otras áreas. Se ha producido un notable incremento en las subvenciones destinadas a las TIC desde que está en vigor el Plan, aunque estas ayudas surgen como continuación de los programas de investigación cofinanciados por la UE.
- Promoción e Identificación de Servicios emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas (PISTA). Este programa ya se inició en 1997 y ha sido incluido dentro de Info XXI, cambiando radicalmente su orientación, pues ahora sólo contempla como ámbito de aplicación el entorno de la Administración y de los servicios públicos (de hecho, su denominación ha cambiado a “Promoción de la Sociedad de la Información en la Administración y Sectores de Interés Público”).
- Programa de Formación en Telecomunicaciones (FORINTEL) tanto para usuarios como para profesionales. Se desarrolla dentro del programa “Iniciativa Empresarial y Formación Continua”, financiado por el Fondo Social Europeo.
- Promoción del uso de los servicios avanzados de telecomunicaciones y del comercio electrónico en las PYMES (ARTE/PYME II). Continuación del programa Arte/Pyme I, incluye subvenciones cofinanciadas con fondos FEDER.

Tabla 1. Plan Info XXI: La sociedad de la información para todos 2001-2003

Acceso de todos a la Sociedad de la Información	
Potenciación de la Administración electrónica	Impulso del sector TIC
Presupuesto: 3.606 millones de euros (73%) Corresponde al presupuesto TIC de la Administración y se distribuye en: – Personal TIC (14%) – Bienes corrientes y servicios (26%) – Inversiones reales TIC (33%)	Presupuesto: 1.352 millones de euros (27%) Recoge presupuestos de la Administración y fondos provenientes de la UE (FEDER, FSE) y se distribuye en: – PROFIT (24,6%) – ARTE/PYME II (1,2%) – PISTA (0,4%) – FORINTEL (0,3%) – Otros (0,5%)

Fuente: Ministerio de Ciencia y Tecnología

Dejando al margen el mayor o menor éxito de determinadas iniciativas concretas, lo cierto es que, aunque empieza a existir ya una mayor concienciación política sobre la necesidad de medidas de fomento más activas y acompañadas de una visión estratégica del tema, hasta la fecha el Gobierno no ha querido o no ha sabido asumir un papel activo en el desarrollo de la Sociedad de la Información y se ha limitado a una simple aplicación de las directrices

europas sin diseñar ni dotar adecuadamente una verdadera política global en esta materia. Cualquier nueva orientación que se emprenda para situar a España entre los países de su entorno, en lo que se refiere a la Sociedad de la Información, deberá contar con un plan que defina objetivos claros y medibles, que los planifique temporalmente, que cuantifique y disponga del presupuesto necesario para acometerlos y que cuente con los recursos humanos cualificados precisos. De hecho, las conclusiones de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, que se analizan en el siguiente apartado, parecen ir en esa línea.

Hay que decir que el problema del plan Info XXI no radica en su contenido, sino en su concepción transversal carente de soporte presupuestario y coordinación propia, que lo convierte en muchos casos en un mero plan sobre el papel, pero cuya realización y efectos prácticos han sido inapreciables, frustrando de este modo el impulso a la Sociedad de la Información que hubiera sido de esperar de una Administración comprometida con este objetivo.

2.3 Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información

Dado el fracaso de la iniciativa Info XXI, a propuesta del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Consejo de Ministros creó en noviembre de 2002 la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España con el mandato de analizar la implantación de la Sociedad de la Información y proponer medidas para su desarrollo.

En abril de 2003 la Comisión presentó las conclusiones de su trabajo y sus recomendaciones. Dentro del ámbito de actuaciones de la Administración Pública creemos conveniente reflejar en este apartado algunas de las barreras al desarrollo de la Sociedad de la Información que ha identificado la Comisión, así como las recomendaciones concretas que efectúa al sector público.

2.4 El plan España.es

En aplicación de las directrices estratégicas emanadas de los trabajos de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, el Consejo de Ministros aprobó el 11 de julio de 2003 un plan de actuaciones denominado España.es.

Este plan o programa de actuaciones, propuesto por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, tendrá una vigencia de dos años (2004-2005) y consta de seis líneas maestras, tres verticales (Administración Electrónica, Educación y Pymes) y tres horizontales (accesibilidad y formación, contenidos digitales y comunicación):

Tabla2. Recomendaciones de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información

Barreras	Recomendaciones
Insuficiente liderazgo	Definir un nuevo Plan General de actuaciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información
Limitado rigor en la concepción y ejecución de los planes	Asegurar el liderazgo político
Elevada complejidad asociada a la incorporación de TIC a los procesos de las organizaciones públicas o privadas	Institucionalizar la gestión “empresarial” del Plan Desarrollar un plan de comunicación que informe e ilusione a la sociedad con el Plan definido

Fuente: Ministerio de Ciencia y Tecnología

Barreras

Insuficiente liderazgo

La falta de liderazgo es la causa fundamental de que algunos esfuerzos impulsados desde las Administraciones no hayan alcanzado sus objetivos al ritmo deseado.

Limitado rigor en la concepción y ejecución de los planes

Ausencia de objetivos concretos y mensurables y su seguimiento limitado, lo que impide la evolución y corrección del programa a lo largo del tiempo por un lado, y el conocimiento del estado real de avance por parte de los impulsores del mismo y de los ciudadanos por el otro.

Falta de coordinación generalizada que ha limitado la eficiencia, multiplicando los costes (duplicidad de esfuerzos, ausencia de intercambio de experiencias exitosas, escaso aprovechamiento de la demanda conjunta para abaratar desarrollos).

Por último, la concepción y gestión de algunos esfuerzos para el desarrollo de la Sociedad de la Información han ido acompañados de una participación del sector privado insuficiente.

El liderazgo y la gestión de los esfuerzos no han demostrado un nivel suficiente de compromiso político ni de recursos, dificultando el avance del conjunto de medidas.

Elevada complejidad asociada a la incorporación de TIC a los procesos de las organizaciones públicas o privadas

Con frecuencia se ha infravalorado la dificultad real de incorporar las TIC al uso cotidiano en las organizaciones. Además del coste asociado a la tecnología, son necesarios esfuerzos adicionales, como la formación y la revisión en profundidad de los procesos. Una dimensión especialmente compleja es la organizativa, ya que es necesario un “ejercicio de liderazgo” para vencer la resistencia y la inercia de los procesos tradicionales (la tecnología en sí misma no es suficiente, siendo necesario cambiar los hábitos de trabajo, de las personas de las distintas organizaciones para lograr su uso).

El caso de las Administraciones Públicas puede ilustrar de manera relevante la complejidad de la incorporación de las TIC a los procesos, que se manifiesta en la resistencia cultural al cambio y la desmotivación de la Función Pública, la división/ desintegración de procesos entre distintas organizaciones y Administraciones, la existencia de “islas administrativas” con utilización ineficiente de las TIC –incurriendo en un coste excesivo–, la limitada flexibilidad de los sistemas TIC instalados, el aislamiento en nichos tecnológicos incomunicados provocados por estándares cerrados y programas inadecuados; y la dificultad para financiar la modernización.

Recomendaciones

Definir un nuevo Plan General de actuaciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información

El Plan deberá articularse en torno a acciones concretas, con objetivos mensurables, planificados temporalmente, con responsables claros y recursos suficientes. Además deberán establecerse mecanismos de seguimiento que permitan valorar la convergencia con los países líderes de Europa en este ámbito.

Además, deberá contemplar la creación de un clima innovador necesario para la sostenibilidad a largo plazo del impacto. Para el éxito en el logro consistente del esfuerzo, se requiere un cierto equilibrio de la demanda y la oferta, por lo que es necesario hacer énfasis en el desarrollo y producción de las TIC, además de en su consumo.

Dentro de dicho Plan, deberían abordarse las siguientes actuaciones:

Potenciar decididamente las iniciativas de formación para motivar y facilitar el uso de las TIC.

Reforzar la apuesta por la Administración electrónica avanzando en servicios que creen valor y en la mejora de su eficiencia.

Avanzar en la equiparación del “mundo de Internet” al “mundo físico” abriendo la legislación a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

Acelerar la entrada de ciudadanos en Internet potenciando el acceso a equipos y conectividad.

Impulsar la integración de las TIC en los procesos de las empresas (compras, ventas, marketing,...).

Contribuir a la integración social.

Asegurar el liderazgo político

Asegurar el liderazgo político al máximo nivel por parte del Presidente del Gobierno (seguimiento por parte de la CDGAE del MINECO). Compromiso del MCyT.

Garantizar la participación coordinada de todas las Administraciones Públicas (A través del Consejo Superior de Informática del MAP).

Alcanzar un Pacto Nacional.

Institucionalizar la gestión “empresarial” del Plan

Responsabilizar al Ministerio de Ciencia y Tecnología de la gestión del Plan (Red.es para agilizar la ejecución de los programas).

Instituir un grupo de expertos que periódicamente sirva de elemento crítico.

Desarrollar un plan de comunicación que informe e ilusione a la sociedad con el Plan definido

- **Administración.es:** se trata de la primera fase de implantación e impulso de la Administración Electrónica en la Administración General del Estado.
- **Educación.es:** se producirán inversiones en TIC en colegios e institutos públicos españoles siguiendo tres grandes líneas: infraestructuras, equipos para docentes y contenidos.
- **pyme.es:** programa para la introducción de tecnologías de la información en la pequeña y mediana empresa española de aquellos sectores menos integrados en la Sociedad de la Información.
- **Navega.es:** busca conseguir la integración en la Sociedad de la Información de aquellos ciudadanos actualmente no conectados, a través de dos líneas de actuación: creación de telecentros (centros de acceso público a Internet con diversas funciones añadidas); acciones de formación canalizadas a través de una fundación.
- **Contenidos.es:** se divide en dos actuaciones: patrimonio.es, consistente en la digitalización del patrimonio histórico español, su difusión y explotación; y seguridad.es, que engloba otras iniciativas en relación con los contenidos digitales.
- **Comunicación.es:** se realizará una campaña de comunicación a través de tres grandes esfuerzos: creación de una marca, campañas informativas con el fin de resaltar las ventajas de la Sociedad de la Información y difusión de las actuaciones del programa.

El programa tiene un coste aproximado de 1.029 millones de euros, con participación de la Administración General del Estado (63%), Comunidades Autónomas (26%) y sector privado (11%). De las seis líneas de las que consta el programa, las tres verticales suponen el 54% del total de la inversión, con 553 millones de euros, mientras que las tres horizontales asumen el 46% restante, 476 millones de euros.

3. Propuestas de actuación

Fruto del análisis de la situación actual que se ha realizado en los apartados anteriores, se presentan a modo de conclusión una serie de propuestas que pretenden contribuir a la reflexión y discusión necesarias para definir el papel que debe jugar la Administración en el nuevo entorno liberalizado de las telecomunicaciones.

Tal como se ha hecho en el resto del documento, se presentarán las propuestas ordenándolas según el doble ámbito de actuación que le hemos reconocido a la Administración: la regulación y el impulso.

3.1 Impulsar la definición de un nuevo modelo ¿regulatorio? para el sector

El modelo seguido para la introducción de la competencia no ha resultado plenamente satisfactorio y, desde luego, ya no sirve para pilotar el proceso en adelante. Se precisa un nuevo modelo para el sector que tenga en cuenta la experiencia de estos años pasados, la situación de los operadores en nuestro país, el entorno internacional y el nuevo marco regulador definido por la UE.

La definición de dicho modelo debe incorporar el diseño de las medidas legislativas, regulatorias y de impulso necesarias para que los ciudadanos perciban realmente los beneficios de una mejor asignación de recursos y una mayor eficacia en la prestación de los servicios.

Ya no basta con los objetivos de liberalizar y privatizar, sino que es necesario dar un paso adicional. Por ello, con los interrogantes queremos plantear la duda de que el modelo deba ser sólo regulatorio.

Como mínimo, dicho nuevo modelo debería tener en cuenta las siguientes bases de partida: simplificación organizativa, transparencia, combinación de reglas genéricas de comercio y competencia, y experiencia y conocimiento sectoriales.

3.2 Diseñar y llevar a la práctica un Plan de Infraestructuras de banda ancha

La disponibilidad de infraestructuras de telecomunicaciones es esencial por su carácter de freno a la entrada de la competencia, de fundamento básico para la prestación de los servicios y de base para el soporte de servicios avanzados. Por ello, es necesario diseñar un Plan de Infraestructuras que contemple los aspectos necesarios para paliar el fracaso que ha supuesto hasta la fecha el despliegue de infraestructuras alternativas.

Dicho plan deberá contemplar, en el medio y largo plazo, las distintas alternativas tecnológicas disponibles, clarificando cuestiones como: ¿qué hacer con las redes de cable?, ¿y con las técnicas de acceso vía radio como LMDS? y ¿los plazos para el despliegue de redes de fibra óptica?

Entre otras cosas, se debería decidir entre una política que apueste por la generación de infraestructuras alternativas (operadores con red propia) o por la competencia en servicios finales (alquiler del bucle, utilización compartida) o por una opción mixta, pero, en cualquier caso, evitar vaivenes injustificados.

Por otra parte, no basta sólo con el diseño del plan. Una vez identificadas las opciones más viables y planteados los objetivos a conseguir, será necesario un compromiso de inversión pública que promueva la iniciativa privada y la complemente allí donde sea necesario.

Asimismo es necesario que se fomente la concertación entre los operadores y las administraciones involucradas en la autorización de las infraestructuras, para evitar que se produzcan cuellos de botella similares a los actuales.

También habrá que prestar atención al tema de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios, a fin de facilitar el acceso de los usuarios a los servicios de telecomunicaciones soportados sobre estas nuevas redes.

3.3 Promover el uso compartido de infraestructuras

Sin perder de vista el objetivo anterior, hay que promover igualmente el uso compartido de las infraestructuras y el acceso al bucle local, a fin de evitar duplicidades e inversiones redundantes. Todo ello, además, sin desincentivar la inversión en la creación de infraestructuras alternativas.

3.4 Modificaciones legislativas

Sería conveniente proceder a la elaboración de un texto refundido que agrupe toda la legislación dispersa en materia de telecomunicaciones, ya que empieza a tener un volumen considerable. Ello contribuiría, además, a los objetivos de seguridad jurídica que demanda el sector.

Debe evitarse el recurso reiterado a la delegación reglamentaria para aspectos esenciales de la regulación que deberían ser contemplados en normas con rango de ley (por ejemplo el régimen esencial del servicio universal o de la interconexión y el acceso, el concepto y determinación de los mercados de referencia, etc.). Asimismo, hay que evitar el uso de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para legislar sin discusión en las comisiones parlamentarias sectoriales, y debería restablecerse el funcionamiento efectivo de organismos como el Consejo Asesor de Telecomunicaciones que facilitan el conocimiento y discusión de los proyectos legislativos en la materia.

En aras a una mayor seguridad jurídica y eficacia en la actuación administrativa se deberían clarificar las competencias entre Gobierno y CMT, de forma que al primero le corresponda la potestad normativa, pero a la Comisión le quede reservada la competencia de ejecutar la regulación. Así sería necesario modificar la legislación acerca de la CMT para que, de verdad, responda a la necesidad de independencia. El esquema que se predica para dicha independencia (fijación de los criterios políticos por el legislador y el Gobierno; administración de dichos criterios a cargo de la CMT) no queda convenientemente reflejado en el régimen legal que la regula, por lo que sería necesaria una reforma que estableciera un sistema coherente y preciso.

En esta línea, entre las propuestas que figuran en Telecomunicaciones I se encuentra una referida a la “clarificación de competencias entre los distintos órganos reguladores de telecomunicaciones” a la que nos remitimos.

También deberían acometerse las modificaciones que permitan un deslinde más claro de las competencias de los distintos agentes y, en su caso, una eventual reducción de su número.

Así, siguiendo las recomendaciones comunitarias al respecto y tal como se ha hecho ya en la mayoría de países europeos, sería conveniente racionalizar el régimen de las autoridades de regulación en España aglutinando en un mismo organismo regulador todas las competencias que contempla el nuevo marco normativo.

No es buena solución para resolver la falta de agilidad de la Administración para contratar medios y recursos humanos, el que se acuda a la creación de organismos autónomos que contribuyen a dispersar todavía más las competencias en esta materia y que pueden

llevar a un menor peso del interés público en la forma de acometer estos temas (el ejemplo más reciente sería la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones de la nueva LGTel).

3.5 Elaborar un plan de impulso de la Sociedad de la Información

Un Plan que defina objetivos claros y medibles, que los planifique temporalmente, que cuantifique y disponga del presupuesto necesario para acometerlos y que cuente con los recursos humanos cualificados precisos. Debe evitarse caer en los mismos errores del pasado cuando se han definido planes que carecían de voluntad y compromiso para llevar a cabo las actuaciones propuestas.

3.6 Impulsar la Administración electrónica

Deben establecerse medidas concretas en la línea de las que se citan seguidamente.

- **El DNI electrónico**

Ésta es una de las actuaciones clave de la Administración para impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información, ya que el hecho de disponer de un documento unificado, de ámbito nacional y ampliamente utilizado, con funciones de identificación y firma electrónica, facilitará enormemente la realización de transacciones a través de Internet. Sin dejar de tener en cuenta las posibles implicaciones de esta medida en la libre competencia en el mercado de las entidades de certificación, se debe impulsar la rápida y masiva introducción del DNI electrónico.

- **Contratación pública por medios electrónicos (Internet)**

En su papel impulsor la Administración debe ser pionera en la utilización de las nuevas tecnologías y, teniendo en cuenta el importante volumen que representa la contratación pública, es muy recomendable que éste sea uno de los servicios prioritarios para su inclusión en la Administración electrónica.

- **Registros telemáticos²⁵**

Acelerar la constitución de registros telemáticos en todos los niveles de la Administra-

²⁵ En aplicación del Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, BOE de 28 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.

ción, de tal forma que el ciudadano, ante la necesidad de efectuar un trámite administrativo, pueda optar por iniciarlo de la forma tradicional (en papel) o a través de Internet, con plena garantía jurídica y con independencia de que la posterior tramitación del expediente esté automatizada (lo deseable) o todavía consista en un procedimiento manual.

- **Notificación telemática**²⁶

Como evidente complemento de la anterior, esta propuesta de actuación contempla que las notificaciones de la Administración a los ciudadanos, además de realizarse por los medios convencionales actualmente contemplados en la legislación vigente, se lleven a cabo también utilizando Internet.

A estos efectos, será necesario que los ciudadanos, de la misma forma que deben señalar un domicilio postal para la práctica de las notificaciones, indiquen una dirección de correo electrónico donde deseen recibir las o, como alternativa más segura, que sea la propia Administración la que configure una dirección electrónica para notificaciones única para cada ciudadano.

- **Digitalización y accesibilidad vía Internet de los registros públicos**

Se debe avanzar en la digitalización y accesibilidad a los distintos registros de carácter público (Propiedad, Mercantil, Catastro, etc.) vía Internet y con las medidas de seguridad y protección adecuadas para garantizar la confidencialidad de los datos que revistan tal carácter.

- **Actuaciones horizontales: accesibilidad, pluralidad lingüística y recursos humanos profesionales**

Se deben desarrollar los contenidos web de la Administración de forma que cumplan las recomendaciones WAI (Iniciativa para la Accesibilidad en la Web) del W3C (World Wide Web Consortium, www.w3.org) para el acceso a páginas web de personas con discapacidad.

Además, todas las páginas web de la Administración deben ofrecer sus contenidos en las lenguas oficiales del Estado y, en aquellos casos en que resulte conveniente, también deberán incluir las correspondientes versiones en lenguas extranjeras.

Es evidente que la puesta en marcha de todas las actividades que le corresponden a la Administración no puede hacerse sin contar con la suficiente dotación de personal competente, no sólo en los puestos meramente técnicos, sino también en el ámbito directivo y de elaboración de estrategias.

²⁶ Ver nota nº 25.

3.7 Mejorar la contratación pública de servicios de telecomunicaciones

Dado el notable poder de compra que tiene la Administración, es necesario mejorar sus procedimientos de contratación de servicios de telecomunicaciones a fin de eliminar los problemas detectados hasta la fecha²⁷.

Asimismo, es conveniente que la Administración planifique dichas compras de forma global, para que la industria conozca con suficiente antelación los momentos en los que se va a producir la demanda y pueda estar preparada para ello.

3.8 Educación y formación

Los centros de enseñanza pública (escuelas, institutos y universidades) deben contar con conexiones de banda ancha a Internet para fines educativos y de investigación.

Además, se debe fomentar la consecución de una alfabetización digital mínima que permita disponer de un conocimiento de las herramientas necesarias, para luego poder proseguir la formación mediante un aprendizaje en línea (*e-learning*) adaptado a las necesidades específicas. Mediante los oportunos conciertos del INEM con los agentes sociales se debe diseñar y llevar a cabo un plan de formación que permita lograr estos objetivos.

Asimismo, desde la Administración General del Estado se debe impulsar el desarrollo de actuaciones formativas, que utilicen técnicas de *e-learning* y dirigidas a las distintas administraciones territoriales.

3.9 Internet y salud

En julio de 2002 España ocupaba uno de los últimos lugares de la Unión Europea en cuanto al porcentaje de prácticas médicas conectadas a Internet²⁸. Para salir de esta situación es necesario actuar en una doble vía: desde la Administración se debe impulsar

²⁷ Informe de la CMT al Ministerio de Ciencia y Tecnología sobre la contratación administrativa de servicios de telecomunicaciones. Relación de buenas prácticas. Aprobado en la Sesión nº 06/03 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el 13 de febrero de 2003.

²⁸ Informe de la Comisión Europea sobre la evaluación de la iniciativa e-Europe 2002 (http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/index_en.htm).

y hacer posible el uso de Internet en este ámbito, y se debe concienciar a los ciudadanos de los beneficios que puede reportar.

Con independencia del actual grado de descentralización de las competencias en materia sanitaria, se debería conseguir el concierto de las distintas Administraciones implicadas para conseguir: la conexión de banda ancha a Internet de todos los centros hospitalarios públicos y de los organismos encargados de la gestión sanitaria, la informatización y conexión a Internet de los Centros de Atención Primaria, y la informatización de los historiales clínicos, asegurando siempre las pertinentes medidas de protección de datos sensibles.

Asimismo, la implantación de la tarjeta sanitaria electrónica (coordinada con el DNI electrónico) debería ser impulsada de forma coordinada, homogénea y equivalente por todas las administraciones.

3.10 Contenidos en la red

Se debe promover la creación de contenidos susceptibles de ser incorporados a Internet que fomenten la presencia de la cultura española y su conocimiento. En concreto, se debe fomentar la presencia de contenidos y de sitios web en español.

3.11 Las nuevas tecnologías en el ámbito de la Justicia.

Dadas las considerables ventajas de rapidez y agilidad que puede representar la utilización masiva de las TIC en el ámbito de la Justicia, debe procurarse la adopción urgente de medidas como la creación del registro civil electrónico, la utilización de videoconferencias en los juicios, la práctica de notificaciones por medios telemáticos y el acceso a información procesal mediante Internet.

No obstante, no deben tenerse en cuenta únicamente los aspectos tecnológicos, sino que, además, en todo momento deben quedar asegurados los principios que inspiran la actuación del poder judicial.

3.12 Puntos de acceso público a Internet

Promover la implantación de puntos de acceso público a Internet con conexiones de banda ancha en todos los municipios, a fin de que los ciudadanos accedan fácilmente a la red. Debe priorizarse la instalación en aquellas zonas rurales con peor cobertura, con

objeto de reducir los nocivos efectos de la brecha digital. Los lugares para la instalación de estos puntos de acceso deberán ser seleccionados teniendo en cuenta que el objetivo es su utilización por los ciudadanos, por lo cual se debe tender a maximizar su disponibilidad tanto en el espacio como en el tiempo.

Esta medida debería complementarse con la de proporcionar de forma gratuita una dirección de correo electrónico a todos los ciudadanos interesados (sería conveniente que coincidiera con la contemplada en la propuesta de notificación telemática o contemplar los necesarios mecanismos de redireccionamiento).

Bibliografía

- Chillón Medina, José María y Escobar Roca, Guillermo (2001), La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Madrid, Dykinson.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (2002), Informe 2001. El mercado de las telecomunicaciones, audiovisual e Internet. Madrid, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.
- Cremades, Javier (1999), Efectos de la liberalización de las telecomunicaciones en España. En Cremades, Javier y Mayor Menéndez, Pablo, La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global, Madrid, La Ley-Actualidad.
- Foro de las Telecomunicaciones (2002), Horizonte de las telecomunicaciones españolas. Informe 2002, Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.
- Gil, Olga (2002), Telecomunicaciones y política en Estados Unidos y España (1875-2002). 1ª edición, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores.
- GRETEL (2002), Nuevo diseño europeo de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet. Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.
- Llaneza González, Paloma (2002), Nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones. Barcelona, Ed. Bosch.
- Martí del Moral, Antonio (2000), La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública - MAP.
- Merino Merchán, José Fernando (1999), La Administración de las telecomunicaciones. En Cremades, Javier y Mayor Menéndez, Pascual, La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global, Madrid, La Ley-Actualidad.
- Parada Vázquez, Manuel (2002), Derecho Administrativo I. 13ª edición, Madrid, Marcial Pons.
- Parejo Alfonso, L. (1999), La Administración de las Telecomunicaciones. En E. García de Enterría y T. de la Quadra-Salcedo (coord) Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones, Madrid, Civitas.
- Quadra-Salcedo, Tomás de la (1995), Liberalización de las telecomunicaciones, servicio público y Constitución económica europea. Madrid, CEC.
- Rifkin, Jeremy (2000), La era del acceso. Barcelona, Editorial Paidós.
- Sala Arquer, José Manuel (2000), La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Madrid, Civitas.

Índice de Tablas y Gráficos

Gráficos

Gráfico 1. Comparativa de la penetración de Internet en los hogares, en los distintos países de la UE	41
Gráfico 2. Administración en línea. Comparativa europea	42
Gráfico 3. Evolución del presupuesto TIC 1993-2003	44
Gráfico 4. Porcentaje del presupuesto TIC sobre el total	45

Tablas

Tabla 1. Plan Info XXI: La sociedad de la información para todos 2001-2003	46
Tabla 2. Recomendaciones de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información	48

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.

39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un Modelo Estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.

