

# LAS TELECOMUNICACIONES: SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

JUAN JOSÉ MONTERO PASCUAL\*

SUMARIO: 1. Telecomunicaciones e interés general. 2. Del monopolio a la competencia. 3. Un nuevo modelo de intervención pública. 4. El servicio universal. 5. Intervención pública para garantizar el servicio universal. 6. Otros mecanismos de intervención. 7. Conclusiones.

## 1. TELECOMUNICACIONES E INTERÉS GENERAL

Los servicios de telecomunicaciones, en especial el servicio telefónico, han sido tradicionalmente considerados servicios públicos, y como consecuencia, han sido objeto de un régimen jurídico exorbitante que excluía la competencia al establecerse derechos exclusivos para su explotación, bien directa por las autoridades públicas en la mayor parte de Europa, bien indirecta en España.

La ruptura del tradicional equilibrio entre la intervención pública de los Estados y el objetivo de la consecución de un mercado único europeo llevó a las autoridades comunitarias a declarar contraria al Tratado de la Comunidad Europea la existencia de derechos exclusivos en el sector de las telecomunicaciones. Más allá, el Legislador nacional ha optado por abandonar la calificación de servicio público y ha vuelto a regir la libertad de empresa en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

No obstante, los servicios de telecomunicaciones se ven ineludiblemente afectados por un interés público, en cuanto resultan imprescindibles para la participación social de los individuos y para el desarrollo de sus actividades económicas. Este hecho es formalmente reconocido por el Legislador que califica estos servicios como

---

\* Profesor del Departamento de Derecho Administrativo de la UNED. Doctor en Derecho por el IUE (Florenia). Este artículo ha sido realizado en el marco del programa «Ramón y Cajal» financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

de interés general. La calificación de los servicios de telecomunicaciones como de interés general legitima la intervención pública que, no obstante, debe adoptar formas diferentes a las tradicionales en este y otros sectores tradicionalmente monopolizados.

El nuevo modelo de intervención pública tiene como instrumento principal la imposición de cargas de servicio público a los operadores privados. A fin de que este modelo garantice la satisfacción del interés general al tiempo que sea compatible con las normas comunitarias, se debe realizar un ejercicio de máxima concreción en la definición del contenido del interés general, de las obligaciones a imponer a los operadores privados, de los instrumentos de financiación de las actividades impuestas a los operadores privados, y de los instrumentos de control del cumplimiento de las obligaciones.

Este esfuerzo puede llevar no sólo a que se mantenga el grado de protección de los usuarios, sino incluso a incrementar dicha protección al darle un contenido más concreto. No obstante, el incremento de la protección al usuario exige que la Administración desarrolle al máximo las posibilidades previstas en la normativa, desarrollo que requiere un alto grado de innovación, ya que las técnicas de intervención son a menudo ajenas a nuestra tradición administrativa.

## **2. DEL MONOPOLIO A LA COMPETENCIA**

### **2.1. Origen y evolución del monopolio de Telefónica**

Las autoridades públicas españolas siempre fueron conscientes de la relevancia pública de los servicios de telecomunicaciones. Así, ya en 1857 fue creado el Cuerpo de Telégrafos para la prestación en régimen de monopolio del servicio telegráfico por parte del Estado. La primera norma jurídica en materia de telefonía fue adoptada el 16 de agosto de 1882 y habilitaba al Ministerio de Gobernación a otorgar concesiones a entes privados para la gestión indirecta del servicio de explotación de redes telefónicas urbanas. Dos años después, el 11 de agosto de 1884, sin embargo, el Estado se reservó la explotación directa del servicio. La tensión entre la explotación directa y la indirecta se extendió durante cuatro décadas. Así, convivían monopolios locales gestionados por Administraciones públicas en determinadas ciudades, con monopolios privados en régimen de concesión en otras ciudades.

En 1924 se concedió el derecho exclusivo para la prestación del servicio telefónico en todo el territorio nacional a una sociedad privada controlada por capital norteamericano, la Compañía Telefónica Nacional de España<sup>1</sup>. Este derecho exclusivo estaría vigente hasta 1998.

---

<sup>1</sup> OTERO CARVAJAL, L. E. (1993): «El teléfono. El nacimiento de un nuevo medio de comunicación, 1877-1936», en «*Las comunicaciones en la construcción del Estado contemporáneo en España*», MOPTMA, Madrid.

El caso español constituye una excepción en los países de nuestro entorno, en los que el servicio telefónico ha sido tradicionalmente prestado en exclusiva y de forma directa por el Estado. Esto no significa que el Estado ignorase la relevancia social del servicio. Por el contrario, la Administración pública española siempre reconoció la función social del mismo, como demuestra el carácter concesional del título habilitante exigido para la prestación del servicio ya en 1882. Sólo el carácter de servicio público de la telefonía justificó la *publicatio* del servicio y la exclusión del mismo del tráfico mercantil habitual. La prestación directa del servicio por parte del Estado fue excluida tan sólo por motivos financieros, dada la incapacidad de la Administración española para asumir las inversiones necesarias para el establecimiento de la red telefónica.

Tras la Guerra Civil las acciones en manos del socio tecnológico extranjero de Telefónica fueron nacionalizadas, pasando el Estado a controlar la sociedad. No obstante, en todo momento se mantuvo el carácter de sociedad anónima de Telefónica y, más allá, el Estado nunca tuvo una participación mayoritaria en la sociedad. La participación del Estado, a lo largo del tiempo y de forma especial a partir del inicio de la década de los 80, fue reduciéndose dado que la empresa financió la expansión de la red a través de ampliaciones de capital a las que normalmente el Estado no acudió<sup>2</sup>.

La naturaleza de sociedad mercantil del tradicional monopolista facilitó más tarde su completa privatización. El Estado español no se enfrentó a los obstáculos a los que se enfrentaron Estados como el francés o el alemán, fruto de la naturaleza pública de la entidad que prestaba el servicio y de los derechos de los funcionarios que en ella trabajaban.

## 2.2. La intervención de las autoridades comunitarias

El protagonismo en el proceso de liberalización de los servicios de telecomunicaciones en España ha correspondido en gran medida a las autoridades comunitarias<sup>3</sup>. Los monopolios nacionales fueron percibidos por dichas autoridades como un obstáculo a la consecución del Mercado Único. No obstante, no puede afirmarse que éste fuese el único motivo de la liberalización. Más allá, los Estados estaban presionados por la necesidad de acometer grandes inversiones para actualizar la red al ritmo de la evolución tecnológica (instalación de medios de transmisión más capaces, digitalización de las centrales, etc.), inversiones que no todos los Estados estaban en situación de acometer. Por último, existía una innegable presión política fruto de la expansión del ideario neoconservador nacido en los Estados Unidos de Reagan (donde se pro-

<sup>2</sup> CABEZAS, J. A. (1974): «Cien años de teléfono en España. Crónica de un proceso técnico», Espasa-Calpe, Madrid.

<sup>3</sup> ALABAU MUÑOZ, A. (1995): «Política de telecomunicaciones en la Unión Europea», MOPTMA, Madrid.

cedió a eliminar el tradicional monopolio ya en 1981) y activo en la Inglaterra de Thatcher (donde se introdujo competencia en el sector ya en 1984). Todas estas fuerzas confluyeron para acelerar la liberalización del sector de las telecomunicaciones.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea contenía desde su origen diversas referencias al papel de los Estados en la actividad económica y en concreto a la presencia de los Estados en la actividad económica a través de empresas públicas (posibilidad contemplada en su artículo 295) y a la concesión a las mismas de derechos especiales y exclusivos ligados a la prestación de servicios económicos de interés general, en concreto en su artículo 86<sup>4</sup>. No obstante, esta última disposición condiciona la existencia de los derechos exclusivos a que los mismos no resulten contrarios a las normas del Tratado y en especial a las normas de la competencia, a no ser que la aplicación de dichas normas impida el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El Tratado habilita a la Comisión a adoptar no sólo decisiones, sino más allá incluso directivas, destinadas a hacer efectivo el contenido del Tratado en relación con la actividad de los monopolios públicos nacionales.

A lo largo de la década de los 80 la Comisión adoptó una serie de Decisiones, por ejemplo en materia postal, que llegaron a declarar contraria al Tratado la mera existencia de determinados derechos exclusivos en cuanto los mismos no resultaban imprescindibles para garantizar la prestación de servicios de interés económico general.

Las autoridades comunitarias iniciaron la senda de la liberalización de las telecomunicaciones con la publicación del Libro Verde de 1987. Este documento de reflexión y debate fue seguido de sendas directivas basadas en el artículo 86 del Tratado y adoptadas por la Comisión Europea sin intervención del Consejo o del Parlamento Europeo. Estas directivas declararon que la incompatibilidad con el Tratado de la Comunidad Europea de la existencia de derechos exclusivos para la comercialización de terminales de telecomunicaciones y para la explotación de servicios de telecomunicaciones de valor añadido<sup>5</sup>.

La política de la Comisión Europea contra los derechos exclusivos y especiales en sectores de interés económico general fue cuestionada por algunos Estados miembros con Francia a la cabeza, que solicitaron la intervención del Tribunal de

---

<sup>4</sup> Texto completo del artículo 86 TCE: «1. Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 6 y 85 a 94, ambos inclusive. 2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad. 3. La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas».

<sup>5</sup> Ver MONTERO y BROKELMANN (1999): «Telecomunicaciones y televisión. La nueva regulación en Europa», Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 34-46 y 72-79.

Justicia. Una serie de sentencias del Tribunal de Justicia dictadas a lo largo de 1991 confirmaron la posición de la Comisión contra los monopolios públicos nacionales. En primer lugar, el Tribunal de Justicia confirmó la legalidad de la Directiva de liberalización de los terminales de telecomunicaciones<sup>6</sup>. Esta tendencia se confirmó con la sentencia en el recurso contra la directiva de liberalización de los servicios de telecomunicaciones<sup>7</sup>, el más claro ejemplo de cómo el Tribunal confirmó que la mera existencia de un derecho exclusivo en un servicio de interés general podía resultar contraria al Tratado.

Las autoridades comunitarias continuaron la senda de la liberalización mediante la adopción, ya por el procedimiento habitual con la participación del resto de instituciones europeas, de las directivas necesarias para alcanzar la plena eliminación de los derechos exclusivos el 1 de enero de 1998. Estas directivas no sólo eliminaron los derechos exclusivos, sino que armonizaron las condiciones de prestación de los servicios de telecomunicaciones en el conjunto de la Unión Europea, introduciendo el concepto de «servicio universal». El nuevo paquete de directivas en la materia, y en especial la denominada Directiva de Servicio Universal<sup>8</sup>, siguen manteniendo un régimen de intervención pública en defensa del interés general en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

### 2.3. La liberalización en España

La Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones, inició la liberalización de los servicios de telecomunicaciones en España. Por primera vez, en esa norma se declaró expresamente que determinados servicios de telecomunicaciones (en principio muy limitados) no constituirían un servicio público y podían ser prestados en régimen de competencia. En esta línea incidieron otras leyes posteriores como la Ley 37/1995, de Telecomunicaciones por Satélite.

La plena liberalización de los servicios de telecomunicaciones fue fruto de la adopción de la Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones, que incorporó al Derecho español el paquete de directivas comunitarias que preveían la plena eliminación de los derechos exclusivos el 1 de enero de 1998. La plena liberalización se retrasó en España hasta el 1 de diciembre de 1998, pues las directivas comunitarias preveían un plazo especial para países como España con redes con un menor grado de desarrollo, plazo de cinco años que no llegó pues a agotarse.

---

<sup>6</sup> Sentencia del TJCE de 19 de marzo de 1991, Asunto C-202/88, *República Francesa contra Comisión*, Rec. 1991, p. 1.223.

<sup>7</sup> Sentencia del TJCE de 17 de diciembre de 1992, Asunto C-271/90, C-281/90 y C-289/90, *Reino de España y otros contra Comisión*, Rec. 1992, p. 5.833.

<sup>8</sup> Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva de Servicio Universal), DOCE L 108/51, 24.4.2002.

La Ley 11/1998, en su artículo 2, estableció que los servicios de telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia<sup>9</sup>. La calificación de servicio público fue limitada a servicios de telecomunicaciones para la defensa nacional y la protección civil, mientras que fueron introducidas una serie de obligaciones de servicio público, destinadas a garantizar la satisfacción del interés general.

Así pues, debe quedar claro que la eliminación de los derechos exclusivos en el sector de las telecomunicaciones y su descalificación como servicio público en ningún caso supone el desconocimiento de que los servicios de telecomunicaciones son servicios de interés general. Este interés general, formalmente reconocido, es el que legitima la intervención pública en el sector a fin de garantizar la satisfacción del mismo.

La adopción de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones<sup>10</sup>, que pretende profundizar en el proceso de liberalización, confirma plenamente el carácter de interés general de los servicios de telecomunicaciones. En consecuencia mantiene una serie de obligaciones de servicio público que afectan a los operadores privados que prestan servicios con un innegable interés general.

### 3. UN NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA

#### 3.1. Intervención pública y derecho comunitario

La intervención liberalizadora de la Comisión Europea entre 1987 y 1998 modificó el tradicional equilibrio entre libre competencia e intervención pública. Con posterioridad, las instituciones comunitarias han perseguido recomponer el citado equilibrio. En primer lugar, el Tratado de Amsterdam introdujo un reconocimiento específico de los servicios de interés general como uno de los valores comunes de la Unión<sup>11</sup>. Más allá, el artículo 36 de la Carta de Derechos Humanos recoge expresamente una referencia a los servicios de interés general.

Como consecuencia, las autoridades comunitarias han venido elaborando en los últimos años una serie de documentos destinados a especificar el nuevo equilibrio entre libre competencia e intervención pública en relación con los servicios de inte-

<sup>9</sup> Ver al respecto MESTRE DELGADO, J. F. (1999): «Las telecomunicaciones como servicios de interés general», en «Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones», García de Enterría y de la Cuadra-Salcedo coordinadores, Civitas, Madrid, pp. 44-48.

<sup>10</sup> Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, BOE 4.11.2003.

<sup>11</sup> Texto del artículo 16 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea: «Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido».

rés general. Entre estos documentos destaca el reciente Libro verde sobre servicios de interés general<sup>12</sup>, en el que la Comisión define con detalle el régimen de los servicios de interés general y desarrolla el concepto de obligaciones de servicio público. Este documento pretende formalizar el debate dirigido a la adopción de una directiva al respecto, que se verá complementada con una decisión sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público.

Las autoridades comunitarias, sin renunciar a su objetivo de alcanzar un mercado europeo único y competitivo, están reforzando la base jurídica que permite la intervención pública en los sectores de interés general.

### **3.2. Telecomunicaciones e intervención pública**

La descalificación de los servicios de telecomunicaciones como servicio público y la eliminación de los derechos exclusivos han puesto fin a las técnicas tradicionales de intervención pública en el sector. Esto no significa, sin embargo, que la intervención pública en el mismo esté llamada a desaparecer. Recordemos que los servicios de telecomunicaciones siguen siendo servicios de interés general.

Las autoridades comunitarias, conscientes de la relevancia política de la cuestión, y de su importancia para el éxito del proceso liberalizador, han introducido mecanismos que permiten e incluso obligan a los Estados miembros a intervenir en defensa del interés general.

La presencia directa de la Administración, modelo tradicional en Europa, o la intervención mediante contratos concesionales con el monopolista, modelo vigente en España, ha sido sustituida por un nuevo modelo de intervención pública. El nuevo modelo consiste en la imposición de cargas a los operadores privados que compiten en el mercado, cargas denominadas de servicio público.

### **3.3. Las cargas de servicio público**

El nuevo modelo de intervención pública en el sector de las telecomunicaciones parte de la evidencia de que toda intervención pública en el sector debe articularse de forma indirecta. Tras la privatización las Administraciones públicas ya no disponen de presencia directa en el sector, por lo que tan sólo pueden intervenir de forma indirecta, imponiendo obligaciones a los operadores privados presentes en el mercado.

Las obligaciones impuestas a los operadores privados tienen la naturaleza de cargas, ligadas intrínsecamente al derecho a prestar servicios de telecomunicaciones en el ámbito de la libertad de empresa, constitucionalmente protegida. La naturaleza

---

<sup>12</sup> COM (2003) 270 final, Libro verde sobre servicios de interés general, 21-5-2003.

de servicio de interés general, legalmente establecida, legitima la limitación de la libertad de empresa mediante la imposición de cargas de servicio público<sup>13</sup>.

La efectividad del nuevo modelo de intervención exige un ejercicio de concreción tanto en relación con contenido del interés general, como en relación con los medios definidos para satisfacer dicho interés. Tan sólo así las cargas de servicio universal pueden superar el juicio de proporcionalidad establecido por las autoridades comunitarias a fin de introducir excepciones a la aplicación del Tratado.

En primer lugar, resulta imprescindible definir con precisión el contenido del interés general a fin de que este pueda ser efectivamente protegido. Ya no resulta suficiente establecer una vaga retórica de defensa del interés general. Ahora resulta imprescindible definir objetivos concretos, cuantificables: extensión de determinados servicios, niveles de calidad, etc.

En segundo lugar, el nuevo modelo exige definir con precisión las obligaciones que se imponen a los operadores privados para satisfacer el interés general. Por una parte, las obligaciones deben ser precisas a fin de garantizar su cumplimiento por los operadores privados. Por otra parte, las obligaciones deben ser precisas a fin de que puedan superar el juicio de proporcionalidad sobre su necesidad, esto es, que las medidas resultan oportunas para satisfacer el interés general y que suponen la mínima injerencia en la libertad de los privados necesaria para alcanzar los objetivos de interés general.

En tercer lugar, deben ser igualmente concretos los mecanismos de financiación de las cargas de servicio público. Los costes generados por las cargas de servicio público pueden ser financiados de diferentes formas: asunción por el propio operador, asunción por las Administraciones, asunción por el conjunto de operadores privados mediante mecanismos específicamente creados al efecto. En cualquier caso, el modelo de financiación debe estar claramente definido, debe ser proporcional y debe ser no discriminatorio.

Por último, el carácter concreto de las cargas de servicio público permite controlar de forma efectiva su cumplimiento por parte de los operadores privados. El nuevo modelo no debe limitarse a definir obligaciones, sino que debe completarse con el establecimiento de programas de control del cumplimiento de las obligaciones y el establecimiento de sanciones para los supuestos de incumplimiento de las mismas.

Concluyendo, el nuevo modelo de intervención pública exige la concreción de los objetivos de interés general, de las cargas a imponer a los operadores privados, de los medios de financiación, y de los instrumentos de control. Esta concreción debería redundar en favor de los usuarios, que podría así reclamar con mayor efectividad sus derechos.

El nuevo modelo de intervención pública mediante la imposición de cargas de servicio público no tiene por qué constituir un retroceso frente al modelo tradicional de intervención en el sector de las telecomunicaciones. El nuevo modelo contiene

---

<sup>13</sup> SENDÍN GARCÍA, M. A. (2003): «Regulación y servicios públicos», Comares, Granada, pp. 59-176.



mecanismos que, de ser efectivos, pueden constituir incluso un avance en la protección del interés general. No obstante, dicho avance tan sólo será efectivo en el caso de que todos los actores involucrados, y de forma especial la Administración pública, desarrollen todo el potencial que los nuevos mecanismos ofrecen.

## 4. EL SERVICIO UNIVERSAL

### 4.1. Concepto

Si bien el término «servicio universal» tiene una larga historia en los EEUU<sup>14</sup>, en Europa la noción de servicio universal surge a nivel comunitario a raíz de las primeras propuestas de liberalización total de los servicios de telecomunicaciones en 1992, a causa de la presión de los Estados miembros con tradición intervencionista (Francia a la cabeza) dirigida a asegurar el mantenimiento de cierta intervención pública en defensa del interés general.

Dado que la universalidad del servicio ha sido y continúa siendo el principal objetivo de interés general en el sector de las telecomunicaciones, la expresión «servicio universal» ha tendido a cubrir el más amplio conjunto de obligaciones dirigidas a satisfacer de modo inmediato el interés general, hasta convertirse en la expresión que denomina el nuevo régimen jurídico de la intervención pública en defensa del interés general<sup>15</sup>. Las obligaciones de «servicio universal» constituyen así el nuevo régimen jurídico de intervención pública en el sector, en sustitución del monopolio público, amparado por la calificación de la actividad como de interés general. En cualquier caso, y a fin de introducir una mayor claridad en la exposición utilizamos la expresión «cargas de servicio público» para referirnos al conjunto de obligaciones dirigidas a satisfacer el interés general y limitaremos la expresión «servicio universal» a las concretas obligaciones definidas por la legislación vigente bajo dicha rúbrica.

### 4.2. Contenido del servicio universal

La intervención pública en materia de servicio universal persigue garantizar la disponibilidad de los servicios fundamentales de telecomunicaciones a todos los ciudadanos, con una mínima calidad y a un precio asequible.

---

<sup>14</sup> Un estudio de gran interés sobre el origen y evolución de la noción de servicio universal en los EE.UU. puede encontrarse en MUELLER, M. (1993): «Universal Service in Telephone History», en *Telecommunications Policy*, vol. 17, núm. 5, pp. 352-369. La cuestión del servicio universal ha adquirido especial relevancia tras la introducción de competencia en el sector. Ver así PRESSLER, L. y SCHIEFFER, K. (1988): «A Proposal for Universal Telecommunications Service», en *Federal Communications Law Journal*, vol. 40, núm. 3, pp. 351-375

<sup>15</sup> Ver GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2001): «Los mercados de interés económico general: telecomunicaciones y postales, energéticos y de transportes», Comares, Granada.

El primer pilar de la figura del servicio universal es la accesibilidad geográfica de los servicios englobados en la categoría. Esto es, que los servicios considerados servicio universal deben resultar accesibles desde todo el territorio nacional, alcanzando zonas rurales o en general desfavorecidas. Esta universalidad, sin embargo, debe ser matizada por un juicio de razonabilidad, pues si bien los servicios deben resultar accesibles en todos los núcleos habitados, esto no supone que los servicios deban ser proporcionados en cualquier punto aislado en el que un usuario potencial desee instalarse. Así, el desarrollo reglamentario de la nueva LGTel debe definir el contenido de este juicio de razonabilidad.

Más allá, la accesibilidad al servicio pasa por la existencia de condiciones de acceso al menos similares en todo el territorio, de forma que los usuarios en zonas desfavorecidas no se vean discriminados con condiciones económicas o de calidad claramente desventajosas.

El segundo pilar del concepto de servicio universal es el carácter asequible de los servicios considerados fundamentales. La normativa española introduce una serie de obligaciones a fin de garantizar que los servicios calificados como universales sean ofrecidos a precios asequibles para la totalidad de los ciudadanos. Se contemplan así obligaciones como la equiparación tarifaria (precios idénticos en todo el territorio), tarifas especiales para discapacitados, o mecanismos de control del gasto.

El tercer pilar del concepto de servicio universal es la calidad mínima del mismo. A fin de que el servicio se preste en condiciones de satisfacer las necesidades sociales, cabe imponer una calidad mínima en la prestación del servicio.

### 4.3. Extensión del servicio universal

Uno de los principales debates en relación con el servicio universal ha venido siendo la definición de los servicios incluidos bajo tal denominación, distinguiéndose una posición minimalista que propugnó la inclusión de un grupo pequeño de servicios, y una posición maximalista que abogó por la inclusión de numerosos servicios.

Por una parte se viene defendiendo una definición restrictiva que incluya sólo los servicios que hubiesen alcanzado un alto grado de madurez y una alta penetración en el mercado (que alcanzase más del 75% de los hogares). En general los operadores se muestran proclives a una definición restrictiva, que incluya exclusivamente el servicio telefónico y los asimilados al mismo. Al mismo tiempo, el programa de servicio universal debería incluir zonas rurales, y capas sociales desfavorecidas (ancianos, minusválidos, personas con ingresos económicos reducidos etc.) pero no debería ampliarse a escuelas, hospitales o bibliotecas<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> La posición de los operadores de telecomunicaciones al respecto fue recogida en un informe preparado para la Comisión Europea. De acuerdo con el mismo, el programa de servicio universal parecía adecuado para garantizar el acceso a la red y a los servicios más extendidos (por encima del 75% de penetración en el mercado), pero sólo para el número reducido de usuarios residenciales (nunca a empresas) que no tuviesen acceso a la red en circunstancias comerciales normales, ver *Analysys (1997): «The Future of Universal Service in Telecommunications in Europe»*, Comisión Europea, Bruselas.

Por otra parte se defiende una intervención más decidida que no se limite a servicios tradicionales sino que incluya nuevas tecnologías a fin de asegurar su rápida implantación. Los Estados más intervencionistas, los sindicatos y algunas asociaciones de usuarios presionaron para incluir un número elevado de servicios a fin de universalizar el acceso a las nuevas tecnologías de la información. Entre los beneficiarios del programa deberán incluirse los centros de formación, los hospitales y las bibliotecas.

Las autoridades comunitarias fijaron su posición inicial al respecto en 1996<sup>17</sup>, estimando que el servicio universal sólo cubriría la obligación de ofertar el acceso a una red telefónica pública fija, a la prestación del servicio telefónico fijo disponible al público (con capacidad para transmitir voz, fax y datos), a una guía telefónica actualizada, y a teléfonos públicos de pago<sup>18</sup>. De esta forma, sostuvo la Comisión, se aseguraba la participación social de todos los ciudadanos, sin llegar a imponer obligaciones que retrasasen la llegada de los beneficios de la competencia o que supusiesen indirectamente la imposición a los usuarios de pagar por servicios que no desean<sup>19</sup>. El nuevo Paquete de Directivas incluye en el marco del servicio universal el acceso a Internet (art. 4.2 Directiva de Servicio Universal).

Por lo que respecta al acceso a la red y al servicio telefónico, la nueva LGTel establece que «todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y acceder a la prestación del servicio telefónico disponible al público siempre que sus solicitudes se consideren razonables» (art. 22.1.a). El desarrollo reglamentario especificará en qué ocasiones deberá entenderse razonable la solicitud del usuario, y definirá los procedimientos para la resolución de controversias al respecto.

La conexión a la red debe ofrecer a los usuarios la posibilidad de a) conectar y utilizar equipos terminales adecuados; b) efectuar y recibir llamadas telefónicas; c) establecer comunicaciones de fax; d) establecer comunicaciones de datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet; y e) acceder a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonados.

En materia de guías telefónicas, la nueva LGTel establece en su artículo 22.1 la obligación de «[q]ue se ponga a disposición de los abonados al servicio telefónico disponible al público una guía general de números de abonados, ya sea impresa o

---

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM(96)13, de 13-3-1996. El Servicio Universal de Telecomunicaciones en la perspectiva de un entorno plenamente liberalizado.

<sup>18</sup> Así se reflejó posteriormente en los artículos 5-8 de la Directiva 98/10/CE.

<sup>19</sup> El programa de servicio universal de los EEUU contempla subsidios para facilitar el acceso de centros educativos, de salud y bibliotecas a las tecnologías de la Sociedad de la Información. El resultado, sin embargo, ha sido de dudoso éxito, pues la financiación ha sido manifiestamente insuficiente para hacer frente a las solicitudes de financiación de estas entidades. La posición de la Comisión es que el programa de servicio universal no es el marco adecuado para desarrollar estas políticas de fomento de la Sociedad de la Información, siendo materia de política educativa de los Estados miembros, que no sólo son competentes, sino que disponen de mayores fondos para tales políticas.

electrónica, o ambas, y se actualice, como mínimo, una vez al año. Asimismo, que se ponga a disposición de todos los usuarios finales de dicho servicio, incluidos los usuarios de teléfonos públicos de pago, al menos un servicio de información general sobre números de abonados. Todos los abonados al servicio telefónico disponible al público tendrán derecho a figurar en la mencionada guía general, sin perjuicio, en todo caso, del respeto a las normas que regulen la protección de los datos personales y el derecho a la intimidad».

Por lo que respecta a los teléfonos públicos de pago, la nueva LGTel exige «[q]ue exista una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, en todo el territorio nacional, que satisfaga razonablemente las necesidades de los usuarios finales, en cobertura geográfica, en número de aparatos, accesibilidad de estos teléfonos por los usuarios con discapacidades y calidad de los servicios, y que sea posible efectuar gratuitamente llamadas de emergencia desde los teléfonos públicos de pago sin tener que utilizar ninguna forma de pago, utilizando el número único de llamadas de emergencia 112 y otros números de emergencia españoles» (art. 22.1.c). El número mínimo de teléfonos públicos será fijado por Orden del Ministerio.

Por último, la nueva LGTel establece obligaciones en favor de discapacitados. Los colectivos de discapacitados, y en especial invidentes, sordos y personas con minusvalías físicas tienen derecho a acceder al servicio telefónico fijo disponible al público en condiciones equiparables a las que se ofrecen al resto de los usuarios. A tal efecto, deberá promoverse una oferta suficiente y tecnológicamente actualizada de terminales especiales así como facturación en Braille.

En cualquier caso, uno de los rasgos que definen al servicio universal es su carácter dinámico y evolutivo. En función de la evolución de los mercados, del grado de implantación de las nuevas redes y servicios, y de consideraciones de política social o territorial, nuevos servicios pueden agregarse a los inicialmente integrados en la lista de servicios universales. Así lo establece la legislación española, que otorga al Gobierno la potestad de revisar y ampliar los servicios que se engloban dentro del servicio universal.

#### **4.4. Control de precios finales del servicio universal**

Uno de los elementos clave en la regulación de los servicios de interés general, al igual que en la ordenación de los servicios públicos, es la determinación de los precios que deben ser satisfechos por los usuarios finales.

La eliminación de los derechos exclusivos en manos de Telefónica no supuso la eliminación de la regulación de precios. Telefónica sigue sujeta a la regulación de precios hoy en día<sup>20</sup>, si bien no todos los servicios de Telefónica están sujetos a la re-

---

<sup>20</sup> Orden ministerial PRE/3103/2003, de 5 de noviembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo, de 25 de septiembre de 2003, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el marco de regulación de los precios de determinados servicios prestados por Telefónica de España, Sociedad Anónima Unipersonal, para el año 2004, BOE 8-11-2003.

gulación de precios<sup>21</sup>, limitándose esta a los servicios más relevantes, principalmente la telefonía de uso público.

La Directiva de Servicio Universal contempla en su artículo 9 una serie de medidas relativas al control de los precios del operador designado para la prestación del servicio universal.

En primer lugar, la Directiva impone la obligación a los Estados miembros de supervisar la evolución de los precios de los servicios calificados como servicio universal, en particular en relación con los niveles nacionales de precios al consumo y de rentas.

En segundo lugar, la Directiva contempla la posibilidad de que los Estados impongan la obligación de equiparación geográfica, esto es, de que los precios del servicio universal sean los mismos en todo el territorio nacional, independientemente de los costes de prestación del servicio en cada zona, o de regímenes similares. Del mismo modo, los Estados miembros pueden imponer limitaciones de precios.

En tercer lugar, la Directiva contempla la imposición de obligaciones destinadas a segmentos de usuarios específicos con necesidades especiales. Es el caso de paquetes de tarifas para discapacitados o personas con rentas bajas.

Todas estas obligaciones caben sólo en relación con los operadores designados para la prestación del servicio universal, y habrán de ser financiadas por el Fondo de Servicio Universal en el caso de que supongan una carga injusta para el operador designado.

La nueva LGTel incorpora de forma casi literal las disposiciones de la Directiva de Servicio Universal en materia de precios. No obstante, los detalles al respecto están pendientes de la adopción del correspondiente desarrollo reglamentario.

Así, el artículo 22.1.f) de la LGTel contempla la posibilidad de introducir limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparación geográfica u otros regímenes similares, eso sí, respetando siempre los principios de transparencia, publicidad y no discriminación.

Más allá, la LGTel contempla la posibilidad de imponer obligaciones como la introducción de planes de precios en los que el importe de las cuotas de alta y las cuotas periódicas fijas no limiten significativamente el acceso al servicio, o que se ofrezca al usuario la posibilidad de controlar al máximo su gasto, a través de mecanismos como límites de crédito, fórmulas de prepago, posibilidad de autolimitar el acceso a ciertos servicios gratuitamente, así como elegir la frecuencia de facturación. Estos mecanismos están dirigidos a garantizar la accesibilidad al servicio a categorías de usuarios con necesidades especiales.

En cualquier caso, debe ser recordado que estas obligaciones están limitadas a los operadores designados para la prestación del servicio universal y que están sujetas a los mecanismos de financiación definidos en la propia LGTel.

---

<sup>21</sup> Así, a título de ejemplo, los precios de los servicios ADSL prestados por Telefónica a los usuarios finales ya no son objeto de regulación desde noviembre de 2003.

#### **4.5. Control de la calidad del servicio universal**

El artículo 11 de la Directiva de Servicio Universal contempla la posibilidad de que los Estados miembros impongan obligaciones en materia de calidad a los operadores que han sido designados para la prestación del servicio universal. Entre estas obligaciones se encuentra la de publicar información sobre los niveles de calidad del servicio de acuerdo con unos parámetros técnicos homologados por la ETSI y recogidos en el Anexo III de la propia Directiva. Estos parámetros incluyen, por ejemplo, el tiempo de instalación de la línea, proporción de averías, proporción de llamadas fallidas o reclamaciones sobre facturas.

Más allá, los Estados miembros pueden imponer objetivos de rendimiento de calidad, controlar la observancia de estos objetivos, y en el caso de incumplimiento reiterado de los objetivos, sancionar al operador.

La nueva LGTel es parca en lo relativo a obligaciones de calidad, habiendo dejado a su desarrollo reglamentario la definición del régimen concreto en materia de calidad del servicio. Así, la LGTel contempla la determinación de los niveles de calidad exigibles en la prestación del servicio universal, pero no contempla un procedimiento de determinación de dichas condiciones, ni de control de las mismas, ni de sanción en caso de incumplimiento. En la actualidad los niveles de calidad del servicio exigibles a Telefónica están definidos en una Orden ministerial de 2001<sup>22</sup>.

### **5. INTERVENCIÓN PÚBLICA PARA GARANTIZAR EL SERVICIO UNIVERSAL**

#### **5.1. Designación de los operadores obligados**

Dado que el nuevo modelo de intervención pública se basa en la imposición por parte de las autoridades públicas de obligaciones jurídicas concretas a los operadores en el mercado, uno de los elementos fundamentales del modelo es la determinación de los operadores sujetos a las obligaciones de servicio universal. Los principios de transparencia y no discriminación deben regir dicha determinación.

La legislación española ha optado por la implantación de un régimen transitorio en virtud del cual Telefónica ha sido señalada como operador inicialmente designado para la prestación del servicio universal (Disp. Transitoria segunda LGTel).

No obstante, la nueva LGTel contiene disposiciones que ordenan la determinación de los operadores encargados de la prestación del servicio universal en el futuro. En el caso de que varios operadores estén interesados en la prestación del servi-

---

<sup>22</sup> Orden de 21 de diciembre de 2001 por la que se regulan determinados aspectos del Servicio Universal de Telecomunicaciones, BOE 28-12-2001.

cio universal en un determinado área, la identidad del operador encargado del servicio universal se determinará mediante licitación pública. En el caso de que ningún operador mostrase interés, parece que la opción considerada es imponer la prestación de los servicios a aquel operador que goce de poder significativo en el mercado en cuestión.

## 5.2. Valoración del coste neto de las obligaciones

La normativa española, en transposición de las directivas comunitarias, ha previsto mecanismos para la financiación de la prestación del servicio universal por los operadores presentes en el mercado, a fin de que los costes no sean soportados exclusivamente por el operador o los operadores que prestan directamente dichos servicios. Este mecanismo consiste, en lo fundamental, en un traspaso de capital a los operadores encargados de la prestación de servicios no rentables por parte del resto de operadores. Dado que la implementación del mecanismo puede desembocar en la creación de subsidios a los operadores con mayor poder de mercado y en la creación de barreras de entrada a los nuevos operadores, las autoridades comunitarias han impuesto reglas precisas para evitar estos efectos distorsionadores de la competencia<sup>23</sup>.

Los operadores con obligaciones de servicio universal deberán hacer anualmente una declaración a la CMT identificando los servicios universales que ofrecen, detallando el coste neto de cada uno de sus componentes, y el coste neto global que le supone la prestación de dichos servicios, de acuerdo con las normas definidas en la legislación vigente y en las instrucciones que dicte la CMT al respecto. La cuantificación deberá ser aprobada por la CMT, previa auditoría realizada bien por la misma CMT, bien por una entidad que ésta designe.

La cuantificación del coste neto soportado por cada operador se realizará en función del ahorro neto que el operador conseguiría si no tuviera la obligación de prestar el servicio universal.

La valoración de los costes en las industrias de red se ve dificultada por la preponderancia de costes generales. A fin de superar dicha dificultad, la normativa española establece que los costes deberán imputarse a aquellos servicios que son causa de que se incurra en ellos, mediante la definición de generadores de costes representativos y fácilmente medibles, de acuerdo con los principios definidos por la CMT. Se definen así tres tipos de costes. Por una parte los costes directos, que son aquellos que están relacionados directa e inmediatamente con la prestación de los servicios y

---

<sup>23</sup> Así, la Directiva de Servicio Universal incluye en su Anexo IV un conjunto de reglas para el cálculo del coste de las obligaciones de servicio universal, y la Comunicación de la Comisión COM(96) 608, de 27-11-96, relativa al establecimiento de criterios de los esquemas nacionales para el coste y la financiación del Servicio Universal de telecomunicaciones y directrices para la gestión de dichos esquemas por los Estados miembros, definió con precisión los criterios de evaluación de la Comisión para los esquemas nacionales de financiación del servicio universal, criterios que la normativa española sigue de cerca.

que por lo tanto pueden ser imputados directamente a los mismos. Por otra parte se definen los costes indirectos, aquellos que afectan a la prestación del servicio pero no inmediatamente, de modo que es necesario que la autoridad reguladora defina criterios de reparto para su asignación. Por último, existen costes no atribuibles a la prestación del servicio, que por este motivo, no son recuperables.

El sistema de contabilidad de costes de cada operador, realizado siguiendo los criterios definidos por la CMT, se convierte pues en el elemento fundamental de control de costes.

En primer lugar, es necesario valorar el componente geográfico de las obligaciones de servicio universal, es decir, de la prestación de los servicios en demarcaciones geográficas que un operador eficiente no cubriría a precios asequibles atendiendo a razones exclusivamente comerciales.

En segundo lugar, hay que valorar el componente social de las obligaciones de servicio universal, que comprende la prestación de servicios solicitados por clientes o grupos de clientes, a los que un operador eficiente no se los prestaría a precio asequible, atendiendo a razones exclusivamente comerciales, bien por disfrutar de tarifas especiales o bien por su alto coste, incluido el de su acceso. Los costes recuperables comprenden los previstos para el componente geográfico y además los costes adicionales necesarios o los menores ingresos que afecten al operador.

Por último, hay que considerar el resto de componentes de las obligaciones de servicio universal. Por una parte, el coste neto de la prestación del servicio telefónico fijo al público mediante teléfonos situados en el dominio público. Por otra parte, el coste neto de la obligación de elaborar guías telefónicas y de prestar servicios de información, que se obtendrá hallando la diferencia entre los costes y los ingresos directos e indirectos atribuibles a dicha obligación. Entre los ingresos habrán de tenerse en consideración los derivados de la inclusión de publicidad en las guías, y los ingresos por tarifas de los servicios de información y el tráfico generado por dichos servicios, así como los ingresos derivados de la comercialización de los ficheros.

La normativa española excluye del cálculo de los costes del servicio universal tanto los costes derivados de la prestación de servicios que quedan fuera del ámbito de aplicación de las obligaciones de servicio universal (obligaciones relacionadas con la seguridad pública, encaminamiento de llamadas urgentes etc.) como de costes derivados de obligaciones impuestas a todos los operadores de telefonía vocal (facturación detallada, indemnizaciones derivadas del incumplimiento de prestaciones garantizadas etc.).

El coste neto de las obligaciones de servicio universal se determina detrayendo del coste total por una parte los ingresos asociados a la prestación de los servicios y por otra, una estimación de los beneficios no monetarios derivados de la misma prestación. De esta forma se cuantifica el peso de la obligación sobre el operador que presta el servicio.

Entre los ingresos asociados a la prestación del servicio destacan, primero, los ingresos por cuotas de conexión, cuotas fijas periódicas y por tráfico generado por



los usuarios a los que se dejaría de prestar el servicio. Segundo, los ingresos por llamadas pagadas por el resto de los clientes, efectuadas a los usuarios a los que se dejaría de prestar el servicio. Tercero, es necesario tomar en consideración los ingresos por llamadas de sustitución que realizarían los clientes a los que se deja de prestar el servicio desde teléfonos públicos o teléfonos de otros usuarios. En el caso de que no sea posible cuantificar directamente estos ingresos, la CMT dictará los criterios para la valoración de los mismos.

Entre los beneficios no monetarios obtenidos por el operador que presta el servicio universal, se encuentran el mayor reconocimiento de la marca, los beneficios derivados de la ubicuidad (sus tarjetas telefónicas, por ejemplo, se pueden utilizar en todo el país), la valoración de los clientes teniendo en cuenta su ciclo de vida (una pareja joven de renta baja puede con el tiempo convertirse en un grupo familiar más numeroso con mayor renta y mantener el mismo proveedor), y las ventajas comerciales que implica tener acceso a todo tipo de datos sobre el servicio telefónico. La valoración monetaria de dichos beneficios será realizada de acuerdo con los criterios fijados por la CMT.

Los operadores con obligaciones de servicio universal tienen la obligación de formular anualmente una declaración con el coste neto de las obligaciones de servicio universal que haya asumido, de acuerdo con los principios definidos en el la LG-Tel, su desarrollo reglamentario y las instrucciones de la CMT. La cuantía debe ser aprobada por la CMT previa auditoría realizada por la propia CMT o por un tercero designado por la CMT, que realizará un informe anual sobre el cumplimiento de los criterios de determinación del coste<sup>24</sup>.

### 5.3. Financiación de las obligaciones

Cuando la CMT considere que la prestación del servicio universal genera una «carga injustificada para los operadores obligados a su prestación» (art. 24.1 LGTel) será necesario establecer un mecanismo de financiación del coste. De acuerdo con la interpretación de la CMT, existe una carga injustificada cuando se produce una «situación de desequilibrio en la capacidad de competir de un operador derivada de la carga que se le impone»<sup>25</sup>.

En principio, ha sido apuntado que el mecanismo ideal de financiación de los costes derivados de la prestación de servicios de interés general sería la asignación

---

<sup>24</sup> En la última valoración del coste neto de la prestación del servicio universal por parte de Telefónica, la CMT ha cuantificado el coste neto en aproximadamente 110 millones de Euros. No obstante, el regulador ha entendido que este coste no generaba una carga injusta para Telefónica, por lo que se ha decidido no crear el Fondo de Servicio Universal (Resolución de la CMT de 25 de marzo de 2004 en el expediente MTZ 2002/1214). Esta decisión fue contestada por cuatro miembros del Consejo de la CMT que formularon votos particulares mostrando su desacuerdo con los métodos de determinación del coste neto.

<sup>25</sup> Resolución de la CMT de 25 de marzo de 2004 en el expediente MTZ 2002/1214.

de recursos provenientes de las arcas públicas<sup>26</sup>. Dado que el sector de las telecomunicaciones tradicionalmente ha sido una fuente de ingresos más que un gasto para los fondos públicos, la opción más común en todo el mundo ha sido, sin embargo, la financiación por el conjunto de operadores en los mercados de telecomunicaciones.

La normativa española, en concreto, contempla que todas o determinadas categorías de operadores tienen el deber de financiar el coste neto de la prestación del servicio universal (art. 24.2 LGTel). Se impone así la obligación no sólo a los operadores de redes y servicios telefónicos fijos, sino a todos los operadores que exploten cualquier tipo de red de telecomunicaciones o cualquier servicio de telecomunicaciones (telefonía móvil, acceso a internet, etc.). Es frecuente que los reguladores puedan exonerar de dicha obligación a ciertos operadores por un período de tiempo determinado, a fin de incentivar la introducción de nuevas tecnologías así como el desarrollo de una competencia efectiva. En todo caso, el mecanismo de financiación deberá reducir al máximo las barreras de entrada al mercado, respetar la neutralidad entre operadores y tecnologías, mantener al nivel mínimo las cargas administrativas y promover la eficacia y la innovación.

Una vez fijada la cantidad económica requerida para financiar la prestación del servicio universal, las aportaciones serán distribuidas entre todos los operadores de forma proporcional a su actividad. La CMT es la Administración competente para realizar la referida distribución (art. 24.3 LGTel). Las aportaciones que correspondan a cada operador, en cualquier caso, serán minoradas en la cuantía correspondiente al coste neto que le suponga, en su caso, la prestación del servicio universal al operador en cuestión.

#### 5.4. El Fondo de Servicio Universal

El artículo 39.2 de la Ley 11/1998 creó el Fondo Nacional del Servicio Universal de las Telecomunicaciones, mantenido en la nueva LGTel en su artículo 24.4.

El Fondo Nacional del Servicio Universal de las Telecomunicaciones carece de personalidad jurídica y depende de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. A través del fondo se gestiona el cobro de las aportaciones de los operadores al servicio universal, así como los pagos a los operadores que prestan dichos servicios. El Fondo se nutrirá de las aportaciones de los operadores obligados a financiar el servicio universal y por las aportaciones desinteresadas realizadas por cualquier otra persona física o jurídica, lo que no excluye las aportaciones de las diferentes Administraciones Públicas. La CMT podrá ejercer las acciones legales oportunas para el cobro de las cantidades adeudadas.

---

<sup>26</sup> Ver McCARTHY-WARD, P. (1994): «Universal Service in the UK», en «*Universal Service Obligations in a Competitive Telecoms Environment*», Analysys, Cambridge, p. 68.

Los costes de administración del Fondo incluyen al menos los que ocasione al gestor la supervisión del coste neto, los administrativos y los derivados de la gestión de las contribuciones. Los recursos sólo se podrán invertir en activos financieros de alta liquidez y rentabilidad asegurada. Los costes de gestión del fondo serán objeto de reparto entre los operadores obligados, formando parte de sus aportaciones al Fondo.

## **6. OTROS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN**

### **6.1. Regulación de precios finales**

El control de precios por parte de las autoridades públicas no se limita al servicio universal sino que puede cubrir otros servicios, aunque en un entorno de excepcionalidad. La nueva LGTel establece un régimen transitorio para la regulación de precios minoristas. Esta regulación, prevista en la disposición transitoria tercera de la nueva LGTel, está llamada a desaparecer una vez la CMT complete el proceso de revisión de los mercados, determine si existe en cada uno de ellos operadores dominantes, y determine si resulta necesaria la regulación de precios minoristas.

En caso de que la CMT considere necesaria dicha regulación, definirá los mecanismos oportunos. El artículo 13.e) de la LGTel dispone que la CMT podrá imponer a los operadores con poder significativo de mercado obligaciones en materia de control de precios, tales como la orientación de los precios en función de los costes, para evitar precios excesivos en detrimento de los usuarios finales. Esta disposición, sin embargo, requiere un adecuado desarrollo reglamentario a fin de recoger las limitaciones que las directivas comunitarias definen al efecto y que resultan realmente limitadoras del ámbito de libertad de las autoridades nacionales.

En primer lugar, la CMT sólo podrá contemplar obligaciones en materia de precios a los operadores declarados con poder significativo de mercado. Esto significa que en el caso de que los mercados sean competitivos no cabrá intervención en materia de precios. El artículo 13.2 de la nueva LGTel contempla una excepción a esta restricción, permitiendo la imposición de obligaciones a operadores que no gocen de dicha posición, si bien su aplicación genera dudas en cuanto a su extensión.

En segundo lugar, la CMT dispone de una lista cerrada de obligaciones que pueden ser impuestas. Así, el artículo 17.2 de la Directiva de Servicio Universal establece que «las autoridades nacionales de reglamentación podrán aplicar [...] medidas apropiadas de limitación de precios al público, medidas de control de tarifas individuales o medidas de orientación de las tarifas hacia costes o precios de mercados comparables, al objeto de proteger los intereses de los usuarios finales, fomentando al mismo tiempo una competencia real».

En tercer lugar, las obligaciones que puedan imponer las autoridades nacionales en materia de precios al usuario final deben superar un juicio de proporcionalidad en

relación con un determinado fallo de mercado. No sólo la CMT debe constatar la existencia de un operador con poder significativo de mercado, sino que más allá, deberá determinar en qué elementos se apoya ese poder, que efectos negativos para el usuario puede provocar, cómo la intervención pública puede limitar esos efectos negativos y si existen otras medidas menos intervencionistas que puedan resolver el fallo de mercado. Así, las medidas de intervención en materia de precios al usuario final deberán superar un estricto juicio de proporcionalidad.

Finalmente, la Directiva de Servicio Universal, en su artículo 17, impone un ulterior límite a la intervención de las autoridades nacionales en materia de precios minoristas. Esta intervención tan sólo puede realizarse en el caso de que la intervención prevista en la Directiva 2002/19/CE (Directiva de Acceso) en materia de acceso a redes de operadores con poder significativo de mercado resulte insuficiente para garantizar la satisfacción del interés general. Esto es, las Directivas fomentan la intervención en los mercados mayoristas a fin de incrementar la competencia. Sólo en los casos en que esta intervención de fomento de la competencia resulte insuficiente podrá intervenir directamente en los mercados minoristas. Esta restricción no está recogida en la LGTel, pero deberá ser recogida en el desarrollo reglamentario de la misma.

Las directivas comunitarias, concluyendo, limitan seriamente la capacidad de intervención pública en materia de precios al usuario final. Según las autoridades comunitarias esta intervención constituye un «último recurso» (considerando 26 de la Directiva de Servicio Universal).

## **6.2. Obligaciones de calidad**

Las obligaciones en materia de calidad no se limitan a los operadores designados para la prestación del servicio universal. La Directiva de Servicio Universal contempla la posibilidad de que los Estados miembros impongan obligaciones a la totalidad de operadores. No obstante, de acuerdo con el contenido del artículo 22 de la referida directiva, estas obligaciones han de limitarse a la publicación de información comparable, pertinente y actualizada sobre la calidad de sus servicios, y a la determinación de parámetros, contenido y formato de la publicación de los datos.

La LGTel establece que los usuarios finales tienen derecho a recibir información comparable, pertinente y actualizada sobre la calidad de los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público (art. 38.2.j). Mientras se adopta el desarrollo reglamentario de la nueva LGTel, la publicación de estos datos se rige por el Reglamento de Servicio Universal y la ya referida Orden ministerial de 21 de diciembre de 2001. Bajo su cobertura el Ministerio publica anualmente un Informe general sobre la calidad de servicio relativa a la prestación del servicio telefónico fijo en España.

Es importante subrayar que en la actualidad tan sólo se han definido parámetros sobre la prestación del servicio telefónico fijo. No obstante, el artículo 9 de la nueva LGTel contempla la posibilidad de que las autoridades públicas requieran información relativa a la prestación de otros servicios a fin de publicar síntesis comparativas.

En cualquier caso, no se contempla la imposición de obligaciones concretas en materia de calidad a los operadores no designados para la prestación del servicio universal. Parece estimarse que la competencia entre operadores, acentuada en su caso por la transparencia introducida por la publicación de los niveles de calidad de cada operador, es suficiente para garantizar niveles aceptables de calidad en los diferentes servicios de telecomunicaciones.

### **6.3. Otras obligaciones de servicio público**

Desaparecida la categoría de los servicios obligatorios en la nueva LGTel, la categoría de obligaciones de servicio público incluye, además del servicio universal, otra serie de obligaciones recogidas en el artículo 25 de la nueva LGTel.

La normativa española distingue una primera categoría de obligaciones que incluye todos aquellos servicios de telecomunicaciones cuya accesibilidad debe ser asegurada en virtud de la seguridad de las personas, la seguridad pública y la protección civil. Entre estos servicios se incluyen los servicios de protección civil y seguridad de las personas, como los servicios de seguridad de la vida humana en el mar.

El artículo 25.2 de la nueva LGTel contempla la imposición de otras obligaciones de servicio público, primero, por razones de cohesión nacional, segundo, por razones de extensión del uso de nuevos servicios y nuevas tecnologías a la educación, la sanidad y la cultura, tercero, para facilitar la comunicación entre colectivos que se encuentren en circunstancias especiales y cuarto, para facilitar la prestación de servicios que garanticen la fehaciencia.

El artículo 25.3 LGTel se refiere a los servicios de urgencia constituidos por el servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112. Reglamentariamente, el Gobierno podrá incluir otros servicios similares.

## **7. CONCLUSIONES**

La liberalización ha eliminado los derechos exclusivos para la prestación de servicios de telecomunicaciones y ha eliminado la calificación de los mismos como servicio público, pero no ha eliminado el evidente interés público que presentan los servicios de telecomunicaciones. De hecho, la legislación vigente reconoce expresamente que los servicios de telecomunicaciones son servicios de interés general.

Las directivas comunitarias en la materia contienen obligaciones dirigidas a los Estados miembros destinadas a garantizar la accesibilidad universal de estos servicios. Así, los Estados miembros deben garantizar que los más básicos servicios de telecomunicaciones resultan accesibles en todo el territorio nacional a precios asequibles y con niveles mínimos de calidad.

El cumplimiento por parte de los Estados miembros de estas obligaciones exige el desarrollo de una serie de técnicas diferentes a la tradicional monopolización del

sector. Estas técnicas están contempladas tanto en las directivas comunitarias cuanto en la legislación nacional que las incorpora al Derecho español. No obstante, los Estados miembros deben realizar un notable esfuerzo a fin de explotar todas las posibilidades que brinda la nueva legislación. Este esfuerzo exige el desarrollo de técnicas novedosas, en ocasiones ajenas a nuestra tradición administrativa.