

Bruselas, 20 de septiembre de 2010

Banda ancha: la Comisión establece el planteamiento común de la UE en materia de redes de banda ancha ultrarrápidas

La Comisión Europea ha adoptado una Recomendación por la que indica a los reguladores nacionales de las telecomunicaciones cómo regular el acceso competitivo de terceros a las redes de fibra ultrarrápidas (también conocidas por el nombre de redes de acceso de nueva generación o NGA) que facilitan unas conexiones de banda ancha de alta velocidad a los hogares y los lugares de trabajo. Los reguladores deben aplicar las nuevas directrices en su toma de decisiones cotidiana tan pronto como se haya publicado el texto en el Diario Oficial de la Unión Europea. De conformidad con la Directiva marco de las telecomunicaciones (2002/21/CE), los reguladores están obligados a tener en cuenta la Recomendación de la Comisión en la mayor medida posible y justificar cualquier desvío de la misma. La Recomendación aporta claridad reguladora a los operadores de telecomunicaciones, asegurando un equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar la inversión y la de salvaguardar la competencia. Contribuirá a estimular la inversión en las redes de banda ancha de alta velocidad competitivas, lo cual es un objetivo fundamental de la Agenda Digital para Europa de la Comisión ([IP/10/581](#)) y de la estrategia Europa 2020. La Recomendación forma parte de una serie de medidas en materia de banda ancha presentadas hoy por la Comisión (véase [IP/10/1142](#)).

La Recomendación de la Comisión sobre el acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación establece un planteamiento común de la UE en lo relativo a la regulación de las redes de fibra. Las redes de fibra complementan o sustituyen a las redes de acceso fijas tradicionales de cobre, que solo pueden ofrecer una anchura de banda limitada. Desplegar redes de fibra exige grandes inversiones, pero la fibra es la etapa siguiente de la evolución tecnológica natural de la industria de telecomunicaciones de línea fija y resulta esencial para cumplir los ambiciosos objetivos en materia de banda ancha fijados en la Agenda Digital (véanse [IP/10/581](#), [MEMO/10/199](#) y [MEMO/10/200](#)).

Las normas sobre telecomunicaciones de la UE disponen que los reguladores nacionales de las telecomunicaciones fomenten las inversiones eficaces y la competencia. Cuando la competencia no sea efectiva, los reguladores pueden imponer medidas reguladoras *ex ante* a las empresas dominantes para atajar esta deficiencia del mercado tras proceder a un estudio completo del mismo según lo dispuesto en la Directiva marco de las telecomunicaciones de la UE (2002/21/CE). La nueva Recomendación de la Comisión orienta a los reguladores sobre cómo hacerlo en los mercados de acceso de nueva generación basados en redes de fibra.

Acceso de nueva generación

Tanto los operadores de las telecomunicaciones tradicionales bien asentados como los operadores nuevos están sustituyendo ahora sus redes de cobre por otras de fibra mediante inversiones en la «fibra hasta el nodo» (FTTN) o la «fibra hasta el hogar» (FTTH). En la UE, los grandes operadores de telecomunicaciones (en muchos caso antiguos monopolios) compiten con otros operadores que ofrecen servicios basados, por ejemplo, en redes de cable, acceso desagregado al bucle local (LLU) basado en el acceso desagregado al último kilómetro de las redes de los operadores preexistentes y acceso indirecto a dichas redes.

Necesidad de medidas de la Comisión

El despliegue de redes NGA de fibra en la UE está aún relativamente en ciernes. No obstante, un número creciente de reguladores nacionales ha comenzado a estudiar las cuestiones del acceso regulado a las redes NGA dentro de sus estudios de mercado periódicos. Se están notificando a la Comisión cada vez más medidas reglamentarias en el marco del procedimiento de consulta del artículo 7 (véase [MEMO/09/539](#)). Tras examinar estas medidas, la Comisión consideró que, si no proporcionaba directrices a los reguladores de las telecomunicaciones, existía un claro peligro de que surgiesen discrepancias entre los mercados de telecomunicaciones de los Estados miembros. Esta situación podría traducirse en distorsiones del mercado a consecuencia de una regulación incoherente y provocar incertidumbre en las empresas inversoras en redes de acceso de nueva generación.

La Recomendación de la Comisión aportará mayor coherencia y claridad a las decisiones de los reguladores de las telecomunicaciones a fin de fomentar la inversión oportuna y eficaz en redes NGA en el mercado único de la UE, estimulando al mismo tiempo la competencia en el mercado de los servicios de banda ancha.

Llegar a un equilibrio entre las necesidades de los operadores del mercado nuevos y preexistentes

La Recomendación sobre las redes NGA proporciona a los reguladores nacionales las herramientas necesarios para ayudar a los nuevos participantes en el mercado de las redes NGA, así como para apoyar las inversiones en infraestructura de los operadores del mercado preexistentes. Por ejemplo, al fijar los precios en función de los costes para las empresas dominantes en los mercados de banda ancha nacionales, los reguladores también tendrán que tener en cuenta correctamente los eventuales riesgos de inversión incurridos, mediante una prima de riesgo. Al mismo tiempo, la Recomendación persigue facilitar la entrada en el mercado y la competencia de operadores alternativos, permitiéndoles subir la «escalera de inversión» y desplegar gradualmente su propia infraestructura de red.

En concreto, la Recomendación sobre las redes NGA refuerza varios principios que deben observar los reguladores de la UE:

- En primer lugar, mientras que no habrá «vacaciones normativas» para las empresas en posición dominante, la regulación de los precios del acceso a las redes de fibra reflejará plenamente el riesgo de inversión y permitirá que las empresas inversoras consigan beneficios atractivos. Dado la posible cuantía de las inversiones consideradas y los bajos rendimientos actuales en muchas clases de activos financieros, la presente es una coyuntura propicia para las empresas dispuestas a invertir.
- En segundo lugar, los reguladores nacionales deben disponer de una serie completa de soluciones relativas al acceso entre las cuales seleccionar, a la luz de las circunstancias nacionales del mercado, la combinación apropiada para impulsar la entrada en el mercado y la competencia en materia de infraestructuras.
- En tercer lugar, la regulación previa de un entorno de fibra debería reflejar las diferencias en las condiciones de competencia entre los distintos mercados y zonas (rurales y urbanas) en un mercado determinado, lo que se traduciría en una reglamentación ligera allí donde las fuerzas competitivas sean potentes (operadores de cable y futura Internet móvil).
- Por último, la Recomendación apoya decididamente los acuerdos de coinversión en redes NGA y permite fijar precios de acceso al bucle de fibra desagregado más bajos a cambio de compromisos iniciales sobre contratos a largo plazo o de gran volumen.

Los reguladores nacionales deben tener en cuenta la Recomendación en la mayor medida posible

Desde una perspectiva legal, el artículo 19 de la Directiva marco (Directiva 2002/21/CE) dispone que los Estados miembros se aseguren de que sus reguladores de las telecomunicaciones tengan en cuenta en la mayor medida posible la Recomendación de la Comisión en el desempeño de sus tareas. Estas normas también afirman que cuando un regulador decida no observar una Recomendación de la Comisión, debe presentar a la Comisión explicaciones por escrito. Hasta ahora, el nivel de cumplimiento por parte de los reguladores de las telecomunicaciones de las últimas recomendaciones de la Comisión en el sector de las telecomunicaciones ha sido alto. La Recomendación sobre las NGA surtirá efecto tan pronto como se haya publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Desde entonces, se considerará que los reguladores nacionales de las telecomunicaciones deberán aplicar las nuevas directrices en su toma de decisiones cotidiana y cooperar a través del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

Preguntas frecuentes

¿Cuál es la base jurídica de la Recomendación sobre las redes NGA?

La Recomendación de la Comisión relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) se basa en el artículo 19 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco de las telecomunicaciones).

Las empresas que invierten altas sumas en NGA, ¿no tienen derecho a protección en un primer período?

No hay vacaciones normativas para las redes NGA. De hecho, la experiencia demuestra que una regulación previa puede solucionar los problemas estructurales y abrir los mercados a la competencia gracias a la fijación de condiciones para la entrada en el mercado, lo que aporta claridad reguladora a los nuevos participantes y estimula en consecuencia las inversiones. Las empresas reguladas se beneficiarán especialmente del hecho de que las autoridades nacionales de reglamentación deban tener plenamente en cuenta el riesgo de inversión.

El sector de las telecomunicaciones es un buen ejemplo de combinación de regulación y competencia, y la regulación podría eliminarse gradualmente según se desarrolle la competencia en el mercado.

¿Por qué se están aplicando a las nuevas redes de fibra los mismos principios aplicados antes a la infraestructura de redes de cobre?

El planteamiento de la Comisión sigue los principios de la legislación de la UE en materia de competencia, que se basan en un análisis económico de los servicios y mercados, más que en la infraestructura concreta que los sirve. Es esencial establecer un mercado justo para todos los participantes, independientemente de la infraestructura o tecnología subyacentes. Sin embargo, la Recomendación no solo amplía a las nuevas redes de fibra las normas establecidas para las redes de cobre, sino que incluye numerosas disposiciones innovadoras que adaptan las normas vigentes al nuevo contexto de las redes de fibra (véase lo expuesto antes).

¿Qué significa «peso significativo en el mercado» en el contexto de la regulación de las telecomunicaciones de la UE?

En general, solo pueden imponerse disposiciones reglamentarias económicas *ex ante* si la competencia no funciona en el mercado analizado. Así ocurre cuando un regulador descubre que un operador tiene un peso significativo en el mercado y decide imponer en consecuencia las medidas paliativas apropiadas. El concepto de peso significativo en el mercado es equivalente al de posición dominante en la legislación en materia de competencia, según se define en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE y del Tribunal General.

En el marco de los procedimientos dispuestos en el artículo 7 de la Directiva marco de las telecomunicaciones (2002/21/CE), las autoridades nacionales de reglamentación, previa consulta al sector, deben analizar sus mercados nacionales de las comunicaciones electrónicas y proponer las medidas reguladoras apropiadas para atajar las deficiencias del mercado. Deben notificar luego sus conclusiones y las medidas propuestas a la Comisión y a otras autoridades nacionales.

Más concretamente, el regulador debe definir los límites del mercado correspondiente, evaluar si uno o varios operadores disfrutan de un peso significativo en ese mercado y, en el caso de que se determine que los operadores tienen una posición dominante, proponer las soluciones reglamentarias adecuadas para garantizar una competencia efectiva.

El rendimiento de las inversiones en redes de acceso de nueva generación de una empresa, ¿se limitará efectivamente una vez que un regulador haya determinado que una empresa tiene un peso significativo en el mercado?

Al determinar que una empresa tiene una posición dominante en un mercado dado, el regulador nacional tiene que imponer obligaciones reglamentarias con arreglo al artículo 8 de la Directiva sobre el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas (2002/19/CE). Esta imposición no será arbitraria, sino proporcionada a la naturaleza del problema y a las estructuras del mercado de que se trate. Se recomienda a los reguladores nacionales que impongan una serie de soluciones adecuadas, en vez de exhaustivas, para hacer frente a la posición dominante en el mercado.

Así, en algunas circunstancias, un regulador puede decidir no imponer un acceso desagregado al bucle de fibra, por ejemplo, en las zonas donde resulte probable que la infraestructura existente (v.g., redes de fibra hasta el hogar y/o cable) y unos precios al consumo atractivos den lugar a una competencia efectiva. Además, si se imponen obligaciones de acceso, las circunstancias pueden permitir que los reguladores nacionales dejen a una empresa en posición dominante flexibilidad en los precios (es decir, libertad respecto a las obligaciones más rigurosas de fijación de precios, tales como la orientación previa por los costes). La Recomendación también afirma que los precios de acceso al por menor también pueden servir para los productos de acceso indirecto.

Hoy en día, los ingresos al por menor medios por usuario (ARPU) para la banda ancha de la generación actual en la UE son de unos 37 euros al mes, una cifra que se prevé aumentará entre un 10 % y 15 % en el caso de los futuros productos de banda ancha de muy alta velocidad. El planteamiento de la Recomendación es lo suficientemente flexible y matizado como para no actuar como un límite implícito de los ingresos de los inversores.

¿Por qué no especifica la Recomendación un nivel a escala de la UE de la prima de riesgo que deben aplicar los reguladores nacionales?

Los precios de acceso regulados deben reflejar la situación económica específica de la red NGA de que se trate, incluido el riesgo de inversión estimado. Estas condiciones pueden variar considerablemente dependiendo de las condiciones del mercado y del tipo de inversión y, por lo tanto, no se justificaría ni sería proporcionado imponer una sola prima de riesgo o precio de acceso en la UE. La fijación de los precios regulados se considera, aún más que la creación de soluciones paliativas, una tarea que conviene confiar más bien a los reguladores nacionales, sobre la base de un análisis económico completo de cada caso, de conformidad con los principios trazados en la Recomendación de la Comisión.

¿Cómo ha procedido la Comisión para formular esta Recomendación?

La Comisión ha cooperado estrechamente con las veintisiete autoridades nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones de la UE y con el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) para desarrollar su planteamiento. La Recomendación también se sometió a dos consultas públicas en 2008 y 2009, con unas 170 reacciones en total.

Las reacciones a las dos consultas públicas pueden consultarse en http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/public_consult/index_en.htm
Los Estados miembros de la UE también apoyan decididamente el texto y votaron a su favor en la reunión de junio de 2010 del Comité de Comunicaciones.

Para más información:

http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=6070

Véase también [MEMO/10/426](#).