

RESPUESTA DEL CONSORCIO LOCAL LOCALRET A LA SEGUNDA CONSULTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN EUROPEA ACERCA DEL PROYECTO DE RECOMENDACIÓN SOBRE REGULACIÓN DEL ACCESO A LAS 'REDES DE ACCESO DE NUEVA GENERACIÓN' (NGA).

1.- INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO GENERAL

Localret –entidad que representa los intereses de los municipios de Catalunya en materia de telecomunicaciones- valora positivamente la iniciativa de la Comisión Europea ('en adelante la Comisión') de convocar nuevamente a una consulta pública respecto de las redes NGA para poder recabar los aportes de todos los agentes interesados y, en particular, de las autoridades regionales y locales que observan con preocupación cómo podría ampliarse la brecha digital entre las ciudades con cobertura asegurada en redes NGA y las que no la tienen. En el primer supuesto nos encontraríamos con precios accesibles a los servicios soportados sobre las mismas. Por el contrario, en el segundo supuesto (en lo que se ha venido a denominar 'zonas grises NGA' y 'zonas blancas NGA', según la terminología de la reciente consulta europea para definir directrices sobre las ayudas estatales para el despliegue rápido de redes de banda ancha) se encuentran la gran mayoría de municipios en Catalunya.

Dada la actual crisis económica, la construcción de redes NGA ha venido a considerarse parte de un programa económico dinamizador con efectos keynesianos. La experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Holanda muestra que la inversión en NGA se ha concentrado en zonas de densidad demográfica alta y competencia eficiente lo que puede provocar un riesgo de permanencia o ampliación de la brecha digital. En este sentido, el reto planteado por las NGA es posible sintetizarlo en: ¿Cómo acelerar su construcción, dado que las mismas contienen la capacidad para contribuir a resolver la crisis económica y, al mismo tiempo, cómo asegurar que la construcción de ellas no se limite a centros urbanos y segmentos socio-demográficos de altos recursos? La reconsideración del papel del Estado frente a la crisis financiera lleva a considerar a éste tanto en el papel de inversor con fondos públicos o, como mínimo, como entidad capaz de facilitar los recursos que permitan construir el nuevo entorno tecnológico.

Sabido es que la banda ancha reviste importancia estratégica dada su capacidad de acelerar la contribución de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al crecimiento y la innovación en todos los sectores de la economía y a la cohesión social y regional. El objetivo del Plan Europeo de Recuperación Económica de noviembre de 2008 es impulsar la inversión en la UE en sectores estratégicos definidos, tales como la banda ancha, que puedan contribuir a apoyar la economía a corto plazo y crear a largo plazo infraestructuras esenciales para el crecimiento económico sostenible. Cuando los mercados ofrecen resultados eficientes, pero que no se consideran satisfactorios desde el punto de vista social, pueden utilizarse las ayudas estatales para conseguir un resultado más equitativo y conveniente. En particular, una intervención estatal selectiva en el ámbito de la banda ancha puede contribuir a reducir la 'brecha digital' ['Proyecto de Directrices Comunitarias Normas de Ayuda Estatal para despliegue rápido de banda ancha', publicado por la Comisión, de mayo de 2009].

A su vez, nos parece importante destacar las más recientes iniciativas públicas de desarrollo de redes NGA reseñadas por un reciente informe del Gobierno Británico ['Digital Britain Final Report', Junio de 2009]:

- El Gobierno Finlandés se ha fijado como meta que al 31 de diciembre de 2015 debería existir una red que ofrezca conexión de 100 Mbps y que al menos el 99% de hogares y negocios deberían tener acceso a la red;
- En Reino Unido el mercado ha respondido el último año. Hoy Virgin Media es capaz de ofrecer 50 Mbps de ancho de banda a 7 millones de hogares, y tiene el objetivo de completar el despliegue de sus redes para llegar a 11 millones de hogares por la mitad de 2009. Por su parte, British Telecom respondiendo a la competencia, anunció desarrollo para unos 500.000 hogares adicionales y espera tener un millón de hogares más para el verano de 2010.
- En Alemania, el Gobierno aspira a entregar –por el año 2014- un servicio de 50 Mbps a 75% de los hogares, con la participación del sector público donde el mercado no entregue el servicio. Se ha destinado al efecto un presupuesto de 180 millones de euros.
- En EEUU, como parte del plan de estímulo económico de reinversión y recuperación americana, el Gobierno ha asignado 7,2 billones de dólares para proyectos de banda ancha, la mayoría de los cuales será distribuido mediante subvenciones, préstamos y garantías de préstamos.
- En Australia, en abril de 2009, el Gobierno tomó la decisión de reemplazar su plan para el desarrollo de red de banda ancha nacional de fibra óptica al nodo (FTTC) a un plan de fibra óptica al hogar (FTTH), destinando 43 billones de dólares australianos para alcanzar el 90% de hogares. El proyecto estaría completo en 8 años.
- Finalmente, en Nueva Zelanda, el Gobierno está buscando acelerar el desarrollo de FTTH para llegar al 75% de la población, asignando aproximadamente 703 mil millones de euros junto con la industria de inversión. Las primeras decisiones de inversión serán tomadas por el 2010. Nueva Zelanda ya ha desarrollado un servicio de cartografía de banda ancha abierta al público: <http://www.broadbandmap.govt.nz/map/>

Observamos cómo las distintas administraciones públicas de países desarrollados entienden la inversión y el desarrollo acelerado de las redes NGA, para toda su población, como una cuestión propia de un servicio esencial, análoga a lo que en su momento constituyó a inicios del siglo XX la electricidad o el transporte mediante carreteras. Localret suscribe plenamente a esta visión, y considera que a las administraciones locales cabe una función clave en la consecución de dicha finalidad, máxime para el caso de los municipios de Catalunya, muchos de los cuales se ubican en zonas de difícil acceso, como los Pirineos, o de muy baja densidad poblacional, como en Terres de l' Ebre.

2.- CONSIDERACIONES RELATIVAS A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN EL DESARROLLO DE REDES NGA

Localret considera que las administraciones públicas, de nivel local, tienen una especial relevancia en este cometido, dado el conocimiento del territorio y de las carencias que experimentan sus ciudadanos en el ámbito del acceso a Internet Banda Ancha, que comporta la existencia de brecha digital y cuyo impacto se amplificará, si no se toman medidas regulatorias al respecto, en el escenario de desarrollo de los diversos servicios soportados sobre las redes NGA.

En este sentido, Localret coincide plenamente con lo expuesto por la Comisaria Europea de Telecomunicaciones¹ en orden a:

- Involucrar a las autoridades regionales y locales de modo eficaz en el despliegue de nuevas infraestructuras, de manera que las comunidades de zonas rurales y semi-urbanas no se queden desplazadas; y,
- Mantener un régimen de regulación de competencia en redes y servicios NGA *ex ante* con el fin de garantizar que los grados de competencia hasta ahora observados en el sector de las telecomunicaciones se mantengan, y en lo sucesivo se incrementen.

Creemos que el desarrollo de redes NGA por parte de los municipios europeos (Wien, München, Köln, Amsterdaam, Stockholm), sobre la base de modelos de acceso abierto que promueven la competencia en servicios ('*open access*'), constituye una política pública correcta que requiere de un soporte formalizado en normativa de alcance comunitario –como son las futuras Directrices Comunitarias Normas de Ayuda Estatal para despliegue rápido de banda ancha- y, además, un modelo que debe ser replicado a escala regional y, más intensamente, a nivel local (como ocurre también en España con la red NGA de Principado de Asturias).

Asimismo, nos parece del todo relevante mencionar que una formalización en esa dirección se encuentra vigente en Francia desde el año 2004, cuyo Código General de Colectividades Territoriales (artículo L 1425-1) faculta a las comunidades locales para establecer y operar redes de comunicaciones electrónicas. Dado ese marco, y en el contexto de una reciente consulta pública del regulador francés ARCEP, Covage -un operador de comunicaciones electrónicas, cuya principal actividad es explotar redes desplegadas por autoridades locales para proporcionar servicios a nivel mayorista- enfatizó que las comunidades locales no podían contentarse con el simple papel de administradoras del dominio público para evitar la falta de ofertas de acceso rentables y, en el peor de los casos, la falta de una red FTTH sostenible. Por el contrario, agregó Covage, tal como establece el artículo L 1425-1 del referido código, las comunidades han de alentar el despliegue de redes FTTH, poniéndolas a disposición de los operadores en una posición neutral y no discriminatoria..

Pues bien, en línea con las formalizaciones descritas, hacemos presente a la Comisión la necesidad de adoptar acciones, tanto de política pública como normativas, que permitan modificar el marco regulador europeo y estatal en base a los siguientes principios:

- 1.- Garantizar como objetivo principal la plena competencia en servicios, y donde resulta económicamente viable también la competencia en infraestructuras;
- 2.- Fomentar la inversión socio-económicamente eficiente en infraestructuras de telecomunicaciones; y,
- 3.- Garantizar el equilibrio territorial a fin de superar la denominada brecha digital.

La consecución de los mismos pasa por adoptar una nueva regulación que, en lo referido a las administraciones públicas de nivel local considere los siguientes aspectos:

¹ Reding Viviane, EU Telecoms Commissioner: 'Towards a European Strategy of High Speed Broadband for All: How to Reward the Risk of Investment into Fibre in a Competitive Environment', Brussels, 25 June 2009.

(i) Reconocer a las Administraciones Locales la potestad de impulsar el desarrollo de las redes de telecomunicaciones a fin de garantizar la cohesión económica y social del territorio, para lo cual es esencial:

- Que la Administración Local sea garante de la existencia de una red NGA en todo su territorio, participando activamente en la construcción y titularidad de las redes en todas aquellas zonas del territorio donde no exista una red NGA, o donde sólo exista una red NGA que no satisfaga las necesidades de los ciudadanos o pequeñas y medianas empresas ubicadas en el respectivo municipio, esto es, en términos de la nomenclatura propuesta por las directrices de la Comisión, en zonas blancas y grises NGA.
- Creación de fondos públicos destinados al desarrollo de redes NGA en zonas donde no exista competencia en la provisión de las mismas.
- Establecimiento de directrices urbanísticas y municipales que promuevan la construcción de redes de telecomunicaciones en procesos urbanizadores.

(ii) Obligación de los titulares de redes de informar detallada y periódicamente a las administraciones titulares del dominio público respecto a: (a) la localización y estado de su red y servicios; y, (b) plan de inversiones del operador para desarrollar redes NGA en términos de cobertura y plazos de despliegue, pues, sólo con este tipo de información la Administración Local podrá cumplir con exigencias como la prevista en las directrices propuestas por la Comisión en orden a disponer de un mapa detallado y análisis de cobertura y de mercado en donde proyecte desarrollar una red pública NGA.

(iii) El diseño eficiente de redes para la prestación de servicios no ha de ser contradictorio con disponer de garantías suficientes de seguridad y redundancia de la red que asegure el funcionamiento en situaciones de emergencia o frente a averías. En este sentido, la Administración Pública –en alguno de sus niveles- también debe ser garante de este principio. Así, se incentivaría la construcción de nuevas redes de titularidad pública en zonas con escasa o nula competencia que garantizaran la prestación de servicios NGA en régimen normal y ante situaciones de emergencia y averías.

(iv) Necesidad de una política pública proactiva que impulse e incentive el despliegue de redes de fibra óptica al hogar (“FTTH”) en el territorio con la participación de todas las administraciones.

3.- SOBRE LOS PRINCIPIOS Y DISPOSICIONES DE LA RECOMENDACIÓN SOBRE REDES NGA CONSULTADA

Algunos antecedentes que contextualizan la situación del conjunto de municipios, cuyos intereses representa Localret son:

- La conurbación de Barcelona es casi la única zona en que se han puesto en marcha planes de despliegue de redes VDSL, FTTN y FTTH.
- De acuerdo al análisis la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (“CMT”), de enero de 2009 respecto a los mercados 4 y 5, la competencia sobre desagregación del bucle ha tenido escasa incidencia en la cuota de

mercado del incumbente Telefónica. Además, los operadores alternativos que han desagregado el bucle no han creado redes alternativas de importancia.

- La actividad de la única compañía de cable está limitada a la esfera de Barcelona y el área metropolitana principalmente; mientras que la desagregación del bucle todavía no llega a las principales poblaciones de Catalunya con alrededor de 50.000 habitantes.

De esta forma, según se constata de los datos del análisis de la CMT, lejos de perder cuota de mercado, Telefónica ha aumentado aún más su presencia en el mercado de la Internet banda ancha en los últimos 3 años. Dado lo anterior, Localret formula su opinión sobre principios y disposiciones de la Recomendación consultada.

(i) Rechazo de la posibilidad de acceder a las denominadas ‘vacaciones regulatorias’ solicitadas por los operadores incumbentes.

Localret tiene la plena convicción de que el nivel de resultados competitivos hasta ahora alcanzados se deben a la regulación *ex ante* de los mercados de comunicaciones electrónicas, dada la persistencia de poder significativo de mercado (“PSM”) por parte del incumbente. En consecuencia, dicho régimen regulatorio debe mantenerse respecto de las redes NGA disuadiendo eficazmente cualquier amenaza de restricción a la competencia en la provisión de servicios NGA, pues –tal cual señaló la Comisaria Europea de Telecomunicaciones²- la última cosa que necesitamos son nuevos monopolios junto a la pobreza y escasez artificial de servicios que inevitablemente los acompañan.

En este sentido, valoramos que la Recomendación consultada establezca –en sus consideraciones- como premisa la necesidad de coherencia entre los distintos enfoques normativos de las Autoridades Nacionales de Regulación (“ANR’s”) respecto de las redes NGA a fin de proporcionar seguridad jurídica, siendo obligatorio analizar los mercados en que inciden las mismas –típicamente 4 y 5 de la actual Recomendación³- a la luz de la Directiva Marco, identificando agentes con PSM e imponiendo los remedios que resulten adecuados de acuerdo a los instrumentos de que disponen las ANR’s, previstos tanto en esa directiva como en la Directiva Acceso.

De esta manera, celebramos que la Recomendación consultada regule en el marco del mercado 4 (acceso físico mayorista a infraestructura de red desde ubicación fija) los servicios de: acceso a infraestructura de ingeniería civil, acceso a segmentos de terminación de FTTH, acceso desagregado al bucle de fibra óptica, acceso desagregado al sub-bucle de abonado; y, en el marco del mercado 5 (acceso mayorista a banda ancha) el servicio de acceso mayorista de banda ancha. Igualmente relevante es que se disponga para todos ellos, en principio, un régimen de tarifas orientadas a costos.

Con todo, el régimen tarifario debería complementarse con un sistema de benchmarking, de modo que la forma de controlar las tarifas resultantes de la fijación de precios orientada a costos sea la comparación vinculante con las tarifas de los mismos servicios –reguladas o de mercado- prestados en otros países de la UE que observen una competencia más vigorosa.

² Idem.

³ Recomendación de la Comisión de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante*.

(ii) Necesidad de separación estructural o, al menos funcional, del mercado de servicios del mercado de la infraestructura de acceso.

Siendo el objetivo último en relación con las infraestructuras el que estas últimas posibiliten la prestación de servicios competitivos, las infraestructuras no replicables de forma razonable, en costo y tiempo, deberían ofrecerse en condiciones de igualdad a terceros. La forma de gestión más transparente y neutral en la que estos activos no replicables se pueden poner a disposición de un mercado competitivo es bajo la separación estructural o, a lo menos, funcional.

En este sentido, Localret celebra que la Recomendación consultada considere -en su Anexo II- que la división del operador con PSM a cargo del funcionamiento de la infraestructura de ingeniería civil no deba compartir información con su subsidiaria en el mercado minorista de servicios, pues, dicho incumbente tiene conocimiento previo de los planes de despliegue de terceros que solicitan acceso a la respectiva infraestructura, de modo que traspasar la misma a su subsidiaria podría implicar para esta última una ventaja competitiva indebida.

Concordamos, por tanto, en que la ANR debería exigir como mínimo que las personas que participan en el segmento de las actividades minoristas del operador con PSM no puedan participar en la división de este último, responsable –directa o indirectamente- de gestionar el acceso a la infraestructura de ingeniería civil.

(iii) Transición desde las redes de acceso de cobre a las redes NGA.

Localret considera que la transición del cobre a la fibra óptica debe hacerse en el menor plazo posible, siendo imprescindible para ello la existencia de un plan de migración que garantice la no afectación de la competencia en servicios para el usuario, y además, que los operadores alternativos que hacen uso del acceso desagregado de cobre, total o parcialmente, no se vean perjudicados.

En este sentido, parece adecuado que el plazo mínimo de antelación con que el operador con PSM debe informar a los operadores alternativos, de modificaciones en su arquitectura de red que afecten el uso que los mismos hacen de elementos desagregados, sea de 5 años.

(iv) Infraestructura de ingeniería civil como mercado susceptible de regulación ex ante.

Localret considera necesaria la regulación ex ante de la infraestructura de ingeniería civil requerida para el despliegue de redes de acceso basadas en fibra óptica. De este modo, el tratamiento propuesto por la Recomendación consultada resulta apropiado, debiendo enfatizarse que el acceso obligatorio a dicha infraestructura por parte de terceros operadores sólo será eficaz en la medida en que el operador con PSM ofrezca el mismo en iguales condiciones a las proporcionadas a la división minorista de dicho operador.

(v) Acceso mayorista a banda ancha (mercado 5).

En su reciente análisis, la CMT consideró un umbral de 30 Mbps para diferenciar entre servicios innovadores, los prestados a una velocidad superior (libres de regulación), y, los servicios regulados. Se argumentó para ello que los servicios actualmente ofrecidos –sobre VDSL/FTTN- replicaban servicios existentes bajo dicho umbral, previendo que los que se prestaran por sobre dicho umbral podía considerarse emergentes e innovadores y, por ende, que los mismos constituían un nuevo mercado.

Localret discrepa de dicha definición, pues, redes basadas en pares de cobre – heredadas del régimen de monopolio estatal- son al día de hoy capaces de soportar servicios de hasta 50 Mbps, de modo que no se justifica eximir de las obligaciones de acceso mayorista a banda ancha servicios del incumbente que alcancen esta última velocidad, siendo más adecuado fijar un umbral del orden de los 100 Mbps.

En relación con ello, y dado el tenor de la Recomendación consultada, valoramos que no se predefina ningún umbral de velocidad a partir del cual se excluya a priori la imposición de la obligación de acceso mayorista a banda ancha, remarcándose –por el contrario- que la ANR debe velar por establecer diferentes precios para los diferentes productos de bits en la medida en que tales diferencias de precios se pueda justificar en los costos subyacentes a la prestación de los servicios, a fin de que todos los operadores se beneficien de mantener la diferenciación de precios en ambos niveles: mayorista y minorista.

Barcelona, 24 de julio de 2009