

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria de 26 de febrero de 2003, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 5 de febrero del año 2003, tuvo entrada en este Consejo Económico y Social un escrito del Excmo. Sr. Ministro de Ciencia y Tecnología por el que, de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, se solicitaba Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley General de telecomunicaciones. Al texto del Anteproyecto le acompañan dos Memorias, una justificativa y otra económica.

La solicitud de Dictamen fue trasladada a la Comisión de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente para que procediera a la elaboración de una propuesta, con vistas, en su caso, a la aprobación en la sesión del Pleno del día 26 de febrero de 2003. A instancia de la citada Comisión, que lo

consideró oportuno para una mejor comprensión de los principios y objetivos que habían inspirado la redacción del texto sometido a Dictamen, se produjeron dos comparecencias en la sede del CES: el 19 de febrero, la de D. Enrique Medina Malo, Secretario General Técnico del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y el 21 del mismo mes, la de D. Juan Junquera, Director de Regulación de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones.

El presente Anteproyecto actualiza la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de telecomunicaciones (LGT), que adapta la regulación española al marco europeo relativo a la liberalización de las infraestructuras y plena competencia de los mercados de telecomunicaciones¹. El cuerpo normativo

¹ Directiva 1996/19/CE, de la Comisión, de 13 de marzo, por la que se modifica la Directiva 1990/388/CEE en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones; Directiva 1997/13/CE, sobre licencias y autorizaciones; Directiva 1997/33/CE, sobre interconexión y Directiva 1998/10/CE sobre el servicio universal.

se completa con la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las telecomunicaciones, y una serie de órdenes y reglamentos relativos al régimen de licencias individuales y la regulación del dominio público radioeléctrico, así como un Real Decreto (1750/1998, de 24 de julio) regulador de las tasas establecidas en la LGT, todos ellos hoy vigentes.

Este Anteproyecto transpone el nuevo grupo de Directivas del año 2002, que pretende garantizar la aparición de nuevos operadores y la protección de los usuarios con una mínima intervención de la Administración Pública, desde el respeto a la autonomía de las partes en relación al servicio público, el dominio público y la defensa de la competencia. El Informe sobre la *Situación del sector de las telecomunicaciones y la necesidad de que prosiga el desarrollo en el mercado*, aprobado por Resolución del Consejo de la Unión Europea el 22 de julio de 1993, marcaba el punto de partida estableciendo el calendario para la liberalización de los servicios públicos de telefonía vocal.

El nuevo marco regulador europeo está integrado por una Directiva general relativa a un marco regulador de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco²), y cuatro Directivas específicas relativas a la autorización de dichas redes y servicios (Directiva autorización³), al acceso a las mismas y recursos asociados y su interconexión (Directiva acceso⁴), al servicio universal relativo a redes y servicios de comunica-

ciones electrónicas, a precio asequible y sin distorsión de la competencia (Directiva servicio universal⁵) y al tratamiento de los datos personales y la protección de la intimidad en este sector (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas)⁶. Por su parte, la Directiva 2002/77/CE⁷ regula la competencia de estos mercados, de forma que se ponga fin a los derechos exclusivos y especiales de suministro de las redes de comunicaciones electrónicas.

Con objeto de armonizar la política comunitaria relativa al espectro radioeléctrico, y como garantía de aplicación por parte de los Estados miembros de las conclusiones adoptadas por la Conferencia Europea de Administraciones Postales (CEPT), la Decisión 676/2002/CE del espectro radioeléctrico regula un marco que permita la disponibilidad y uso eficiente del espectro radioeléctrico para el establecimiento y funcionamiento del mercado interior en ámbitos de las políticas comunitarias como comunicaciones electrónicas, transportes e Investigación y Desarrollo⁸.

El nuevo marco legal europeo de las telecomunicaciones se basa en los siguientes principios:

- Mínima intervención, mediante el establecimiento de una regulación que habilite directamente para la prestación de servicios y fomento de la competencia efectiva desde el estímulo a la inversión en materia de infraestructuras y a la innovación.

² Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

³ Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

⁴ Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a su interconexión.

⁵ Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

⁶ Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas.

⁷ Directiva 2002/77/CE de la Comisión, de 16 de septiembre, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

⁸ Decisión núm. 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea.

- Refuerzo del papel de las Autoridades Nacionales de Reglamentación de Telecomunicaciones en relación a la supervisión y regulación de los mercados, que deberán realizar análisis periódicos de los mercados de referencia para detectar situaciones de no competencia efectiva e imponer, en su caso, obligaciones específicas a los operadores con poder significativo en el mercado. El concepto de estos operadores está ahora más basado en su posición de fuerza y no tanto en la cuota de mercado. En este sentido, el 11 de febrero de 2003, la Comisión Europea presentó una Recomendación⁹ en la que se enumeraban los servicios y mercados de productos, más comúnmente denominados «mercados de referencia», que deberán ser objeto de análisis a la hora de definir la existencia de operadores con poder significativo en ellos.
- Garantía de cumplimiento de las obligaciones del servicio público en general, y especialmente las relativas al servicio universal.
- Promoción de desarrollo y utilización de los nuevos servicios, e impulso a la cohesión territorial, económica y social.
- Fomento del uso eficaz de los recursos limitados de telecomunicaciones (numeración, espectro radioeléctrico —que se someterá a los límites de emisiones establecidos en la normativa vigente—) y acceso a derechos de ocupación de propiedad pública y privada.
- Defensa de los intereses de los usuarios, que deberán acceder a estos servicios en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad, satisfaciendo los requisitos de grupos con necesidades especiales.
- Neutralidad tecnológica, considerando las distintas tecnologías con capacidades adecuadas de transmisión.
- Contribución al desarrollo de un mercado interior de servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión Europea.

La nueva armonización normativa pretende impulsar, por tanto, una estandarización que permita la interoperabilidad de los equipos; la convergencia tecnológica para la prestación de servicios desde soportes basados en distintas tecnologías; y el control de uso del espectro radioeléctrico. Todo lo cual, junto a la garantía de competencia efectiva, redundaría en el fomento del uso de servicios (mediante el impulso de la Administración electrónica, ampliación de ancho de banda, o facilidad de acceso a infraestructuras), contribuyendo, mediante la ampliación de prestaciones de servicio universal, a reducir la distancia digital entre los ciudadanos.

⁹ C(2003) 497, Recomendación de la Comisión de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

PRINCIPALES CONTENIDOS DE REGULACIÓN EN LAS NUEVAS DIRECTIVAS

Directiva marco		Directiva acceso e interconexión	Directiva autorizaciones	Directiva servicio universal	
Comp. Genéricas ANRs (Autoridades Nacionales de Regulación)	Comp. Genéricas ANRs (cont.) y otras competencias			Obligaciones sociales	Controles en operadores PMS (1) y derechos e intereses usuarios finales
Intercambio información con ANRs y Autoridades Nacionales de la competencia (art. 3.5)	Gestión de radiofrecuencias para servicios de comunicaciones electrónicas en el territorio de las ANRs (art. 9)	Imposición de obligaciones a empresas que controlen el acceso a los usuarios finales, incluida, en casos justificados, la obligación de interconectar sus redes [art. 5.1 a)]	Notificación a la ANR por la empresa que va a proveer redes o servicios de telecomunicaciones (art. 3.3)	Designación de proveedores del servicio universal desde acceso fijo (art. 4)	Tarifas al público (art. 16) * Líneas alquiladas (arts. 16 y 18)
Solicitud de información a empresas suministradoras de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (art. 5)	Asignación de recursos de numeración nacionales y gestión de planes nacionales de numeración (art.10)	Imposición de obligaciones a operadores para que faciliten acceso a otros recursos (sistemas de acceso condicional) si fuese necesario para garantizar el acceso de los usuarios finales a los servicios digitales de radio y TV [art. 5.1 b)]	Decisiones en materia de derecho de uso de radiofrecuencias y numeración (art. 5)	Provisión de guías telefónicas y servicios de información sobre números de abonado (art. 5)	* Las obligaciones de selección y preselección de operador (arts. 16 y 19) * La transparencia de las tarifas y condiciones de acceso a los servicios telefónicos (art. 21)
Publicación de información que contribuya a mantener un mercado abierto y competitivo (art. 5.4)	Coubicación y uso compartido de recursos (art. 12)	IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES A OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO	Declaraciones estandarizadas para facilitar el ejercicio de derechos de instalar recursos y derechos de interconexión (art. 9)	Adopción de medidas específicas para usuarios con discapacidad (art. 7)	* La publicación de las condiciones de calidad del servicio (art. 22)
Participación en mecanismos de consulta y transparencia con otros ANRs (art. 6)	Definición de mercados pertinentes apropiados a las circunstancias nacionales (art. 15.3)	* Transparencia (art. 9) * Separación de cuentas (art. 11)	Control de cumplimiento de las condiciones de la autorización general o específicas (art. 10.1)	Supervisión de la asequibilidad de las tarifas (art. 9)	Garantía de la integridad de la red pública de telefonía fija (art. 23)
Promover la competencia en la provisión de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y facilidades asociadas (arts. 7.1 y 8.2)	Determinación de operadores con peso significativo en el mercado e imposición de obligaciones regulatorias y específicas (arts. 14 y 16)	* No discriminación (art. 10) * Acceso a y uso de específicos recursos de red (art. 12)	Adopción de medidas para garantizar el cumplimiento de las condiciones (incluye sanciones pecuniarias y suspensión de servicios o retirada de derechos de uso) (art. 10.3)	Control de la calidad del servicio de los proveedores del servicio universal (art. 11)	Garantía de la disponibilidad de los servicios de asistencia mediante operador e información sobre números de abonados (art. 25)
Contribuir al desarrollo del mercado interior (arts. 7.2 y 8.3)	Resolución de litigios entre empresas (incluyendo litigios transfronterizos) (arts. 20 y 21)	* Obligaciones de control de precios y contabilidad de costes (art. 13)	Requerir información, en virtud de los derechos de uso o a las obligaciones específicas (arts. 10 y 11)	Cálculo del coste neto de la prestación del servicio universal por las empresas designadas para prestarlo (art. 12)	Garantía de la disponibilidad de la portabilidad de número y control de los precios aplicados a tal facilidad (art. 30)
Promover el interés de los ciudadanos (garantizar el acceso al servicio universal y otras protecciones adicionales) (art. 8.4)	Revisión de las condiciones impuestas (acceso de interconexión) para decidir si se mantienen, modifican o retiran (art. 6.3. II)		Imposición de tasas administrativas a empresas para cubrir los costes administrativos generados por la gestión, el control y la ejecución del régimen	Imposición nacional de la disponibilidad al público de otros servicios adicionales a los que constituyen la obligación de servicio universal (art. 32)	Imposición de obligaciones de transmisión para distribución programas radio y TV (art. 31)

(1) Operadores con poder significativo en el mercado.
Fuente: Comisión del Mercado de Telecomunicaciones.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto consta de 56 artículos, ordenados, como en la Ley vigente, en ocho títulos, con las correspondientes subdivisiones en capítulos y, en su caso, secciones. Contiene además nueve disposiciones adicionales, siete transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Se acompañan además dos anexos, el primero sobre tasas y el segundo sobre definiciones.

El título I, denominado de disposiciones generales, contempla el objeto de la Ley, define las telecomunicaciones como servicios de interés general, y establece los principios y objetivos de la Ley. Las principales novedades son:

- La definición de comunicaciones electrónicas dentro de las telecomunicaciones, para excluir del ámbito regulado diversos servicios de telecomunicaciones, entre otros los contemplados en la Ley 34/2002, de 11 de julio.
- La modificación de los sujetos sobre quienes pueden recaer las obligaciones de servicio público, antes circunscritos a los denominados operadores dominantes.
- La ampliación de los objetivos y principios de la Ley, incorporándose, entre otros, la promoción de inversión eficiente en materia de infraestructuras, la posibilidad de acceso a los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada, la garantía para los usuarios de unas condiciones adecuadas de elección, precio y calidad, y la satisfacción de necesidades especiales; y el fomento, en la medida de lo posible, de la neutralidad tecnológica en la regulación.

El título II se denomina «explotación de redes y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de libre competencia». En su capítulo I se establecen los principios aplicables y los requisitos exigibles para esos fines. La novedad básica es la supresión de la anterior regu-

lación, que contemplaba autorizaciones y licencias para cada explotación de red o prestación de servicio. Ahora se establece una apertura general sometida al cumplimiento de determinados requisitos y obligaciones. En su capítulo II se definen las líneas generales de los mercados de referencia y de los operadores con poder significativo en el mercado, que vienen a sustituir a la anterior figura del operador dominante. La calificación de unos y otros recae sustancialmente en la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT). El capítulo III de este título, denominado «acceso a las redes y recursos asociados e interconexión», regula ambos conceptos de manera general, sustituyendo el anterior tratamiento específico del acceso, que implicaba sólo al operador dominante. El capítulo IV incorpora a la regulación anterior sobre la numeración, las normas sobre direccionamiento y el derecho de los abonados al servicio telefónico fijo de los operadores con poder significativo en el mercado a la selección de operador mediante el procedimiento de preselección.

El título III recoge las obligaciones de servicio público y los derechos y obligaciones de carácter público en la explotación de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. El capítulo I contiene numerosas modificaciones de diverso alcance, entre las que cabe destacar la incorporación de Internet como servicio universal, y el cambio en el régimen de financiación del coste de los servicios universales y de los obligatorios y gratuitos. El capítulo II, sobre el derecho de ocupación del dominio público, modifica el régimen anterior para desvincular este derecho de las obligaciones de servicio público. El capítulo III, sobre secreto y protección de datos personales, amplía los derechos de los usuarios y aclara que éstos son derechos de los usuarios finales.

El título IV versa sobre evaluación de la conformidad de equipos y aparatos. Conforme a lo que se señala en la Memoria explicativa, contiene sobre todo aclaraciones técnicas.

El título V, sobre el dominio público radioeléctrico, sienta las bases para la gestión, administración y planificación de éste. Las principales modificaciones con respecto a la Ley vigente son la reducción del plazo para el otorgamiento de derechos de uso del dominio público radioeléctrico y la supresión de la anterior enumeración no exhaustiva de criterios para la adjudicación del uso del dominio público. Se simplifican, además, los supuestos en los que el otorgamiento revestirá la forma de autorización administrativa.

El título VI detalla los organismos y órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de telecomunicaciones. Incorpora, conforme con las Directivas comunitarias, las denominadas autoridades nacionales de reglamentación, remitiendo a desarrollo reglamentario el deslinde de competencias entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la CMT.

El título VII establece las tasas en materia de telecomunicaciones. Recoge la regulación sustantiva de dichas tasas y traslada al anexo 1 la regulación específica de las cuatro figuras cuya gestión corresponde a la Administración del Estado.

El título VIII contiene el régimen de infracciones y sanciones. En la tipificación de las in-

fracciones muy graves y graves, adapta al nuevo texto algunos de los supuestos presentes en la actual Ley y añade dos nuevos: incumplimiento de los límites de exposición de emisiones radioeléctricas y demás medidas de seguridad, e incumplimiento de obligaciones en materia de interceptación legal de las comunicaciones. Las cuantías de las sanciones se atienen en líneas generales a lo ya establecido en la Ley vigente, y para el caso de sanción a una persona jurídica se añade la posibilidad de imponer adicionalmente multas de hasta 60.000 euros a los representantes legales o personas que integran los órganos directivos que hayan intervenido en la comisión de la infracción sancionada.

Entre las novedades de las disposiciones adicionales destaca la quinta, que incorpora las nuevas competencias de la CMT. La Memoria justificativa aclara que la Ley vigente incorpora disposiciones adicionales no específicamente relacionadas con las telecomunicaciones. Éstas no se incorporan al texto del Anteproyecto, pero tampoco se derogan, como forma de conservar su vigencia.

Las disposiciones transitorias contienen la regulación del régimen necesario para el paso al nuevo modelo.

III. OBSERVACIONES

DE CARÁCTER PREVIO: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

El sector de las telecomunicaciones durante el último quinquenio ha sido uno de los más dinámicos en la fase alcista del ciclo económico, para pasar, en 2001 y 2002, años de desaceleración de la actividad económica general, a protagonizar una de las crisis más importantes del conjunto de los sectores productivos.

Desde mediados de los años noventa el sector ha manifestado un auge sin parangón, impulsado desde 1998, entre otros factores, por la aprobación de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las telecomunicaciones. A partir de ese momento, el desarrollo experimentado por el sector fue espectacular en sus dos principales ramas: las comunicaciones fijas y las móviles. Las primeras registraron un considerable aumento de la inversión, sobre todo en cable y en redes de larga distancia, que llegó a representar en 1998 un 3,1 por 100 de la formación bruta de capital fijo en España; todo ello acompañado, entre 1997 y 2001, de un aumento en los minutos de comunicación superior al 100 por 100¹⁰. Por su parte, las comunicaciones móviles multiplicaron casi por cinco el tráfico cursado. La liberalización supuso, además, una notable reducción en los precios de los servicios de telecomunicaciones.

La trayectoria descrita llevó, de acuerdo con las cifras ofrecidas por la CMT, a que el sector de las telecomunicaciones representase en 2001 el 4,3 por 100 del PIB y el 5,0 por 100 de la formación bruta de capital fijo; y a ocupar a un 0,6 por 100 del empleo total y a un 1,0 por 100 de los ocupados en el sector servicios.

Sin embargo, este favorable panorama ha cambiado. En 2001, el sector inició un periodo de incertidumbre que, en 2002, se ha transformado en crisis. De acuerdo con las estimaciones disponibles en el momento de elaboración del presente Dictamen¹¹, el mercado interno de fabricación de infraestructuras y terminales de telecomunicaciones registró un retroceso del 31 por 100 para 2002; en concreto, el mercado de infraestructuras descendió un 44 por 100. En términos de empleo, se observó una reducción de un 7 por 100 de la ocupación del sector, que alcanzó no sólo a la fabricación, con un retroceso del empleo del 33 por 100, sino también a los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones, con una caída del 1 por 100.

Al margen de algunos problemas específicos que afectan al caso español, es evidente que en el ámbito internacional las telecomunicaciones afrontan un panorama influido por las dificultades de financiación que comporta el actual entorno de incertidumbre en los mercados financieros. En este sentido, la evolución negativa de los mismos ha tenido una repercusión más acusada para las inversiones relacionadas con un sector que, por otra parte, presenta una prima de riesgo asociada a su elevado carácter innovador, que en ocasiones puede dejar obsoleta una inversión antes de su maduración. Pero quizá el principal problema del sector sea el estrechamiento de márgenes, por distintos motivos, y los graves cuellos de botella que afectan al establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones, lo que dificulta el cumplimiento de los planes de negocio de los operadores para prestar servicios de calidad al usuario final.

En España, además de tener que afrontar el reto que supone, en algunos segmentos del mercado, el creciente carácter sustitutivo entre la te-

¹⁰ Los números de minutos en las llamadas de fijo a móvil y en las llamadas a números de inteligencia de red fueron los que más aumentaron.

¹¹ Estimación de Aniel presentada el 10 de octubre de 2002.

telefonía fija y la móvil, ambas presentan una serie de problemas, entre los que destacan:

- La complejidad y dispersión de la normativa aplicable, nacional, autonómica y local, para el despliegue de redes.
- El estrechamiento adicional de los márgenes comerciales en la telefonía fija por el sistema de fijación de precios.
- Las dificultades que plantea la interconexión a los planes de negocio de los operadores.
- El retraso en disponer de regulación eficiente para el acceso al bucle de abonado.
- Los retrasos en la implantación de la preselección y de la portabilidad.
- La falta de definición sobre la obligación de que los diferentes instrumentos urbanísticos recojan aquellas instalaciones que son el soporte esencial para la prestación de servicios de telecomunicaciones de interés general, tales como los servicios de telefonía móvil, telefonía fija acceso vía radio y los servicios de radiocomunicaciones profesionales.
- El mercado de móviles comienza a presentar síntomas de saturación, y tanto la fuerte apuesta por la tecnología UMTS como el retraso en su disponibilidad han planteado graves problemas financieros a las operadoras. A esto se añaden las elevadas cuantías de la tasa que grava el espacio radioeléctrico que se implantó en el año 2000, a pesar de las sucesivas rebajas que se han ido incluyendo cada año a través de las llamadas «leyes de acompañamiento».
- Las dificultades para el despliegue de redes por la controversia surgida en torno a los posibles efectos de las tecnologías sin hilos.

En consecuencia, el CES considera que la revisión de la normativa del sector de las telecomunicaciones realizada por el Anteproyecto re-

sulta positiva siempre y cuando permita solucionar la mayor parte de los problemas que afectan a su actividad. En concreto la futura Ley debe contribuir a facilitar el despliegue de redes y el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, a ofrecer una mayor seguridad jurídica y a simplificar la administración de las competencias en esta materia entre las diferentes autoridades nacionales de regulación. Es prioritario lograr una acción coordinada entre las distintas Administraciones Públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una de ellas, en especial para que el fomento del despliegue de redes y la garantía de límites de emisión radioeléctrica de aplicación general no colisione con otras normativas surgidas en materia de medio ambiente, sanidad y urbanismo.

OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

A pesar de que el Anteproyecto refleja, en general, adecuadamente la regulación europea, adolece de una excesiva remisión reglamentaria que genera un considerable grado de incertidumbre e inseguridad jurídica. En opinión del CES, el Anteproyecto debería conducir a la aprobación de una Ley cierta y estable que recogiera los aspectos básicos de la nueva regulación, dejando para el desarrollo reglamentario la concreción de éstos. Sin embargo, se identifican diversas materias sustantivas cuya concreción estará sujeta al desarrollo reglamentario, aun a pesar de estar recogidas claramente en las Directivas.

Cabría citar la indefinición e imprecisión que rodea a aspectos como: las bases para la fijación de medidas que traten de garantizar la competencia efectiva en los mercados (más allá de los términos genéricos a los que alude el artículo 10 del Anteproyecto); los procedimientos relativos a la determinación de los mercados relevantes distintos a los previstos en la Recomendación de la Comisión Europea; la identificación e imposición de obligaciones a operadores con poder significativo de mercado y, excepcionalmente, a otros operadores; la regulación de la cesión de los derechos de uso de espectro radioeléctrico; o la omisión de las condiciones que deberán cumplir los

operadores para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Además, el Anteproyecto recoge con frecuencia algunas expresiones como «en la medida de lo posible», «necesidades razonables de los usuarios», «si es posible técnicamente», entre otras, que revelan la existencia de un cierto margen de discrecionalidad en la aplicación de la norma, incidiendo negativamente en la seguridad jurídica de la misma.

Así, la excesiva apelación en el Anteproyecto a posteriores desarrollos reglamentarios determina que la regulación de aspectos esenciales relacionados con el sector, no disponga ni de las garantías propias de una norma de rango superior ni de una tramitación legislativa más completa, simultánea y transparente.

En todo caso, dada la importancia reguladora que tendrá el desarrollo reglamentario de la Ley, parece oportuno solicitar que se sometan a Dictamen del CES aquellos textos de especial relevancia en su ámbito consultivo. Cabe recordar que cualquier desarrollo reglamentario debe contar con la previa audiencia de los operadores de servicios afectados, de los usuarios, de las asociaciones y organizaciones del sector de las telecomunicaciones, y de los agentes sociales más representativos.

En este mismo sentido, el CES considera que el Anteproyecto, a través de la excesiva remisión reglamentaria descrita, otorga un margen de maniobra demasiado amplio a las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) y no recoge en su texto los mecanismos de control sobre determinadas decisiones de las ANR que, en beneficio de la armonización reguladora comunitaria, prevén las Directivas a favor de la Comisión Europea¹²; todo ello genera un nivel de incertidumbre e inseguridad jurídica en ningún modo beneficioso para el sector.

Asimismo, el Anteproyecto adolece de una insuficiente determinación de las competencias de las ANR en algunos aspectos. De entre todos, el

CES considera necesario que se recojan los siguientes:

- La consolidación de los órganos que se configurarán como ANR, frente a la eventual intervención en el sector de otros órganos.
- La delimitación de competencias entre las diferentes ANR.
- La adecuación a los principios y objetivos de la nueva regulación de todos los órganos intervinientes en el sector.
- Igualmente, se deberá prever que aquellos organismos con competencias transitorias en el sector tengan que adecuar sus actuaciones a los principios y objetivos establecidos en la nueva Ley, como sería el caso de la regulación transitoria de los precios minoristas.

El CES entiende que se debería aprovechar la oportunidad que brinda la aprobación de una nueva Ley para acomodar, coordinar y ordenar las competencias de las ANR, de modo que la existencia de diferentes entidades de regulación no genere incertidumbre y/o ineficacia regulatoria, ni tampoco suponga la creación de nuevos organismos que ocasionen otros costes adicionales al sector.

En definitiva, aunque el Anteproyecto trata de poner orden en el entramado de competencias y de reguladores que actúan sobre diferentes aspectos en el sector, y a pesar de que parece clarificar los objetivos y competencias de cada uno de los reguladores actuales, todavía está lejos de conseguir el objetivo deseable de establecer una coordinación estrecha entre las diferentes ANR o de, incluso, instaurar un único regulador.

En este sentido, el CES considera que la facultad de la CMT de velar por la libre competencia en el mercado de las comunicaciones elec-

¹² En concreto, es aplicable esta observación a: los supuestos de determinados mercados relevantes distintos a los previstos en la recomendación de la CE; la identificación de operadores con PSM; y la imposición de obligaciones a los operadores previamente identificados como PSM en cada uno de los mercados relevantes.

trónicas debería ser interpretada con respeto de los órganos de Defensa de la Competencia como competentes para conocer de los actos, prácticas o conductas que puedan ser contrarios a la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia. El conocimiento de CMT en esta materia se debería centrar en el ejercicio de las funciones de telecomunicaciones señaladas y atribuidas para el fomento de la competencia.

Aunque la materia excede del alcance de este Dictamen, el CES estima necesario señalar la existencia de déficit de regulación transnacional en la Unión Europea, lo que incide especialmente en la constatación de importantes, según el Octavo Informe de la Comisión, sobre la *Aplicación del conjunto de medidas reguladoras de las telecomunicaciones* (COM 2002 695 final). Esta carencia repercute en aspectos tales como la definición de servicio público universal, de forma que la aplicación de las distintas reglamentaciones nacionales puede generar, por ejemplo, procesos de subsidiación cruzada entre actividades desarrolladas por operadores de telecomunicaciones que operan en distintos países, alcanzando ventajas estratégicas derivadas de aquellas reglamentaciones que más les favorecen por su situación de poder de mercado, lo que vulnera los principios de reciprocidad y neutralidad en el marco de la Unión Europea.

Por todo lo anterior, el CES considera que sería preciso establecer como nuevos objetivos el fomentar el desarrollo del sector de las telecomunicaciones y de los nuevos servicios, y el contribuir al desarrollo del mercado interior de servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión Europea, velando por la aplicación coherente con el resto de los Estados miembros de las normas comunitarias.

En opinión del CES, la nueva regulación debería tender al establecimiento de un modelo de sector capaz de mantener un fuerte ritmo de desarrollo y crecimiento sostenido. Para ello, entiende que sería necesario fomentar las inversiones y promover la innovación tecnológica. Así, el despliegue de redes tendría que ser, igual que la explotación de éstas, uno de los objetivos de la Ley.

Pero, además, el diseño del marco general de las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas no se contempla específicamente mediante un ámbito o instrumento de análisis y anticipación de dichas necesidades. La norma atribuye al Ministerio de Ciencia y Tecnología esa definición, y vincula los informes que a tal efecto elabore el Ministerio a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, pero en ningún momento se plantea la oportunidad de disponer de un instrumento prospectivo de más amplio alcance, con participación de las distintas Administraciones Públicas, y sometido al necesario debate social. Dicho instrumento, entre otras cosas, contribuiría a fundamentar las decisiones de inversión a medio plazo. Cabe destacar, además, que una parte importante de la demanda de comunicaciones depende de la propia actividad de las Administraciones Públicas para la puesta en práctica de los planes que atañen al desarrollo en España de la denominada sociedad de la información. La puesta en relación de los distintos datos disponibles sobre esta materia, y su traslación a líneas de demanda previsible es una tarea importante que debería contemplarse, por ejemplo a través de su encomienda al Observatorio de la Sociedad de la Información, y cuyo diseño final podría someterse a la consideración del Consejo Asesor de Telecomunicaciones y Servicios de la Sociedad de la Información.

Por otra parte, el CES considera que el respeto a las condiciones de libre competencia se tiene que hacer compatible con la atención de situaciones especiales en determinados ámbitos geográficos o sectores sociales, que presentan dificultades en el despliegue de las redes y en el suministro de servicios de comunicación. En estos casos, las Administraciones Públicas deben garantizar la accesibilidad, directa o indirectamente, con fórmulas de colaboración con empresas privadas, y establecer medidas de fomento y ayuda a la implantación de tales tecnologías o servicios. Ello se entiende sin perjuicio de que las facultades de control de la Administración General del Estado o de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones legitime la imposición de condiciones específicas que garanticen la justificación de la adopción de esas medidas.

Pero precisamente en cuanto al tratamiento del servicio universal, aunque se observan algunos avances frente a la situación actual, en opinión del CES se sigue discriminando al sector de las telecomunicaciones frente a otros sectores que prestan servicios incluso más básicos, al obligar al propio sector a soportar en exclusiva el coste de extensión del servicio a cualquier zona o usuario, sin límite en el coste de provisión del servicio. Cabe recordar que, en última instancia, el mayor coste para las operadoras redundará en un mayor coste de las comunicaciones electrónicas para el conjunto de la actividad productiva española, pudiendo afectar en consecuencia a su posición competitiva. Para superar esta circunstancia, el CES estima que cabría recoger en el Anteproyecto la posibilidad de financiar con cargo a fondos públicos una parte del coste de provisión del servicio universal. Esta posibilidad no está cerrada por las Directivas vigentes en la materia, y resulta coherente con el hecho de que el despliegue de redes de comunicaciones sea, en algunos casos, materia elegible para la cofinanciación por los Fondos Estructurales, como ya ocurrió con la extensión del servicio telefónico a todo el territorio y con la implantación del TRAC, y como previsiblemente ocurra en un futuro inmediato con la sustitución del mismo.

Otro aspecto positivo del Anteproyecto lo constituye la amplia liberalización del régimen de licencias y autorizaciones para la prestación de servicios y explotación de redes. Pero no debería confundirse el objetivo de la liberalización, o el cumplimiento del principio de intervención mínima que señalan las Directivas con la indefinición que presenta el texto del Anteproyecto sobre los requisitos exigibles y las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas. Además, el CES considera que el hecho de que se refuercen las potestades administrativas sancionadoras (control *ex post*) no garantiza el resarcimiento económico de los usuarios finales que se hayan visto perjudicados por la infracción de un determinado operador.

Finalmente, el CES considera que, cuando se impongan o modifiquen las obligaciones específicas a los operadores que puedan determinar la necesidad de adoptar medidas en relación con

la reestructuración productiva de la empresa o la configuración de la entidad empleadora, deberían ser considerados en este procedimiento parte legítima los representantes de los trabajadores de la empresa afectada y los operadores que pudieran verse afectados por dicho procedimiento, confiriéndose trámite de audiencia por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, previamente a la adopción de las mismas.

OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículo 3. Objetivos y principios de la Ley

El CES considera que, en la letra e) de este artículo, debería recogerse, entre los imperativos constitucionales, el de no discriminación. Asimismo, en esta letra debería incorporarse, como ejemplo de la satisfacción de las necesidades de grupos especiales, las de las personas con discapacidad.

Además, entre los objetivos de la Ley, el CES propone recoger los siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la industria y el empleo en el sector.
- Fomentar el desarrollo del sector de las telecomunicaciones y de los nuevos servicios.

Por último, en el objetivo fijado en la letra g) de este artículo, que reza: «contribuir al desarrollo del mercado interior de servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión Europea» el CES estima que sería conveniente añadir: «velando por la aplicación coherente con el resto de los Estados miembros de las normas comunitarias», pues de esta forma se garantiza un mejor cumplimiento del principio de reciprocidad.

Artículo 4. Servicios de telecomunicaciones para la defensa nacional y la protección civil

En este artículo se recogen previsiones que no se corresponden muy claramente con su título,

como es el caso del inciso segundo del párrafo 1.º, del punto 5, donde la asunción de la gestión directa no se corresponde estrictamente con las razones de seguridad pública o de defensa nacional que componen dicho punto 5.

Artículo 6. Requisitos exigibles para la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas

El inciso final del punto 1 del artículo 6 atribuye amplias facultades al Gobierno para autorizar inversiones superiores a la indicada en el capital o patrimonio, cuando en el mismo punto se establece legalmente que no puedan superarse determinados límites salvo causas tasadas. Se propone la aclaración de este último inciso.

En el artículo 6.3, se podría añadir que la resolución motivada deberá ser notificada al comunicante.

Artículo 8. Condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas

El CES opina que no se establecen en el Anteproyecto las condiciones para la prestación de los servicios o la explotación de las redes que deberán ser consideradas en el desarrollo reglamentario.

Por otra parte, en el apartado 2 debería indicarse que la modificación de las condiciones para la prestación de los servicios o la explotación de las redes de comunicaciones electrónicas por el Gobierno, no podrán alterar las condiciones previstas legalmente, salvo en casos excepcionales, tal y como prevé el considerando 14 de la Directiva de acceso.

Artículo 9. Obligaciones de suministro de información

Aunque en principio este artículo trata de las obligaciones de suministro por las operadoras de información a la Administración General del Estado y a la CMT, el CES considera oportuno

que introduzca la obligación para estas dos últimas de suministrar a las organizaciones de usuarios, bien directamente, bien a través del Consejo de Consumidores y Usuarios, la información relativa a comparativas sobre precios y calidad de los servicios en interés de los usuarios a que se refiere la letra d) del apartado 1. A tal fin podría abrirse un nuevo punto 3 en este mismo artículo. Ello parece adecuado con el objetivo de fomentar una mayor competencia en el sector.

Por otra parte, en el inicio del apartado 1 de este artículo se señala que estas obligaciones de suministro de información alcanzan «a las personas físicas o jurídicas que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas». No se entiende bien, entonces, que en el último párrafo de este mismo apartado se señale que «esta información, excepto aquellas a la que se refiere el párrafo c), no podrá exigirse antes del inicio de la actividad».

Artículo 10. Mercados de referencia y operadores con poder significativo en el mercado

Como se ha expresado anteriormente en las observaciones generales, la redacción de este artículo, en el que se fijan los mercados de referencia y las condiciones de los operadores con poder significativo de mercado, introduce inseguridad jurídica ya que tras la enumeración general de estos contenidos, el apartado 6 deja al reglamento la posibilidad de incorporar medidas adicionales.

Artículo 11. Principios generales aplicables al acceso a las redes y recursos asociados y a su interconexión

Se propone mejorar la redacción del punto 4 de este artículo, que señala cuándo podrán intervenir el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la CMT en las relaciones entre los operadores. En la redacción actual no se especifica cuándo y de qué manera pueden actuar uno u otra. Además, se propone sustituir la frase: «a petición de las partes implicadas, de oficio cuando esté justificado» por la siguiente: «de oficio, o a petición de parte interesada».

Artículo 18. Conservación de los números telefónicos por los abonados

En opinión del CES, la conservación de los números telefónicos por los abonados es un factor dinamizador de la competencia. Por esta razón, se considera conveniente acotar el término «efectos disuasorios» como límite del importe de las cuotas cobradas a los abonados por este concepto.

Artículo 19. Selección de operador

Igualmente, la selección de operador es, para el CES, un instrumento para favorecer la competencia. Por tanto, este mecanismo, que tiene como finalidad última proporcionar al usuario final el derecho a elegir el operador que le proporcione el servicio, debería hacerse extensivo a otros operadores y no limitarse a los operadores con poder significativo.

Artículo 20. Delimitación de las obligaciones de servicio público

En el apartado 1 de este artículo, conforme a lo expresado en las observaciones generales, sería conveniente aclarar qué se entiende por «adecuada calidad».

Artículo 22. Concepto y ámbito de aplicación

Con carácter general, el CES considera preciso que el servicio universal, como principal obligación de servicio público que subsiste en la Ley, quede definido y perfectamente delimitado para su posterior desarrollo reglamentario. En este sentido, el concepto de servicio universal que recoge el apartado 1 de este artículo debería contemplar que se trata de servicios garantizados para todos los usuarios finales no sólo con independencia de su localización geográfica, sino también de sus circunstancias personales o sociales.

En consecuencia, cabe ampliar la redacción de distintos supuestos contemplados como obligaciones de servicio universal a lo largo de todo el artículo 22 para incluir el tratamiento específico de las personas con discapacidad, de los ma-

yores con dificultades para el normal acceso a estos servicios y de las personas con rentas bajas. Este extremo requiere dos modificaciones adicionales, por un lado, contemplar la definición de lo que se entiende por rentas bajas, que podría ser similar a la que figura en otras normas, y por otro, deslindar el servicio universal de estas circunstancias especiales, contempladas sobre todo en las letras e) y f) del apartado 1 y en el apartado 2, para introducir mecanismos de financiación pública en estos supuestos en el apartado 3.

Además de lo anterior, con el objetivo de mejorar la definición y delimitación de servicio universal, el CES entiende que sería conveniente:

- Concretar qué se entiende por calidad determinada y precio asequible; en cuanto a la calidad, cabe recordar que el artículo 3.1 de la Directiva de servicio universal se refiere a «calidad especificada», lo que parece aludir al posible establecimiento de criterios para evaluarla.
- En el apartado 1 letra a) sobre la limitación impuesta al derecho de los usuarios, suprimir la mención siguiente: «siempre que sus solicitudes se consideren razonables»; aclarar, además, la expresión «velocidad suficiente», recogiendo los términos del artículo 4.2 de la Directiva del servicio universal, en el que se establece que la velocidad suficiente tendrá en cuenta las tecnologías dominantes utilizadas por la mayoría de los ciudadanos y la viabilidad tecnológica.
- En el apartado 1 letra b) que trata de las guías telefónicas, conservar la palabra «gratuita» de la regulación anterior y la obligación de proporcionarla en papel, ya que el desarrollo actual de la sociedad de la información en España no permite todavía el uso generalizado de estas guías en formato electrónico.
- En el apartado 1 letra c), suprimir el término «razonablemente».
- En el apartado 1 letra e) suprimir: «cuando así se establezca reglamentariamente».

- En el apartado 1 cambiar el orden entre las letras e) y f) y sustituir, en la actual letra f), la expresión «cuando proceda» por «cuando así se establezca reglamentariamente».

Finalmente, el CES considera que sería conveniente modificar la redacción del apartado 4 de este artículo en el que se señala que «el Gobierno, de conformidad con la normativa comunitaria podrá revisar el alcance de las obligaciones del servicio universal». En opinión del CES, la continua evolución, en medios técnicos usados y servicios desarrollados, del sector de las telecomunicaciones obliga a una revisión periódica del alcance del servicio universal, que tenga en cuenta, además de esa evolución del sector, la de las condiciones sociales, comerciales y económicas vigentes en cada momento.

Así, tal como se recoge en el considerando 25 de la Directiva de servicio universal, no se trata de poder revisar, sino de revisar periódicamente, en función de las condiciones citadas el alcance y el contenido de las obligaciones de servicio universal. Es preciso, además, que esta revisión no fomenta artificialmente determinadas opciones tecnológicas en detrimento de otras, ni imponga una carga financiera desproporcionada a las empresas del sector (haciendo peligrar con ello el desarrollo del mercado y la innovación) o repercuta injustamente la carga de la financiación en los consumidores con rentas bajas.

Artículo 24. Coste y financiación del servicio universal

El CES considera que debería configurarse su financiación pública, máxime cuando se prevén la imposición de mayores obligaciones a los prestadores del servicio universal. De no ser así, las empresas que operan en nuestro país tendrían una carga adicional con relación a otras que operen en otros países de la Unión Europea en los que sí se hubiese apostado por esta financiación pública, favoreciéndose con ello que estas últimas puedan dedicar más recursos a investigación, desarrollo, innovación y entrada en otros mercados. También podría incluirse una financiación inicial a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, al me-

nos en una primera fase hasta que la brecha digital se haya reducido y los costes netos de prestación del servicio universal sean menores y asumibles por un sistema mixto de financiación, en los términos que se determine.

Por otra parte, se debería concretar más el término de «carga injustificada» ya que puede dar lugar a interpretaciones ambiguas en ésta o posteriores reglamentaciones, por lo que debería ligarse a alguna variable mensurable relacionada con la situación del sector. De lo contrario se entorpecería la financiación del servicio universal.

Además, el coste neto de prestación del servicio universal se debe calcular, en todo caso, en los términos de la Parte A del Anexo IV de la Directiva de servicio universal, siendo asumida por un mecanismo de financiación coherente y preestablecido.

De cualquier forma, cabe proponer que en el apartado 4 de este artículo la Ley fije las condiciones básicas o criterios sobre la gestión del Fondo nacional del servicio universal, que deban ser tomados en consideración en el desarrollo reglamentario aludido en el precepto.

Artículo 25. Otras obligaciones de servicio público

Partiendo del necesario deslinde entre las obligaciones de servicio universal que antes se expusieron, así como de la idea de introducir supuestos en los cuales algunos servicios se financiarán con cargo a fondos públicos, cabe proponer que en el apartado 2.b) de este artículo se añada la mención a los servicios de banda ancha puestos a disposición de las comunidades escolares, centros sanitarios y centros sociales, y culturales, así como su puesta a disposición para personas con discapacidad auditiva para el empleo de la Lengua de Signos.

Por otra parte, en el artículo 33 del Anteproyecto se incluye la obligación de «adoptar las medidas que se establezcan reglamentariamente para la ejecución de las interceptaciones dispuestas conforme a lo establecido en el artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal...». Es decir, que

en beneficio del funcionamiento de la justicia como servicio público se imponen a los operadores cargas cuyos costes no pueden ser imputados a los mismos, ya que son servicios que se prestan a los órganos de la Administración Pública en desarrollo de funciones que le son propias, por lo que procedería contemplar este supuesto en el artículo 25.1.

Artículo 26. Derecho de ocupación del dominio público

La denominación de este artículo presenta cierta confusión, pues el precepto hace mención básicamente a la adecuación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

Artículo 28. Normativa aplicable a la ocupación del dominio público y a la propiedad privada. Artículo 29. Límites de la normativa a que se refiere el artículo anterior

Se propone refundir en un solo precepto los mandatos recogidos en estos artículos, pues ambos se refieren a la normativa aplicable a la ocupación del dominio público y la propiedad privada. Se sugiere, además, suprimir las referencias a los «límites» a la normativa, bastando la reseña de las condiciones o requisitos que la normativa debe recoger.

Se propone, asimismo, aclarar el contenido del artículo 29.2, en el sentido de concretar a qué normas se está haciendo referencia (inciso primero) señalando, además, qué consecuencias se producen «una vez se publique en un diario oficial del ámbito territorial correspondiente a la Administración competente y en una página de internet» (apartado a) y qué se entiende por un procedimiento «rápido», y por la expresión «no discriminatorio» (apartado b), o la necesidad de «garantizar el respeto a los límites impuestos a la intervención administrativa en la ley para la protección de los derechos de los operadores», cuando es una Ley la que establece tales supuestos límites, y evitando la reiteración sobre

las solicitudes de información que incorpora el apartado d) que ya constan en el artículo 9.2.

Artículo 30. Ubicación compartida y uso compartido de la propiedad pública o privada

En primer lugar, el CES entiende que este artículo debe interpretarse desde la perspectiva de infraestructuras ya instaladas. Debe referirse, así, a aquellas desplegadas con posterioridad a 1998, el momento de entrada en vigor del artículo 47 LGT, ya que las dudas acerca de la interpretación del artículo 47 de la LGT de 1998, sobre Compartición de infraestructuras, quedaron finalmente resueltas tras la sentencia del TS 2000/319, de 2 de febrero, en la que se determinó que la compartición se refería exclusivamente a infraestructuras nuevas, es decir, las instaladas a partir de la vigencia de la LGT.

Además, adoptar una interpretación extensiva de la compartición a la totalidad de las infraestructuras sería contrario a la evolución de los planes de despliegue de red de los operadores, provocaría el colapso de infraestructuras muy antiguas ya sobre-explotadas y constituiría un grave obstáculo al desarrollo y fomento de la inversión.

En cualquier caso, y sin perjuicio de lo anterior, en lo que afecta a la compartición de las infraestructuras, es preciso que la propia Ley defina los límites de esta compartición que deberán ser tenidos en cuenta necesariamente por la CMT. Deberán atenderse a criterios de racionalidad, es decir, a la «posibilidad real» de compartir, y se han de regular aspectos esenciales como es la distribución del coste íntegro de la compartición, la intangibilidad y seguridad de las instalaciones existentes y la obligación de reposición de las infraestructuras.

En el apartado 2 de este artículo, el CES entiende que la mención a «(...) motivos justificados en razones de (...)» para la utilización compartida del dominio público no debe interpretarse en términos estrictamente jurídicos, que la harían redundante, sino en los de su importancia o alcance. Por tanto, quizá sería conveniente una nueva redacción para aclararlo. No se contempla en el texto, por otra parte, qué entidad es la compe-

tente para establecer el uso compartido a falta de acuerdo, y ante quién se podrá interponer el recurso contra la resolución administrativa.

Artículo 38. Derechos de los usuarios finales

El apartado 1 de este artículo habla de consumidores y «otros usuarios finales», que podrán someter las controversias a las Juntas Arbitrales de Consumo. A este respecto conviene recordar que el sistema arbitral de consumo tiene como finalidad atender y resolver las quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios, entendidos éstos en el concepto del artículo 1.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios. Es por tanto confusa la redacción e inaplicable aquella regulación que pretenda someter al arbitraje de consumo problemas de profesionales o de pequeñas empresas con operadores.

La letra b) de este mismo apartado 1 debería señalar con carácter especial el derecho de los usuarios finales a recibir información sobre los precios de los servicios de telecomunicaciones. En cuanto a la letra d), sería conveniente introducir la frase «en particular los de valor añadido».

Finalmente, se propone introducir una nueva letra en este apartado 1 que haga mención al derecho del usuario a recibir de la Administración información actualizada sobre las emisiones radioeléctricas.

En el primer párrafo del apartado 2 de este artículo, debería añadirse que el Real Decreto conformará el «Estatuto del consumidor y del usuario final de los servicios de comunicaciones electrónicas».

Además, la letra b) de este apartado 2 debería ampliarse de forma que la información de los consumidores y usuarios finales, además de ser veraz, eficaz, suficiente, transparente y actualizada, sea accesible, en especial para los usuarios con discapacidad y mayores con dificultades de acceso.

Por último, en la letra k) la referencia debía sólo alcanzar a la existencia de un método alternativo de pago.

Artículo 44. Facultades del Gobierno para la gestión del dominio público radioeléctrico

En primer lugar, cabe recordar que atañe directamente a este artículo lo expresado en las observaciones generales sobre la necesidad de coordinar las competencias entre Administraciones Públicas, y sobre la conveniencia de incluir instalaciones dentro de las infraestructuras de telecomunicaciones de interés general.

Además de lo anterior, y en concreto respecto al régimen de plazos establecido en la letra d) del apartado 1 de este artículo, cabe advertir que en el primer inciso se hace mención al régimen de plazos «(...) sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente», sin que en el apartado que sigue se haga alusión a plazo alguno. En todo caso, el CES entiende que la no aplicación del plazo debe referirse al caso de las concesiones demaniales y, por tanto, que debería modificarse la redacción para aclarar esta circunstancia.

Artículo 45. títulos habilitantes para el uso del dominio público radioeléctrico

En su redacción actual, el Anteproyecto no asegura la creación del mercado secundario, sino que supedita dicha decisión a un posterior desarrollo reglamentario. El CES considera que la Ley debería establecer las condiciones básicas de transferencia del espectro, facilitando la misma en supuestos tasados, bajo la iniciativa del operador titular del espectro, sin perjuicio de la titularidad pública del dominio público radioeléctrico.

Artículo 46. Competencias de la Administración General del Estado y de sus Organismos públicos

Por lo que se refiere al apartado 1 de este artículo, cabe preguntarse si no es la propia Ley, y no el reglamento de desarrollo del marco legal general sobre telecomunicaciones, la norma que tiene que dotar de claridad y publicidad a la distribución de las competencias legalmente conferidas.

Se propone, asimismo, completar la regulación de este precepto con un nuevo apartado 3,

relativo a las competencias para la elaboración de planes de fomento de las correspondientes infraestructuras.

Artículo 47. Principios aplicables a las tasas en materia de telecomunicaciones

Se propone modificar el apartado 3 de este artículo, dado que los parámetros propuestos para fijar la cuantificación de la tasa («valor del bien» y «su escasez») generan incertidumbre sobre el valor final de la tasa y, en consecuencia, inseguridad jurídica.

Título VIII. Inspección y Régimen sancionador (artículos 48 a 56)

En primer lugar, respecto del ejercicio de la función inspectora regulada en el artículo 48, se propone añadir la mención a «la calidad exigible en la prestación».

En materia sancionadora se propone mejorar la tipificación de las faltas muy graves y graves, respectivamente recogidas en los artículos 51 y 52, con la finalidad de clarificar su contenido y delimitar el contenido de la normativa de desarrollo. Igualmente, se estima necesario revisar las menciones hechas en distintos tipos de faltas administrativas a la exigencia de que la conducta infractora debe ser reiterada para dar lugar a la falta, lo que al no aclarar qué se entiende por reiteración puede suponer que no resulten adecuadamente protegidos los principios legales que con la tipificación de las faltas se quieren preservar, y de otra parte, afecta a la seguridad jurídica de los supuestos infractores al desconocerse cuándo la reiteración dará lugar a la exigencia de responsabilidad.

Asimismo, el incumplimiento del respeto a los derechos reconocidos en el artículo 38 debería ser considerado al menos como infracción leve y, por tanto, recogerse en el artículo 53.

Finalmente, en el artículo 54.1.a) se habla de «la rama de actividad afectada» a la hora de acotar el importe de la sanción. El mismo concepto aparece nuevamente en la disposición adicional octava, que regula las multas coercitivas. Sería

conveniente incluir, bien a continuación de la primera vez que aparece, o como una definición más en el Anexo 2, un párrafo donde se aclarase que a los efectos de lo dispuesto en la Ley, se entenderá por «rama de actividad» la unidad productiva constituida por el conjunto de servicios prestados a un sector o segmento del mercado, como por ejemplo, grandes clientes, relaciones con operadores, interconexión, etc.

Disposición adicional séptima.

El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información

En opinión del CES, la nueva Ley debería servir para fomentar el papel de este Consejo Asesor, circunstancia que refuerza la necesaria inclusión de su regulación en el articulado.

El CES considera que, frente a lo dispuesto en la redacción actual del primer párrafo del apartado 2 de esta disposición adicional, el dictamen del Consejo Asesor no debe sustituir al trámite de audiencia previsto en el Artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en materia de procedimiento sobre elaboración de los reglamentos.

El CES estima, además, que sería conveniente modificar la redacción del segundo párrafo de este mismo apartado 2, para especificar que en la composición del Consejo y de sus órganos permanentes están incluidos: las asociaciones empresariales más representativas que componen la cadena de valor del sector de las telecomunicaciones; los sindicatos más representativos en los diferentes subsectores productivos y de desarrollo de servicios; y los usuarios con necesidades especiales asociadas a la discapacidad a través de sus organizaciones más representativas.

Anexo 1. Tasas en materia de telecomunicaciones

De la redacción propuesta en el número 1 de este Anexo, que regula la tasa general de operadores, se desprende que si hubiese algún superávit entre la tasa y los gastos derivados, de la actividad reguladora, dicho exceso de ingresos se ingresará en el Tesoro Público.

El Consejo Económico y Social entiende que sería mucho más transparente, eficaz y conforme con la regulación europea, no ingresar el superávit en el Tesoro Público, y que el exceso de ingresos pase a engrosar los beneficios de la

CMT, de manera que a la vista del excedente patrimonial de dicho organismo, se pueda reducir la tasa en años sucesivos. Por tanto, propone que se reformule esta tasa atendiendo a lo expuesto.

IV. CONCLUSIONES

El CES estima oportuno proceder a la revisión de la normativa aplicable al sector de las telecomunicaciones, tanto por la necesidad de acomodarla a las disposiciones comunitarias como por la de superar los retos y dificultades que afronta el sector en España.

No obstante lo anterior, el Anteproyecto sometido a Dictamen es susceptible, en opinión de este Consejo, de numerosas modificaciones, de

diverso alcance y contenido, para la mejora de su redacción, según se ha ido expresando en las observaciones particulares antes formuladas. Todas ellas en línea con lo expuesto en las observaciones generales acerca, entre otras, de la necesidad de impulsar el desarrollo, en un marco de libre competencia, de la sociedad de la información en España, de preservar la seguridad jurídica y las garantías del servicio universal.

Madrid, 26 de febrero de 2003

V.º B.º El Presidente

P.A. El Vicepresidente
Juan Jiménez de Aguilar

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández