

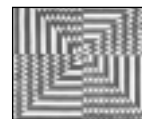
El servicio universal de telecomunicaciones en la UE

PABLO ANTONIO MORENO VALERO*

El presente artículo tiene como objetivo estudiar la liberalización de las telecomunicaciones en la Unión Europea. La competencia en las telecomunicaciones tiene repercusiones directas sobre el crecimiento, el empleo y la competitividad del conjunto de la economía. En primer lugar, hay que destacar la mejora gradual pero continua, de los niveles de servicio, precio y calidad. En paralelo con el fuerte crecimiento del uso de internet y de las comunicaciones móviles, las autoridades nacionales de reglamentación dedican más atención a las necesidades de los consumidores desfavorecidos y rentas bajas. En lo que se refiere a las tarifas y a la asequibilidad, el consumidor ha salido favorecido en términos reales. La Unión Europea ha establecido medidas tendentes a proteger el servicio universal y reforzar los derechos de los consumidores. El reequilibrio de las tarifas favorecerá a la larga el desarrollo de la sociedad de la información.

Palabras clave: telecomunicaciones, internet, calidad del servicio, precios, financiación, liberalización, competencia perfecta, consumidores, Unión Europea.

Clasificación: JEL: L96.



COLABORACIONES

1. Introducción

El acceso a un servicio de telecomunicación asequible sigue siendo de importancia fundamental para todos los ciudadanos de la Unión Europea. El servicio universal (1) de telecomunicaciones constituye un ejemplo muy concreto de la importancia que se otorga en Europa a los servicios de interés general y a la función que desempeñan en la concepción europea de la sociedad. El método aplicado en la Unión Europea durante el período preparatorio de la plena competencia demuestra que es factible abrir el sector de las telecomunicaciones, con sus consecuencias directas sobre el crecimen-

to, el empleo y la competitividad del conjunto de la economía, al tiempo que se garantizan y promueven los intereses de los ciudadanos en todos los rincones de la Unión. La liberalización plena de las telecomunicaciones en la totalidad de la Unión Europea está contribuyendo notablemente a mejorar la receptividad de las compañías de teléfonos ante las necesidades de sus clientes. Al tiempo que favorece la oferta de una gama más amplia de servicios y paquetes de precios, va conduciendo paulatinamente a una situación en la que el conjunto de los servicios puede prestarse a unos niveles de coste rentables, lo cual es de importancia esencial para los usuarios y para la economía europea.

La política de la Unión Europea en esta área presenta múltiples facetas. Pretende garantizar y hacer extensivo a todo el mundo el servicio de telefonía básica, así como introducir mejoras en lo que se refiere a precio, calidad y servicio, al tiempo que se garantiza el desarrollo de una competencia leal y efectiva. Con esto último se pretende no

* Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Economía y Hacienda Pública.

(1) El servicio universal es un conjunto mínimo definido de servicios de una calidad determinada accesible a todo usuario con independencia de su localización geográfica y, a la vista de las condiciones nacionales específicas, a un precio asequible.

solamente mejorar el servicio actual y lograr unas mayores posibilidades de elección, sino también fomentar la innovación y el desarrollo de nuevos servicios que respondan a las necesidades de los usuarios. Se trata de dos objetivos complementarios. En este sentido, la garantía del servicio universal constituye un medio de generalizar los beneficios del mercado y no pretende poner trabas al desarrollo de una competencia efectiva ni sustituir a los mecanismos del mercado en materia de innovación. Al mismo tiempo, el acceso a los servicios de telecomunicación no depende ya de un cable fijo que penetra en el hogar o en las dependencias de una empresa puesto que se están utilizando conexiones inalámbricas como alternativa a la telefonía fija y la entrega de algunos servicios se efectúa a través de la red de televisión por cable o mediante una conexión por satélite. La generación de sistemas móviles mejora sustancialmente el uso de los enlaces inalámbricos para el correo electrónico, el acceso a Internet y otros servicios de datos y multimedia. Frente a este cuadro de mayores posibilidades de elección y oportunidades apasionantes, la garantía del servicio universal ha sido la piedra angular del marco reglamentario que ha abierto los mercados de telecomunicaciones a la competencia plena en todo el mundo.

que las fuerzas del mercado, libradas a sí mismas, excluyan a determinados grupos de usuarios o a los usuarios de determinadas regiones del acceso a los nuevos servicios. Sin embargo, cuando el mercado puede ofrecer indudablemente servicios de determinada calidad a un precio asequible, las normas específicas pueden resultar innecesarias.

2. Seguimiento de la situación referente a los servicios de telecomunicación

En lo que se refiere al número de líneas principales por 100 habitantes (2) en la Comunidad, se mantiene el crecimiento en la casi totalidad de los Estados miembros. Suecia es la que presenta mayor penetración en la Unión Europea y es el único país cuya penetración supera a la de Estados Unidos. El aumento proporcionalmente más importante del número de líneas telefónicas principales ha tenido lugar en Portugal, España e Irlanda, que contienen buena parte de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad. El número de hogares que disfrutan del servicio telefónico ha ido progresando de forma gradual pero ininterrumpida. Los progresos más importantes se han registrado en los países que partían de un nivel más bajo (Portugal e Irlanda). Sin embargo, preocupa el hecho de que en varios países (Bélgica, Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Austria, Finlandia y Suecia) no se disponga de datos actualizados correspondientes a este indicador clave del servicio universal.

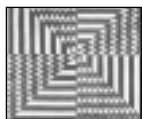
En la Unión Europea, las disposiciones relativas al servicio universal constituyen actualmente una garantía jurídica de que todos los usuarios, donde quiera que vivan, puedan tener acceso a un nivel definido de servicio a un precio asequible. Estas disposiciones constituyen además un punto de partida para la mejora, promovida por la competencia, de la calidad y el precio del servicio.

En la red fija cabe poner de relieve otros hechos que ilustran la incidencia creciente de los nuevos servicios y de Internet, así como las respuestas de los operadores ante estas tendencias, proponiendo unos precios que fomentan esta evolución. Se ha experimentado un acusado aumento del número de hogares con dos o más líneas telefónicas (3). Esto parece indicar que al menos una de estas líneas se utiliza para conectar un ordenador o un fax. Ade-

No cabe duda de que el servicio universal es un concepto dinámico e inestable. Su alcance puede cambiar en función de las necesidades de los usuarios, las prioridades sociales y económicas y el progreso de la tecnología. Por ello, es preciso efectuar un seguimiento de la prestación del servicio universal para conseguir que los usuarios reciban el servicio a que tienen derecho y para evaluar la necesidad, si es que existe, de modificar su alcance en el futuro. En lo que se refiere a su posible evolución, particularmente en el contexto de la sociedad de la información, un concepto de servicio universal bien definido protege contra el riesgo de

(2) El número de «líneas principales por cada 100 habitantes» es un buen indicador del servicio universal, ya que es inversamente proporcional al tamaño promedio del hogar, que varía considerablemente de un país comunitario a otro.

(3) Una medida del número de hogares que disponen de más de una línea telefónica sería la diferencia entre el número de líneas principales residenciales por cada 100 hogares y el porcentaje de hogares conectados a la red fija si no hubiera líneas compartidas.



COLABORACIONES

más, los operadores de cable ofrecen acceso a Internet. La mejora de la penetración se ha visto acompañada, por regla general, por la mejora de la calidad del servicio ofrecido a través de la red fija pública.

Las comunicaciones móviles han seguido creciendo a un ritmo rapidísimo. La utilización de los servicios avanzados y de Internet en la Unión Europea ha crecido a un ritmo espectacular que supera incluso el ya sustancial registrado por las comunicaciones móviles. Sin embargo, el punto de partida es muy modesto y todavía queda mucho camino por delante. Además, preocupa el muy diferente grado de Internet en los diferentes Estados miembros. Estos servicios no están afectados por las disposiciones relativas al servicio universal, aunque la definición del servicio telefónico básico garantiza a los consumidores la posibilidad de acceder plenamente a los servicios de Internet por marcación si se abonan a alguno de los servicios ofrecidos por los operadores de telecomunicaciones o por los proveedores de servicios de Internet en régimen de competencia.

Por otro lado, el precio real del servicio telefónico que paga un abonado depende de su pauta de utilización del teléfono y de las tarifas correspondientes a las llamadas locales, regionales, nacionales e internacionales, a las que se suman unas cuotas de alquiler fijas recurrentes y una cuota no recurrente de instalación de la línea telefónica (4).

Por consiguiente, un seguimiento de los precios y de la asequibilidad de los servicios básicos de telefonía debe incluir todos estos elementos de coste. Los precios de los servicios de telefonía vocal difieren entre los quince Estados miembros, ya que el proceso de reequilibrio de tarifas se encuentra en fases diferentes. Tampoco el entorno competitivo y el coste de la vida son los mismos, cosa que también se refleja en los precios. Hasta la fecha, la presión competitiva se ha ejercido sobre las tarifas de las llamadas internacionales. La reducción y el reequilibrio de las tarifas han sido producto de las presiones tanto de la reglamentación como de la competencia. Existe una tendencia significativa a la disminución continua de las tarifas por utilización, que se ve parcialmente com-

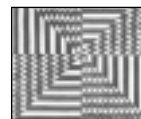
pensada por el aumento de las cuotas fijas, en particular el alquiler mensual.

Por lo que se refiere a la evolución general de los costes reales totales del servicio telefónico básico (5), el indicador que revela cómo afecta la modificación de las tarifas a los consumidores es el de las tendencias de los precios ajustadas para tener en cuenta la inflación. En la totalidad de los Estados miembros los costes totales reales del usuario «del 50 por 100» (consumo medio, cuyo gasto representa la mediana) han disminuido. Sin embargo, en los Países Bajos y Suecia, países en los que los precios absolutos eran ya bajos en relación con otros Estados miembros, los costes totales se han incrementado ligeramente en los últimos cuatro o cinco años. Las cosas no están tan claras en lo que se refiere a los usuarios «del 25 por 100» (consumo bajo, cuyo gasto representa el primer cuartil) y «del 10 por 100» (consumo muy bajo, cuyo gasto representa el decil inferior) a la vista de las tarifas estándar. En Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, España y Reino Unido los costes totales reales han disminuido. En Francia y Suecia, por el contrario, los costes totales reales con arreglo a las tarifas estándar han aumentado, mientras que en los restantes países han permanecido relativamente estables o aumentado ligeramente en el caso de los usuarios de consumo muy bajo durante el período más reciente. Los operadores de varios Estados miembros (Austria, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido) ofrecen actualmente de forma sistemática paquetes de tarifas especiales para los usuarios que efectúan un número relativamente bajo de llamadas telefónicas. Estos sistemas están pensados para la primera línea telefónica residencial y con ellos se pretende compensar las repercusiones negativas que pueda tener sobre los usuarios de bajo consumo el proceso de reequilibrio que ha hecho disminuir el precio por utilización y aumentar las cuotas fijas.

El proceso de reequilibrio de las tarifas no ha hecho disminuir de forma acusada el índice de penetración del teléfono. La asequibilidad no es una mera cuestión de precios y de cómo evolucio-

(4) Para representar de manera realista el coste global del uso del teléfono habría que incluir en el cálculo de los costes una amortización anual de esta cuota de instalación.

(5) La evolución del coste real total describe la trayectoria del precio de los servicios o de las facturas del consumidor con respecto a la inflación o al cambio subyacente de los precios al consumo.



COLABORACIONES

nan éstos, sino que incluye también la capacidad de conocer y controlar los gastos y de beneficiarse de los planes tarifarios y de facturación más adecuados para las necesidades de cada usuario. Para los consumidores residenciales y otros usuarios que efectúan principalmente llamadas locales en horas punta, es preciso sopesar cuidadosamente cualquier aumento de las cuotas de alquiler o por llamada local, si se quiere evitar que incidan negativamente sobre la asequibilidad global del servicio telefónico. En la práctica, la mayor parte de los Estados miembros practican la limitación de precios que se aplica a una parte o a la totalidad de las tarifas de los proveedores del servicio universal con vistas a controlar el ritmo de su ajuste. En lo que se refiere al reequilibrio, la tendencia general y más corriente ha sido el aumento del alquiler de las líneas compensado por una acusada disminución de las tarifas de larga distancia, y en particular internacionales. La mayor disminución de las tarifas internacionales y de larga distancia se ha producido en aquellas situaciones en que se ha introducido ya la competencia, o allí donde la reglamentación sobre limitación de precios permite reestructurar a fondo las tarifas u obliga a ello.

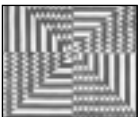
Aun cuando se reconoce que se han conseguido grandes avances, se considera posible y necesario completar urgentemente el proceso de reequilibrio para evitar que se mantengan unos precios artificialmente elevados y sistemáticamente falseados con el fin de subvencionar el servicio universal. Es un tema importante, porque las llamadas de larga distancia e internacionales deben disminuir todavía más, ya que la liberalización lleva consigo que los operadores entreguen llamadas dentro de la Comunidad sobre la base de tarifas de interconexión basadas en los costes. En última instancia, el proceso de reequilibrio y reestructuración de las tarifas será sumamente beneficioso para todos los usuarios, ya que se fomentará el uso de los servicios de la Unión y la competencia tendrá lugar en condiciones de mayor eficiencia. La creación de sistemas para usuarios de bajo consumo demuestra que es posible contrarrestar los efectos a corto plazo no deseados del reequilibrio, consiguiendo que los beneficios lleguen a todos los consumidores.

La exigencia de que el servicio sea asequible es un componente esencial del servicio universal de

telecomunicaciones. La mayoría de los Estados miembros cuentan con una obligación jurídica o una condición en las licencias que exige que el servicio universal se preste a precio asequible. No obstante, son pocos los Estados miembros que aclaran en su legislación o en las licencias cómo debe medirse la asequibilidad. Esta ausencia de criterios de medida de la asequibilidad a nivel nacional podría plantear problemas si, por ejemplo, los usuarios quisieran cuestionar los niveles de precios o servicios integrados en el servicio universal. Pero también podría considerarse que la asequibilidad consiste en que los precios no disuadan a los consumidores de entrar en la red o les obliguen a abandonarla. En este caso no sería necesaria una definición precisa: bastaría vigilar los índices de penetración, así como el índice y la distribución de las desconexiones y reconexiones de clientes para evaluar el nivel de satisfacción de los clientes.

La asequibilidad no tiene que ver solamente con los precios, sino que guarda también relación con la posibilidad de elegir paquetes de tarifas con diferentes combinaciones de componentes fijos y variables ligados al uso. Interviene también el momento y la forma en que se efectúan los pagos y las posibilidades que tengan los clientes de conocer y controlar sus gastos (por ejemplo, pago a plazos de las cuotas de conexión, facturación mensual, bimestral o trimestral, sustitución de las garantías por límites de crédito, disponibilidad de la prohibición de llamadas para bloquear el acceso a servicios de tarifa adicional o precio superior y disponibilidad de una facturación desglosada).

Los mecanismos destinados a ayudar a los consumidores a controlar sus gastos de teléfono pueden incluir facilidades como las siguientes: facturación detallada; prohibición selectiva de llamadas salientes a servicios básicos o de tarifa adicional; establecimiento de un tope predeterminado de gasto; prepago de facturas. Son pocos los Estados miembros que han comunicado disponer de medidas especiales distintas de la facturación detallada. En Francia, Luxemburgo y el Reino Unido funcionan o están en proyecto sistemas de prepago de facturas. Finlandia ofrece a los clientes la posibilidad de elegir una cuota de conexión baja con unas cuotas de alquiler periódicas más elevadas. España ofrece la posibilidad de abonar el 50 por 100 de la



COLABORACIONES

cuota correspondiente a la conexión inicial en tres partes iguales junto con las tres primeras facturas de teléfono. Sin embargo, parece que el Reino Unido es en este momento el único Estado miembro que ofrece o tiene previsto ofrecer una amplia gama de medidas para facilitar a los consumidores el control de su gasto en telefonía vocal. Además, en este país se dispone del denominado «sistema de servicio limitado residencial», que permite a los hogares abonarse al servicio telefónico a un precio muy bajo siempre que sea sólo para recibir llamadas o efectuarlas a los servicios de urgencia, servicios de atención al cliente y servicios de reparación de averías. Las autoridades nacionales de reglamentación de algunos Estados miembros han empezado a publicar información sobre las «desconexiones» y «reconexiones» de clientes, tras haberse manifestado cierta inquietud sobre la desconexión de clientes por impago de facturas. Las desconexiones se deben a tres motivos principales: a) cambio de domicilio de un abonado; b) problemas con las facturas o c) decisión de un abonado de obtener servicio a través de otra red. Este tercer motivo depende de la medida en que exista una competencia local alternativa. Todos los Estados miembros, excepto Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Austria han establecido mecanismos concretos de participación de los consumidores y de los grupos que representan los intereses de grupos determinados de usuarios, tales como los discapacitados, en las decisiones relativas a los servicios de telecomunicación. Estos mecanismos suelen ser adicionales a otros, de carácter más general, que hacen posible la consulta pública sobre cuestiones reglamentarias clave.

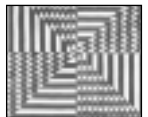
Existen mecanismos específicos para tramitar las reclamaciones de los consumidores en la totalidad de los Estados miembros. En la mayor parte de los casos, la tramitación corre a cargo del operador afectado, pero la autoridad nacional de reglamentación desempeña una función concreta en el caso de que no se resuelvan las reclamaciones, o dentro de su cometido general de vigilancia del mercado. Conviene señalar que en algunos Estados miembros existe un mecanismo de recurso contra las decisiones de estos organismos, aunque a menudo sigue los procedimientos habituales del Derecho administrativo. En la mayor parte de los Estados

miembros, las decisiones relativas a los consumidores sólo se comunican a las partes interesadas a petición suya o en el informe anual de la autoridad correspondiente. Los procedimientos son gratuitos, en el caso de las reclamaciones normales, en la totalidad de los Estados miembros.

3. El coste del servicio universal y la manera de financiarlo en los Estados miembros

La legislación comunitaria ofrece un marco detallado para determinar el coste de las obligaciones del servicio universal y garantizar su adecuada financiación una vez abiertos los mercados a la competencia. Conviene resaltar tres aspectos de este marco. En primer lugar, sólo podrán incluirse en los cálculos los costes asociados a las obligaciones del servicio universal según estén definidas a nivel comunitario, y sólo podrán recuperarse las aportaciones a los costes «netos» de estas obligaciones. La autoridad nacional de reglamentación estará facultada para verificar los cálculos. En segundo lugar, corresponde a los Estados miembros evaluar, sobre la base del cálculo de los costes netos, si representan una carga no equitativa para la entidad de que se trate. Sólo en este caso podrá recurrirse a mecanismos de reparto de estos costes entre los agentes del mercado. Por último, el marco comunitario prevé dos mecanismos de recuperación de costes distintos de la financiación directa a partir del presupuesto del Estado. Estos dos mecanismos son la creación de un fondo de servicio universal a nivel nacional o un sistema de cuotas suplementarias. Con la implantación de los marcos nacionales, se han efectuado ejercicios de cálculo de costes en la mayor parte de los Estados miembros y se ha abordado el problema de la financiación. Aun reconociendo que pueden existir diferencias en el coste neto de las obligaciones de servicio universal, preocupa lo divergentes que resultan las estimaciones, en especial allí donde éstas no son fuente independiente.

Nueve Estados miembros (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia y Reino Unido) han decidido abrir a la competencia sus mercados nacionales sin necesidad de que otros agentes del mercado com-



COLABORACIONES

partan los costes del servicio universal. En algunos casos, los Estados miembros entienden que los costes no constituyen una carga no equitativa para el(los) operador(es), y en otros, que no justifican los costes asociados a la administración de un fondo. En el caso de Austria, Bélgica, Alemania y Luxemburgo, existen disposiciones que prevén la activación de un fondo nacional de servicio universal en caso de que lleguen a producirse unos costes sustanciales. Los restantes Estados miembros (excepto Grecia, cuya legislación se encuentra todavía poco avanzada) se han inclinado por el uso de un fondo nacional de servicio universal. Algunos Estados miembros han establecido también sistemas de recuperación del déficit del acceso, aunque no formen parte de los costes del servicio universal. En Francia, por ejemplo, se ha introducido una cuota adicional temporal para recuperar el denominado «déficit del acceso» (6). Se trata de los ingresos que deja de percibir el operador preexistente a causa de las restricciones que le impone la reglamentación sobre la posibilidad de reequilibrar sus tarifas. Es importante que el déficit del acceso se determine con arreglo a una valoración económica de la infraestructura de acceso.

Ninguna obligación que quede fuera de la definición de servicio universal contenida en la legislación comunitaria, tal como el suministro de equipos terminales especiales para usuarios discapacitados, podrá ser financiada mediante aportaciones efectuadas por los agentes del mercado con carácter obligatorio, pero sí que podrá financiarla el Estado. No obstante, el coste neto de los sistemas de tarifas para usuarios de bajo consumo estándar publicadas, podrá financiarse mediante fondos de servicio universal siempre que se contabilice de forma correcta y transparente.

4. Cuestiones políticas

Las autoridades nacionales de reglamentación se esfuerzan por ocuparse de las necesidades específicas de los consumidores desfavorecidos y de

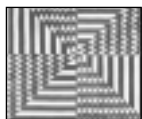
rentas bajas. En algunos Estados miembros están adoptándose importantes medidas para conseguir que los clientes puedan obtener el servicio, elegir paquetes de tarifas, controlar su gasto y pagar las facturas de manera más adecuada a sus necesidades personales. En unos pocos Estados miembros, el operador designado ofrece ya la posibilidad de predeterminar el gasto telefónico, y en la mayoría de ellos es posible prohibir determinados tipos de llamadas (de coste más elevado). La tercera parte de los Estados miembros ha introducido ya sistemas para usuarios de bajo consumo, que permiten a los consumidores residenciales acceder al servicio telefónico abonando unos alquileres mensuales inferiores (7). En términos generales, el método preferible para mejorar la penetración y el uso del teléfono es una combinación de la competencia con las salvaguardias reglamentarias previstas en la legislación comunitaria.

Las autoridades nacionales de reglamentación deben situarse en condiciones de cuantificar y controlar cuando sea necesario la proporción de hogares que no poseen el servicio telefónico básico. Cuando la ausencia de abono al servicio no sea fruto de una decisión deliberada, deben adoptarse medidas tendentes a implantar sistemas para usuarios de bajo consumo y de asequibilidad en consonancia con la legislación comunitaria. Sin embargo, estos sistemas tienen que respetar plenamente las normas sobre competencia.

El tema de la asequibilidad lleva implícitos varios aspectos como entre los que figuran el nivel y la estructura de los precios y su evolución a lo largo del tiempo y la posibilidad de que los usuarios conozcan y controlen su gasto, pudiendo incluso definirlo por anticipado. Además, unas limitaciones de precios y unos sistemas para usuarios de bajo consumo bien diseñados, es decir, que no falseen la competencia, pueden contribuir a hacer llegar los beneficios a todos los usuarios, incluso durante el proceso de reequilibrio fruto de la evolución de la tecnología y del proceso de liberalización. La mayoría de los consumidores se han

(6) Esta cuota revestirá la forma de una cuota suplementaria para los operadores que se interconecten. Estos costes no forman parte de los correspondientes a las obligaciones del servicio universal y que las cuotas asociadas, cuando existan, deben ser temporales e independientes de las correspondientes al servicio universal y a la interconexión.

(7) Conviene señalar que los «sistemas para usuarios de bajo consumo» que combinen unas cuotas de conexión y de alquiler más bajas con unas cuotas por llamada más elevadas pueden resultar comercialmente viables (en el sentido de generar ingresos superiores a los costes) y, por consiguiente, no incrementar los costes netos del servicio universal.



COLABORACIONES

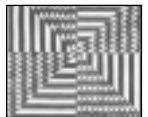
beneficiado de una disminución de los precios reales del servicio telefónico, exceptuando en ocasiones el caso de los abonados de bajo consumo (porque las cuotas fijas constituyen una proporción elevada de su gasto) o el caso en que la limitación de precios ha sido menos estricta.

Por otro lado, deben publicarse a nivel nacional las normas y criterios por los que se pretende garantizar la asequibilidad, previa consulta con los consumidores y usuarios, y se tienen que elaborar informes sobre la evolución de las tarifas. El ámbito de aplicación del servicio universal en la Unión Europea y la financiación de los costes derivados de las obligaciones del servicio universal quedan definidos en la legislación comunitaria, y en particular en las Directivas de telefonía vocal e interconexión. La noción de servicio universal es flexible, en la medida en que su contenido está elaborado progresivamente en función de las características estructurales y técnicas y las necesidades propias de cada sector. En el sector de las telecomunicaciones, es probable que sean cada vez en mayor medida las fuerzas del mercado las que determinen el desarrollo, implantación y asimilación de los nuevos servicios y de las tecnologías en que se basan. El objetivo político fundamental debe ser la difusión por toda la Unión Europea de las ventajas de los nuevos servicios y tecnologías. También será fundamental conseguir una competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones, porque la competencia contribuirá de modo decisivo a impulsar las mejoras en la calidad del servicio, la penetración y los precios. El servicio universal constituye un medio de hacer llegar los beneficios derivados de los avances conseguidos a todos los usuarios, con independencia de su ubicación o de su situación socioeconómica. El servicio universal constituye un elemento esencial que contribuye a la solidaridad y a la igualdad de trato. Se ha elegido un planteamiento de este tipo en parte para evitar que quienes se incorporen al mercado puedan entregarse a prácticas ineficientes y falseadoras, pero también para garantizar que todos los ciudadanos de la Unión puedan acceder a determinados servicios de elevada calidad a precios asequibles. Sin embargo, con el servicio universal no se pretende impulsar la tecnología ni determinar de antemano qué servicios deben garantizarse. Las

tendencias comerciales en el sector de las telecomunicaciones, en especial en el de los servicios móviles en rápido crecimiento, se alejan de los tipos y niveles de servicio uniformes y obligatorios para ofrecer una amplia gama de posibilidades y paquetes de servicios.

Por lo que se refiere al funcionamiento de los sistemas de financiación del servicio universal, los Estados miembros no tienen ninguna obligación de establecer sistemas nacionales de reparto entre los agentes del mercado de las cargas que pudieran resultar de la prestación del servicio universal. Los Estados miembros han examinado el problema de garantizar la prestación del servicio universal en el contexto de la plena liberalización de las telecomunicaciones en la Unión Europea. Unos cuantos países han emprendido una evaluación detallada de los posibles costes netos asociados a las obligaciones de servicio universal impuestas al operador designado. Preocupa el que puedan sobrestimarse los costes netos de las obligaciones de servicio universal, con el consiguiente riesgo de falseamiento de la competencia. En general, puede emplearse un sistema de financiación del servicio universal para obtener los ingresos necesarios para sufragar los costes netos de la obligación de servicio universal (OSU) cuando el operador preexistente quedaría en situación de desventaja competitiva si tuviera que sufragarlos él solo. En este caso, el principio de no discriminación exige recuperar el coste neto de la OSU del abanico de agentes del sector más amplio que permita la legislación de la Unión Europea.

El crecimiento del mercado y la innovación en esta área dependen del mantenimiento de una competencia sana entre los operadores actuales, que se encuentran en posición privilegiada para la prestación de tales servicios (y a los que beneficia directamente el aumento del tráfico), y los nuevos operadores y los proveedores de servicios Internet especializados, que dependen de la infraestructura y los servicios de los anteriores. Al irse consolidando la competencia efectiva en la Unión Europea, es probable que las mayores posibilidades de elección en lo que se refiere al acceso local y a las instalaciones de larga distancia estimulen más aún el crecimiento y el desarrollo. En algunos casos, el incentivo para la prestación de servicios interactivos a clientes residenciales procederá de



COLABORACIONES

necesidades enteramente nuevas, por ejemplo, a medida que avance la transición hacia la radiodifusión digital (impulsada por la legislación europea sobre normas y acceso condicional), es probable que aparezcan nuevos servicios interactivos en paralelo a los servicios de televisión tradicionales.

Conviene subrayar que a la industria y al comercio (además de a las empresas de telecomunicaciones) les interesa mucho que los consumidores residenciales, al igual que las empresas, utilicen los nuevos servicios. Internet, sobre todo (aunque también la televisión interactiva), constituye un canal a través del cual se anuncian, venden y prestan otros servicios (bancarios y financieros, de seguros, noticias e información, venta al detalle, juegos, software, etcétera).

En el contexto, de extrema importancia, de la educación y la formación, son muchos los factores que intervienen, y que las telecomunicaciones son simplemente uno de ellos. Entre los demás figuran algunos tan importantes como el equipamiento y la modernización de los establecimientos educativos, la formación de los enseñantes, la elaboración de contenidos educativos y la explotación de las redes educativas.

Los programas comunitarios prestan ya su apoyo, que seguirá desarrollándose en el futuro, a una amplia gama de iniciativas y mecanismos de apoyo en el contexto del plan de acción sobre el aprendizaje en la sociedad de la información. El acceso público y de las colectividades puede resultar de especial importancia en el caso de los usuarios o regiones menos favorecidas, donde se corre el riesgo de que se demore el acceso a los servicios avanzados si sólo actúan las fuerzas del mercado. El acceso público puede ser un medio de superar, en un plazo razonable, las dificultades que plantea la oferta de acceso a muchos servicios avanzados y fuentes de información para los individuos y para los sectores del voluntariado y de las organizaciones sin ánimo de lucro.

5. Conclusiones

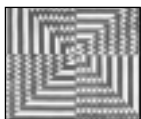
El presente artículo ofrece un panorama de la situación al conseguirse la liberalización plena de las telecomunicaciones en la mayor parte de los

países de la Unión. Confirma la mejora gradual, pero sostenida, de los niveles de servicio, precio y calidad. El número de hogares sin servicio telefónico ha seguido disminuyendo, al igual que la diferencia entre Estados miembros en lo que se refiere a la penetración de las líneas telefónicas. Ha aumentado la demanda de segundas líneas telefónicas y el tráfico en las ya existentes al acelerarse el fenómeno Internet.

Además el número de usuarios de las telecomunicaciones móviles sigue experimentando en la Unión Europea un fuerte crecimiento, en particular allí donde existe ya una competencia genuina entre operadores (normalmente cuando existen servicios de por lo menos tres proveedores). En algunos Estados miembros, dada la penetración de los servicios móviles y los paquetes de precios que se ofrecen, el servicio móvil constituye una alternativa al servicio de telefonía fija tradicional para algunos usuarios, ofreciendo además nuevas prestaciones.

Al tiempo que crece de manera espectacular el uso de Internet y las comunicaciones móviles, las autoridades nacionales de reglamentación prestan más atención a las necesidades de los consumidores desfavorecidos y de baja renta. Se están adoptando medidas tendentes a garantizar que los clientes puedan acceder al servicio, elegir un paquete de tarifas, controlar sus gastos y la falta de información comunicada (por ejemplo sobre el número de hogares sin servicio telefónico) indica que algunos Estados miembros no han adoptado aún las medidas necesarias para detectar a los «sin teléfono» y averiguar por qué razón no se abonan.

En lo que se refiere a las tarifas y la asequibilidad, parece comprobarse que el nivel global de precios ha disminuido desde 1990 y que los consumidores han salido favorecidos en términos reales, pese al importante proceso de reequilibrio de tarifas que ha tenido lugar en los últimos años en algunos Estados miembros. Por regla general, los usuarios cuyo consumo se sitúa en la media o la mediana han salido más beneficiados que los de bajo consumo, porque la proporción que representan las cuotas fijas se ha estabilizado o ha aumentado. Sin embargo, existe una tendencia creciente a ofrecer a los usuarios de bajo consumo sistemas



COLABORACIONES

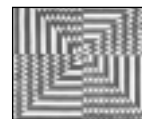
especiales, con el propósito de hacerles extensivos estos beneficios.

En el marco de la liberalización plena de las telecomunicaciones, la Unión Europea ha adoptado medidas encaminadas a salvaguardar el servicio universal y reforzar los derechos del consumidor. La legislación de la Unión garantiza unos niveles de calidad y servicio y permite que los costes no económicos derivados de las obligaciones de servicio universal se repartan (sin perjuicio de las normas sobre competencia) entre el operador designado y otros operadores públicos y proveedores de servicios. En la práctica, la mayor parte de los Estados miembros no han considerado necesario por el momento establecer sistemas específicos de reparto de los costes relacionados con las obligaciones del servicio universal.

En general, la política de telecomunicaciones (y la vigilancia a través de la reglamentación) relativa al servicio universal debe orientarse, a largo plazo, a conseguir un equilibrio adecuado entre el establecimiento de la competencia efectiva (para favorecer la innovación y la multiplicidad de opciones, así como unos servicios y precios que respondan a las necesidades de los clientes) y la extensión de sus beneficios a la totalidad de los clientes. Es necesario que las medidas que se adopten para resolver necesidades particulares de unos consumidores concretos no falseen la competencia ni su desarrollo. Por tanto, los beneficios de la competencia y de la multiplicidad de opciones deben alcanzar a todos los ciudadanos, con independencia de su renta y de su ubicación.

Bibliografía

1. ARMSTRONG, M. (1998): «Network interconnection in telecommunications», *The Economic Journal*, volumen 108, páginas 545-564.
2. BANEGAS NUÑEZ, J. (1999): «Las telecomunicaciones, motor de la Nueva Economía», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 4, páginas 59-67.
3. CERVERA, J. L. y JIMENEZ-LAIGLESIA, J. (1999): «Las prácticas del intercambio de información en los oligopolios a la luz de la nueva teoría de la organización industrial», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, número 200, páginas 42-48.
4. COMISION EUROPEA. DG II. Asuntos Económicos y Financieros (1999): «Liberalisation of network industries: economic implications and main policy issues», *European Economy. Reports and studies*, número 4, páginas 221.
5. DE FRAJA, G. (1999): «Regulation and access pricing with asymmetric information», *European Economic Review*, número 42, páginas 109-134.
6. DALEN, D. M. (1998): «Yardstick competition and investment incentives», *Journal of Economics and Management Strategy*, volumen 7, número 1, páginas 105-126.
7. HERGUERA, I. (2000): «Regulación comparada de industrias de redes: el caso de las telecomunicaciones», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, número 205, páginas 96-107.
8. MYRO, R. y QUIROS, C. (1999): «El inicio de la competencia en el mercado telefónico», *Economistas*, número 80, páginas 72-79.
9. QUIROS ROMERO, C. (2000): «Liberalización, entrada y competencia en el mercado de las telecomunicaciones», *Cuadernos de Información Económica*, número 157, páginas 87-96.
10. SIDAK, G. y SPULBER, D. (1998): *Deregulatory takings and the regulatory contract. The competitive transformation of network industries in the US*, Cambridge University Press.



COLABORACIONES



BASE DE DATOS ICE

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA ofrece un servicio de búsquedas bibliográficas sobre la información aparecida en sus publicaciones periódicas.

PRODUCTOR: Subdirección General de Estudios del Sector Exterior. Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME.

TIPO: Referencial (Bibliográfica).

TEMATICA: Economía general, economía española, economía internacional, teoría económica.

FUENTES: Información Comercial Española. Revista de Economía.
Boletín Económico de ICE.
Países de ICE.
Cuadernos Económicos de ICE.

COBERTURA TEMPORAL: Desde 1978.

ACTUALIZACION: Semanal.

VOLUMEN: 12.500 referencias.

MODELO DE REGISTRO

AUTOR: SUBDIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR.

TITULO: EL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA EN AGOSTO DE 1996.

REVISTA: BOLETIN ECONOMICO DE ICE

NUMERO (FECHA)/PAGINAS: 2522 (NOVIEMBRE 11-17)/9-18..

DESCRIPTORES: EXPORTACIONES / IMPORTACIONES / DEFICIT COMERCIAL / SECTORES ECONOMICOS.

TOPONIMOS: ESPAÑA.

RESUMEN: El saldo de la Balanza Comercial en agosto de 1996 presentó un déficit de 179,9 miles de millones de pesetas, un 37,7 por 100 inferior al registrado en el mismo mes del año anterior. Este resultado se derivó de un crecimiento interanual de las exportaciones del 9,3 por 100 y del -4,6 por 100 en lo que respecta a las importaciones. Desde el punto de vista sectorial, la principal aportación al crecimiento de las exportaciones correspondió a los sectores de alimentación y bienes de equipo, mientras que, por el lado de las importaciones, las únicas contribuciones positivas al crecimiento correspondieron al sector del automóvil y productos energéticos. Con relación al análisis geográfico, el descenso del desequilibrio comercial fue del 57 por 100 frente a la UE y del 16,5 por 100 frente a países terceros.

AÑO DE PUBLICACION: 1996.

— Para solicitar información, dirijase a Base de Datos ICE. Biblioteca. Ministerio de Economía. P.º de la Castellana, 162, planta 1. 28071 Madrid. Teléfonos: (91) 349 35 14. Fax: (91) 349 60 75.

— Las publicaciones relativas a los documentos referenciados podrán adquirirse en el Punto de Venta de Publicaciones: P.º de la Castellana, 162, planta 0. 28071 Madrid. Teléf. (91) 349 36 47, o bien consultarse en Biblioteca, P.º de la Castellana, 162, 1.ª planta. Teléfono (91) 349 35 93.