

Comentarios de ENTER en relación a la
consulta pública de la CMT

sobre

‘Redes de Acceso de Última Generación’

Julio 2007

VERSIÓN FINAL



Debate sobre la neutralidad de la red y el acceso a los contenidos

La consulta de la CMT comienza con un análisis del debate de la neutralidad de la red, tema al que Enter ha prestado atención desde su inicio en Estados Unidos.

De manera más concreta, la CMT alude a un doble problema:

- Por una parte, podría existir un riesgo de que la adopción de estrategias diferenciadas de precios de acceso en un entorno de bajo nivel de competencia, acabase generando discriminaciones a favor de contenidos propios de los operadores frente a los de otros proveedores.
- Por otra parte, en un entorno neutral, los operadores podrían perder los incentivos económicos para innovar en sus redes, lo que retrasaría la introducción de nuevas tecnologías y tendría consecuencias negativas varias (imposibilidad de introducción de nuevos servicios con grandes requerimientos de ancho de banda, etc.).

Este debate, que desde nuestro punto de vista es una manifestación de la falta de un modelo sostenible de negocio en la Red y una lucha por una captación de ingresos que no parece dispuesto a proporcionar el consumidor, tiene importantes implicaciones a nivel de regulación, tanto en Europa como en España.

Recordemos que en junio de 2006 la Cámara de Representantes de Estados Unidos decidió rechazar, en el marco de la reforma de la Ley General de Telecomunicaciones, el principio de la net neutrality, materializado en una enmienda que buscaba principalmente añadir cláusulas que demandarían a las empresas que proveen servicios de Internet tratar por igual toda la información que pase por sus cables.

La última esperanza para gigantes de la Red como Google o Yahoo (y de los actores principales de Internet, en general empresas no europeas), así como los proveedores de contenidos, era esperar que la discusión continuase en el Senado en los meses siguientes, pero finalmente el Senado de Estados Unidos también rechazó la aprobación de una regulación ex ante orientada a prohibir a los operadores de telecomunicaciones discriminar el trato que dan a los contenidos de Internet según sus propios intereses (básicamente comerciales).

Las autoridades norteamericanas se limitaron, por tanto, a mantener únicamente la regulación ex post existente hasta el momento, aunque

umentando los poderes de la FCC para los casos de discriminación y malas prácticas por parte de los agentes.

¿En qué medida afectan el debate surgido en Estados Unidos sobre la Net neutrality y las decisiones tomadas en torno al mismo al resto de geografías, y en particular a Europa y España? Internet constituye un fenómeno global a todos los niveles. La importancia adquirida por la Red es tal que todo cambio relacionado con ella tiene impacto en millones de usuarios de todo el mundo.

El ámbito regulatorio no constituye una excepción a esta regla, ya que, si bien es cierto que cada país incorpora de manera autónoma en su legislación las normas relativas a Internet, todos ellos toman en consideración a la hora de legislar la realidad del mercado y la influencia en la misma de los cambios legislativos puestos en práctica por otros países/grupos de países.

Un análisis detallado del panorama regulatorio a nivel internacional revela que están comenzando a implantarse modelos que promueven la competencia entre redes. Esta nueva regulación incentiva el desarrollo de nuevas infraestructuras mediante la optimización del uso del bucle de abonado, fijando un límite temporal a la desagregación del bucle para fomentar las nuevas inversiones, y mediante el incentivo a las inversiones en nuevas tecnologías de acceso, eliminando la incertidumbre sobre si se regulará su uso por terceros.

El marco regulatorio europeo en el ámbito de las comunicaciones electrónicas se halla en la actualidad en proceso de revisión, con objeto de actualizar la normativa y reforzar el peso específico de Europa en este mercado estratégico. Sin duda, el debate en torno a la neutralidad de la red tendrá influencia en el debate regulatorio europeo.

Los mercados norteamericano y europeo presentan en la actualidad importantes diferencias en el ámbito de Internet y las nuevas tecnologías, tanto en el aspecto competitivo como en la variable tecnológica. Esta realidad conlleva necesariamente diferencias en el marco regulatorio. Así, en Estados Unidos, una vez definido el mapa y las características del acceso a la Red (plan de inversiones en acceso finalizado, no desagregación del bucle de abonado...), el debate regulatorio se abre a cuestiones relativas al funcionamiento interno de Internet, tales como las prácticas realizadas por los agentes involucrados en la misma: calidad de servicio, o la priorización de contenidos. El debate sobre la net neutrality se enmarca precisamente en este escenario.

Europa, por otra parte, se halla en la actualidad en un status anterior al de Estados Unidos. Dada la situación del mercado, el debate regulatorio europeo se centra en cuestiones de alto nivel, orientadas a fomentar la innovación y el desarrollo de Internet y las comunicaciones electrónicas: fomento de la competencia entre operadores a través de la desagregación del bucle de

abonado, puesta en marcha de programas de desarrollo e inversión en la Red (por ejemplo, el despliegue de la red de fibra), armonización del panorama regulatorio en los países que integran el espacio europeo, etc. Existen, por tanto, factores de carácter básico que constituyen el foco de atención de los organismos reguladores europeos, quedando los aspectos específicos de funcionamiento de la Red en un estadio más preliminar del análisis.

¿Significa esto que Europa no debe prestar atención todavía al debate sobre la net neutrality? Por tratarse de un aspecto que afecta a la esencia misma de Internet, y por la importancia estratégica de la Red en la economía y la sociedad actuales, Europa no puede quedarse al margen de esta cuestión. Dado que Internet constituye un fenómeno global, no cabe ninguna duda de que el debate afectará a nuestro ámbito geográfico de manera más o menos inminente, por lo que merece la pena asumir un rol proactivo en el mismo y no meramente imitador de las medidas adoptadas por los reguladores de otros mercados.

En caso de que Europa decida finalmente participar en el debate sobre la net neutrality, ¿qué tipo de regulación cabe esperar que emita la Comisión Europea sobre el tema? A la luz de los pasos que se van dando en el proceso de revisión del marco regulatorio, todo parece indicar que la nueva regulación estará basada principalmente en normas de tipo ex post, sancionadoras de las malas prácticas por parte de los agentes del mercado, y no en normas previas (ex ante) que regulen de manera estricta el funcionamiento de Internet y las comunicaciones electrónicas. No parece probable que la net neutrality vaya a ser objeto de un tratamiento diferente, lo cual traería consigo, además, un alineamiento con los resultados y consecuencias regulatorias del debate en Estados Unidos.

En cuanto al caso de España, como estado miembro de la UE, nos hallamos sujetos a las decisiones tomadas por la Comisión Europea al hilo del debate regulatorio abierto en el ámbito de las comunicaciones electrónicas. De acuerdo con el mismo, uno de los objetivos del proceso de revisión del marco regulador es introducir un mayor grado de armonización entre las leyes de los distintos países de la UE y reducir el gap legislativo. En palabras de Viviane Reding, Comisaria Europea de la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación, “la normativa de telecomunicaciones de la UE permanecerá vigente únicamente hasta que hayamos alcanzado una competencia efectiva en todos los mercados [...] Será un grave problema para el mercado único europeo si los legisladores nacionales difieren en su voluntad de solucionar los problemas de competencia actuales de forma rápida. Los retrasos pueden situar a los operadores de cada país en una situación de desventaja.”

Regulación ex ante frente a regulación ex post

Dado este esquema, el debate regulatorio en España se desarrollará en paralelo al europeo. Habida cuenta del reducido tamaño del organismo regulador de las telecomunicaciones en España (en línea con lo que sucede en el resto de Europa) respecto a Estados Unidos, su actividad se centrará más en velar por garantizar la adecuada competencia en el mercado que en regularlo a priori. La net neutrality constituirá, sin ninguna duda, una cuestión a debatir en España en un futuro próximo.

Desde enter consideramos clave de cara a futuro crear un marco de regulación que incentive la inversión en infraestructuras de acceso, pero la cuestión fundamental, en línea con el debate de la net neutrality, será determinar el reparto del riesgo y del coste de las nuevas inversiones en infraestructuras de red. En este sentido, y sólo a modo de apunte, consideramos que no sería descabellado plantear el debate sobre la desregulación de las nuevas redes de acceso (FTTH, VDSL) como vía para fomentar las inversiones.

Del mismo modo planteamos como deseable, en la medida de lo posible, la apuesta por una regulación ex post, en la medida en que en un contexto como el actual, rápidamente cambiante y difícilmente predecible los riesgos de obsolescencia de una regulación ex ante pueden ser muy elevados.

Además, la regulación ex ante, en el entorno de convergencia digital, tecnológica y sectorial, implica un riesgo no deseado, ya que puede primar unas opciones tecnológicas frente a otras, en términos de asimetría de cargas y limitaciones, propiciando que las decisiones relativas al despliegue de redes y provisión de acceso se tomen por motivaciones distintas a los criterios de eficiencia o utilidad. Por otra parte, nos podemos enfrentar a problemas de asimetría regulatoria en los mercados convergentes, lo que altera la libre competencia entre empresas y las preferencias de los consumidores.

Escenarios de despliegue de nuevas redes de acceso

Tomando como punto de partida el que nada impide a ningún operador el despliegue de redes de nueva generación, algo que ya está sucediendo así en varios países, la posición de enter sobre los distintos escenarios de despliegue de las nuevas redes se ofrece a continuación:

- La opción de despliegue a través de tecnología VDSL desde la central nos parece que en un horizonte relativamente corto puede agotar sus capacidades frente a las crecientes demandas, por lo que los esfuerzos de estímulo de nuevas redes deberían tener en cuenta dicho horizonte temporal para esta tecnología. Lo cual no quiere decir que no deba regularse esta

opción, sino que a la hora de considerarlo la limitada cobertura de esta opción frente a las alternativas puede ser un elemento a valorar.

- En el contexto de tecnologías FTTN + VDSL, y respecto a la cuestión concreta de la posible desagregación del subbucle, nos encontraríamos con un escenario en el que nuevamente el operador que realiza la inversión en la red asume los riesgos de la misma, lo que limitaría sus incentivos a la inversión. Por otra parte, genera un escenario que tampoco incentiva a los operadores alternativos a acometer inversiones en red, por lo que nos parecería un planteamiento poco adecuado para el despliegue de las nuevas redes. No es otra cosa que aplicar soluciones anticuadas a retos nuevos.

Además, se trata de un despliegue caro, como bien comenta la CMT, en la medida en que se realiza a través de arquetas subterráneas. No coincidimos con la CMT en señalar como problema que dado el coste de esta opción sólo podría ser desplegada por operadores con fuerte capacidad inversora (en primer lugar, no creemos que esto sea necesariamente un problema; en segundo lugar, no se trataría de la única opción de despliegue de redes: existen opciones WiMAX o 3G HSDPA, por ejemplo, de menor coste).

En cuanto a los tipos de redes, en principio cabe pensar que debería apostarse por la canalización de los máximos recursos posibles hacia el despliegue de las redes de nueva generación, sin embargo, debe tenerse en cuenta la posición de algunos operadores que han realizado inversiones en este tipo de red, por lo que el mantenimiento, modificación o eliminación de la regulación sobre este punto debe abordarse con cautela. Pero en un futuro, y en la medida en que dicha red vaya quedando obsoleta, no constituirá sino un lastre.

Respecto a los costes de mantenimiento de dicha red, somos de la opinión de que en la medida en que algún operador esté interesado en el empleo de los pares de cobre que Telefónica desee abandonar debería ser el que soporte los costes de mantenimiento. Un planteamiento similar debería ser aplicado para el abandono de las centrales como consecuencia de la migración hacia una estructura de fibra que permita concentrar el tráfico de los abonados finales, respecto de los operadores que utilizasen dicha central para coubicación.

En cualquier caso, las obligaciones que eventualmente pudieran fijarse para el mantenimiento de la red de cobre deberían cumplir la condición de fijar explícitamente un horizonte temporal improrrogable, de manera que se contribuya a dar certidumbre y a facilitar la definición de incentivos a las empresas que intervienen en estos mercados.

- La alternativa de la FTTH es la opción que garantiza mayores anchos de banda y que, dada la evolución de la demanda, constituye la opción más segura a largo plazo. Dentro de esta tecnología, la opción de redes ópticas pasivas (PON) resulta más eficiente en términos económicos, superior a la arquitectura “punto a punto”, por lo que a nuestro juicio constituye el modelo por el que apostar. En la medida en que se vayan produciendo avances tecnológicos (WDM PON) que posibiliten el empleo de distintas longitudes de onda a través de la misma fibra, asociadas a operadores alternativos, se solucionaría el problema de la utilización de una misma planta por varios operadores. La nueva tecnología supondría una solución al problema tradicional de la desagregación.

La tecnología FTTH resulta cara en comparación con las anteriores, pero es la que ofrece mayores posibilidades. La existencia de varias iniciativas europeas en este sentido, especialmente en Francia, pone de manifiesto que es una opción viable en el momento actual.

- Por su parte, las tecnologías WiMAX y 3G HSDPA constituyen opciones alternativas a las anteriores de mucho interés, especialmente para dar cobertura a las zonas en las que el despliegue de fibra o cable es poco atractivo, por ser zonas de baja densidad. Deberían tenerse en cuenta como una forma de evitar el llamado problema de la brecha digital, en vez de imponer “soluciones” generales.

Por último, y con un carácter más general, queremos hacer hincapié en el reto que supone acomodar los despliegues de red a los requerimientos efectivos del mercado. En este sentido es fundamental evaluar cuáles son los requerimientos reales del mercado, cuáles son las finalidades últimas de los consumidores de ancho de banda y a qué ritmo va a evolucionar de demanda de ancho de banda en el futuro.

En última instancia está claro que la rentabilidad social de una inversión en ancho de banda no es la misma si pone solución a una restricción real de las empresas para poder competir en el mercado o si se trata de dar más cobertura y facilidades a los intercambios P2P. Los riesgos de estrangulamiento de las actuales redes y los efectos socioeconómicos derivados son muy diferentes en función del uso que se da a la banda ancha. Esta consideración es importante para el regulador en la medida en que sus decisiones van a influir las inversiones de los operadores.

Tampoco está claro, por otra parte, que la regulación deba estimular la inversión más allá de lo que ya lo hace el mercado.

Definición de mercados

En relación con la iniciativa de la CMT de tener en cuenta mercados de ámbito inferior al nacional en cuanto a la implantación y desarrollo de las redes de nueva generación, consideramos que lo que debe tenerse en cuenta, a la hora de definir las distintas áreas, es la existencia de redes móviles 3G o redes de acceso sobre tecnología WiMAX, en paralelo a las redes de fibra o cable, como una forma de valorar de forma agregada el grado de competencia existente en cada una de las áreas, en la medida en que la presencia de estas opciones o redes ya instaladas acarrearán unas implicaciones competitivas de gran calado.

En cualquier caso, la definición de nuevos mercados debería abordar y tener en cuenta aspectos como la unificación de los mercados de voz y datos, así como el fenómeno de la convergencia fijo-móvil.

Impacto sobre mercados existentes

Un reto para el regulador consecuencia del desarrollo de las redes de nueva generación es el previsible solapamiento de los mercados minoristas de voz y datos, en la medida en que ambos resultarán indistinguibles en términos de tráfico. Actualmente la regulación establece diferencias entre los servicios de voz y de datos y el nuevo escenario obligaría a un cambio fundamental, en el que quizá debiera estudiarse la posibilidad de abandonar progresivamente una regulación ex ante (la cual, no olvidemos, debería tener un carácter temporal) en este ámbito concreto.

En cuanto al mercado mayorista de acceso desagregado a los bucles y subbucles metálicos (mercado 11), somos de la opinión de que las obligaciones impuestas deberían ir desapareciendo a medida que se extiendan las nuevas redes. Por otra parte consideramos que las obligaciones impuestas en dicho mercado no deberían extenderse de forma automática en ningún caso a los nuevos bucles de fibra óptica, en la medida en que no existe una situación de monopolio y que cualquier operador puede desarrollar sus propias redes (otro asunto distinto es el tema de la utilización de las canalizaciones existentes, etc.).

Obra civil

En el terreno de la obra civil, una cuestión clave, en cuanto a su impacto en el ahorro de costes de despliegue de las redes de nueva generación, es la utilización de las infraestructuras existentes, tanto de los operadores de telecomunicaciones (dominante o no) como de otras empresas prestadoras de servicios distintos de las telecomunicaciones (agua, gas, electricidad, etc.).

En lo referente a las infraestructuras de operadores de telecomunicaciones, es importante establecer una distinción clara en el ámbito de la regulación, entre las ya existentes y las de nueva creación. Un operador con infraestructuras ya existentes puede contar con una ventaja en términos de costes respecto a sus competidores a la hora de tender la red de nueva generación, al aprovechar dicha infraestructura instalada. Esto no implica *necesariamente* que este comportamiento sea contrario a la competencia, una manifestación de una posición dominante, o que deba establecerse un mecanismo regulado para compartirlas. A modo de ejemplo, si determinadas infraestructuras son la manifestación de una decisión de inversión de un operador en los últimos años, en los que cualquiera de sus competidores podría haber tomado decisiones similares, es cuestionable el sentido económico o empresarial de obligarle hoy a compartirlas con sus competidores. En cualquier caso, llegados al caso de establecer obligaciones para compartir las infraestructuras, el procedimiento de remuneración al propietario de las mismas debería tener en cuenta tanto el coste de las mismas como el mejor uso alternativo que se podría haber dado a los recursos de no haberte optado por dicha inversión.

Por supuesto, con más razón carecería de sentido hablar de una obligación de compartir infraestructuras cuando se hace referencia a las que todavía no existen y están por instalar. En este caso, y dado que no existen impedimentos formales a que ningún operador las realice consideramos que carecería de sentido establecer a priori obligaciones de utilización compartida.

Por otra parte, consideramos de alto interés la posibilidad de fomentar la utilización de otras infraestructuras (agua, gas, electricidad, etc.) para el tendido de las nuevas redes, si bien aquí la aproximación debe ser otra, como resulta obvio. No pueden establecerse obligaciones para compartirlas, pero con la fijación de un precio adecuado, las empresas propietarias de dichas canalizaciones podrían voluntariamente ofrecerlas a los competidores, con el único requisito de un tratamiento igual a cualquiera de los operadores de telecomunicaciones.

Aplicar un mecanismo de precio de mercado a la utilización de estas infraestructuras ajenas al sector de las telecomunicaciones resulta el procedimiento más efectivo para lograr el objetivo de su utilización, frente a la alternativa de una regulación intersectorial, sobre todo teniendo en cuenta la falta de una reglamentación homogénea o armonizadora relacionada con las potestades de la administración municipal.

Infraestructura en el domicilio de los abonados

En este aspecto planteamos nuestras dudas en relación con la eficiencia de un hipotético “plan renove” de los edificios, orientado a subvencionar la adaptación de los edificios a la llegadas de las nuevas tecnologías de acceso.

En general este tipo de planes, cuando se han aplicado a los vehículos a motor para reemplazar tecnologías obsoletas por otras nuevas, han resultado un éxito en términos del número de vehículos involucrados, pero un fracaso en términos de eficiencia, ya que el sistema de incentivos es defectuoso: en teoría sólo debería aplicarse al caso de aquella persona que desee cambiar de tecnología pero que dado el precio que esto implica, no puede hacerlo y debe quedarse con la antigua, salvo que pueda contar con la ayuda prevista. Pero la realidad es que todos los que cambian se benefician de la subvención, tanto si tenían previsto cambiar de todas formas como si realmente sólo han cambiando como consecuencia de la ayuda.

En el caso que analizamos el planteamiento podría ser similar: si los propietarios de un edificio valoran suficientemente las prestaciones diferenciales de las redes de nueva generación podrían estar dispuestos a sufragar sin subvenciones el coste que esta adaptación suponga, reciban ayudas o no. Por el contrario, si no valoran dichas prestaciones suficientemente, puede suceder que gracias a la subvención decidan acometer la transformación pese a que no vayan a aprovechar las nuevas redes. En ambos casos se están empleando recursos de los ciudadanos de una manera cuestionable.

Además, debe tenerse en cuenta las complejidades inherentes a la toma de decisiones en las comunidades de propietarios, que pueden hacer perfectamente inaplicable cualquier política de estímulo o subvención.

Frente a estos planteamientos, lo que sí consideramos de vital importancia es la revisión y actualización de los requerimientos de edificación y la normativa de ICT, estableciendo la obligatoriedad de que el tendido de nuevas redes se haga con tecnologías y equipamientos de nueva generación, para que no se dificulte de manera artificial el despliegue de fibra óptica hasta el abonado.