

RESPUESTA DEL CONSORCIO LOCAL LOCALRET A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS EN LA CONSULTA DE LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES “REDES DE ACCESO DE NUEVA GENERACIÓN”

1.- INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO GENERAL

El documento publicado por la CMT como base de la Consulta Pública sobre Redes de Nueva Generación, trata con profundo detalle no sólo los aspectos fundamentales relacionados con la regulación del sector y la oportunidad de los cambios regulatorios que deben aplicarse para corregir los resultados de un proceso liberalizador que debe considerarse todavía no concluido, sino también aspectos técnicos y de evolución del entorno competitivo de un sector esencial en el desarrollo de un territorio.

En nuestra opinión la estructura de la consulta, en forma de descripción de la situación y preguntas, concentra el debate en aspectos muy concretos de cada uno de los apartados del documento, quedando un margen excesivamente cerrado para tratar temas que consideramos esenciales como causa o como circunstancia determinante de los objetivos de la consulta. Por esta razón, nos parece importante centrar inicialmente el ámbito en el que se debe enmarcar esta Consulta.

Del análisis de la situación actual, se desprende que la regulación aplicada en el proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones ha conseguido parcialmente sus objetivos en los diferentes mercados en los que se ha segmentado el sector. Entendemos que la presente consulta debe afrontar los resultados del proceso, establecer las relaciones causa efecto de las líneas de actuación aplicadas, identificar los puntos de éxito y de fallo y corregir en la medida de lo posible los aspectos regulatorios que deben aplicarse para seguir el camino de aproximación a la situación de competencia plena, tomando en consideración el nuevo marco en el que la nueva regulación deberá aplicarse.

En nuestra opinión cualquier cambio deberá considerar su viabilidad en un entorno definido por:

- a) El objetivo principal de la regulación era gestionar la migración desde un mercado en monopolio a un mercado en competencia.
- b) A diferencia de otros sectores, para el sector de las telecomunicaciones se estableció un modelo de liberalización de los servicios y también de las infraestructuras en las que estos se soportan.
- c) En una primera aproximación, y considerando la capa de servicios, podemos concluir que se han conseguido los objetivos de competencia en la prestación de servicios finales en el tramo de acceso, mientras que este resultado positivo no es tan evidente en la prestación de servicios de transporte al por mayor.
- d) En cuanto a las infraestructuras, observamos unos resultados en sentido contrario, existen redes alternativas en el tramo de transporte entre grandes ciudades y solo en zonas muy limitadas del territorio, esencialmente las grandes urbes, se han creado nuevas redes de acceso.

- e) La evolución de la demanda se concentra en los servicios de datos como resultado de la mayor demanda de conectividad IP y de la convergencia de servicios hacia este protocolo, con un aumento significativo de la demanda de ancho de banda en servicios de intercambio de contenidos multipunto, en contraste con una composición más tradicional del tráfico centrado anteriormente en servicios de voz y de datos punto-multipunto.
- f) La evolución tecnológica facilita la incorporación a la redes de acceso de técnicas y equipos que anteriormente estaban reservados a segmentos de la red de distribución y transporte. Actualmente es posible la implantación de redes FTTH a costes inferiores de los que han considerado como viables los operadores de cable en sus redes HFC+pares.
- g) La confluencia de necesidades y soluciones, exige cambios profundos en las infraestructuras de red de todos los operadores.

Adicionalmente a estas circunstancias queremos resaltar un aspecto que en nuestra opinión no se recoge en la consulta como es la enorme trascendencia estratégica que tienen las decisiones que esperamos que se adopten en la evolución de la competitividad de todos los sectores económicos de nuestro país, en el del propio país dentro del entorno geográfico en el que nos movemos y en el sector de las telecomunicaciones de forma muy particular.

En este sentido, se propone superar el planteamiento de la actual regulación, impulsando las acciones necesarias que permitan modificar el marco regulador europeo y estatal a partir de la defensa de los siguientes principios:

1. Garantizar, como objetivo principal, la plena competencia en servicios. Donde esta competencia sea compatible con la competencia en infraestructuras, promover también ésta última y, en ningún caso, disminuir los niveles de competencia actuales.
2. Fomentar la inversión socio-económicamente eficiente en infraestructuras de telecomunicaciones.
3. Garantizar el equilibrio territorial y por tanto superación de la denominada brecha digital.

La consecución de estos principios, entendemos que pasa por la adopción de una nueva regulación que contemple, entre otras, las siguientes consideraciones

1. Promover un modelo de mercado que permita dar cumplimiento a los tres principios enunciados con anterioridad.
2. Reconocer y otorgar explícitamente la capacidad a la administración territorial para garantizar el acceso en competencia a los servicios de telecomunicaciones en aquellas zonas del territorio donde el mercado no lo haga posible.
3. Encauzar la arquitectura de las nuevas redes directamente a la FTTH minimizando el uso de otras tecnologías intermedias.

2.- CONSIDERACIONES RELATIVAS A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Desde el punto de vista de la Administración Local se han de tener en consideración una serie de principios:

A. Reconocimiento del papel de las Administraciones Locales en el impulso de las redes de telecomunicaciones.

Respecto al papel de las administraciones locales en relación a la cohesión económica y social del territorio, la nueva regulación debería reconocer específicamente el papel de garante que han de tener las administraciones y, en este sentido, sería necesario que contemplen en todo caso las siguientes consideraciones:

- a) Necesidad de intervención de la Administración en tanto que garante de la existencia de una red en todo el territorio. En este sentido, se promovería activamente la intervención de las administraciones territoriales en la construcción y titularidad de redes en todas aquellas zonas del territorio donde no lleguen la competencia en redes de NGN. Como titulares de redes, éstas estarían sometidas en las mismas obligaciones de obertura que el resto de operadores.
- b) Creación de fondos públicos destinados a la implantación de redes en zonas donde no hay competencia.
- c) Establecimiento de directrices en las normativas urbanísticas y municipales que promuevan la construcción de redes de telecomunicaciones en procesos urbanizadores.

B. Impulso de medidas legislativas que favorezcan e impulsen la competencia de las administraciones locales en la creación y gestión de infraestructuras de telecomunicaciones.

C. Obligación de los titulares de red de informar detallada y periódicamente a las administraciones titulares del dominio público respecto la localización y estado de su red y servicios.

D. El diseño eficiente de redes para la prestación de servicios no ha de ser contradictorio con disponer de garantías suficientes de seguridad y redundancia de la red que asegure el funcionamiento en situaciones de emergencia o frente a averías. Se postula, en este sentido, la necesidad de intervención de la administración en tanto que garante de este principio. En este sentido se incentivaría la construcción de nuevas redes de titularidad pública en zonas con escasa o nula competencia que garantizaran la prestación de servicios en régimen normal y ante situaciones de emergencia y averías.

E. Se reclama una política proactiva que impulse e incentive el despliegue del FTTH en el territorio con la participación de todas las administraciones.

F. Se remarca la importancia de trabajar de forma coordinada todos los agentes que intervienen en el despliegue de infraestructuras en el territorio, dando también voz a los órganos de carácter territorial.

3.- RESPUESTAS

P 1

¿Considera conveniente abordar la cuestión de la neutralidad de la red (*net neutrality*) y sus implicaciones sobre los precios minoristas y mayoristas de los accesos de banda ancha en el contexto de la revisión del marco regulador comunitario?

En relación a la cuestión de la Net Neutrality, no parece estrictamente necesario en este momento introducirla en la regulación de las telecomunicaciones. En cualquier caso, el posicionamiento sobre esta cuestión depende en gran medida del grado de competencia en redes de acceso que facilitará el nuevo modelo.

P 2

¿Considera necesario analizar en una consulta pública la evolución de las redes NGN troncales y sus impactos en la interconexión de redes?

Sí se considera necesaria la consulta pública.

P 4

¿Qué consideraciones haría en relación con las conocidas como ‘vacaciones regulatorias’ para el tendido de nuevas redes de fibra óptica (y VDSL), en el actual marco regulatorio?

En relación a la Vacaciones Regulatorias se considera que en ningún caso se justifican.

Los logros de la regulación en la etapa anterior, especialmente la apertura del bucle de acceso, nos hacen valorar altamente los efectos de la regulación ex ante.

El paso del monopolio a la competencia se ha garantizado mediante una regulación fijada en la disponibilidad de los activos existentes. Debería seguirse en esta línea ante la amenaza de la restricción de la competencia en la red de acceso de fibra óptica. Este fenómeno, muy probablemente, pasaría de ser temporal a convertirse en permanente.

P 5

¿Bajo qué circunstancias y condiciones consideraría justificado en el futuro abordar la conveniencia de una separación funcional o de una separación estructural de la red o redes de acceso del operador tradicional?

Nuestra experiencia de la etapa anterior y la experiencia y los planteamientos de algunos países europeos nos llevan a considerar la necesidad de separar los mercados de servicios y de infraestructuras, especialmente de acceso.

No se puede olvidar que el objetivo último en relación a las infraestructuras es que éstas den soporte a unos servicios competitivos. Las infraestructuras no replicables de forma razonable en coste y tiempo deberían ofrecerse en condiciones de igualdad de acceso a terceros.

La forma de gestión más transparente y neutral en la que estos activos no replicables se pueden poner a disposición de un mercado competitivo es bajo la separación estructural o funcional. Creemos que, a pesar de los inconvenientes del modelo, sus ventajas son significativamente mayores.

P 6

¿Durante cuanto tiempo cree usted que debe garantizarse el mantenimiento en el estado actual de la planta de cobre?

Con los principios necesarios de cautela y prudencia, debe hacerse el máximo esfuerzo para que la transición temporal del cobre a la fibra óptica se realice en el menor plazo posible. Ponemos en duda que una determinada compañía disponga de dos plataformas simultáneas (cobre y fibra) en la misma zona; la plataforma de cobre dejará de tener interés para la compañía que la explote y difícilmente tendrá un correcto mantenimiento. Por otro lado deberán liberarse algunos espacios para los cables de fibra óptica.

En todo caso se considera imprescindible un plan de migración que garantice que no se pierde competencia para el usuario y que las compañías que presten servicios sobre esta infraestructura no se vean perjudicadas. En este sentido también se ha de tener en consideración que las centrales del operador incumbente no se enajenen hasta que el proceso de migración haya finalizado.

P 10

¿Cuál de los escenarios anteriormente descritos, o cualquier otro que pudiera considerar, garantizaría que los servicios minoristas asociados se prestasen en un entorno de competencia efectiva? ¿Qué opciones regulatorias recomendaría según los escenarios?

Nuestro posicionamiento en relación a opciones regulatorias parten de las siguientes consideraciones:

- La FTTH como opción única. Las demás tecnologías se presentan como opciones transitorias.
- No son aceptables los escenarios que tengan como consecuencia un impacto y una ocupación del dominio público significativa.
- Es recomendable que se estructure una competencia efectiva en cada escalón de la cadena de valor, y si es necesario se articule la obligación de abrir el escalón inferior cuando no exista competencia.

P 11

¿En qué medida considera que las redes móviles UMTS y las redes de acceso inalámbrico sobre tecnología WiMAX constituyen una alternativa a una red NGN como las descritas?

Sólo las condiciones geográficas y en zonas de muy baja densidad demográfica pueden justificar la sustitución de la fibra por tecnologías radio con carácter transitorio o de nicho.

P 12

¿Considera justificado la definición de mercados geográficos acordes con las categorías anteriores?

Debería ser motivo de reflexión que las Áreas especificadas en la consulta deban estar ligadas a los mercados de futuro y, por ello, estar más relacionadas con la disposición de redes y operadoras de NGN que de cobre.

La tipología de las áreas podría ajustarse, según el criterio citado a las siguientes:

- Área sin ningún operador con redes NGN
- Área con un operador con redes NGN

- Área con dos operador con redes NGN
- Área con mas de dos operadores con redes NGN

Adicionalmente esta tipología de áreas debe cruzarse con la existencia o no de operadores con capacidades de las antiguas redes, y su situación en relación a la transición. En todos los escenarios consideramos el bucle desagregado de fibra.

P 13

¿Alguno de los escenarios anteriormente descritos, o cualquier otro que pudiera considerar, garantizaría que los servicios minoristas asociados se prestasen en un entorno de competencia efectiva? (en el contexto del marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas, se entiende que hay competencia efectiva en un mercado cuando no hay ningún OPSM en dicho mercado)

En cualquier caso parece necesaria la apertura de la fibra

P 16

¿Qué criterio objetivo considera conveniente para su definición de manera que su implementación práctica sea factible y se garantice la estabilidad de los límites geográficos?

Puede ser variable y las Administraciones territoriales han de participar en la definición y seguimiento de de esta variabilidad.

P 28

Al objeto de asegurar una competencia efectiva en los mercados de nuevos servicios que sólo pueden ser provistos a través de NGNs, ¿considera que las obligaciones vigentes con respecto a la red tradicional de pares metálicos deberían extenderse a la red de fibra óptica?

Sí

P 29

Dado el desarrollo de las redes de acceso de nueva generación y la evolución de los servicios de acceso de banda ancha, ¿estima que existen mercados geográficos de ámbitos inferiores al nacional cuyas condiciones de competencia justifican la retirada de las obligaciones de acceso desagregado al bucle?

No será factible sin reducir el nivel de competencia en servicios.

P 38

Considera que la obra civil necesaria para el despliegue de una red de acceso podría constituir un mercado susceptible de regulación ex ante? De acuerdo con el análisis de sustituibilidad por el lado de la oferta y la demanda contenido en las Directrices, ¿qué definición tendría este mercado (incluiría a operadores de sectores diferentes al de las comunicaciones electrónicas)?

Sí, se considera necesaria la regulación ex ante como mercado de la obra civil necesaria para el despliegue de una red de acceso basada en la fibra óptica.

P39

¿Considera suficientes los instrumentos establecidos en la normativa aplicable para fomentar la instalación de las nuevas redes de fibra o considera necesario desarrollar mecanismos adicionales?

El resultado del marco regulador actual establecido a partir de la premisa de la competencia en servicios y competencia en infraestructura –entre otros condicionamientos- no ha generado la aparición de nuevas redes de fibra óptica que puedan suponer una competencia al operador incumbente en todo el territorio.

Como ya se ha comentado, la condición de monopolio “natural” de las infraestructuras conlleva con gran probabilidad que no se generen nuevas redes de fibra óptica. Se demuestra, por tanto, la necesidad de apertura de la infraestructura pasiva a otros operadores antes de esperar que se generen otras redes en competencia en el acceso. Esta actuación ha de llevarse a cabo a partir de la obligación por parte del titular de la red de apertura de la infraestructura (espacios en centrales, tubos, arquetas y postes), en función de la zona, y obligación también de apertura de la fibra óptica, todo ello en un marco del retorno adecuado de la inversión. Esta apertura debe fundamentarse en el establecimiento de un sistema de fijación de precios máximos de acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones que esté orientado a costes y que tenga como referente los costes y el conjunto de precios de los países más competitivos (benchmarking). Los precios para la utilización de las infraestructuras existentes deben considerarse, teniendo en cuenta que se desarrollaran en decenios, con facilidades y ayudas públicas, y con un riesgo de inversión muy bajo.

Estas obligaciones deben ir acompañadas de medidas de incentivación de la inversión.

También es necesario mencionar la defensa del dominio público a través de los mecanismos de intervención urbanísticos de que disponen las administraciones locales. En este sentido cabe destacar la obligación de canalizar por el subsuelo. De los operadores de telecomunicaciones si así lo dispone la norma urbanística. En caso de no existir normativa al respecto, también cabe reconocer el papel de la

administración local en el ámbito del despliegue por fachada (normativa de paisaje urbano).

P 40

A su juicio, ¿ve oportuna la creación de un órgano de cooperación con participación de las comunidades autónomas, entidades locales y Administración estatal para impulsar el despliegue de las nuevas redes de fibra óptica, al estilo del previsto en la disposición adicional duodécima de la LGTel?

Teniendo en cuenta la relevancia de la extensión de la banda ancha en todo el territorio, todos los instrumentos de cooperación y coordinación interadministrativa han de ser valorados de forma positiva.

P 41

¿Qué medidas considera necesarias en el ámbito de la compartición de infraestructuras?

Aunque la normativa tanto europea como estatal recoge la posibilidad de la compartición de infraestructuras, en la práctica se ha constatado una escasa utilización de esta posibilidad.

Dada la importancia que tiene la correcta gestión de las infraestructuras en el dominio público y las eficiencias que se derivan de la compartición, desde la Administración debería apostarse firmemente por la compartición de infraestructuras y, para ello, la nueva legislación debería dotar a las administraciones territoriales de facultades expresas, claras y sencillas que facilitarían la compartición.

¿Considera necesario/oportuno que se imponga la compartición de infraestructuras soporte de redes de telecomunicaciones ya existentes? ¿O de infraestructuras por instalar?

Tal y como se ha comentado en la respuesta anterior, la compartición de infraestructuras es eficiente tanto respecto de las infraestructuras existentes como de las que deban instalarse.

P 42

¿Ve oportuno que se fomente la utilización de otras infraestructuras para el tendido de las nuevas redes de fibra, como las infraestructuras públicas para el alcantarillado, o las privadas de las empresas de gas, agua o electricidad? ¿Cómo puede incentivarse que los agentes que disponen de infraestructuras permitan su utilización?

La utilización de infraestructuras existentes de las compañías de servicios (agua, gas, electricidad) por parte de los operadores de telecomunicaciones es una medida necesaria para facilitar de forma eficiente el despliegue de redes de fibra.

Hasta el momento, sin embargo, se constata que la puesta a disposición al mercado de estas infraestructuras está en la práctica fuera del alcance de muchos operadores debido a los elevados costes de la cesión.

Desde la Administración deberían impulsarse mecanismos adecuados para que los titulares de estas infraestructuras permitiesen el acceso a sus redes a los operadores de telecomunicaciones a precios razonables y relacionados a coste (teniendo en cuenta, entre otras consideraciones, que muchas de estas redes fueron construidas hace mucho tiempo y sin riesgo financiero alguno). Esto enlazaría con la propuesta hecha en anteriores respuestas relativa a la fijación de precios máximos de acceso a la red.

P 43

¿Considera que en determinadas mercados podría ser una obligación adecuada la imposición al operador designado con poder significativo de mercado de la cesión de capacidad en sus infraestructuras de obra civil?

Sí. Se favorecería el despliegue de nuevas redes de NGN en competencia. No obstante, para ello se considera básico obtener información detallada y completa de las infraestructuras existentes de todos los operadores y compañías de servicios.

P 44

¿Por su experiencia en el despliegue de infraestructuras, considera necesario modificar o revisar la normativa de ICT?

La normativa vigente de ICT no recoge todas las necesidades del despliegue de las redes de nueva generación. Los parámetros técnicos sobre los que se fundamenta el RD Ley de 1998 no tienen nada que ver con los requerimientos técnicos necesarios de las redes de telecomunicaciones.

P 45

¿Qué medidas considera justificadas para la compartición de la instalación en el edificio?

Sería conveniente que la fibra de llegada al usuario fuera de titularidad de la comunidad. De esta forma se evitarían problemas de cautividad y falta de competencia

en los servicios finales. Adicionalmente se debería incentivarla desaparición de los denominados “mazos” de cobre.

P 46

¿Qué medidas de sensibilización de la población en general considera necesarias para facilitar el despliegue en los edificios?

Se consideran necesarias medidas de impulso, comunicación y ayuda, por parte de la administración, con respecto a los edificios antiguos que no disponen de ICT. En este sentido la participación de los Ayuntamientos en esta campaña también se considera oportuna.

Teniendo en cuenta el proceso de despliegue de la TDT sería recomendable que las redes que se despliegan en los edificios puedan dar solución a la TDT y a la NGN

P 49 ¿Cree que han de definirse mecanismos de políticas públicas para incentivar el despliegue de estas redes en zonas rurales donde el mismo no resulte rentable? ¿Qué mecanismos podrían ser más eficaces?

Se considera necesaria la intervención pública a través de la inversión en infraestructuras que puedan dar acceso a la banda ancha en aquellas zonas del territorio donde no exista retorno económico para los operadores privados. En este sentido la Unión Europea ya ha determinado como elemento de políticas públicas el de la inversión directa por parte de las Administraciones Públicas en las infraestructuras de telecomunicaciones para que sean utilizadas con carácter abierto por el resto de operadores.

P 50

¿Qué alternativas tecnológicas existen para paliar la brecha digital? ¿Cree que el WiMAX podría ser una alternativa viable para garantizar un acceso de velocidad suficiente en zonas donde el despliegue de las nuevas infraestructuras no resulte rentable? Asimismo, ¿cree que la tecnología móvil HSPA y la evolución hasta el LTE puede resultar una alternativa?

La tecnología de futuro para el territorio es la fibra óptica, complementada para los servicios de movilidad y nomadismo mediante tecnología vía radio. El Wi-Max y otras tecnologías alternativas pueden presentar un carácter transitorio, para zonas de nicho o zonas territoriales con densidad poblacional muy baja.

P 51

¿Qué modificaciones de la regulación de servicio universal y otras obligaciones de servicio público hacen necesarias los diferentes escenarios de evolución de la red de acceso?

La definición de servicio universal requiere de una continua adaptación a la capacidad y costes de tecnología y a las demandas de la sociedad.. Esto no debe suponer quebrantar el principio de neutralidad tecnológica si no que se debe propugnar un nivel mínimo de servicios que debe tener el ciudadano para no verse afectado por la brecha digital. En todo caso se propugna la incorporación en el concepto de servicio universal de la banda ancha.

Barcelona, 29 de junio de 2007