



Respuesta a la consulta pública sobre Redes de Acceso de Nueva Generación

28 de Junio de 2007

La **Unión General de Trabajadores**, organización sindical con un innegable bagaje histórico en el Sector de las Telecomunicaciones, y con una fuerte y permanente implantación en el Sector gracias al apoyo masivo de sus trabajadoras y trabajadores, quiere compartir con la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones su visión sobre las Redes de Acceso de Nueva Generación (NGN).

Como acertadamente apunta la Comisión en su documento de consulta pública, nos encontramos ante una situación excepcional, de carácter rupturista, que determinará decisivamente el futuro del mercado de las telecomunicaciones, debido a la instalación masiva de fibra óptica sustituyendo a la actual y obsoleta red de cobre, y a la evolución de las redes troncales hacia el "all IP".

Así, **UGT** quiere transmitir a la CMT y al resto de actores del Sector, su opinión ante los nuevos retos que nos plantea este cambio, especialmente aquellos en donde nuestra Organización centra su acción sindical: el mercado de trabajo, con la defensa acérrima de los derechos de los trabajadores, el fin de los desequilibrios sociales mediante políticas de inclusión, cohesión territorial y disminución de la brecha digital, y la vigilancia en la protección de los derechos de los ciudadanos.

Dentro de este contexto, entendemos que la regulación que se aplique sobre las Redes de Acceso de Nueva Generación tendrá consecuencias sustanciales en factores que afectan directamente a los aspectos antes indicados: inversión en nuevas infraestructuras, con su consiguiente impacto en la creación de empleo, calidad de las telecomunicaciones y el Servicio Universal.

Hasta la fecha, el marco regulatorio de las telecomunicaciones se ha basado únicamente en conceptos de competencia y liberalización de mercados, pero poca importancia se ha dado a los efectos de las sucesivas regulaciones del sector en el empleo, tanto en su vertiente de estabilidad como de calidad (o precarización, si queremos ser exactos).

Si echamos la vista atrás, a modo de resumen, el sector de las telecomunicaciones ha perdido más de 7.000 empleos en el período comprendido entre 1993 y 2003¹. Los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) han salpicado a la practica totalidad de los operadores y existe una clara tendencia hacia la externalización de actividades a empresas con condiciones precarias de empleo y salarios exigüos. La relación entre empleo cualificado y evolución de la Sociedad de la Información en Europa nos deja en el furgón de cola, muy lejos de Alemania, Reino Unido o de los países escandinavos².

Desde UGT creemos que es hora de tener en cuenta la situación laboral del sector en este periodo de regulación, especialmente en un momento en el que se tomarán decisiones que determinarán el futuro a medio y largo plazo. La expansión de una nueva infraestructura de vanguardia necesita de mano de obra cualificada e implicada, y esto no se logra con condiciones regulatorias que no tomen en cuenta el empleo. No sólo se debe invertir en redes, sino que también es necesario invertir en personas.

De este modo, es intención de este Sindicato ayudar en la consecución de una regulación del mercado de las telecomunicaciones que tenga también como objetivos primordiales el incremento del empleo y la mejora continuada de las condiciones laborales de los trabajadores que lo componen.

Para ello, UGT centrará sus respuestas en aquellas cuestiones que permitan evaluar el impacto social de las nuevas medidas reguladoras, siempre en base a dos grandes prioridades: Inversión y Servicio Universal.

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?

Para UGT es imprescindible garantizar la naturaleza abierta de Internet. Este rasgo diferenciador ha sido fundamental en la generalización de los servicios de Internet y la porosidad social de sus beneficios. Por ello, creemos que no es momento de poner en duda el concepto de neutralidad de la red.

¹ Datos extraídos del informe "[OECD Communications Outlook 2005](#)", página 257.

² Ver "[El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana](#)" (Fundación Alternativas, Fernando Tricas, 2007). Página 8, datos a su vez extraídos de Eurostat y The Economist.



Respuesta a la consulta pública sobre Redes de Acceso de Nueva Generación

Si bien es cierto que existen argumentos esgrimidos por las operadoras que pudieran justificar una apertura del debate, pensamos que el contexto actual no es el adecuado para un cambio de modelo. La posibilidad de permitir a los operadores desarrollar políticas de precios diferenciadas por el uso de la conexión es perturbadora.

UGT no puede compartir un cambio que aumente o fomente la fractura digital por motivos económicos, no se puede alentar la creación de una "*Internet de dos velocidades*".

Por otra parte, y en base a que uno de los argumentos expuestos para abordar la neutralidad de la red es garantizar una determinada calidad del servicio, desde **UGT** echamos de menos que no se aproveche la ocasión para abrir un debate sobre los requisitos mínimos de calidad en las conexiones de banda ancha sobre las redes de nueva generación.

Desde siempre, los ciudadanos han aspirado a una calidad del servicio acorde con la velocidad contratada. Las campañas publicitarias ofertando velocidades muy elevadas que luego se puedan quedar en nada son ejemplos a desterrar y que rechazamos totalmente. La propia Comisión Europea ha tomado la iniciativa en este sentido en su revisión del marco regulador de junio de 2006³.

En consecuencia, la **Unión General de Trabajadores** solicita a la CMT que aborde la cuestión de garantizar unos requisitos mínimos de calidad sobre los servicios de banda ancha en las redes de nueva generación en este momento de regulación.

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?

Para **UGT** es perentorio fomentar e incentivar de forma contundente y decisiva la inversión en nuevas redes de acceso e infraestructuras.

Existen multitud de estudios diversos, dados a conocer públicamente tanto por partes interesadas en el proceso como por organizaciones supuestamente ajenas al mismo, que postulan argumentos contrapuestos: unos defienden que una regulación eficaz estimula la inversión y otros aducen exactamente lo contrario.

³ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/info_centre/public_consult/review/staffworkingdocument_final.pdf

Así se plasma en el panorama europeo, donde los modelos de regulación y su aplicación varían según el país, siendo los ejemplos antagónicos más claros el Reino Unido con OpenReach y la separación funcional (sobre el cual haremos comentarios en el siguiente punto) y el caso de Alemania, sobre el que versa esta pregunta.

La cuestión no es solamente "*si regulación si o regulación no*", va mucho más allá. **El debate también debe contemplar si estamos intentando fomentar y construir acertadamente una Sociedad de la Información.** Focalizarse únicamente en la competencia hace en ocasiones perder la perspectiva de cual es el verdadero objetivo, aquel se plasma en la Agenda de Lisboa y sus subsiguientes revisiones: **mejorar la calidad de vida, crear más y mejores empleos y mejorar la protección social de los ciudadanos.**

De esta forma, nuestros estudios nos dan a entender que **no existe una clara relación entre regulación e inversión.** Así, un estudio⁴ de muy reciente aparición encargado por UNI (Union Network Internacional) indica que resulta muy difícil asegurar que la regulación eficaz en telecomunicaciones sea un factor determinante que estimule la inversión y tenga como consecuencia inmediata un nivel creciente en inversiones. Es más, puede llegar a evidenciarse que, en algunos casos, un régimen regulador intensivo ha obstaculizado las inversiones necesarias en telecomunicaciones, evitándose así la causalidad entre regulación e inversiones.

Basándonos en la evidencia empírica, Europa, y por tanto España, se están quedando atrás en la penetración de la banda ancha con respecto a EE.UU., Japón y Corea. Por ello, se hace necesaria una revisión reguladora que tome este desafío con decisión. Los pasos dados en este sentido por EE.UU., objeto de permanente comparación, aunque reconozcamos que su caso no es estrictamente comparable al de Europa, evidencian que las obligaciones de OBA no animan a la competencia real en infraestructuras, objetivo real y final de las reformas del mercado europeo de las telecomunicaciones de 1998 y 2002.

Es necesario relajar la actual regulación asimétrica para permitir a los operadores de telecomunicaciones financiar en las nuevas redes sin arriesgar sus inversiones. Si no existe una mínima garantía de retorno justo de las inversiones, una "*certidumbre legal*" en palabras de la Comisaria Reding, se corre el riesgo de paralizar el proceso. Ha llegado el momento de centrarse en la inversión eficaz.

⁴ http://www.uniglobalunion.org/unitelecom.nsf/0/240507_DU_E8

Finalmente, si hay que apostar por una fórmula, desde **UGT** consideramos que existen modelos más suaves que los actuales de desagregación de bucle, acceso directo y reventa para aplicar a las redes de nueva generación. La propia CMT ha apostado por ellos en la regulación de los OMV's, en donde en primer lugar se fomentan los acuerdos bilaterales entre operadores.

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?

La propuesta de una separación funcional o estructural que suponga una segmentación del operador incumbente es profundamente inquietante e intranquilizadora.

La separación estructural, con el consiguiente cambio de propiedad de la empresa, supone un escenario para el empleo de consecuencias imprevisibles. No podemos estar de acuerdo con una medida de este calado por las siguientes razones:

- **No se garantizaría la continuidad y la calidad de empleo de los trabajadores actualmente bajo la normativa laboral del operador incumbente**, sobre todo cuando la rentabilidad económica de la nueva empresa constituida no queda garantizada en ningún caso. La creación de una empresa artificial crearía una situación de inestabilidad laboral difícilmente explicable cuando no existen motivos objetivos que garanticen que la nueva empresa fomentaría la inversión, la innovación o la competencia en el mercado.
- **La segregación de la red de acceso en una compañía independiente no supone un incentivo para la inversión**. Resulta difícil imaginar que una empresa que se ciña a un negocio de acceso a redes con precios regulados a costes y con márgenes estrechos de beneficios, tenga incentivos y solvencia económica para crear nuevas infraestructuras y/o mejorar la calidad de la red de acceso.
- Una gestión independiente no garantiza, en el corto y medio plazo, una mejora en los tiempos de provisión de conexiones a la red. Se necesitarían periodos de adaptación a las nuevas normas de provisión de accesos, lo cual, indudablemente, generaría retrasos en comparación con la situación actual.



Respuesta a la consulta pública sobre Redes de Acceso de Nueva Generación

- Es muy probable que el coste de esta segregación fuese trasladado directamente a los consumidores y usuarios, que se verían abocados a pagar por el costo de los servicios más el coste de la red de acceso.
- **La decisión de realizar una separación estructural no es reversible**, siendo esta característica la que marca la mayor diferencia con una separación funcional.

La separación funcional se presenta como un modelo más suave que la estructural, puesto que no existe cambio de titularidad en la compañía, pero no sólo comparte con ésta última su problemática general, si no que también presenta nuevas dudas:

- Al igual que en el caso de la separación estructural, **la separación funcional puede penalizar gravemente la búsqueda de innovación tecnológica**. Si la división resultante tiene garantizada la oferta, con precios fijados de antemano, no dispondrá de estímulos para invertir y crear nuevos nichos tecnológicos.
- **La pérdida de integración vertical en el operador incumbente** como consecuencia de la creación de una división independiente, tiene como resultado inmediato la pérdida de la economía de escala, el aumento de costes, se pierden las estimaciones de demanda para nuevos servicios y, por tanto, **se desincentiva la innovación y la creación de nuevas infraestructuras por parte del operador tradicional**.
- **Con respecto a los operadores entrantes, una separación funcional no supondría un nuevo aliciente para competir en infraestructuras**. Si como hemos indicado anteriormente, la actual oferta de OBA no ha alentado a los operadores entrantes a subir en la escalera de inversión, entendemos que una separación funcional no haría revertir esta tendencia. Por lo tanto, nos volveríamos a alejar del objetivo deseado de búsqueda de una competencia en infraestructuras.
- La separación funcional se presenta como una medida para garantizar la igualdad de trato en el acceso a la red. En el único caso práctico que existe en Europa, la división de BT Openreach, los plazos de acceso no han supuesto una mejora cuantitativa con respecto a la situación anterior. De poco sirve una supuesta mejora en la igualdad de trato si ésta ralentiza el despliegue de la red.

- Este modelo plantea otras cuestiones, de carácter altamente complejo, que añadirían más incertidumbre al panorama actual. Por ejemplo, ¿dónde se establecería el límite para determinar que elementos de la red estarían bajo la influencia de la nueva división? Se podría llegar a dar el caso de trasladar los actuales problemas de acceso a las infraestructuras a otros elementos de la red.
- Los cambios regulatorios resultantes como consecuencia de una separación funcional, aún siendo teóricamente reversibles, pueden generar situaciones que en la práctica no podrían ser revertidas, o en todo caso, podrían dejar consecuencias impredecibles desde nuestra visión del mercado actual.
- Por último, no conviene perder de vista las consecuencias que tendría esta opción entre las trabajadoras y trabajadores de la nueva división. Una situación de incertidumbre, en donde el empresario es a la vez dueño y cliente de la unidad resultante de la separación, puede desembocar en situaciones de conflictividad que a la larga redunden en el mercado y en los usuarios.

Por lo tanto, y a modo de conclusión final, para UGT, tanto la separación estructural como la funcional no representan una mejora sobre el actual marco de regulación y puede tener consecuencias perniciosas sobre el despliegue de la redes de nueva generación.

La inversión para el despliegue efectivo de las redes de nueva generación es fundamental para la revitalización del empleo en el sector. Cualquier regulación que no pase por incentivar eficazmente la implantación masiva en los hogares de las NGN supondrá un freno a la expansión de la Sociedad de la Información, al desarrollo económico del país, a los procesos de convergencia con Europa y, en definitiva, un duro golpe a la generación de empleo y al Estado del Bienestar en España.

P 39 ¿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?

Como se ha comentado en las cuestiones anteriores, **UGT** considera que la actual situación de regulación no alienta la instalación de nuevas redes de fibra óptica, por lo que estimamos necesario un cambio de planteamiento al respecto.

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?

UGT considera como muy oportuna la idea de crear de un órgano como el descrito en la pregunta. Consideramos necesario la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas con el objeto de impulsar la implantación masiva de los beneficios de la Sociedad de la Información mediante un elemento tan esencial para este fin como es la instalación de las nuevas redes de fibra óptica y la generalización de la banda ancha.

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?

UGT considera que cualquier iniciativa que acelere el proceso de despliegue de las nuevas redes de fibra óptica es bienvenida. Si además este proceso aprovecha infraestructuras actuales, lo que redundaría en una disminución en el tiempo de despliegue y reduce los trastornos que conllevan las obras civiles para los ciudadanos, no podemos más que apoyar cualquier iniciativa en este sentido.



P 48 En su opinión, ¿qué papel ha de jugar la regulación a fin de reducir la brecha digital entre las zonas rurales y las urbanas en relación con el acceso a este tipo de infraestructuras?

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?

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?

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?

A continuación contestaremos a estas cuatro cuestiones de forma conjunta.

Para **UGT** el papel de la regulación es fundamental e imprescindible para disminuir la brecha digital. Y esta regulación debe venir de la mano de una revisión del alcance y de la financiación del Servicio Universal.

No es un secreto que la brecha digital por motivos territoriales en España es un problema evidente. Esto se debe a que las operadoras concentran sus inversiones en zonas que reporten beneficios a corto/medio plazo (zonas de alta renta per cápita, con alta densidad poblacional y potencialmente rentables) mientras ignoran aquellas zonas rurales, lejanas o con menor densidad. Según el [último informe](#) de la Fundación France Telecom, mientras el porcentaje de hogares conectados a Internet aumenta del orden de cinco puntos anuales en Madrid y Cataluña, en Extremadura disminuye del orden del 1%. En el mismo informe se asegura que *"hay 4,5 millones de españoles, que residen en 2.534 municipios, que no tienen acceso a Internet de banda ancha"*, según datos extraídos a su vez de la [Secretaría de Estado de Telecomunicaciones](#)⁵.

⁵ La bipolaridad en el acceso a Internet (en cualquier modalidad, no sólo banda ancha) por CC.AA. se confirma en la [Encuesta sobre equipamiento y uso de información y comunicación en los hogares del 2º semestre de 2006](#): Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha, Murcia, Castilla y León, Andalucía y País Valenciano cada vez se alejan más de la media española en el porcentaje de hogares con acceso a Internet, mientras que Madrid o Cataluña crecen de forma continuada y aumentan su diferencia en positivo.



Respuesta a la consulta pública sobre *Redes de Acceso de Nueva Generación*

Estos datos nos llevan a la conclusión de que es necesario tomar medidas urgentes y expeditivas que acaben con estas desigualdades. **Para UGT la única fórmula pasa por declarar la banda ancha como Servicio Universal**, como clave para el desarrollo equitativo de la SI, y como forma de evitar que el rápido avance de las nuevas tecnologías provoque un distanciamiento aún mayor entre ciudadanos, aumentando la brecha digital entre aquellos que pueden optar al uso de las TIC y los que carecen de dicha posibilidad.

Sin duda, el primer problema que se plantea al respecto es la financiación de este nuevo alcance. Pero debemos ser conscientes que nos encontramos con un problema de calado social (cohesión territorial, inclusión/exclusión social), lo cual es competencia del Estado.

Así, es indispensable una inversión pública que permita el acceso universal a esta tecnología, es necesario que el Estado se implique resueltamente en la financiación del Servicio Universal. Y debe hacerse con carácter de urgencia.

Opinamos que dilatar artificialmente esta problemática no ayuda a avanzar en igualdad social y cohesión territorial, por lo que proponemos que habilite una partida en los Presupuestos Generales del Estado dedicada a tal efecto.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, creemos que la implantación masiva de tecnologías inalámbricas, permitiría un acercamiento progresivo y secuencial de la banda ancha a lugares de difícil acceso y de poca rentabilidad económica: Wi-Fi, WiMax, Satélite y 3G-UMTS/HSPA son opciones más que validas para el objetivo perseguido. Incluso sobre esta última se podría plantear una solución similar a la experiencia TRAC (Telefonía Rural de Acceso Celular) que llevó la telefonía fija a hogares de difícil accesibilidad.