

La Agencia Federal de Redes de la República Federal de Alemania

Valencia Junior
Universidad de Brasilia
Correo electrónico: valencia9@gmail.com

Resumen

El propósito del artículo es analizar la Agencia Federal de Redes (Bundesnetzagentur), sucesora de la antigua Autoridad Reguladora de Correos y Telecomunicaciones (RegTP), en la República Federal de Alemania. La primera parte del artículo describe la evolución de las telecomunicaciones en Alemania. La segunda parte está dedicada a explicar las razones de la creación de la Bundesnetzagentur, sus funciones y su estructura.

palabra clave: Agencia Federal, Redes, Alemania

A. INTRODUCCIÓN

El sector de las telecomunicaciones en la República Federal de Alemania ha experimentado cambios significativos en las últimas dos décadas, incluido el surgimiento, en julio de 2005, de la “Agencia Federal de Redes” (Bundesnetzagentur)**, la autoridad reguladora que sucedió al antiguo “Organ Regulator de Telecomunicaciones y Servicios Postales” (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post – RegTP). Este artículo tiene como objetivo estudiar la Bundesnetzagentur. Por ello, en la primera parte del trabajo se describe la evolución histórica del derecho de las telecomunicaciones en Alemania, que tradicionalmente la doctrina divide en cinco fases - antes de 1949, de 1949 a 1989 y Primera, Segunda y Tercera Reforma Postal¹. La segunda parte, a su vez, está dedicada al examen del surgimiento de la Agencia Federal de Redes, sus atribuciones y estructura, con especial énfasis en las razones que dieron lugar a la conformación de esta nueva autoridad reguladora, así como el impacto que tuvo su creación tuvo para el sector telecomunicaciones en Alemania. Una de las principales características de la “Ley Fundamental” fue el cuidado del legislador constituyente en la disposición sobre los derechos fundamentales, incluyendo el secreto de las comunicaciones previsto en el art. 10, cuya tutela se reforzó considerablemente, esto como consecuencia de las notorias reiteradas violaciones que sufrieron durante el régimen nacionalsocialista.

El artículo 73 de la citada Constitución estableció la competencia exclusiva de la Federación para la legislación en materia de correos y telecomunicaciones. El artículo 87, primer párrafo, disponía que el “Servicio Postal Federal Alemán” (Deutsche Bundespost), en sustitución del “Servicio Postal Alemán del Reich”, pasó a formar parte de la administración federal directa. A nivel infraconstitucional, continuó vigente la “Ley de Equipos de Telecomunicaciones” (Gesetz über Fernmeldeanlagen), con ligeras modificaciones que no afectaron la atribución de un monopolio en la explotación de los servicios de telecomunicaciones, ahora ya no al Reich, sino a la Federación. Con el paso de los años, sin embargo, los servicios de telecomunicaciones se volvieron cada vez más insuficientes para satisfacer las necesidades de la población. Además, el

“Servicio Postal Federal Alemán” comenzó a acumular cuantiosas pérdidas, dando lugar, a mediados de los años sesenta, a las primeras discusiones sobre una posible reforma del sector, que efectivamente se llegó a producir recién en los años ochenta, con la promulgación de la Ley de estructuración de los servicios postales” (Poststrukturgesetz).

La referida ley inauguró, en 1989, lo que se vino a denominar en Alemania como la “Primera Reforma Postal” (Postreforma I) motivada, además de los factores mencionados anteriormente, por una nueva concepción económica del sector de las telecomunicaciones, en la que la idea de que sus servicios sometidos a un monopolio natural perdía fuerza. Tal concepción se engendró, en particular, debido a los avances tecnológicos de la época, además de las presiones políticas de la Comunidad Europea, que comenzó a editar lineamientos relacionados con la necesidad de romper los monopolios, más específicamente, los monopolios relacionados con la venta de aparatos telefónicos. El punto central de la mencionada “Primera Reforma Postal” se limitó a la separación de las actividades políticas de las actividades comerciales y operativas del “Servicio Postal Federal Alemán”, estando las primeras bajo el control del “Ministerio de Correos y Telecomunicaciones” (Bundesministerium für Post und Telekommunikation - BMPT) y esta última por el “Servicio Postal Federal Alemán”, transformadas por ley en tres empresas públicas: “Servicio Postal Federal Alemán - Servicio Postal” (Deutsche Bundespost POSTDIENST), “Servicio Postal Federal Alemán - Servicio Postal Bank” (Deutsche Bundespost POSTBANK) y “Servicio Postal Federal Alemán - Telecomunicaciones” (Deutsche Bundespost TELEKOM). Así, la eficiencia de los servicios de telecomunicaciones se aceleró en gran medida, al pasar a estar sujetos a principios empresariales (como la búsqueda de beneficios, el equilibrio estricto entre gastos e ingresos, etc.), aunque fuera de régimen público. Finalmente, se rompió el monopolio casi secular de los terminales telefónicos, además de comenzar, paulatinamente, la apertura al sector privado de la exploración de algunas ramas específicas, como, por ejemplo, la telefonía móvil.

En 1994, salió a la luz la “Segunda Reforma Postal” (Postreforma II), provocada por una Reforma Constitucional que eliminó el artículo 87 e insertó, en su lugar, los artículos 87-f y 143-b, que permitieron la sumisión de los servicios de telecomunicaciones a derecho privado, previendo la privatización del “Servicio Postal Federal Alemán”. Las tres empresas creadas por la “Primera Reforma Postal” (“Servicio Postal Federal Alemán - Servicio Postal, Banco Postal y Telecomunicaciones”) se transformaron en sociedades anónimas, que por su propia naturaleza permitían la venta de acciones a particulares. Tras la caída del Muro de Berlín, la aportación de capital privado fue fundamental para posibilitar la instalación/modernización de los servicios de telecomunicaciones en los territorios anexionados de la antigua Alemania del Este. Dos años después, fue necesaria una tercera reforma, con la denominada “Tercera Reforma Postal” (Postreforma III), debido a la promulgación de la “Ley de Telecomunicaciones (Telekommunikationsgesetz), aprobada el 1 de agosto de 1996, que derogó en gran parte, la (“Ley de Equipos de Telecomunicaciones”), de 1928. Esta ley se compone de partes que tratan, entre otras, de: reglas generales; normas de regulación económica; normas regulatorias no económicas; normas técnicas; y, en particular, una parte (párrafos 66 a 84) que trata del “Órgano Regulador de Telecomunicaciones y Servicios Postales” (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post – RegTP), que entró en funcionamiento el 1 de enero de 1998. Es importante señalar,

asimismo, que en el numeral 2 de la ley se definen seis objetivos regulatorios, entre ellos, la garantía de los intereses de los usuarios, la garantía de una competencia isonómica y funcional y la prestación de servicios de telecomunicaciones a precios accesibles.

B. MÉTODO

Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post – RegTP (“Organismo Regulador de Telecomunicaciones y Servicios Postales”). Este fue, durante casi ocho años, el nombre de la entidad encargada de regular los sectores de telecomunicaciones y servicios postales en la República Federal de Alemania. Con sede en Bonn, con oficinas regionales ubicadas en varias ciudades de la Federación, el RegTP, la Autoridad Superior de la Administración Federal, vinculada al “Ministerio de Economía y Tecnología”, (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) tenía prevista su institución con el edición de la “Ley de Telecomunicaciones”, aprobada el 1 de agosto de 1996. RegTP reemplazó al “Ministerio Federal de Correos y Telecomunicaciones” y a la “Oficina Federal de Correos y Telecomunicaciones” (Bundesamt für Post und Telekommunikation – BAPT), ambos órganos del Administración Federal con atribuciones relacionadas con los sectores de telecomunicaciones y servicios postales antes de la Tercera Reforma Postal. Su funcionamiento comenzó el 1 de enero de 1998, teniendo, entre otras funciones, en lo que respecta al sector de las telecomunicaciones, la promoción de la competencia, el otorgamiento de licencias, la gestión de radiofrecuencia y numeración, el control de prácticas anticompetitivas, la regulación de precios y las tarifas de los operadores con poder significativo de mercado y el seguimiento de las obligaciones de interconexión, acceso a redes y servicio universal. El 13 de julio de 2005, mediante la “Ley de la Agencia Federal de Redes de Electricidad, Gas, Telecomunicaciones, Correos y Ferrocarriles” (Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen), aprobada como “artículo 2” (Artikel 2) de un extenso diplomado normativo que innovó el Derecho de la Energía en Alemania, la “Segunda Ley para la Nueva Regulación de la Ley Económica de la Energía” (Zweites Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts), la RegTP pasó a llamarse “Agencia Federal de Redes de Electricidad, Gas, Telecomunicaciones, Correos y Ferrocarriles” (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen) o, simplemente, Bundesnetzagentur, habiendo ampliado también sus atribuciones, pasando a ser responsable de la regulación de los sectores eléctricos.

A primera vista, parece muy extraño que el tradicional organismo regulador de las telecomunicaciones y los servicios postales pase a ser, “de la noche a la mañana”, también competente para controlar el mercado de infraestructuras tan diferentes, a saber, la electricidad, el gas y los ferrocarriles, relacionados, los dos primeros, con la producción de energía y, por último, a la provisión de transporte. Es sabido que las telecomunicaciones y los servicios postales son áreas relacionadas con la comunicación y, quizás, por ello, observando la evolución histórica del derecho de las telecomunicaciones en Alemania, se comprende que el control estatal sobre los

mismos, en general, siempre ocurriera de manera conjunta, ya sea a través de la promulgación de leyes que trataran de ambas materias, o a través de la creación de órganos de la Administración encargados de la vigilancia de los dos sectores. Así, es natural que este control del Estado, luego de un proceso de apertura de sus mercados a la explotación por parte del sector privado, siguiera siendo ejercido por la misma autoridad, si es que se llegara a crear, lo que terminó ocurriendo con RegTP. En efecto, surge la pregunta sobre el motivo o motivos que llevaron a esta extraña y reciente transformación. Para responder a esta pregunta, es necesario hacer una valoración, aunque superficial, del sector energético en Alemania, cuya evolución en los últimos años fue el gran motivador de la creación de esta nueva agencia. En otras palabras, las razones que llevaron a RegTP a convertirse en Bundesnetzagentur no se encuentran en el sector de las telecomunicaciones, ni en el sector de los servicios postales. Una crisis interna en Alemania en los segmentos de electricidad y gas, sumado²⁹ al tema de las directivas de la Unión Europea³⁰, que obligaron a cada país miembro, si no lo había hecho ya, a crear un organismo regulador sectorial de las referidas infraestructuras, fueron los factores responsables por tal cambio.

Al igual que en el caso de las telecomunicaciones, el sector energético también experimentó un proceso de liberalización en Alemania. En abril de 1998, en cumplimiento de las directivas comunitarias n. 1996/92/CE y n. 1998/30/EC relativa, entre otras cosas, a la producción y distribución de electricidad y gas, respectivamente, y que determinó la apertura de estos mercados en Europa, se promulgó la “Ley de Economía de la Energía” (Energiewirtschaftsgesetz). Entre los objetivos de esta norma se encontraban la introducción de la competencia y los consiguientes beneficios derivados de ella, principalmente, la reducción de tarifas, tanto para el consumo residencial como para el suministro comercial e industrial, sin olvidar la protección del medio ambiente, tema de gran importancia. .relevancia internacional. Sin embargo, en el conjunto de novedades que trajo la “Ley de Economía Energética”, no se preveía la creación de un ente regulador sectorial, como sucedió, expresamente, con RegTP en el sector de las telecomunicaciones, a través del § 66 de la “Ley de Telecomunicaciones”, 1996 En un principio, cuando entró en vigor la “Ley de Economía de la Energía”, bajaron las tarifas de consumo de electricidad y gas. Sin embargo, con el tiempo, esta situación no se sostuvo, considerando que, entre otros factores, la falta de un control estatal más estricto, producto de la inexistencia de un ente regulador sectorial, dio lugar a una serie de fusiones y adquisiciones de empresas que dieron como resultado en la concentración del mercado, revirtiendo así la tendencia inicial a la baja de los precios. Este hecho llevó a Alemania a ocupar una posición poco cómoda en Europa, es decir, la de un país cuyas tarifas energéticas se encontraban entre las más altas, provocando un gran descontento en la sociedad y afectando directamente a su parque industrial, comprometiendo, a su vez, su economía. crecimiento. El monopolio de estos conglomerados energéticos era principalmente sobre las redes de transmisión, obligando a las empresas más pequeñas a pagar tarifas equivalentes a casi un tercio del valor de la energía que venden para distribuir su producción. Sumado a esta realidad, en junio de 2003, las directivas comunitarias n.

2003/54/CE y n. 2003/55/EC, trayendo innovaciones a los sectores de electricidad y gas, respectivamente, lo que llevó a Alemania a revisar su legislación energética.

Así, luego de acaloradas discusiones en ambas cámaras del Congreso, Bundestag (equivalente a la Cámara de Diputados) y Bundesrat (equivalente al Senado), en julio de 2005 se aprobó un extenso diploma normativo que puede considerarse un nuevo marco regulatorio energético en Alemania, la “Segunda Ley para la Nueva Regulación de la Ley Económica de la Energía” (Zweites Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts), que trajo como “Artículo 1” (Artikel 1), la nueva “Ley de Economía de la Energía, conocida como EnWG - 2005, esta , previendo expresamente la subordinación del sector energético a un régimen regulatorio, en el que se garantizaría una competencia eficiente y leal. Durante el proceso legislativo, se decidió que esta función debería ser asumida por el propio RegTP, dado el corto período de tiempo para la implementación de las directrices comunitarias n. 54 y núm. 55, que pasó a ser conocido como el “Órgano Regulador Federal de Electricidad, Gas, Telecomunicaciones y Correos”³⁴ (Bundesregulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post o REGTP - siglas en mayúsculas). Sin embargo, ante la promulgación de la “Tercera Ley para la Modificación de las Normas Ferroviarias” (Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften), que, entre otras determinaciones, definió que el control de acceso a la infraestructura ferroviaria también debe realizarse bajo la batuta de un organismo regulador, se decidió ampliar aún más las ya previstas ampliaciones de las competencias de la RegTP. De esta forma, el ente regulador originario de los servicios de telecomunicaciones y postales, de conformidad con la “Ley de la Agencia Federal de Redes de Electricidad, Gas, Telecomunicaciones, Correos y Ferrocarriles” aprobada como “Artículo 2” de la Segunda Ley para la Nueva Reglamento de la Ley Energético Económico”, pasó a llamarse Bundesnetzagentur, pasando a ser responsable de la regulación de las referidas infraestructuras.

La idea central detrás de la transformación de RegTP en BundesnetzAgentur fue aprovechar la estructura y experiencia adquirida por RegTP en sus casi ocho años de existencia y aplicarla al monitoreo de otras áreas que tienen desafíos regulatorios similares, a saber: acceso a la red, cuellos de botella , límites de capacidad, recursos escasos, entre otros. Así, a pesar de que la electricidad, el gas, las telecomunicaciones, los correos y los ferrocarriles son infraestructuras muy diferentes entre sí, unas en mayor medida, otras en menor medida, todas ellas consisten en industrias de red y experiencia, es decir, éxitos y las fallas adquiridas en la regulación de un sector, pueden ser utilizadas en la regulación de otros.

C. RESULTADO Y DISCUSIÓN

La “Ley Fundamental de la República Federal de Alemania” (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), de 1949, establece que la Federación, además de tener competencia legislativa exclusiva en materias relacionadas con las telecomunicaciones³⁸, también es

responsable, a nivel administrativo, de la ejecución de las atribuciones relacionadas con el sector. Dicha responsabilidad es compartida entre el “Ministerio de Economía y Tecnología” (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) y el Bundesnetzagentur. El “Ministerio de Economía y Tecnología” es el máximo órgano de la Administración Federal al que está vinculada la Bundesnetzagentur.⁴⁰ Entre sus atribuciones se encuentran la redacción y actualización de principios y lineamientos de las políticas de telecomunicaciones del gobierno federal, propuestas de cambios en la marco regulatorio del sector de las telecomunicaciones, como los que tuvieron lugar con la promulgación de la nueva “Ley de Telecomunicaciones” de 2004, y el tratamiento de las cuestiones relacionadas con los organismos europeos e internacionales de telecomunicaciones. La Bundesnetzagentur, por su parte, es el ente regulador del sector⁴² y su principal objetivo es aplicar la “Ley de Telecomunicaciones” de 2004 y sus respectivos reglamentos. El ejercicio de esta función incluye la promoción de la competencia, el otorgamiento de licencias, la gestión de la radiofrecuencia y la numeración, el control de las prácticas anticompetitivas, la regulación de precios y tarifas de los operadores con poder significativo de mercado y la vigilancia de la interconexión, el acceso a las redes y las obligaciones de servicio universal. Los poderes que tiene la Bundesnetzagentur para hacer cumplir sus atribuciones incluyen los derechos de información e investigación, pudiendo inspeccionar los negocios y los datos de los operadores. Las determinaciones de la Agencia no pueden ser modificadas por una autoridad administrativa superior, es decir, por el “Ministerio de Economía y Tecnología”, y las acciones legales iniciadas contra el Bundesnetzagentur deben ser llevadas directamente a los Tribunales Administrativos. La Agencia está encabezada por un Presidente y dos Vicepresidentes, designados por el Gobierno Federal, designados por el Presidente de la República Federal de Alemania, de acuerdo con la propuesta del “Consejo Consultivo” (Beirat). El presidente y su suplente representan judicial y extrajudicialmente a la agencia, conduciéndola de acuerdo con sus estatutos. El “Consejo Consultivo” está compuesto por treinta y dos miembros, dieciséis del Bundestag y dieciséis del Bundesrat, todos designados por el Gobierno Federal, de acuerdo con las indicaciones de sus cámaras de origen. Entre los asuntos que son objeto de análisis por parte del “Consejo Consultivo”, se encuentran los relacionados con la subasta de licencias que involucren radiofrecuencias escasas y los que atañen a la prestación del servicio universal. Sin embargo, la gran mayoría de las decisiones no las toma Beirat, que, como su nombre lo indica, es un órgano consultivo. El Consejo Asesor es informado periódicamente sobre las actividades de la Agencia, para que pueda expresar su opinión. Las decisiones de la Bundesnetzagentur, que se publican como acto administrativo, se dictan, por regla general, a través de “Cámaras de decisión” (Beschlusskammern), cada una especializada en una determinada actividad⁴⁸, coordinadas por un presidente y dos vicepresidentes. Al principio, las competencias de los órganos decisorios de la RegTP en materia de telecomunicaciones estaban perfectamente reproducidas en la estructura organizativa de la Bundesnetzagentur. La Primera Sala de Decisión estaba a cargo de licenciar los servicios, incluido el servicio universal, la Segunda estaba encargada de regular precios y tarifas, la Tercera estaba encargada de controlar las prácticas anticompetitivas y la Cuarta estaba encargada de controlar el acceso a las redes y la interconexión entre operadores. Actualmente, de

acuerdo con el plan de organización de la agencia⁴⁹, las facultades normativas relacionadas con las telecomunicaciones se concentraron en las Salas de Decisión 1, 2 y 3, transformándose la primera Sala en “Sala del Presidente”, para la toma de decisiones en los temas previstos en los incisos 10 y siguientes de la Ley de Telecomunicaciones de 2004, incluyendo la definición y análisis de mercados y remedios regulatorios. Las demás Salas de Decisión (4^a, 5^a, 6^a, 7^a, 8^a y 9^a) son las encargadas de regular los mercados postal, eléctrico y gasista.

D. CONCLUSIÓN

Las “Reformas Postales”, que tuvieron lugar en los años 80 y 90, y la promulgación de la “Ley de Telecomunicaciones”, en 2004, supusieron cambios significativos en el sector de las telecomunicaciones en Alemania, sin embargo, no puede decirse lo mismo en relación con la creación de la Bundesnetzagentur, en julio de 2005. Esto se debe a que el surgimiento de esta “nueva agencia”, si así puede llamarse (al menos en lo que se refiere al sector de las telecomunicaciones), se debió principalmente a razones relacionadas con el mercado de la energía en este país. Así, de no haber sido por la necesidad de implementar un ente regulador del sector gas y electricidad, RegTP no hubiera cambiado de nombre, ni ampliado sus atribuciones. La idea central detrás de la transformación de RegTP en BundesnetzAgentur fue aprovechar la estructura y experiencia adquirida por RegTP en sus casi ocho años de existencia y aplicarla al monitoreo de otras áreas que tienen desafíos regulatorios similares, a saber: el acceso a la red. , cuellos de botella, límites de capacidad, recursos escasos, entre otros. Y esto ciertamente se podría haber hecho como se hizo, porque, a pesar de ser infraestructuras eléctricas, gasistas, de telecomunicaciones, postales y ferroviarias muy diferentes entre sí, unas en mayor medida, otras en menor medida, todas ellas son industrias de red. ., teniendo la certeza de que la experiencia, es decir, los aciertos y desaciertos adquiridos en la regulación de un sector, son plenamente aprovechables en la regulación de otras infraestructuras. Tanto es así que las atribuciones y estructura organizativa de la RegTP se reprodujeron en gran medida en la Bundesnetzagentur, y, en definitiva, el escenario regulatorio del sector de las telecomunicaciones en Alemania, tras la aparición de la Bundesnetzagentur, en términos prácticos, no sufrió grandes cambios. . .

REFERENCIAS

1. BRUNEKREEFT, Gert; TWELEMAN, Sven. Regulación, Competencia e Inversión en el Mercado Eléctrico Alemán: RegTP o REGTP. Cambridge: Cambridge Working Papers in Economics, 2004.
2. CHEN, Yung-chih, Die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte in Deutschland und das neue Konzept der Regulierung. vol. 1, 1.^a ed., Berlín: Rhombos Publishing, 2002.

3. DEUTSCHE WELLE. El monopolio encarece la energía en Alemania. Bonn: Deutsche Welle, 15.09.2004. [en línea] Disponible en Internet a través de WWW.URL: <http://www.dwworld.de/dw/article/0,2144,1328713,00.html> (consultado el 26/02/2009).
4. KNIEPS, Gunter. Competencia, Regulación y Privatización: Las Industrias de Redes de Telecomunicaciones y Ferrocarriles en Alemania. Friburgo: Documento de debate - Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik No. 104, 2004.
5. KOENIG, cristiano; LOETZ, Sascha; NEUMAN, Andreas. Telecomunicacionesrecht. vol. I, 1.^a ed., Heidelberg: Editora Recht und Wirtschaft, 2004.
6. Ofcomwatch. Ser o no RegTP...Londres: Ofcomwatch, 01.08.2005.[en
7. line] Disponible en Internet a través de WWW.URL: <http://www.ofcomwatch.co.uk/2005/08/to-be-or-not-regtp> (consultado el 26/02/2009).
8. PICOT/Arnold. Das Telekommunikationsgesetz auf dem Prüfstand. vol. Yo, 1^a ed. Berlín: Springer Publishing, 2004.
9. PREVEZANOS, Klaudia. Luz verde para más competencia. Bonn: Deutsche Welle, 04.09.2003. [en línea] Disponible en Internet a través de WWW.URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,962672,00.html> (consultado el 26/02/2009).
10. XAVIER, Patricio; YPSILANTI, Dimitri. Reforma regulatoria en Alemania. París, Publicaciones de la OCDE, 2004.