

LA EXPERIENCIA DE LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES FIJAS EN ESPAÑA. UNA REFLEXIÓN PARA EL FUTURO

José LÓPEZ-TAFALL BASCUÑANA

Director de Relaciones Institucionales y Regulación
RETEVISIÓN

Durante los últimos cuatro años, desde el inicio efectivo del proceso de liberalización de las telecomunicaciones fijas en España, en enero de 1998¹, el sector ha adquirido una importante presencia en casi todas las áreas de la sociedad. En efecto, las telecomunicaciones se han convertido en una de las principales apuestas de futuro de todas las Administraciones Públicas (con el Plan INFO XXI como ejemplo más representativo); las nuevas tecnologías y servicios, con Internet a la cabeza, han entrado en nuestros hogares y lugares de trabajo; y, en general, la idea de vivir los inicios de lo que se llama la Sociedad de la Información está plenamente extendida.

Los mensajes sobre el sector son, sin embargo, confusos. Frente al optimismo de los que creen que la Sociedad de la Información ya está aquí y sólo queda sentarnos a ver cómo florece a nuestro alrededor, otros indican que hay graves riesgos de que se retrase o, peor aún, que sólo llegue para algunas capas de la sociedad. En paralelo, el sector no deja de producir todo tipo de noticias y polémicas: desde el «boom de las .com» al «pinchazo de la burbuja tecnológica», pasando por generalizaciones de nuevos servicios como la tarifa plana o la televisión digital, conflictos regulatorios, congelaciones o cierres de proyectos empresariales, retrasos tecnológicos (como el de UMTS), etc.

Todo ello, sin duda, da para escribir no uno, sino varios libros. Sin embargo, la intención de este artículo es más modesta (y su extensión, por respeto al editor, también ha de serlo), pues sólo pretende reflexionar sobre cómo está influyendo la política de regulación en esta evolución. En definitiva, tanta polémica y tan elevados conceptos oscurecen, muy a menudo, los elementos básicos que conforman el sector. Entre ellos, pocos hay más importantes que el hecho de ser un sector de red, desarrollado exclusivamente con capital privado y sometido a una fuerte incer-

¹ El 23 de enero de 1998 se produjo el lanzamiento de los servicios de telefonía de RETEVISIÓN.

tidumbre tecnológica, y donde la regulación activa es básica para su desarrollo, del mismo modo que lo ha sido para su nacimiento.

Para ello, en primer lugar el artículo repasa cuál es la lógica de la regulación del sector y su necesidad económica, haciendo especial énfasis en el modelo seguido en nuestro país. En segundo lugar, se analiza cómo ha funcionado este modelo y qué se plantea como posible evolución a medio plazo. En tercer lugar, repasa cuáles son las causas de la situación actual. Por último, se destacan algunas propuestas relativas a la regulación que necesita el sector para consolidar la competencia a largo plazo.

1. LA LÓGICA DE UNA POLÍTICA LIBERALIZADORA

A. EL EMPUJE DE EUROPA

Sin necesidad de repasar hechos de sobra conocidos, como las características de la normativa comunitaria o su evolución en el tiempo, sí es conveniente recordar que la liberalización y regulación del sector de las telecomunicaciones es un fenómeno que no hubiera sido posible sin el impulso tanto de la Comisión como del Consejo y Parlamento Europeo, y ello sobre la base de una sólida reflexión de lo que tal liberalización debía significar.

En concreto, la actual regulación del sector no es sino una consecuencia más de la preocupación que a lo largo de los años ochenta y primeros noventa existía en Europa respecto a la pujanza económica y tecnológica de los otros dos bloques económicos mundiales, los EEUU y Japón. En la década de los ochenta, esta preocupación se tradujo en hechos como el avance del mercado interior, con el Acta Única y su evolución posterior, o, por ejemplo, en la aparición de los grandes programas de I+D paneuropeos.

En la década de los noventa, este impulso horizontal, que culmina con el proyecto de la Unión Económica y Monetaria, necesitaba sin embargo profundizar en aspectos sectoriales, y la atención de Europa pronto se orientó hacia el sector de las telecomunicaciones, hasta entonces uno de los «monopolios sagrados» del continente.

Dos hechos fueron para ello relevantes. En primer lugar, el progresivo adelanto que los EEUU estaban adquiriendo respecto a Europa en el uso de Internet, fenómeno reforzado por la aparición de un nuevo tejido empresarial en los EEUU con base en las operadoras que aparecen tras el desmantelamiento de la ATT a inicios de los ochenta.

En segundo lugar, la progresiva convicción en el campo de la regulación de que la liberalización y la re-regulación del sector era posible, y que esto no sólo traería beneficios inmediatos sobre el nivel de precios (la inflación era ya entonces una de las preocupaciones europeas) sino también sobre el nivel de eficiencia en la prestación de servicios por parte

de los antiguos monopolios, así como la aparición de nuevos servicios. Las experiencias norteamericana y británica, como la australiana o, posteriormente, la sueca, servían de argumento a quienes apostaban por una apertura del sector.

Ésta fue, finalmente, la solución adoptada, y para ello Europa se dotó de un marco normativo común que, conocido con carácter general como Directivas ONP, constituye la base para la posterior evolución del sector y la normativa en todos los países europeos.

Así pues, de aquí cabe obtener una primera enseñanza: la liberalización del sector no buscaba, en ningún momento, una mejora temporal de la situación en Europa, sino un cambio estructural. No bastaba con bajar los precios (pues para eso ya funciona, y muy bien, el monopolio regulado), sino que se pretendía poner en marcha todo un nuevo sector que, basado en la inversión e innovación, garantizara una competencia efectiva a medio plazo.

B. LA NECESIDAD ECONÓMICA DE LA REGULACIÓN

Planteado, pues, el debate de abrir a la competencia un sector como las telecomunicaciones, la reflexión a hacer era obvia: ¿cómo hacerlo? Pues bien, sólo existe una manera de intentar obtener una respuesta, y no es otra que analizando las características económicas y estructurales del sector. En definitiva, se debía evitar caer en un error muy generalizado, que no es otro que pensar que el papel lo aguanta todo y, por consiguiente, el sector que se regula también. Antes al contrario, no hay nada más perjudicial para un proceso regulador que realizarlo sin conocer en detalle la realidad económica sobre la que se actúa.

El modelo europeo elegido constata lo que es evidente: el sector de las telecomunicaciones es, como el de los transportes, la electricidad, etc., un ejemplo de lo que se denomina «industria de red», cuya principal característica es el hecho de ser intensivas en el uso de infraestructuras. Esto, en consecuencia, exige realizar cuantiosas inversiones, crea importantes barreras de entrada al sector y otorga importantes economías de escala y alcance a los operadores en él instalados. De hecho, esta estructura económica fue la que motivó su consideración históricamente como un monopolio natural y su organización como un monopolio legal. Los cambios tecnológicos experimentados en los ochenta y noventa demostraron, sin embargo, que numerosos campos del sector no disfrutaban de tal característica o, incluso, que aun subsistiendo partes en las que se podría generar (como la red de acceso), los beneficios de la regulación superaban a los del modelo de monopolio.

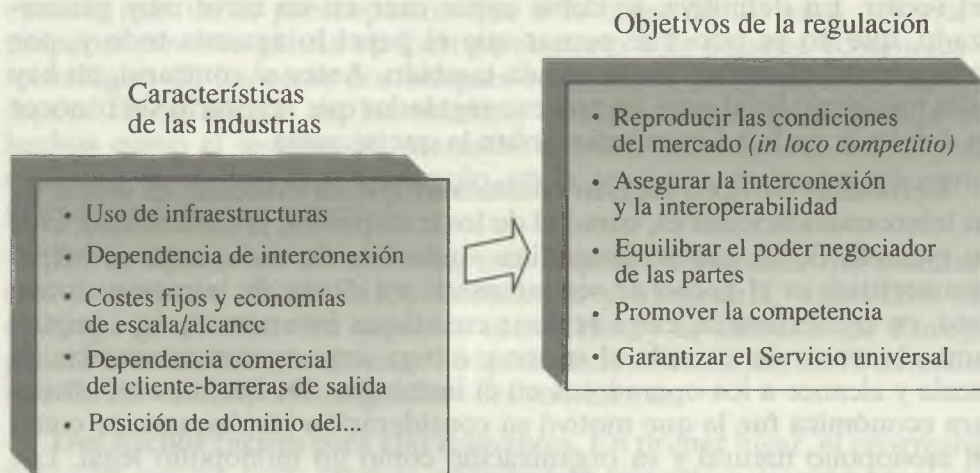
Adicionalmente, la configuración del sector como un monopolio legal durante muchas décadas no hacía sino reforzar las barreras de entrada al mismo. La posición de dominio en redes se veía acompañada de una posición similar en el ámbito comercial, que incluso llegaba a aspectos

industriales (se configuraba en cada mercado como un cuasi-monopsonio de la industria nacional) o de recursos humanos (prácticamente el 100 por ciento de los ingenieros de telecomunicaciones de un país trabajaban en el monopolio o empresas vinculadas a él), por no citar los relativos a la relación con el cliente o la propia Administración (en muchos países, como en España, ni siquiera existían estadísticas públicas sobre el sector más allá de las publicadas por el monopolista).

Enfrentada a esta estructura económica, los objetivos del regulador pasan por conseguir emular en el sector la situación de competencia. Para ello, y como se recoge en el gráfico 1, resultaba fundamental establecer unas condiciones de mercado que restablecieran el equilibrio entre los operadores y evitara que los monopolistas usaran su posición de dominio para, sencillamente, expulsar a los entrantes del nuevo sector. Las ventajas obtenidas de la libre competencia en innovación, inversión y eficiencia justificaban así la adopción de una política regulatoria sectorial, mucho más extensa y detallada que la política horizontal de defensa de la competencia, y que se debía basar en un concepto muy simple pero, a la vez, muy fácil de malinterpretar y, también, por qué no, de tergiversar. Me refiero a la regulación asimétrica.

GRÁFICO 1

LA LÓGICA REGULATORIA EN TELECOMUNICACIONES



Para los incumbentes, como se llama hoy a los ex monopolios, este concepto no es más que la ayuda artificial e ineficiente que se da a los entrantes y que, siguiendo su argumentario, lo único que hace es fomentar operadores parásitos² o, en el mejor de los casos, ineficientes. Frente

² Declaraciones del Presidente de Telefónica en la Asociación para el Progreso de la Dirección, 1998.

a esta visión, debe destacarse que la regulación asimétrica, pese a lo que su nombre indica, es precisamente el paradigma de la simetría, pues sólo pretende reequilibrar las condiciones de partida en un mercado en el que uno de los jugadores, el ex monopolio, disfruta de una posición de dominio no por haberla ganado lícitamente en competencia, sino tan sólo por haber tenido un monopolio legal durante décadas. En estas circunstancias, permitir que el uso de esta ventaja artificial consiga su (lógico) objetivo, que no es otro que impedir la entrada en el mercado de nuevos operadores, sería no sólo injusto sino, peor aún, posiblemente ineficiente y negativo para el conjunto de la sociedad, que vería cómo una parte muy importante de su futuro (la llamada Sociedad de la Información) depende de un único proveedor.

Pues bien, en el marco regulador europeo y español la regulación asimétrica es la clave fundamental, y de ella cuelgan las distintas herramientas que componen la regulación del sector. Aspectos como la necesidad de interconexión, la orientación a costes de los precios del operador incumbente, el mantenimiento de la regulación de precios finales y mayoristas, la herramienta del alquiler del bucle o la propia existencia de Autoridades Reguladoras Nacionales (ARN's) son, como las propias directivas comunitarias o la normativa española, desarrollos concretos de este principio, sin el cual la única regulación del sector sería la horizontal de defensa de la competencia.

De nuevo cabe obtener de todo lo anterior una segunda enseñanza, necesaria para cuando valoremos posteriormente cómo ha evolucionado el sector en nuestro país. El éxito en la regulación del sector reside en mantener su coherencia con la estructura económica del mismo, y si bien el regulador o el político pueden acelerar o frenar ese proceso o sus resultados, o incluso modificarlo radicalmente (por ejemplo, decidiendo legalmente una vuelta al monopolio), no pueden regular en contra de esa lógica económica. Si eso se produce, los objetivos buscados y las herramientas regulatorias no son coherentes entre sí, y todo el proceso se pone a riesgo.

C. EL MODELO ESPAÑOL

a) *Planteamiento y objetivos*

Este análisis sobre la liberalización del sector y sus efectos se reprodujo, naturalmente, en España, donde rápidamente se observó que el proceso de liberalización permitiría conseguir un resultado clave: acelerar la introducción de las nuevas tecnologías y la Sociedad de la Información en nuestro país y participar en primera fila, desde su inicio, en una de las mayores revoluciones tecnológicas previsibles (a diferencia de lo que sucedió en las anteriores, a las que España se incorporó con demora). El debate respecto a la viabilidad de la competencia en el sector y sus

efectos positivos sobre el conjunto de la economía se inicia ya en 1993, cuando el Informe Anual del Tribunal de Defensa de la Competencia, en un capítulo cuyo ponente fue el (por aquel entonces) vocal Pedro de Torres, plantea a la opinión pública un importante debate sobre la liberalización como política estructural, debate que se extiende durante los años 1994 y 1995 sin grandes resultados prácticos.

Finalmente, las tesis liberalizadoras son asumidas por el conjunto de fuerzas políticas, al constatarse las grandes ventajas que un adecuado proceso liberalizador y re-regulador podría aportar a nuestro país. En definitiva, se constata que en España no existen redes alternativas ni servicios avanzados (por ejemplo, no hay redes de cable ni una normativa que las regule), y se considera que una adecuada política sectorial puede conseguir no sólo que nuestro país no perdiera competitividad y dinamismo respecto a otras sociedades avanzadas sino que, en la medida de lo posible, España figura a la cabeza de Europa en el inicio del cambio.

Se inicia así un cambio radical en la estructura normativa del sector, cuyo primer y más claro ejemplo es el Real Decreto-ley 6/1996, que prevé la creación de nuevos operadores en telefonía fija y crea la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, iniciando así una clara línea de actuación.

¿Cuáles eran los resultados básicos buscados? En mi opinión, los siguientes:

1. En primer lugar, la introducción de nuevos servicios y el abaratamiento de los existentes: no vale sólo reducir el coste de lo que había. Se buscan nuevos servicios, nuevas opciones útiles, distintas, variadas.

2. En segundo lugar, la generalización de mayores anchos de banda. La Sociedad de la Información no se crea sobre banda estrecha, sino que exige mayores capacidades en nuevas redes que se han de construir.

3. En tercer lugar, la cobertura generalizada a todos los usuarios. El modelo diseñado no debe crear islas tecnológicas, sino que ha de conseguir que las nuevas tecnologías lleguen a Madrid y Barcelona, sí, pero también a Lleida o Huelva, a Orense o Murcia. Del mismo modo, los efectos de la liberalización han de alcanzar a todos los usuarios, y no sólo a las grandes empresas.

4. El cuarto y último objetivo es la inmediatez del proceso. El modelo busca generar efectos rápidos, y adelantar en lo posible, para todos y en cualquier lugar, los efectos de la liberalización.

b) *La exigencia de coherencia objetivo-marco regulador*

Ahora bien, estos objetivos, impecables en lo político, social y económico, sólo son alcanzables si el sector, las empresas que lo componen, alcanzan unos determinados resultados y todo esto simplemente para guardar la coherencia económica del modelo. Así, la exigencia de nuevos servicios y precios requiere la existencia de distintos operadores. La expe-

riencia económica demuestra que sin competidores no hay ni descensos de precios ni, lo que es peor, voluntad de innovación. Por tanto, una primera exigencia del modelo es la persistencia de operadores alternativos.

En segundo lugar, el objetivo de lograr mayores anchos de banda sólo es alcanzable se construyen nuevas redes, nuevas inversiones. La modernización de las infraestructuras de telecomunicaciones es un requisito del modelo planteado y, sobre este punto, es conveniente recordar un aspecto básico: a diferencia del resto de infraestructuras, como los puertos, autovías, aeropuertos, etc., el proceso de construcción de infraestructuras de telecomunicaciones se ha financiar exclusivamente con dinero privado (las ayudas comunitarias o nacionales se limitan a aplicaciones, pero no a financiar las redes imprescindibles para sustentar tales aplicaciones). La conclusión es, pues, inmediata: si se desean nuevas redes sobre las que crear la Sociedad de la Información, la regulación debe garantizar un mínimo retorno y estabilidad al capital que debe financiar ese proceso. De lo contrario, la voluntad política será inútil frente a la lógica económica, que asignará los recursos financieros a otros sectores (o países) más atractivos.

En tercer lugar, el objetivo de conseguir una cobertura generalizada en todo el territorio y a todos los usuarios exige que estas inversiones sean cuantiosas, pero también más cosas: dotación de personal, redes comerciales extensas, herramientas de *marketing* y publicidad masivas, sistemas de información y gestión complejos, etc. En definitiva, exige un tamaño mínimo y, también, un modelo económico concreto, en el cual deben coexistir todo tipo de operadores, naturalmente, pero debe garantizarse que exista un número de operadores con un tamaño mínimo. Esto es, la regulación debe garantizar un marco pensando en la financiación de importantes inversiones, y no tan sólo en un modelo de meros revendedores u operadores sin red, puesto que mientras que el primer marco permite la existencia de todo tipo de operadores, el segundo tiene un efecto inmediato: la desaparición de los agentes inversores o la drástica reducción de su actividad.

Por último, el objetivo de la inmediatez exige que el mercado de acceso indirecto, esto es, aquel en el que los clientes mantienen inicialmente su bucle de abonado con el operador tradicional, pero pueden marcar un prefijo (activamente o por defecto, en lo que es la preselección) para indicar que sus llamadas sean cursadas y facturadas por un segundo operador, funcione. Este modelo, también muy denostado por los ex monopolios, tiene, sin embargo, un doble papel fundamental en el proceso de construcción de la competencia, que no debe ni puede obviarse.

En primer lugar, es el modelo que permite que desde el día 0 de la liberalización todos los ciudadanos tengan al menos una oferta alternativa para sus servicios tradicionales de telefonía, y que también desde el momento 0 se cree una dinámica de competencia, a la cual responden las bajadas de precios y las nuevas formas de vender y comercializar.

Si este modelo no funciona, y la competencia se deja exclusivamente a bucles nuevos (proceso que tardó más de setenta años en hacerse en España... ¡y bajo un modelo de monopolio y retorno garantizado de la inversión!), sus beneficios sólo afectarán a unos pocos³.

En segundo lugar, el modelo de acceso indirecto permite contribuir a financiar la construcción y explotación de nuevas redes de telecomunicaciones, siendo el trampolín sobre el cual los nuevos operadores pueden construir también una base de clientes. De nuevo, si este modelo no existe, el único camino posible es la financiación ajena casi con carácter exclusivo, modelo mucho más arriesgado y lento, y que además impide, entre otras cosas, la inmediata creación de efectos externos como la generalización de una cultura de competencia en el consumidor, el fomento en la investigación de nuevas tecnologías, la creación de nuevo empleo en un sector de futuro, etc.

En definitiva, todo lo anterior configura un modelo, el modelo del que se ha dotado nuestro país desde el inicio de la liberalización, y que se caracteriza por primar el medio y largo plazo, por perseguir una competencia estable en el tiempo, y todo ello sin olvidar el corto plazo. Lo relevante de esta exposición es que, como modelo, está integrado por un conjunto de actuaciones interrelacionadas, y sustentadas todas sobre la lógica económica, de modo que esa lógica debe respetarse si se quiere que el modelo funcione. El modelo no puede ni debe sustentar operadores ineficientes, ni siquiera definir qué tipo de operadores deben existir, pero tiene unas servidumbres propias de los objetivos definidos, y así, por ejemplo, de poco vale insistir en que se desean redes alternativas si el modelo impide que sean rentables, del mismo modo que tampoco puede fomentarse la pervivencia de nuevos operadores si las herramientas que deben garantizar el reequilibrio de las condiciones de mercado no se implantan o se hace tarde.

A partir de este punto, dedicaré el resto de este artículo a analizar si el marco regulador ha funcionado y cómo puede evolucionar en el futuro.

2. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO Y TENDENCIAS DE FUTURO

A. EL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR REGULADO

Si se analiza el funcionamiento del sector cuatro años después, la conclusión necesariamente ha de ser positiva respecto a la evolución de la competencia y, fundamentalmente, en sus efectos a corto plazo.

³ A 30 de junio de 2001, dos años y medio después de la liberalización completa, tan sólo había 727.000 líneas alternativas a las del ex monopolio, sobre un total de 17.4247.298 líneas en España, *Informe Primer Semestre 2001*, CMT, p. 33.

Obviando para ello la referencia al número de operadores con licencia, que no tiene nada que ver con la evolución real del mercado, y analizando las cifras económicas del sector de telecomunicaciones fijas, los resultados son, sin duda, espectaculares.

Si nos atenemos a los últimos datos oficiales, correspondientes al informe de la CMT del primer semestre de 2001, se pueden aportar ejemplos concretos:

— En cuatro años se ha incentivado el aumento del consumo y del mercado: el tráfico fijo ha aumentado un 99 por ciento, pasando de 57.343 millones de minutos en 1997 a los 114.000 millones estimados para el 2001.

— En paralelo, los precios han disminuido de modo notable: así, la facturación media por minuto en la telefonía fija se ha reducido en un 47 por ciento, pasando de 9,7 céntimos de euro en 1997 a 5,1 céntimos en el primer semestre de 2001, en un proceso generalizado a todo tipo de llamadas.

— Por último, los nuevos operadores han realizado un importante esfuerzo inversor: la inversión en telefonía fija y cable ha aumentado en un 67 por ciento, pasando de 571.768 millones de pesetas en 1997 a 955.080 millones de pesetas en el 2000⁴, último año con datos disponibles, y durante el cual dos de cada tres pesetas que se invirtieron en el sector se realizaron por los nuevos operadores.

Pero a su vez, estos datos, que para sí quisieran otros procesos liberalizadores, se han acompañado de otros resultados más cualitativos. Ha cambiado la forma de consumir telecomunicaciones, aparecido nuevas formas de comercialización y tarificación y, lo mejor de todo, nuevos servicios. El ejemplo más ilustrativo es la evolución de Internet, cuyos usuarios en España, desde la introducción del acceso gratuito en 1999, se han multiplicado por tres, pasando de 2.440.000 a 7.400.000⁵.

Incluso el propio Estado se ha beneficiado de la competencia. Se han realizado nuevas inversiones, se ha ayudado a la contención de los precios y del IPC, se ha creado un capital humano especializado en las nuevas tecnologías e, incluso, se ha contribuido al déficit público a través de la recaudación de impuestos y tasas, entre las cuales quizá la más significativa es la tasa del espectro radioeléctrico.

En definitiva, la competencia ha funcionado, haciendo crecer el mercado, reduciendo los precios y creando nuevos servicios. Y esto, recordemos, es fruto de la iniciativa privada, de operadores financiados con recursos privados que, al actuar en competencia, están contribuyendo a crear aquello que se buscaba.

En este contexto, la tentación de caer en la autosatisfacción es muy grande. Tan grande que comienza a aparecer así el tópico de que ya

⁴ Informe Anual 2000 de la CMT, p. 36

⁵ Fuente: AUI según estadísticas EGM (<http://www.aui.es>).

está todo hecho, la apertura del sector ha sido un éxito y ahora sólo queda desregular. Antes al contrario, y como veremos a continuación, la base económica del proceso es cada vez más débil, y existen problemas importantes que deben resolverse si se desea la continuidad del mismo a medio plazo.

B. LOS PROBLEMAS ACTUALES Y LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

A pesar de lo positivo de los datos anteriores, cualquier persona mínimamente interesada en la evolución reciente del sector habrá constatado la enorme cantidad de noticias y conflictos que, con un sesgo negativo, revelan las dificultades que pasa el sector de las telecomunicaciones en nuestro país. Lejos de acudir al análisis simplista, aunque muy socorrido al no exigir ninguna actuación correctora ni de autoanálisis, de imputar todos los males del sector a la crisis financiera, la realidad es que existen numerosos datos que avalan cómo, pese al esfuerzo de los operadores, la situación del mercado es cada vez más difícil para la permanencia de la competencia.

El indicador quizá más claro de que algo no funciona es la evolución de la cuota de mercado en España. Atendiendo a la última comparación oficial y homogénea disponible ⁶, en el año 2000, Telefónica de España mantenía la mayor cuota de mercado de los operadores dominantes en Europa e, incluso, caso único, en dicho año recuperó cuota en llamadas interprovinciales. Así, Telefónica conservaba una cuota del 91,57 por ciento de mercado por ingresos y del 89,10 por ciento en tráfico, y en torno al 85 por ciento para llamadas de larga distancia. A modo de comparación, basta destacar que la cuota en larga distancia de Deutsche Telekom era del 50 por ciento, de France Telecom del 66,7 por ciento, de British Telecom del 55,4 por ciento o de Telecom Italia del 76 por ciento, distancias que, con toda seguridad, se habrán mantenido durante el año 2001.

Un segundo indicador, tan importante como el anterior, lo da la propia evolución empresarial de muchos de los nuevos operadores. Así, a lo largo del último año y medio se ha observado un abandono progresivo del mercado por muchos de los entrantes, o el abandono de actividades de inversión y/o segmentos de mercado. Esto es especialmente grave y debería llamar la atención de cualquier Gobierno y regulador, pues la salud del modelo no busca el deterioro del operador instalado, pero sí, como se ha visto anteriormente, la consolidación de alternativas que garanticen la competencia a medio plazo y, con ella, de sus ventajas (inversión, menores precios, nuevos servicios, innovación comercial y de producto, etc.).

A modo de ejemplo, y sin hacer referencia a casos concretos, existen muy diversas casuísticas que reflejan la evolución reciente del mercado.

⁶ *Informe Anual 2000*, CMT, p. 130.

Entre ellas destaca el abandono directo del mercado de operadores con licencia; el abandono de proyectos por parte de socios inversores y tecnológicos, muchos de ellos empresas multinacionales; el anuncio por varios operadores de su concentración en el mercado empresarial y el abandono del segmento residencial; la renuncia de muchos operadores a prestar servicios metropolitanos sobre acceso indirecto, dado el escaso margen; la reducción directa de los planes de inversión; las dificultades crecientes para el cierre de operaciones de financiación, etc.

Todos estos comportamientos, pese a no estar identificados, responden a casos concretos y fácilmente rastreables en la prensa económica, y reflejan, de nuevo, que el modelo no está funcionando adecuadamente y, sobre todo, que su base para el futuro es muy débil.

En este sentido, el tercer indicador al que quiero hacer referencia es relevante, precisamente, porque indica que esta tendencia se está fortaleciendo cara al futuro, lo que la hace mucho más preocupante. Me refiero aquí a la evolución de la cuota de mercado en banda ancha y, más específicamente, en el mercado ADSL.

Existe un consenso generalizado en que la evolución de la Sociedad de la Información sólo es posible mediante la generalización de redes de banda ancha, y éste era precisamente uno de los objetivos de la regulación y liberalización del sector. Desde el punto de vista de mercado, asimismo estos servicios eran la base para la expansión futura de las telecomunicaciones fijas, al representar una fuente nueva de ingresos que contribuyeran a rentabilizar las nuevas redes.

En este contexto, lo primero que llama la atención es cómo, pese a no existir estos servicios al inicio de la liberalización, y estar todo el proceso supervisado desde entonces por las autoridades nacionales de regulación, a enero de 2002 la posición de dominio de que disfrutaba el ex monopolio en las telecomunicaciones de voz se ha extendido al mercado de la banda ancha y ADSL. Así, según datos de la CMT⁷, el Grupo Telefónica ostenta una cuota del mercado del 82 por ciento en el servicio final, aún más fuerte en el servicio mayorista, donde el 95 por ciento de las conexiones se realizan exclusivamente a través de su red⁸.

Si analizamos esos datos con otros igualmente irrefutables, como son que catorce meses después de su regulación el alquiler de bucle, herramienta que necesitan los entrantes para competir en este mercado, sólo ha sido capaz de conseguir el alquiler de 30 pares, o que de los 17 operadores interesados en enero de 2001 sólo siete continúan interesados en marzo de 2002, la conclusión es clara: existe un riesgo de volver a

⁷ Análisis de mercado a 31 de diciembre de 2001 recogido en el informe de los Servicios en el marco del expediente OM 2001/5678, sobre posible comportamiento anti competitivo del Grupo Telefónica en la comercialización de servicios ADSL minorista (aún por concluir a la fecha de elaboración de este artículo).

⁸ Bien directamente por TESAU, Telefónica Data o Terra, o bajo la modalidad no regulada del servicio MEGAVÍA.

consolidar una posición de monopolio *de facto* en los nuevos servicios de futuro, lo que sin duda es radicalmente contrario a los objetivos que el modelo regulatorio y liberalizador buscaba en su inicio.

Si, además, conjugamos esta situación de mercado con el debate sobre el nuevo marco regulador comunitario, aprobado en diciembre de 2001, los riesgos futuros son aún mayores. Y esto porque, si bien no se analizará en detalle en este artículo, existe una visión errónea, aunque muy generalizada y apoyada sin duda por los grandes operadores tradicionales, de que la nueva regulación ha de tender cada vez más al *laissez faire*, *laissez passer*, en este caso aplicado a la normativa y regulación sectorial. Algunos de los reguladores sectoriales, y buena parte de la opinión pública, identifican el progresivo mayor protagonismo de la regulación horizontal de defensa de la competencia con el paralelo abandono de la regulación sectorial, asumiendo la incompatibilidad de ambas. En este contexto, y con cuotas de mercado del 90 por ciento en mercados nuevos, todo abandono de la normativa *ex ante* sólo puede llevar de nuevo al «cuasi-monopolio» y, sin duda, supondría una vuelta atrás de todo el proceso.

3. CAUSAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Existen múltiples causas de la situación actual y, sin duda, factores como la capacidad de los agentes involucrados, la crisis financiera o el necesario aprendizaje en un sector que nunca había actuado en competencia forman parte de ellas. Sin embargo, las telecomunicaciones son un sector regulado, y asumir que la regulación ha sido perfecta y los problemas son ajenos a la misma sería más de lo que el sentido común permite. Por otro lado, y dado que éste es el objetivo de este artículo, me centraré en este apartado exclusivamente en las causas de tipo regulatorio.

En mi opinión, para comprender las causas de la situación actual, y su relación con la política regulatoria, basta con volver la atención a un factor que, casi siempre, se olvida pero que es crucial: el factor tiempo, el tiempo como determinante último de las decisiones que el regulador debe tomar. Se olvida en muchos libros de texto, apenas aparece en las resoluciones de los reguladores o de los políticos, pero puede ser quizá el factor más importante de cualquier regulación. En definitiva, podemos tener la receta adecuada ante un problema, pero si la aplicamos a des-tiempo o por un período incorrecto, el tratamiento será ineficaz.

Y el tiempo sigue siendo el factor fundamental en la regulación de las telecomunicaciones. Y esto es inmediatamente constatable volviendo, de nuevo, a la lógica económica, para lo cual basta con responder a una única pregunta: ¿cambian las características estructurales de un sector de red en apenas tres años?

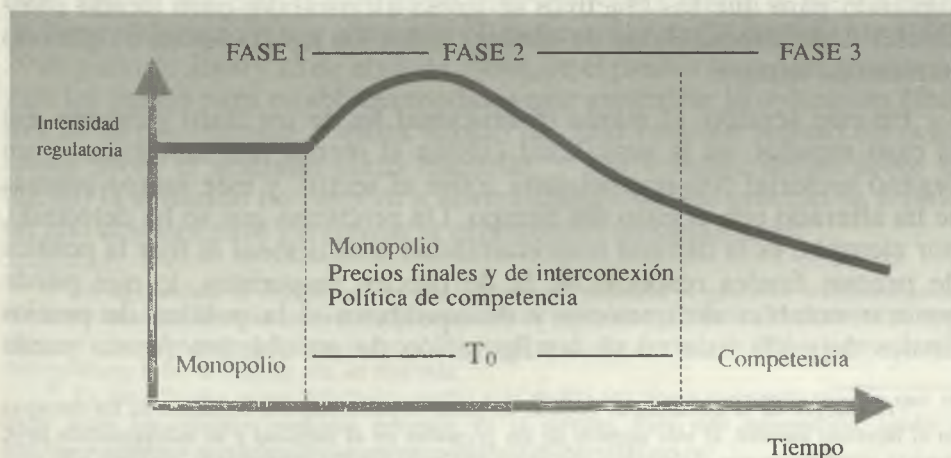
Y la respuesta es, claramente, no: las telecomunicaciones siguen siendo un sector que exigen importantes inversiones materiales e inmateriales, que siguen generando importantes barreras de entrada, y que sólo se eliminan a medio plazo. Siguen, pues, existiendo importantes rentas de posición de las que sólo disfrutaban los antiguos monopolios, y no porque los entrantes sean ineficientes, sino porque el grado de eficiencia que se les exige es materialmente imposible que lo adquieran antes de un determinado plazo.

Crear una marca, una red comercial o una red alternativa exige unos costes iniciales que, por eficientes que sean, difícilmente serán menores en esta primera etapa a los de un operador ya instalado, con costes amortizados y los ahorros que aporta la escala y el alcance. Poco importa que el entrante pueda ser más eficiente: lo relevante es que necesita tiempo para serlo, y si no dispone de ese tiempo no sobrevivirá.

A pesar de que este enfoque temporal pocas veces se escucha, sin embargo está presente en la teoría de la regulación desde su inicio. Quizá su mejor expresión es el enfoque planteado en 1998 por el *Centre for Economic Policy Research*, visualmente representado en el gráfico 2. Frente a la visión, seguramente interesada, de quienes intentan identificar este gráfico con una mera función matemática (esto es, la intensidad regulatoria o variable Y tan sólo depende del mero paso del tiempo, recogida en el eje X), lo que llevaría a una relajación automática de la regulación sectorial, la realidad es que la intensidad regulatoria y, sobre todo, la duración del tiempo T_0 , depende únicamente del éxito del regulador para eliminar las barreras de entrada que impiden la existencia de competencia equilibrada.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD REGULATORIA



A su vez, este éxito es función de múltiples variables, cuyo análisis ayudará a comprender, en un país y momento determinado, por qué finalizó el período T_0 o por qué, como en el caso español, estamos aún lejos de haber conseguido una competencia efectiva y saneada y, por tanto, lejos de poder relajar la intensidad regulatoria.

Así, por ejemplo, T_0 dependerá, entre otros muchos factores, de:

- la coherencia y estabilidad en los objetivos regulatorios;
- la eficacia de las herramientas regulatorias;
- la orientación al mercado de la actividad regulatoria;
- la intensidad de la posición de dominio del operador instalado, así como su capacidad de *lobby*;
- por supuesto, el grado de eficacia de los nuevos operadores.

Explicar cuáles son las causas de la situación del sector en nuestro país que exigiría, sin duda, analizar todas y cada unas de las variables anteriores. No obstante, me centraré en los tres primeros⁹, que considero los más relevantes para justificar la situación del sector en nuestro país.

A. LA COHERENCIA Y ESTABILIDAD DE LOS OBJETIVOS REGULATORIOS

En el caso español, el modelo persigue la creación de redes alternativas. Como hemos visto, éste es un objetivo de lento cumplimiento, que necesariamente hace que T_0 tenga una duración superior a la de, por ejemplo, un modelo basado en una única red sobre la cual actúan un número importante de agentes que, en su gran mayoría, simplemente revenden los servicios del dominante (tal y como hemos visto que sucede ya en España en el ámbito del ADSL).

Si la regulación mantiene este objetivo, quizá el más difícil de alcanzar, debe también mantener una coherencia y estabilidad a lo largo del tiempo, vigilando para que los objetivos se vayan alcanzando, pero siendo conscientes de la imposibilidad de obtener todos los resultados en un período mínimo de tiempo.

En este sentido, el marco institucional ha de ser claro y estable. En el caso español, en la actualidad existen al menos dos ministerios y un órgano sectorial con competencia sobre el sector, y este marco además se ha alterado con el paso del tiempo. Un problema que se ha detectado, por ejemplo, es la distinta responsabilidad institucional al fijar la política de precios finales respecto de la de precios mayoristas, lo que puede generar notables disfunciones y desequilibrios si la política de precios finales depende más en su configuración de un objetivo (como puede

⁹ Al margen de la dificultad de realizar un juicio objetivo sobre la actuación de los entrantes en el mercado español, el alto número de los presentes en el mercado y su independencia lleva, siquiera estadísticamente, a descartar que exista una mala gestión generalizada, algo que sólo sería admisible con carácter individual. Sin embargo, la existencia de problemas comunes sí revela que el marco en el que actúan influye de modo común en su evolución.

ser la lucha contra la inflación) radicalmente independiente del de una política sectorial centrada en animar la inversión de los agentes.

Otro ejemplo de los problemas que se generan son las disfunciones temporales. Quizá el ejemplo más evidente fue la introducción por el Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de nuevas ofertas de bonos metropolitanos para el operador tradicional justo quince días antes de que, tal y como preveía esa misma norma, se liberalizara el acceso de terceros operadores a esas mismas llamadas¹⁰. En este caso, la regulación actuó en sentido contrario a lo que la asimetría justificaba, puesto que el operador que obtuvo una ventaja de partida fue el tradicional, lo que aprovechó para comenzar un intenso proceso de fidelización de sus clientes para evitar el trasvase hacia los nuevos operadores¹¹.

B. LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS REGULATORIAS

El sentido de esta variable es claro: a mayor eficacia de las herramientas regulatorias, menor será la duración de T_0 o, lo que es lo mismo en términos de mercado, antes se consolidará una competencia efectiva y duradera. En el caso español, resulta evidente que uno de las grandes explicaciones de la situación del sector radica, en gran medida, en el relativo fracaso de las herramientas regulatorias, que han sido objeto de un permanente bloqueo. Tan sólo aportaré algunos ejemplos.

En primer lugar, la enorme demora para garantizar la existencia de la preselección en larga distancia y metropolitana, fundamental para fidelizar clientes en acceso indirecto y construir así una base mínimamente estable de clientes. Pese a que la normativa ya preveía la implantación de la preselección en noviembre de 1998¹², la constatación del incumplimiento de esta fecha llevó incluso a que un Real Decreto-ley de 15 de octubre de 1999¹³ la corrigiera posponiéndola a enero de 2000. Pues bien, aun en ese caso la CMT debió intervenir para forzar la preselección de larga distancia *en tres ocasiones* (Resoluciones de 20 de julio de 2000, 29 de junio de 2000 y 13 de abril de 2000), en el primer caso para sancionar y en los demás para establecer medidas que garantizar la aplicación efectiva de la preselección, y hasta agosto de 2000 (con un retraso de ocho meses sobre el segundo plazo marcado, y casi veintiún meses sobre el inicial) la situación no empezó a normalizarse. Similar proceso se repitió un año después para garantizar la preelección metropolitana.

¹⁰ En la realidad, el retraso fue mucho mayor, pues mientras el operador tradicional efectivamente lanzó sus servicios en la fecha prevista —1 de noviembre de 2000—, la selección de operador para llamadas metropolitanas no fue posible hasta mediados de enero de 2001, y la preselección metropolitana hubo de esperar aún un mes más.

¹¹ En tan sólo dos meses Telefónica vendió más de 695.641 bonos metropolitanos sin que en dicho plazo los entrantes pudieran competir en el servicio. Para más información, acudir a <http://www.telefonica.com/ir/esp/documentos/resultados/2000/rdos4t00-esp.pdf>.

¹² Orden Ministerial del Ministerio de Fomento de 18 de julio de 1997.

¹³ Real Decreto-ley 15/1999.

En segundo lugar, el retraso sufrido para lograr la apertura del bucle que, como hemos indicado, catorce meses después de su regulación tan sólo ha conseguido abrir 30 bucles a la competencia. De hecho, en menos de un año la CMT ha debido adoptar tres medidas cautelares (Resoluciones de 15 de febrero, 5 de julio y 8 de noviembre) con el único objetivo de forzar la aplicación y definición estricta del proceso de apertura del bucle, y soslayar así las continuas trabas desarrolladas por el operador tradicional, y aún hoy (en marzo de 2002) se está elaborando una nueva Oferta de Bucle de Abonado por parte de la CMT que pueda eliminar definitivamente los numerosos problemas.

En tercer lugar, la falta de herramientas regulatorias para competir en términos rentables en el negocio de más futuro, la banda ancha y el ADSL. Basta leer la Resolución de la CMT de 5 de julio para ver claramente hasta qué punto los entrantes se han visto penalizados en este servicio, base para el mercado de banda ancha, cuando en sus páginas 1 y 2 indica que la aprobación de la oferta minorista de TESAU en el servicio ADSL generaría un grave perjuicio a la competencia, haciendo abstracción de que tal oferta contenía los mismos precios que los otras filiales del Grupo Telefónica venían realizando en el mercado desde hacía ya meses¹⁴. En esta misma línea, el permiso para el lanzamiento de los servicios minoristas de ADSL del operador tradicional, pese a la constatación en paralelo de que ese mismo operador estaba bloqueando la herramienta mayorista necesaria para competir en ese mercado (el alquiler de bucle), o su comercialización antes de que los entrantes hubieran podido readaptar su estrategia geográfica a las nuevas condiciones dictadas por la CMT (TESAU comercializó el servicio antes de que expirara el plazo de que, regulatoriamente, disponía para responder a las peticiones de los nuevos operadores de apertura de nuevas demarcaciones geográficas), no son sino ejemplos de herramientas regulatorias que no han funcionado con la calidad que el mercado exige.

Así pues, han existido, y existen, múltiples problemas para desarrollar las herramientas regulatorias, y todos y cada uno de ellos han tenido un efecto directo sobre el mercado que no puede obviarse. La enseñanza aquí, para valorar por qué no hemos finalizado aún el proceso T_0 , es de nuevo que el BOE o una Resolución no son sino el inicio de la solución de un problema, pero nunca su eliminación.

C. LA ORIENTACIÓN AL MERCADO DE LA ACTIVIDAD REGULATORIA

Por último, una tercera variable que también influye en la duración de T_0 es la orientación al mercado de la regulación. Teniendo en cuenta que éste es un sector con alta incertidumbre tecnológica, elevados volúmenes de inversión y una gran posición de dominio del operador tradicional, así como un elevado desequilibrio en la relación negociadora

¹⁴ <http://www.cmt.es/cmt/document/decisiones/RE-01-07-05-07.pdf>.

de los agentes, la regulación ha de garantizar una clara orientación a mercado: esto exige rapidez al resolver conflictos y proactividad para prevenirlos.

Así, frente a la regulación horizontal de la competencia, más centrada en resolver conflictos *ex post*, normalmente en expedientes cuya resolución se demora en el tiempo, la normativa sectorial en un sector de red que se abre a la competencia debe caracterizarse por su rapidez y capacidad de prevención.

En la experiencia española, la realidad es que los plazos de resolución de conflictos no han logrado satisfacer la necesidad del mercado, y el escaso recurso a la adopción de medidas cautelares no ha favorecido la solución de este problema. Del mismo modo, apenas se han adoptado las Circulares o Instrucciones *ex ante* que la norma permite¹⁵, y la actuación de oficio del regulador ha sido también escasa.

Todo lo anterior ha provocado que los tiempos de resolución de conflictos no alcanzaran el nivel que un mercado tan dinámico como las telecomunicaciones exigía, y la ausencia de reglas *ex ante* ha empeorado la situación, generándose en ocasiones una dinámica donde, a pesar de los perjuicios, resulta para los entrantes más favorable asumir un mal menor que plantear un conflicto regulatorio. En este contexto, los nuevos operadores resultan, de nuevo, directamente afectados en su actuación en el mercado (se retrasan lanzamientos de servicios, se asumen costes innecesarios, etc.).

4. PROPUESTAS PARA EL FUTURO

La principal conclusión de la exposición anterior es que el sector de las telecomunicaciones en España está lejos de haber alcanzado un nivel adecuado de competencia efectiva, y que esta afirmación se basa en la observación real del mercado, radicalmente distinta a los que consideran que el mero paso del tiempo o la existencia formal de herramientas regulatorias (como, por ejemplo, formalmente existe alquiler de bucle en España desde diciembre de 2000) significa que el sector está plenamente liberalizado y no existen problemas regulatorios.

Existe, por el contrario, mucho trabajo por hacer, y quizá el primero es lograr la convicción de que es así. No existe oposición a ir relajando progresivamente la regulación sectorial; antes al contrario, el mantenimiento *sine die* de una política sectorial podría acabar generando ineficiencias injustificadas, y penalizando a los más eficientes. Ahora bien, todo indica que aún queda mucha tarea por realizar antes de llegar a esa relajación, tan deseada por los ex monopolios. ¿Cómo realizar esa

¹⁵ En casi cinco años de existencia la CMT tan sólo ha emitido cinco circulares, siendo tres de ellas relativas a preselección.

tarea y cómo enfocar la regulación a futuro? En mi opinión, existen distintas enseñanzas que derivan de la experiencia pasada.

En primer lugar, la necesidad de la existencia de un marco claro y definido de la política sectorial con relación a la evolución de la competencia y la construcción de redes alternativas. Esta tarea corresponde a la Administración, pues la existencia de un marco de libre competencia no debe obviar la necesaria reflexión sobre el modelo de sector a que se aspira. A su vez, este modelo debe ser público y estable, y al serlo ayudará a definir claramente las expectativas de los agentes que desean entrar en el sector y, en paralelo, definirá claramente al regulador un marco dentro del cual adoptar sus decisiones, en plena coherencia con la normativa y el respeto al libre mercado.

En segundo lugar, la necesidad de la CMT como órgano regulador, dadas las ventajas de su estatuto administrativo. Sin embargo, la actuación en un mercado tan rápido como las telecomunicaciones, y con barreras de entrada tan poderosas, exige una mayor rapidez y proactividad. En concreto, la nueva regulación debe basarse diferencialmente en mayor medida en:

- Circulares;
- Instrucciones;
- Apertura de procedimientos de oficio;

herramientas todas ellas que permiten anticipar los problemas.

Asimismo, el reforzamiento de la capacidad de inspección de la CMT, la agilización en su proceso en la toma de decisiones o, seguramente, una modificación de su estructura organizativa son actuaciones igualmente positivas cara a la actuación regulatoria futura.

En esta misma línea, es imprescindible que el regulador utilice todas sus herramientas, algo que hasta ahora no ha hecho. La capacidad sancionadora de la CMT es una poderosísima herramienta disuasoria, pero sólo funciona cuando ha demostrado su alcance, algo que en España no ha sucedido. En un contexto de mercado como el que se vive en España, y ante la imposibilidad (y falta de lógica) de regular todas las actividades del sector, la única manera de garantizar los resultados en el tiempo requerido es lograr la aceptación de todos los jugadores de las reglas de juego marcadas. Mientras este apoyo es claro por parte de los nuevos entrantes, el operador tradicional sólo actuará por beneficio propio, esto es, cuando incumplir sea más caro que cumplir, y un regulador que no utiliza esta lógica activamente queda condenado a perseguir continuamente *ex post* actuaciones que, de otro modo, hubieran sido fácilmente evitables.

En tercer lugar, se debe aplicar a futuro una regla muy sencilla, pero básica: jamás se debe abrir un mercado minorista al incumbente sin antes comprobar que existe una herramienta mayorista que permita la competencia efectiva de terceros operadores. De haberse aplicado esta regla

a problemas como la preselección o el alquiler de bucle, seguramente el mercado habrá crecido igual pero de un modo más equilibrado, lo que favorecería sin duda la competencia a medio plazo, objetivo también de la liberalización.

En cuarto lugar, la regulación y los poderes públicos han de ser coherentes con el protagonismo que otorgan al sector («el motor de la Sociedad de la Información») y a su realidad económica. Las telecomunicaciones no son El Dorado ni el País de Jauja; antes al contrario, son un sector de un alto esfuerzo inversor, rentabilidad limitada e incertidumbre tecnológica creciente. Sin embargo, son también un sector necesario para el futuro y donde, paradójicamente, no hay un solo céntimo de euro público para la construcción de redes.

Pues bien, en este contexto no se debe penalizar al sector por realizar su actividad, sino todo lo contrario. En este sentido, parece necesario revisar la conveniencia de que el servicio universal del sector sea financiado, como el resto de políticas sociales, por el Presupuesto General del Estado, y no por los operadores. Si queremos que el sector tire de la Sociedad de la Información, innove en servicios y realice cuantiosísimas inversiones, no puede pretenderse que también asuma los costes de un servicio universal que se define por parámetros sociales y que, como corresponde en el resto de políticas públicas, debiera financiarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En este mismo sentido, el sector, que no solicita ayudas, no puede tampoco ser considerado como un arca fiscal, imponiéndosele cargas fiscales diferentes y adicionales al del resto de sectores económicos.

Finalmente, el Gobierno debe mantener una política activa de vigilancia y guía del sector, garantizando que todo el marco funcione. En los libros de Política Económica aún figura la «persuasión moral» como herramienta de política económica, y seguramente aún con la misma dificultad para definir su alcance. No obstante, el que su definición sea difícil no significa que esta herramienta no funcione, y es responsabilidad del Estado que el marco establecido funcione y sea coherente, y que las propias políticas del sector público sean coincidentes en sus objetivos y actuaciones.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha analizado la realidad económica del sector de las telecomunicaciones fijas, quizá el sector económico en competencia con mayor nivel de regulación y donde ésta, además, es más inexperta.

Frente a la tesis de que todo está hecho y poco más queda por hacer, he intentado demostrar que, salvo el mero paso del tiempo, no existen argumentos con base económica ni real que avalen tal tesis. Antes al contrario, y como era previsible, es el momento intermedio del proceso,

una vez pasado el *boom* inicial, cuando se debe gestionar lo más arriesgado del proceso liberalizador, que no es sino la transición desde un modelo de corto plazo hacia un modelo duradero de competencia a largo plazo.

Lo que subyace en el fondo del debate es, precisamente, la necesidad o no de atender al tiempo como factor relevante en la regulación. La defensa de una u otra postura lleva, sin ninguna duda, a resultados muy distintos a largo plazo, y cualquier decisión debe sopesarse con gran detenimiento. El riesgo a asumir es, ni más ni menos, si estamos dispuestos a que sea una única empresa la que gestione la base sobre la cual debe construirse la Sociedad de la Información: ciertamente, es una decisión que no puede permitirse el lujo de resultar equivocada. Y lo relevante es que esta decisión la estamos tomando día a día, y la política de competencia y regulación es su instrumento.