

# LA COMPETENCIA EN LA TELEFONÍA MÓVIL EN ESPAÑA ¿VÍCTIMA DEL CRECIMIENTO DEL MERCADO O DE LA REGULACIÓN?

JOAN CALZADA  
ANTÓN COSTAS  
ALEJANDRO ESTRUCH  
Universitat de Barcelona

## 1. INTRODUCCIÓN

Hasta la primera mitad de la década de 1980 para la mayoría de los españoles los teléfonos móviles eran algo que se veía en el cine o en series de televisión, por lo general como parte del equipamiento de los vehículos en los que se desplazaban inteligentes detectives o poderosos magnates. En realidad, hasta entrados los años 90 no existió en España una política de telefonía móvil, algo comprensible en un país en el que a la sazón todavía no se había logrado la universalización de la telefonía tradicional, por entonces el objetivo prioritario.

La Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE) empezó a prestar el servicio de telefonía móvil celular como parte de su monopolio en el año 1982, coincidiendo con la celebración del Mundial de Fútbol.<sup>1</sup> Este servicio, que operaba en la banda de los 450 MHz, utilizaba el estándar *Nordic Mobile System* y aunque los aparatos eran muy caros y voluminosos ya eran realmente portátiles. El sistema

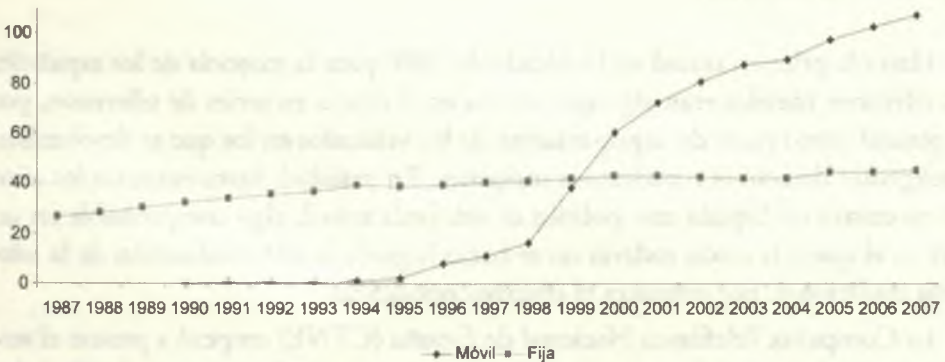
<sup>1</sup> Aunque desde 1976 comercializaba el TAV (teléfono automático en vehículos). Ver Ruidobro, José M<sup>o</sup> y Romeo, José Manuel (2006), "El impetu de la telefonía móvil", en *Crónicas y testimonios de las telecomunicaciones españolas*, tomo I, COIT, Madrid. El TAV operaba en la banda de los 160 MHz y estaba disponible en Madrid y Barcelona para un máximo de 600 usuarios, que podían acceder a la red convencional pero no comunicarse entre ellos.

quedó saturado a finales de la década con apenas 50.000 usuarios, por lo que Telefónica decidió reemplazarlo en 1990 por otro basado en la tecnología TACS (*Total Access Communication System*), en la banda de los 900 MHz y de mucha mayor capacidad.<sup>2</sup> La opción de continuar con la telefonía analógica, compartida entonces por otros países, se debía al gran avance que suponía el TACS-900 y al lento desarrollo que estaba teniendo la tecnología digital. La introducción del TACS permitió un aumento del 30% en la tasa de penetración pero supuso un perjuicio para los usuarios, que no pudieron disfrutar de la telefonía digital, y por tanto de la liberalización del mercado, hasta 1995.<sup>3</sup>

A partir de esta fecha, el mercado español de la telefonía móvil ha tenido un éxito fulgurante. En 2000 el número de líneas de telefonía móvil igualó al de fijas. En 2003 los usuarios gastaron más en llamar por móviles (8.811 millones de euros) que por líneas fijas (8.254 millones). En 2005 las líneas con contrato superaron a las de prepago. En marzo de 2006 ya había más móviles que españoles.

Es cierto que en los últimos años el aumento de líneas se ha ido desacelerando. Sin embargo, el tráfico de telefonía móvil ha crecido más que el número de líneas, lo que demuestra la intensificación en el uso del teléfono móvil. Los mayores ingresos de tráfico se producen en los servicios que han tenido mayores reducciones del ingreso medio por línea, como las llamadas internacionales y la itinerancia internacional. Además el ingreso medio por línea ha ido creciendo tanto en la modalidad de prepago como en los contratos individuales y de negocio.

**Figura 1. Penetración de la telefonía fija y móvil en España**



Fuente: CMT

<sup>2</sup> Telefónica siguió utilizando la tecnología analógica a pesar de que la Recomendación del Consejo Europeo 87/371, de 1987, había instado a adoptar la tecnología digital y de que España firmó junto con otros 12 países un acuerdo en ese sentido en el seno de la Conferencia Europea de Correos y Telecomunicaciones (CEPT).

<sup>3</sup> El único avance en esa etapa fue la liberalización de los terminales en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987. Esta Ley también propició el cambio de denominación de la CTNE, que pasó a llamarse Telefónica de España, y la creación de su filial TSI (más tarde, TSM).

No obstante, como mostraremos en las siguientes secciones, el éxito de la telefonía móvil en España no lo es tanto si comparamos la competencia en el mercado español con la de otros países europeos similares. El argumento que queremos defender en este capítulo es que existen dos explicaciones que ayudan a entender ese menor desarrollo de la competencia en España.

En primer lugar, durante años el regulador español se abstuvo de regular la conducta de los operadores establecidos. Inicialmente se consideraba necesario garantizar la rentabilidad de las empresas para poder exigirles una rápida expansión de sus redes en todo el territorio. Desde finales de los noventa, la euforia por el rápido crecimiento del mercado ocultó la falta de competencia. Cuando los precios eran demasiado altos se decía que la pronta saturación del mercado disciplinaría a los operadores y se produciría la ansiada guerra de precios. Sin embargo, esa saturación no se produjo, e incluso cuando con tasas de penetración próximas al 110% sigue aumentando el tráfico del móvil gracias a la migración desde la telefonía fija. En los últimos años, ante la evidencia de que nuestros precios están entre los mayores de Europa, se ha intentado introducir regulaciones correctoras. Pero esto es casi imposible: con la nueva legislación europea del sector, incorporada en la Ley General de Telecomunicaciones de 2003,<sup>4</sup> ya no se pueden regular los precios minoristas. Por eso el único instrumento disponible para la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) ha sido reducir e igualar los precios de interconexión que pagan los distintos operadores. La CMT ha sido muy activa con esta estrategia, pero no ha conseguido que las reducciones de los precios de terminación se hayan trasladado completamente a los precios minoristas. Ésta es una dirección en la que queda todavía camino por recorrer.

La segunda explicación para entender la falta de competencia en el mercado español es la escasa iniciativa por parte del legislador durante años para aumentar el número de operadores. La tradicional carencia de operadores en el mercado español (comparada con la situación en otros países europeos) se podía haber resuelto parcialmente en 2000 con la entrada de Xfera, el cuarto operador. Sin embargo, varios factores la impidieron. Por un lado, a esas alturas era demasiado tarde para ofrecer una nueva licencia de GSM, y las licencias de UMTS adjudicadas tardaron en ser operativas por los problemas técnicos en el despliegue de redes y la falta de terminales asequibles y preparados para la tercera generación. A ello hay que añadir que la crisis de las *punto.com* a principios de siglo no ayudó precisamente a superar estos problemas. Finalmente también hay que señalar que los Gobiernos, tanto del PP como del PSOE, no supieron encontrar la manera de forzar la entrada de Xfera o bien retirarle la licencia. ¿Qué habría pasado en el mercado español si hubiese entrado un cuarto operador en 2000?

<sup>4</sup> Vid. Noriega, Raquel y Ariño, Gaspar (2004), "La liberalización y competencia en las telecomunicaciones: Balance 1998-2003", en Ariño, Gaspar (dir.), *Privatizaciones y liberalizaciones en España: Balance y resultados (1996-2003)*, Tomo IV, Fundación de Estudios de la Regulación, Editorial Comares, Madrid-Granada.

Otro problema relacionado con la regulación del mercado ha sido la timidez con que se han introducido los operadores móviles virtuales. Desde 2001 la CMT ha permitido la existencia de estos operadores, pero la regulación inicial de las condiciones de interconexión fue tan desfavorable que hasta que no fueron modificadas en 2007 los OMV no empezaron a aparecer. De nuevo, esto contrasta considerablemente con la estrategia seguida por otros países europeos, donde los OMV tienen una importante presencia desde hace años.

Finalmente, cabe mencionar que la adjudicación de las últimas licencias de GSM en 2005 tampoco sirvió para aumentar el número de operadores, porque algunos interesados, como Tele2, no lograron llegar a acuerdos de itinerancia con los operadores establecidos. De nuevo cabría preguntarse sobre la adecuación del modelo de entrada impuesto en el mercado español.

El objetivo de este capítulo es documentar la tesis que acabamos de exponer analizando la evolución del mercado español de telecomunicaciones móviles en los últimos 15 años. Mostramos cómo las sucesivas regulaciones han tratado de conciliar la necesidad de que los operadores obtengan rentabilidades adecuadas que favorezcan el crecimiento del mercado con el desarrollo de la competencia. Mientras que no hay dudas sobre el éxito alcanzado en el primer objetivo, la comparación internacional no permite la misma satisfacción respecto del segundo. Para abordar esta explicación, en la sección 2 repasamos la historia del sector desde su nacimiento como duopolio hasta su actual apariencia de mercado competitivo. En las secciones 3 y 4 evaluamos las sucesivas regulaciones, sus causas e intenciones y sus resultados reales. En la sección 5 se estudian las dinámicas de la competencia y el papel que pueden tener en el futuro los nuevos servicios accesibles a través del móvil. Finalmente, en la sección 6 planteamos algunas conclusiones.

## 2. LA LENTA LIBERALIZACIÓN DE LA TELEFONÍA MÓVIL

### 2.1. EL NACIMIENTO DE LA TELEFONÍA DIGITAL Y LA LLEGADA DEL SEGUNDO OPERADOR

La apuesta por el sistema analógico TACS-900 en 1990 retrasó la implantación del sistema digital GSM (*Global System of Mobile Communications*) hasta 2005. Ello no obstante, los movimientos liberalizadores se iniciaron en 1992, con la reforma de la LOT de 1987. La nueva LOT definió la telefonía móvil como un servicio de valor añadido y fijó el 31 de diciembre de 1993 como fecha límite para la concesión de una segunda licencia de GSM, consagrando así un régimen inicial de duopolio. El plazo no se cumplió, en buena parte debido al debate que se libraba en el seno del Gobierno en cuanto a la senda adecuada de la liberalización de las telecomunicaciones. Las cabezas visibles de las dos opiniones contrapuestas eran los ministros de Economía y de Obras Públicas y Transportes, Pedro Solbes y José Borrell, respectivamente. El primero entendía, en línea con la opinión mayo-

ritaria en Europa y de acuerdo con el Tribunal de Defensa de la Competencia, que era urgente conceder varias licencias de telefonía móvil para reducir la posición de dominio de Telefónica y conseguir rápidamente la reducción de los precios y la expansión del servicio; el segundo, por el contrario, consideraba que la prioridad era concluir la universalización de la telefonía convencional, para lo cual creía adecuado implantar en el móvil un duopolio que garantizase la rentabilidad de Telefónica.

Esta última postura es la que consagró el reglamento aprobado por el Gobierno en julio de 1994,<sup>5</sup> que estableció un doble mercado con monopolio para el móvil analógico –Moviline, que debía operar hasta 2007 aunque su desaparición se anticipó a 2003<sup>6</sup>– y duopolio para el digital (Movistar y un segundo operador). A la hora de decidir el método para conceder la segunda licencia surgió otra polémica. El MOPTMA prefería un sistema de subastas que incluyera, además del pago por uso del espectro, compromisos en términos de inversión, crecimiento de la cobertura y creación de empleo para maximizar el bienestar social; frente a estos argumentos de orden técnico, económico y político, el conjunto del sector, a través del Consejo Asesor de las Telecomunicaciones –donde estaban los usuarios y las empresas–, defendió el procedimiento alternativo de concurso de méritos, que quizá permitía mayor capacidad de *lobby* y además contaba con el apoyo del entonces vicepresidente del Gobierno, Narcís Serra, que pensaba que ese método favorecería la formación de núcleos accionariales de obediencia nacional.

El debate fue intenso e incluyó una consulta al Consejo de Estado, que se decantó por el concurso pero obligó a la separación contable del negocio móvil de Telefónica. Cuando se convocó el concurso para la segunda licencia se presentaron inicialmente casi cuarenta empresas que acabaron agrupándose en cinco consorcios. Una Orden Ministerial de diciembre de 1994 otorgó a Airtel (posteriormente Vodafone) una licencia por la que pagó 510,8 millones de euros, mientras que a Telefónica se le había concedido sin pago alguno.<sup>7</sup> En 1995 Airtel empezó a operar utilizando la red de Retevisión, con una estrategia orientada a la prestación de servicios y a la venta de terminales.

La puesta en marcha del duopolio en telefonía móvil digital supuso en España un fuerte arranque del sector. La tímida liberalización permitió a Telefónica y Airtel obtener rentabilidades que facilitaron su expansión, aprovechando también las externalidades de red, la multiplicación de líneas que supone la individualidad del equipo y la reducción de los precios de los terminales, favorecida por el crecimiento acelerado de la demanda.

<sup>5</sup> Real Decreto 1486/94 de 1 de julio. Por lo demás, el régimen de duopolio no era ninguna extravagancia, porque era el adoptado en Alemania, Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Portugal y el Reino Unido; el resto de países de la CE mantenía el monopolio.

<sup>6</sup> La Transitoria Tercera del RD 1486/94 citado fijaba como fecha límite para la extinción del servicio el 31 de diciembre de 2006, pero a petición de Telefónica la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información adelantó al 31 de diciembre de 2003 el final de la telefonía analógica.

<sup>7</sup> Orden Ministerial de 29 de diciembre de 1994. La cifra entonces fue de 85.000 millones de pesetas.

## 2.2. LA CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR Y LA LLEGADA DEL TERCER OPERADOR

En el primer trimestre de 1996 coincidieron dos hechos decisivos para el avance de la telefonía móvil en España. Por una parte el 16 de enero la CE publicó la Directiva 96/2 en la que se fijaba el 1 de enero de 1998 como fecha límite para la liberalización. Por otra, el 12 de marzo ganó las elecciones el Partido Popular, que formó Gobierno con el apoyo de los nacionalistas catalanes de CiU y los vascos del PNV. Mientras que el Gobierno socialista saliente había recurrido la Directiva europea, el nuevo Gobierno de José María Aznar optó no ya por seguir el ritmo liberalizador europeo, sino por adelantarse llevando a cabo la implantación del nuevo sistema DCS-1800, es decir, la segunda generación del móvil digital. En el trasfondo de esta iniciativa estaba, primero, el deseo de mantener a España en un papel protagonista en la modernización europea y de explicitar una política propia de telecomunicaciones; y segundo, el interés del Gobierno en capitalizar políticamente las ganancias de bienestar derivadas de la liberalización en un sector que estaba alcanzando una alta aceptación social: desde que en 1995 Airtel había empezado a competir con Moviline y Movistar los efectos benéficos de la competencia eran palpables, y la mejora que suponía el GSM facilitó una rápida expansión que incrementó los efectos de red.<sup>8</sup> La posibilidad de crecer convirtiendo en clientes a quienes aún no lo eran, y aprovechar así las economías de escala, hizo que la competencia se plantease en términos de segmentación del mercado, con lo que los precios se mantuvieron muy estables. Sin duda, esto permitió financiar las enormes inversiones de Telefónica y Airtel para desplegar la red GSM.

En este favorable contexto el primer Gobierno Aznar debatió las dos cuestiones clave para el despliegue de la segunda generación de móviles: el número de operadores y el sistema de precios. En 1997, el ministerio de Fomento, dirigido entonces por Rafael Arias-Salgado, decidió otorgar licencias de la nueva tecnología a los operadores existentes y convocar un concurso para la concesión de la tercera. Al concurso se presentaron Retevisión Móviles, liderada por Telecom Italia, y Alas, capitaneada por France Telecom, empresas de telefonía fija que aspiraban a convertirse en operadores globales.<sup>9</sup> La licencia se dio a Retevisión, que empezó a operar en enero del 99 bajo la marca Amena con un periodo de protección de seis meses durante el que Movistar y Airtel, con su mercado consolidado, no podían ofrecer el servicio de 1800 MHz, y además tenían que permitir el tráfico de Amena por sus redes durante dos años.

En cuanto al sistema de precios, el Gobierno consideró que la competencia existente, con el impulso adicional derivado del tercer operador, permitía desregular los precios, lo que se hizo en 1998. En ese año y el siguiente los precios medios

<sup>8</sup> Entre 1995 y 1998 la tasa de penetración pasó del 2,3% al 16,3%, es decir, se multiplicó por 7.

<sup>9</sup> Vid. Sanz, Ana (1999), "Debate político y marco regulador de las telecomunicaciones en España", en Jacint Jordana y David Sancho (eds.), *Políticas de Telecomunicaciones en España*, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Tecnos, Madrid.

cayeron un 17,8% y la tasa de penetración del servicio alcanzó el 38,1%.<sup>10</sup> Una parte considerable de los nuevos clientes, además, optaron por Airtel, que pasó de un cuarto a un tercio en cuota de mercado, lo que sirvió para confirmar la bondad de la estrategia de liberalización puesta en práctica, a juicio de sus autores. Al final de la primera legislatura del PP la penetración del móvil en España superaba la media europea, y España ya tenía más líneas de móvil que fijas.

### 2.3. EL NACIMIENTO PREMATURO DE LA TERCERA GENERACIÓN

Seguramente el crecimiento fulgurante de la demanda explica que Aznar intentase en su segunda legislatura que España fuera pionera en la introducción de la tercera generación de móviles, el sistema UMTS (*Universal Mobile Telecommunication System*). El UMTS es 15 veces más rápido que el GSM<sup>11</sup> y permite muchos nuevos servicios —datos, banda ancha, televisión, pago electrónico, etc.—, pero a finales de los noventa no estaba claro cuándo estaría disponible. El Gobierno ignoró estas dificultades y buscó una rápida transición al nuevo sistema para ser, tras Finlandia, el segundo país europeo en hacerlo. Sin duda esta estrategia pretendía lograr rendimientos políticos de las ganancias de bienestar que se esperaba obtener mediante la modernización de la economía, la competitividad de las empresas y la posibilidad de, siendo los primeros, fijar estándares y poner en situación ventajosa a las empresas españolas productoras de equipos, aplicaciones y contenidos. Confirmando esas motivaciones, en noviembre de 1999 se convocó el concurso para conceder cuatro licencias de móvil UMTS,<sup>12</sup> cuyas condiciones orientaban hacia empresas españolas la demanda de nuevos equipos y aplicaciones.

Al concurso se presentaron inicialmente 16 empresas que se agruparon en 6 corporaciones. Sin que sorprendiera a nadie se otorgó una licencia a cada uno de los operadores GSM preexistentes, y la cuarta fue para Xfera, a la que se permitían acuerdos privados de interconexión para que empezase a operar rápidamente, pero sin apoyo expreso del Gobierno. Las empresas pagaron 125.000 millones de pesetas (algo más de 750 millones euros) en total por las licencias. En teoría el 1 de agosto de 2001 el UMTS tenía que estar en funcionamiento en las ciudades de más de 250.000 habitantes, pero era imposible garantizarlo porque el sistema aún no estaba operativo y los fabricantes no podían ofrecer equipos de red ni terminales.

Este ímpetu liberalizador llevaba el germen de su propio fracaso. Por una parte, el hecho de convocar un concurso en vez de una subasta fue objeto de duras crí-

<sup>10</sup> No sólo por la desregulación, sino como consecuencia de la aparición de las tarjetas pre-pago, que permiten acceder al servicio a clientes de baja demanda o poca solvencia, y de la bajada de precios del servicio analógico.

<sup>11</sup> Hasta 144 kb/s de máxima velocidad teórica el UMTS frente a 9,6 kb/s el GSM.

<sup>12</sup> Orden Ministerial (Fomento) de 10 de noviembre de 1999.

ticas por la escasa recaudación obtenida, menos de la décima parte de la de otros países donde la concesión se había hecho mediante subasta como el Reino Unido o Alemania.<sup>13</sup> Para calmar a la opinión pública el Gobierno multiplicó por nueve el canon por uso del espectro que las operadoras pagarían a partir de 2001, estimando que así en 20 años recaudaría el equivalente a lo que habría obtenido en una subasta. Sin embargo, ante los recursos legales de las empresas y las amenazas de reducir sus inversiones el Gobierno tuvo que bajar nuevamente el canon, demostrando que existía cierto desconcierto en el proceso de liberalización.

Para desgracia de las autoridades, este incidente coincidió con una auténtica explosión de críticas sociales a la mala regulación del sistema de precios. En efecto, aunque parecía comprensible que las operadoras de móvil tuvieran la alta rentabilidad necesaria para extender el servicio, en el cambio de siglo la percepción social era que la estabilidad de los precios —que habían permanecido fijos desde 1994 hasta 1998— indicaba que los usuarios no se estaban beneficiando de la competencia.

**Tabla 1. Subastas de espectro en Europa entre 2000 y 2001**

País	Número y tipo de licencias	Proceso de concesión de licencias + apuntes	Adjudicación de la licencia
Alemania	Completa, con 2 tramos de 2x5MHz adjudicadas a 6 operadores en la 1ª etapa.	1ª etapa completada con una recaudación de 98,8 billones DM. 2ª etapa adjudica una adicional 1x5MHz emparejada.	17.8.2000
Austria	Completa, con 2 tramos de 2x5MHz adjudicados a 6 operadores en la 1ª etapa.	Completada la 1ª etapa de subasta, la recaudación es 9,69 billones de ATS. Completada la 2ª etapa, se adjudica 1x5MHz emparejada. La recaudación es de 1,75 billones de ATS.	3.11.2000
Bélgica	4 nacionales 2x15MHz por operador más 5MHz emparejada.	450 millones de euros por 3 licencias. La cuarta se publicará más adelante.	4.3.2001
Dinamarca	4 nacionales.	Subasta.	Q3 probablemente en 2001
España	4 licencias nacionales adjudicadas.	Concurso de belleza, con una tasa de 150 millones €.	2001

<sup>13</sup> En *La Vanguardia* del 28 de abril de 2000 podía leerse: "Hay que tener en cuenta que el ejecutivo británico ha obtenido con esta subasta más que las plusvalías obtenidas por el gobierno español por la venta de todo el sector público empresarial (Telefónica, Repsol, Aceralia, etc.) y que se situó en 5,5 billones de pesetas".



País	Número y tipo de licencias	Proceso de concesión de licencias + apuntes	Adjudicación de la licencia
Finlandia	4 nacionales adjudicadas.	Concurso de belleza.	Marzo de 1999
Francia	4 nacionales.	Concurso de belleza, con un coste fijo de 32,5 billones FF por licencia. Sólo hay 2 ofertas. La tercera y la cuarta se reasignarán posteriormente con un precio inferior.	Junio de 2001
Grecia	Todavía no confirmado. Probablemente entre 3 y 5.	Probablemente subasta con precio de reserva.	Probablemente Q3 2001
Italia	5 nacionales.	Subasta con preselección.	Completada 23.10.2000
Luxemburgo	4 nacionales.	Concurso de belleza.	Probablemente Q4 2001
Países Bajos	5 nacionales (3 de 2x10+5MHz y 2 de 2x15+5MHz).	Subasta completada después de 305 rondas con una recaudación de 5,9 billones Fl.	24.7.2000
Portugal	4 licencias nacionales adjudicadas.	Concurso de belleza, con un coste fijo de 20 billones de Escudo.	19.12.2000
Suecia	4 licencias nacionales de 2x15MHz más una adicional de 5MHz por cada operador.	Concurso de belleza en dos etapas, con una tasa fija de 100.000 SEK por solicitante.	16.12.2000

Fuente: Andrea Prat y Tommaso Valletti, "Spectrum Auctions Versus Beauty Contests: Costs and Benefits", en Mario Baldassarri y Luca Lambertini (eds.), *Antitrust, Regulation and Competition*, Palgrave Macmillan, Londres, 2003. En este capítulo se puede encontrar una tabla mucho más detallada de las concesiones de licencias en Europa.

Además de esta falta de competencia en precios la llegada de nuevos operadores impulsó la segmentación del mercado. Incluso la CMT señaló que las principales operadoras españolas tenían una alta rentabilidad y estaban entre las más caras de Europa, sin que ello redundara en un mayor nivel de inversiones.<sup>14</sup> Esta situación no cambió en los años siguientes. En 2004 la CMT denunció que el modelo de competencia no acababa de funcionar, indicando que las tres operadoras sólo com-

<sup>14</sup> Ver el Informe Anual 2000, CMT, Madrid, 2001.

petían en las llamadas *on-net* y en la cuota de abono. El uso intensivo del móvil no se trasladaba a los precios.<sup>15</sup>

En los últimos años, los operadores han ido desarrollando nuevos modelos de negocio. Por una parte, tratan de ofrecer servicios diferentes a la voz como la transmisión de datos, los mensajes cortos, el acceso a internet o la posibilidad de usar el teléfono para hacer pagos, servicios que por lo demás tienen un peso creciente en los ingresos de las operadoras. Por otra, se persigue fidelizar a los clientes favoreciendo el paso de tarjeta a contrato, reduciendo la cuota fija y bajando el precio de las llamadas entre clientes del mismo proveedor.

### 3. LA REGULACIÓN DE LA ENTRADA EN EL MERCADO

En cualquier mercado la competencia depende esencialmente del número de operadores activos. En el caso de la telefonía móvil ese número está condicionado por la capacidad del espectro radioeléctrico, lo que en la práctica configura un oligopolio. A pesar de ello, entre los países europeos siempre ha habido diferencias en el número de operadores, y España siempre ha tenido menos que otros países. En 1999 la concesión de una tercera licencia de DCS-1800 en España aumentó el dinamismo del mercado, aunque posiblemente la competencia hubiera sido mayor de otorgarse una cuarta licencia, como ocurrió en la mitad de los países de la UE (Tabla 2). Esta situación ayuda a entender por qué a mediados de la década la cuota de mercado de Telefónica Móviles, el principal operador español, estaba cercana al 50 por ciento. Los estudios de la Comisión Europea muestran con cierta claridad que aquellos países donde hay un mayor número de operadores el peso e influencia del operador principal son menores.

En España la concesión de cuatro licencias de UMTS en 2000 y de dos nuevas licencias de GSM en 2005 podía haber avivado el mercado y reducido los precios a los niveles del resto de países europeos. Sin embargo, todas estas licencias, excepto una de UMTS, se concedieron a operadores establecidos, y además el cuarto operador no empezó sus actividades hasta el 2008.

A finales de 1999, el Gobierno del PP mostró un gran interés en el UMTS, pero no tardó mucho en evidenciarse que el deseo de usar la telefonía móvil como punta de lanza de la liberalización era incompatible con el estado real de esta tecnología: a la hora de la verdad ni la tecnología ni los equipos necesarios para poner en marcha el sistema estaban disponibles. Además las adjudicatarias del UMTS preferían retrasar su introducción y continuar explotando sus redes GSM, que ya tenían amortizadas.

.....

<sup>15</sup>

*El País*, 2 de agosto de 2004.

Tabla 2. Licencias de telefonía móvil en Europa

País	Operadores con DCS y/o GSM, 2005	Cuota mercado clientes operador principal, 2005	Licencias con UMTS
Alemania	4	31	2 tramos de 2x5MHz adjudicadas a 6 operadores en la 1ª etapa
Austria	4	40	2 tramos de 2x5MHz adjudicados a seis operadores
Bélgica	3	47	4 nacionales 2x15MHz por operador más 5MHz emparejada
Dinamarca	4	31	4 nacionales
España	3	48	4 nacionales
Finlandia	3	46	4 nacionales
Francia	3	47	4 nacionales
Grecia	4	41	Entre 3 y 5
Irlanda	3	49	4 nacionales
Italia	3	40	5 nacionales
Luxemburgo	2	58	4 nacionales
Países Bajos	5	36	5 nacionales (3 de 2x10+5MHz y 2 de 2x15+5MHz)
Portugal	3	52	4 nacionales
Reino Unido	4	25	5 nacionales
Suecia	4	45	4 licencias nacionales de 2x15MHz más una adicional de 5MHz por cada operador

Fuente: Elaboración propia a partir de Prat y Valletti (2003) y Comisión Europea (2006).

A principios de esta década la situación del sector era muy negativa. En plena crisis de las telecomunicaciones de 2002-2003, el retraso de la entrada en servicio del UMTS implicó fuertes pérdidas de empleo en empresas como Ericsson o Xfera,<sup>16</sup> e indujo un gran retroceso en las inversiones de las operadoras: entre

<sup>16</sup> El fabricante sueco tuvo que reducir su plantilla a un tercio. Xfera despidió prácticamente a la totalidad de sus 600 empleados.

2000 y 2003 los ingresos totales del sector pasaron de 22.301 a 32.483 millones de euros, pero las inversiones cayeron del 24% al 6% de los ingresos,<sup>17</sup> como consecuencia del alto precio pagado por las licencias UMTS y de la imposibilidad de rentabilizar las inversiones. Mientras tanto la CMT recomendó impulsar el sistema GPRS, que permite usar las redes de GSM para prestar servicios de banda ancha, para ir creando una clientela futura para los nuevos operadores de UMTS .

Posiblemente el uso del GPRS disuadió una introducción más rápida del UMTS, porque aunque son tecnologías sustitutivas el GPRS permitía ofrecer servicios avanzados a partir de las redes existentes. Esta evidencia, junto al retraso en el desarrollo de los terminales UMTS, hizo que en abril de 2001 el ministerio se viera obligado a conceder una moratoria en la puesta en marcha del UMTS hasta el 1 de junio de 2002. No sería el único retraso. En febrero de 2004 Vodafone y Movistar pusieron a la venta las primeras tarjetas duales de 3G/GPRS, que permitían transmitir la información a velocidad UMTS donde había cobertura y cambiar automáticamente a la red GPRS en las zonas no cubiertas. Inicialmente esta tecnología solo se podía utilizar en los ordenadores portátiles, porque los terminales móviles de 3G no llegaron hasta meses después.

Ante la urgencia por aumentar la competencia en el mercado y diluir las críticas de la opinión pública sobre la gestión del sector tras las subastas europeas del UMTS, a partir de 2000 el ministerio de Ciencia y Tecnología buscó alternativas para aumentar la entrada en el sector. Una opción barajada inicialmente fue adjudicar dos nuevas licencias de GSM. Sin embargo, al comprobar que eso limitaría el espectro de los operadores existentes el concurso se aplazó.

Posteriormente en 2005 el Gobierno adjudicó tres concesiones adicionales de GSM 900 MHz. Así se puso en el mercado la frecuencia liberada con la finalización de la telefonía analógica (Moviline) y de la telefonía rural de acceso celular (TRAC). Se quiso usar esta capacidad para mejorar la calidad del servicio y extender el móvil a zonas de cobertura deficiente o nula como pueblos menores de 400 habitantes y centrales nucleares o eléctricas, y grandes vías de comunicación como autovías, carreteras y líneas de AVE. Al concurso sólo acudieron los tres operadores existentes. Tele2 renunció antes porque no pudo alcanzar un acuerdo de itinerancia nacional con los operadores establecidos, ni recibió la ayuda del regulador para conseguirlo. Finalmente, las tres licencias se adjudicaron a Telefónica y Amena el 6 de junio de 2005.<sup>18</sup>

Una segunda alternativa lanzada en el 2001 para aumentar la competencia fue la creación de operadores de móvil virtual (OMV). El objetivo era que los operadores de telefonía fija pudieran prestar también servicios de móvil utilizando las redes y frecuencias de los cuatro operadores existentes. Así se podía aumentar la

<sup>17</sup> Ver el *Informe anual*, AETIC, Madrid, 2003.

<sup>18</sup> El plan de expansión elaborado tras la adjudicación de las licencias permitió extender el servicio a 2.270 pueblos (menos de 50 habitantes) que hasta entonces no disponían de servicio, beneficiando a casi un millón de personas.

competencia entre diversos operadores globales que ofrecieran a los usuarios servicios múltiples de telefonía. Sin embargo inicialmente ningún operador impulsó esta opción porque el regulador dejó a la libre decisión de las partes la negociación de los precios de interconexión, y naturalmente los operadores establecidos bloquearon el acceso al mercado.<sup>19</sup> El fracaso de la regulación estaba anunciado: difícilmente se podía conseguir simultáneamente la entrada de nuevos competidores en el mercado y el mantenimiento de la rentabilidad de los operadores instalados.

Pero la evidencia de que los precios de la telefonía móvil española eran una anomalía en el conjunto europeo llevó a que cada vez más voces reclamasen medidas para aumentar la competencia. Con el tiempo se demostró que en los países con operadores virtuales consolidados había más competencia. Sólo España, Italia y Portugal carecían de OMVs. En España la necesidad de negociar privadamente los acuerdos de interconexión con los operadores que tienen frecuencias propias frenó la entrada de los OMVs. De ahí que a la altura de 2006 la CMT se empezara a mostrar favorable a una regulación de los precios de interconexión para favorecer este mercado. Finalmente, a partir de 2007 la CMT, siguiendo el ejemplo de otras agencias reguladoras, empezó a fijar los plazos, los precios y los aspectos técnicos de los acuerdos de interconexión entre los operadores.<sup>20</sup>

Estas regulaciones dieron buenos resultados. En marzo de 2008 Telefónica y Yoigo anunciaron un acuerdo de itinerancia nacional, en virtud del cual Yoigo podrá utilizar las redes móviles de 2G y 3G de Telefónica donde no haya desplegado su propia red. Por su parte, Happy Móvil y Carrefour llegaron a acuerdos con Orange, mientras que Euskaltel lo hizo con Vodafone.

Por ahora el papel de los OMV en el mercado es muy reducido. Según los datos disponibles, en marzo de 2009 su cuota de mercado conjunta era del 2,23%, superior a la de Yoigo -2,08%- , que es teóricamente un operador de red aunque de hecho funciona como un OMV. Ahora bien, es preciso señalar que esa cuota está repartida entre los dos tipos de operadores virtuales existentes: los OMV completos, que disponen de algunos elementos de red propios como centros de conmutación o registros de localización -que les permiten utilizar los servicios de diferentes redes- y los OMV revendedores, que son estrictamente comercializadores de tiempo de llamada, que están experimentando el mayor crecimiento.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Orden Ministerial CTE/601/02 de 14 de marzo. En la primera oleada de 2001 recibieron licencia de OMV cinco operadores; tras la reforma de 2002 entraron en el mercado tres más. Pero las tarifas de interconexión dificultaron el crecimiento de estas empresas. En cambio cada vez es más visible la presencia de OMVR o revendedores, que compran minutos para colocarlos en el mercado.

<sup>20</sup> Telefónica interpuso recurso contencioso-administrativo contra la obligación de alquilar sus redes a los OMV impuesta por la CMT el 2 de febrero de 2006 a Movistar, Vodafone y Orange. El recurso fue desestimado por la Audiencia Nacional en sentencia del 12 de enero de 2009, que confirmaba la calificación de "oligopolio estrecho" que la CMT atribuye al mercado del móvil. La sentencia recordaba que la resolución de la CMT establecía "un mercado ya definido previamente por la Comisión Europea de conformidad con los principios establecidos en el marco regulador europeo", en la Directiva 2002/21/CE.

<sup>21</sup> Otra diferenciación distingue los OMV en función de sus objetivos: los operadores de cable, por ejemplo, desean crear un OMV para convertirse en operadores globales o multiplataforma, mientras que otros OMV como Carrefour o Eroski aprovechan su conocimiento de consumidores con los que ya tienen algún vínculo.

En definitiva, nuestra conclusión sobre la política regulatoria de este periodo es que durante más de una década varios factores internos y externos han retrasado la incorporación al mercado de nuevos operadores, y que esto ha limitado considerablemente el funcionamiento de la competencia. El episodio que acabamos de relatar ilustra la contradicción de la política regulatoria del Gobierno y de la CMT, que durante años ha pretendido favorecer al mismo tiempo a los consumidores introduciendo mayor competencia (políticas orientadas hacia la equidad) y a los operadores protegiendo su rentabilidad (política industrial). Esta contradicción nos puede ayudar a entender, por ejemplo, por qué los reiterados retrasos en el lanzamiento de Xfera no acarrearón la pérdida de la licencia, como habría sido de esperar.<sup>22</sup>

Al parecer durante años los responsables políticos del sector han estado convencidos de que el enorme crecimiento de la penetración del móvil saturaría el mercado y llevaría a las empresas a intensificar la competencia. Con enormes ritmos de crecimiento del mercado y de avance tecnológico era difícil decir que el mercado no funcionaba correctamente. Por tanto, la opinión generalizada era que no había que hacer nada que pudiera acabar dañando el crecimiento del mercado y las inversiones de las empresas. Sin embargo, aunque la evolución del mercado ha sido positiva, no ha sido la deseable. Ni siquiera con una tasa de penetración superior al 100% el tráfico de telefonía móvil ha dejado de crecer, gracias al trasvase de tráfico desde el teléfono fijo. Por eso los tres operadores españoles no han tenido ningún interés en lanzarse en guerras de precios, cosa que sí ha sucedido en otros mercados europeos.

#### 4. REGULACIÓN DE LA CONDUCTA DE LOS OPERADORES

En un mercado liberalizado los reguladores tienen pocos instrumentos para orientar el comportamiento de los operadores y evitar que utilicen su poder de mercado en perjuicio de los consumidores. En el mercado español de telefonía móvil los precios están desregulados desde 1998. Por otro lado, tras la aprobación del llamado Paquete Telecom de 2002 y de la Ley General de Telecomunicaciones de 2003, la CMT no tiene capacidad para evaluar la competencia del mercado minorista de telefonía móvil sin la autorización expresa de la Comisión Europea. Y en caso obtenerla y encontrar indicios de comportamientos anticompetitivos, la CMT tendría considerables dificultades legales para volver a regular los precios minoristas.<sup>23</sup>

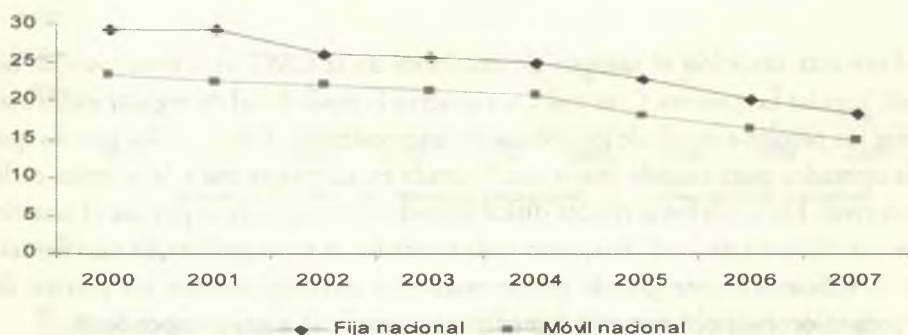
<sup>22</sup> Durante años el Gobierno negoció con Xfera para que iniciara sus actividades, pero no le permitió vender su licencia para evitar que se convirtiera en un mero revendedor del espectro. No fue hasta junio de 2004 que Xfera notificó que tenía previsto empezar a operar en 2005.

<sup>23</sup> El Paquete Telecom fue aprobado en marzo de 2002 y entró en vigor en 2003. Estaba formado por cinco Directivas y una Decisión Comunitaria relativa al espectro radioeléctrico. Con esta nueva regulación, las agencias

Actualmente los únicos precios minoristas que se regulan son los de *roaming* internacional, y no lo hace la CMT sino la propia Unión Europea. Es así desde que en junio de 2007 el Parlamento y el Consejo de la UE aprobaron el Reglamento CE 717/2007, por el cual se regularon directamente las tarifas minoristas del servicio de itinerancia internacional. Las “eurotarifas” supusieron una fuerte reducción de precios en el mercado, y se empezaron a aplicar obligatoriamente en la segunda mitad de 2007.

A pesar de estas limitaciones, desde hace más de una década no ha habido demasiada discusión en España sobre la necesidad de regular los precios de la telefonía móvil. En 1998 se desregularon los precios de Moviline y MoviStar al considerar que la competencia sería suficiente para disciplinar a las empresas. Des de entonces se han producido reducciones importantes de los precios (Figura 2).<sup>24</sup>

**Figura 2. Ingresos medio de la telefonía móvil por minuto de tráfico (céntimos de euro/minuto)**



Fuente: CMT

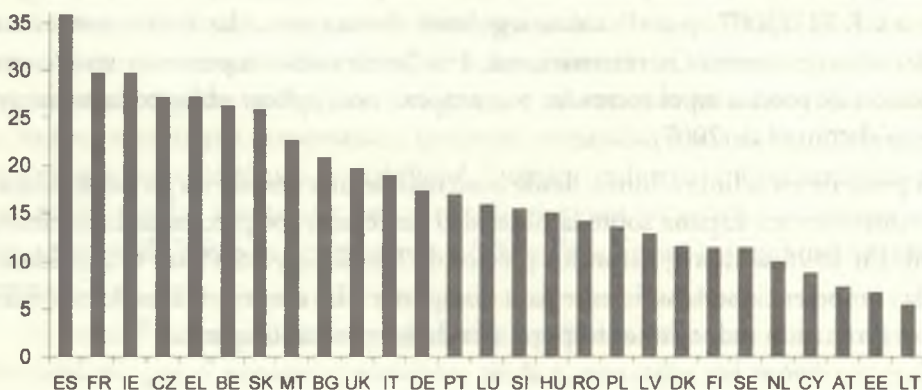
Sin embargo, comparando los precios de España con los del resto de países europeos se comprueba que existe un amplio margen para mayores ajustes. Clasificando a los consumidores en función de su volumen de llamadas y SMS y calculando el precio medio de una cesta de servicios se concluye que los precios españoles son de los mayores de Europa para consumos medios y altos, y se sitúan bajo de la media europea para consumos reducidos (Figura 3).<sup>25</sup>

nacionales deben justificar la imposición, levantamiento o modificación de regulaciones en un mercado a partir del análisis del mismo, que debe seguir los criterios armonizadores fijados por Comisión. Inicialmente se establecieron 18 mercados regulables, pero posteriormente se redujeron a 12, entre los cuales no figura el mercado minorista de telefonía móvil, aunque sí el mayorista.

<sup>24</sup> Esta reducción también se explica por la aparición de las tarjetas pre-pago, que permiten acceder al servicio a clientes de baja demanda o poca solvencia, y de la bajada de los precios del servicio analógico.

<sup>25</sup> Ver el *Informe anual 2004*, CMT, Madrid, 2005, donde se muestra que la mayor parte del descenso de precios entre 1997 y 2004 se concentra en la primera mitad del periodo. La comparación de los precios europeos se pueden encontrar en *European Electronic Communications Regulation and Markets (10th report)*, Comisión Europea, Bruselas, 2004.

**Figura 3. Precio de una cesta de llamadas  
Consumo medio de telefonía móvil, 2008**



Fuente: Comisión Europea.

Ante esta situación el margen de maniobra de la CMT es ínfimo, ya que no puede regular los precios. Con todo, sí conserva la posibilidad de regular indirectamente los precios a través de los precios de interconexión. Éstos son los precios que cada operador paga cuando inicia una llamada en su propia red y la termina en la de un rival. En la telefonía resulta difícil introducir competencia porque el usuario debe suscribirse a una red. Por tanto cada operador es monopolista de sus clientes, y si es suficientemente grande puede establecer estratégicamente los precios de interconexión para obtener más beneficios y perjudicar a sus competidores.<sup>26</sup>

Otro aspecto a considerar es que los precios de interconexión son una de las principales fuentes de ingresos de los operadores de móvil, especialmente los precios de terminación de llamadas desde fijos. Desde el principio de la liberalización estos ingresos han permitido a los operadores financiar descuentos, regalos de terminales, y otras ayudas que ofrecen a sus clientes, con lo que las tarifas de interconexión acaban siendo una subvención de los usuarios del fijo a los usuarios del móvil.

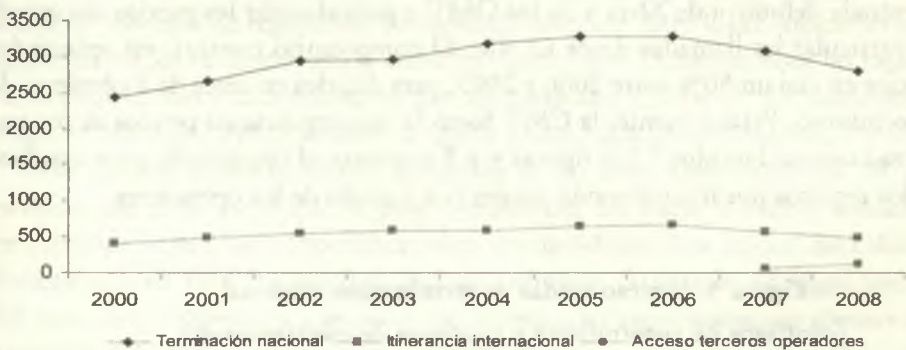
La primera vez que se regularon los precios de interconexión en España fue en junio de 1997, para eliminar la desventaja que había padecido Airtel al tener que pagar más de 500 millones de euros por su licencia de operador. Posteriormente, en 1999, se otorgó a Amena el derecho a usar las redes de MoviStar y Vodafone, para favorecer su incorporación al mercado. En el caso de Xfera, en cambio, el acceso a las redes de los operadores establecidos se dejó a la libre negociación entre las partes. Lo mismo se hizo al autorizar la creación de los OMV, y la necesidad

<sup>26</sup> Valletti, Tommaso, "Obligations that can be imposed on operators with significant market power under the new regulatory framework for electronic communications", en *Journal of Network Economics*, vol. 5, nº 1, pp. 51-81, discute detalladamente todas estas cuestiones.



de llegar a acuerdos con las tres operadoras dominantes ha retrasado durante años el desarrollo de este subsector. Finalmente, en 2007, la CMT dio la razón a Yoigo (Telia-Sonera), que señalaba que para entrar en el mercado español necesita alguna ventaja dado el tamaño de sus rivales. Como consecuencia, la CMT admitió que Yoigo cobre una tarifa de 17 céntimos por minuto cuando termina una llamada de un operador establecido. En cambio, una llamada de Yoigo a un operador establecido tiene un precio de terminación de 11,14 céntimos.<sup>27</sup> Esta asimetría ha generado tensiones entre la CMT y la Comisión Europea.

**Figura 4. Evolución ingresos mayoristas (millones de euros)**



Fuente: CMT (2009)

En España los precios de terminación fijo-móvil han sido mucho más altos que los de móvil a fijo a causa de una curiosa asimetría regulatoria: mientras que los precios de móvil a fijo están sometidos a un régimen de precios autorizados, los precios de fijo a móvil no lo están. En 2001 el ingreso medio de los operadores fijos por terminación de llamadas desde móvil era de 3 céntimos de euro, mientras que los operadores móviles percibían casi 24 céntimos por la terminación de llamadas desde la red fija.<sup>28</sup> En la actualidad los ingresos medios del operador por terminación de llamadas con origen ajeno, en céntimos por minuto, son de 9,4 para las llamadas de fijo a móvil o entre móviles, y de 0,8 céntimos por las llamadas de móvil a fijo.<sup>29</sup>

Otra asimetría importante es que durante mucho tiempo los precios de terminación cobrados por Movistar y Vodafone eran menores que los cobrados por

<sup>27</sup> *El País*, 9 de septiembre de 2007.

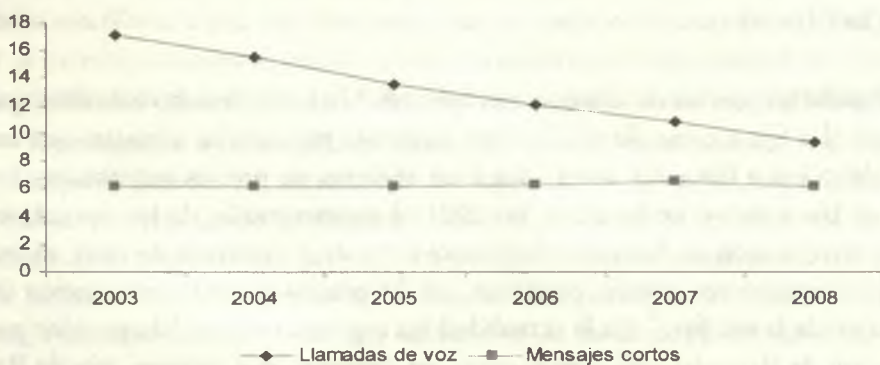
<sup>28</sup> Las cifras entonces eran 5 y 39,5 pesetas, respectivamente. Ver la Resolución sobre modificaciones de la oferta de interconexión de referencia de Telefónica de España, S.A.U. de la CMT, Madrid, 2001, y también Herguera, Iñigo y Aguilar, José (2001), "Competencia por el abonado y competencia por el tráfico. Tarifaciones en la telefonía móvil en España", en *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras de Red*, número extraordinario, "Móviles".

<sup>29</sup> *Informe Anual 2008*, CMT, Barcelona, 2009.

Amena. Hasta 2000 los operadores móviles no estaban obligados a publicar una Oferta de Interconexión de Referencia (OIR). A partir de entonces Movistar y Vodafone, declaradas operadores dominantes en interconexión y telefonía móvil, están obligadas a facilitar el acceso de terceros a sus redes, adoptar contabilidades analíticas, separar contablemente la interconexión del resto de actividades, orientar a costes los precios de interconexión y aplicar el principio de transparencia.<sup>30</sup> Amena fue declarada operador dominante en interconexión en septiembre de 2003, pero ya desde finales de 2002 quedó sometida por la CMT al régimen de simetría de precios de interconexión entre operadores. De este modo, Amena se ha visto obligada a practicar sucesivas reducciones de sus precios de interconexión para que converjan con los menores precios de Movistar y Vodafone.

En 2006 la CMT propuso reducir los precios de interconexión para facilitar la entrada definitiva de Xfera y de los OMV y para abaratar los precios del móvil, en particular las llamadas desde un fijo. El compromiso consistía en reducir los precios en casi un 50% entre 2006 y 2009, para dejarlos en cerca de 7 céntimos de euro/minuto. Paralelamente, la CMT forzó la convergencia en precios de los tres operadores establecidos.<sup>31</sup> Las figuras 4 y 5 muestran el impacto de estos cambios en los ingresos por interconexión totales por minuto de los operadores.

**Figura 5. Ingreso medio de terminación nacional**  
(céntimos de euro/minuto y céntimos de euro/mensaje)



Fuente: CMT (2009)

En resumen, en esta sección hemos querido mostrar que la falta de competencia en el mercado del móvil solo ha podido ser corregida parcialmente mediante la regulación de los precios minoristas. En el actual marco regulatorio europeo,

<sup>30</sup> Movistar y Vodafone fueron declarados operadores dominantes en telefonía móvil e interconexión mediante una Resolución de la CMT del 28 de julio de 2000, condición posteriormente renovada el 5 de septiembre de 2002. En 2007 Yoigo también fue declarado operado con poder significativo de mercado.

<sup>31</sup> *El País*, 5 de agosto de 2006.

la única posibilidad que tiene la CMT para disciplinar el mercado es reducir los precios de interconexión y esperar que las reducciones se trasladen a los consumidores. Desde 1999 los precios de terminación han bajado más del 60%, pero eso no ha bastado para conseguir menores precios finales. Por otro lado, durante años todas las acciones implementadas para incrementar la competencia, como el paso del triopolio al tetrapolio o la autorización de los OMV, se han visto negativamente afectadas por la falta de una regulación más fuerte de la interconexión.

## 5. LAS DINÁMICAS DE LA COMPETENCIA Y LOS NUEVOS SERVICIOS

Los avances tecnológicos en el campo de la telefonía móvil se han plasmado en sucesivos modelos de regulación del mercado que han dado lugar, lógicamente, a diferentes estilos de competencia entre los operadores. Ya hemos visto las razones por las que la liberalización empezó con un duopolio. ¿Qué estilo de competencia se dio en esa etapa? Prácticamente ninguna: como había poca demanda, Movistar y Airtel consiguieron constantes aumentos de las respectivas clientelas sin más esfuerzo que el de publicitar su propia existencia, sin hacer la menor concesión en términos de precios y obteniendo altas rentabilidades. Los precios del GSM se desregularon en 1998 y a partir de entonces se inició un proceso de segmentación del mercado y empezaron a aparecer descuentos selectivos en algunos clientes que provocaron caídas de precios que en 1999 alcanzaron, en promedio, el 17,8%. También cabe señalar el impacto de la aparición de las tarjetas pre-pago, que en 1998 abarcaban el 20% del mercado.

Pese al aparentemente rápido descenso de los precios, en realidad el aspecto más importante de la etapa del duopolio fue el crecimiento del mercado. Airtel, que empezó a operar desde el principio en digital usando la red de Retevisión, consiguió entre 1995 y 1996 una cuota del 21,8%, pero en los dos años siguientes sólo pudo aumentarla hasta el 24%. Los elementos clave de la competencia eran sobre todo la cobertura y el regalo de terminales, mientras que prácticamente no había diferenciación de precios.

La implantación del triopolio en 1999 con la entrada de Amena produjo un cambio sustancial. El tercer operador tuvo una protección inicial que le permitió un rápido desarrollo y esta competencia se tradujo en un colosal crecimiento del mercado. Mientras en 1999 había 27,3 líneas por cada 100 habitantes, en 2005 había 42.888.878 para 44.108.530 habitantes, es decir, 97,23 líneas por cada 100 habitantes.<sup>32</sup> La estrategia comercial de Amena, extremadamente agresiva, estremeció el mercado: entre 1998 y 2000 Movistar perdió un 20% de cuota, pérdida que Airtel y Amena se repartieron a razón de 1 a 3. La consolidación de Amena obligó a Movistar y Airtel a bajar precios, porque en un mercado que

<sup>32</sup>

La barrera del 100% se superó en marzo de 2006. Ver *Cinco Días*, 5 de junio de 2006.

empieza a presentar signos de saturación la lucha ya no está en captar nuevos clientes, sino en conservar los propios y disputar los de la competencia mediante descuentos, premios a la fidelidad y regalos de terminales.

A partir de 2002 algunos periódicos empezaron a hablar incluso de guerra de precios, reflejando así que los operadores reaccionaban a las bajadas de precios de sus rivales con nuevas bajadas. Se produjo la eliminación de la cuota de abono y numerosos consumidores cambiaron de compañía gracias a la portabilidad del número de teléfono. Esta dinámica continúa en la actualidad. Semana tras semana aparecen nuevas ofertas, que incluyen regalos de terminales más caros y sofisticados –en el momento de escribir estas líneas todas las operadoras regalan a sus nuevos clientes los modelos sin teclado y con pantalla táctil–, acceso gratuito a internet durante meses, llamadas gratuitas el fin de semana, paquetes de mensajes a precio reducido, etc. Y ciertamente estas orientaciones parecen tener éxito: las tarjetas pre-pago, que llegaron a ser el 65% de las líneas en 2001, han ido cediendo usuarios a favor de los contratos postpago, que además de representar ya el 59,71% de las líneas son los que tienen un crecimiento más notable: entre abril de 2008 y el mismo mes de 2009 el parque de líneas de móvil ha crecido un 4,8%, con una tasa del 5,6% para las postpago y del 3,6% para las prepago.<sup>33</sup>

Por lo que se refiere al efecto de estos cambios sobre el reparto del mercado entre los diferentes operadores, debemos señalar que la aparición de Yoigo no ha tenido apenas impacto, porque al operar como un OMV consolida el oligopolio de Movistar, Vodafone y Orange. Estas compañías retienen la parte más significativa del negocio, y las bajadas continuadas de precios no han afectado a su rentabilidad, lo que indica que los usuarios todavía se podrían beneficiar de mayores reducciones de precios. El continuado crecimiento del sector ha permitido a las operadoras establecidas aprovechar espectacularmente sus economías de escala y por tanto aumentar su productividad.<sup>34</sup> Por el momento, el proceso liberalizador no ha causado una gran concentración, aunque sí ha dado lugar a la consolidación de un grupo de grandes operadores en el ámbito del mercado mundial.

La estrategia comercial actual de los operadores en el mercado de los servicios de voz es claramente la de fidelizar a sus clientes. Los operadores tratan de mantener su base de clientes, e intentan captar los de sus competidores mediante planes de descuento y promociones que reducen los precios *on-net*. Otra línea importante es la subvención de terminales con mejores prestaciones. También se plantean ofertas que incentivan la migración de clientes prepago a la modalidad de contrato. Las tarifas de prepago siempre han sido mayores que las de contrato, pero a partir de 2003 los precios han ido convergiendo. En la actualidad más del 80% de los ingresos de los operadores proceden de la modalidad de postpago, cuyos usuarios tienen una intensidad de uso tres veces superiores a los de prepago.

<sup>33</sup> Nota mensual, abril de 2009, CMT, Barcelona.

<sup>34</sup> El número de líneas por empleado no deja de crecer, y las empresas buscan su tamaño mínimo eficiente intentando absorber mayor cuota en un mercado creciente, entrando en otros países o mediante fusiones.

Las regulaciones que se han ido desplegando para facilitar la portabilidad del número de teléfono<sup>35</sup> han contribuido a mitigar la estrategia de fidelización de los operadores. Hasta hace poco Vodafone era el gran beneficiado de estos movimientos, en detrimento de Movistar y Orange. Desde 2007 los operadores más favorecidos de la portabilidad son Yoigo y los OMV, en perjuicio de Movistar y Vodafone. Y es que la sencillez de las tarifas de los OMVs, que no distinguen entre llamadas *on-net* y *off-net*, les ha permitido captar rápidamente clientes de los operadores tradicionales. En 2007 se habían registrado en España más de 10 millones de peticiones de portabilidad. De las 40.031 líneas perdidas por Movistar y Vodafone en abril de 2009, sólo 2.105 son captadas por el otro operador de red, Orange, mientras que casi 31.000 tuvieron por destino a Yoigo y cerca de 7.800 fueron a parar a los OMVs.<sup>36</sup> Para paliar esta situación en 2007 Movistar realizó una importante bajada de precios y redujo su número de planes de diez a cuatro, y las promociones especiales de doce a cuatro.

Por otro lado, cada vez cobran mayor importancia en los planes de negocio de los operadores los servicios de no-voz, cuyo peso en el conjunto de los ingresos del sector, aunque reducido, muestra una evolución muy acelerada. La generalización de las tecnologías más avanzadas, primero el GPRS y después el UMTS, ha facilitado un uso creciente de servicios como los mensajes cortos SMS, los mensajes multimedia MMS, el uso del móvil como medio de pago, el acceso a internet y el envío de datos en general. Las cifras admiten pocas dudas: entre el primer trimestre de 2007 y el cuarto de 2008 los ingresos por tráfico de datos han duplicado su peso en el total –del 4,2% al 7,9%–, un total que a su vez ha crecido por encima del 6% en el mismo periodo, mientras que el tráfico de voz sigue perdiendo importancia –del 79,5% al 72,7%–.<sup>37</sup> Otros datos que hay que considerar son que a finales de 2008 cerca del 10% de los accesos a la banda ancha en España se hacían a través del móvil, y que en 2007 la televisión por móvil contaba con casi 300.000 abonados.

Ésta es, claramente, la línea de expansión que el sector intenta potenciar. Para ello hace falta no sólo introducir terminales con nuevas capacidades, sino que surja toda una oferta de contenidos de la que actualmente hay manifestaciones incipientes –descarga de tonos, canciones y juegos, servicios de pago telemáticos, servicios de información y avisos por suscripción, etc.–, pero que combinados con el advenimiento de la televisión digital terrestre pueden alumbrar toda una industria de alto valor añadido con enormes posibilidades para el futuro.

<sup>35</sup> Resolución del Consejo de la CMT, de 5 de junio de 2003, para facilitar la portabilidad del número de teléfono.

<sup>36</sup> Euskaltel, Carrefour, Lebara, Happy Móvil, Diamovil, R Cable, Eroski, Pepephone, Sweno, Ono, E-plus, Masmóvil, BT, Telecable, Jazztel y Hits.

<sup>37</sup> Los mensajes cortos se mantienen en torno al 12% de los ingresos, pero mientras que la mensajería convencional crece el 7% los servicios de valor añadido –básicamente multimedia– aumentan el 13%.

## 6. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista de la cobertura, del crecimiento de la actividad y de los resultados del negocio, la historia de la telefonía móvil en España es la historia de un éxito.

No obstante, este éxito queda muy matizado si comparamos el mercado español con los de otros países europeos similares, porque aquí la competencia por el mercado ha sido sensiblemente inferior. Y lo mismo ha ocurrido con el bienestar de los consumidores, que han pagado precios más altos y disfrutaban peor servicio que en otros países. Desde este punto de vista, la competencia en la telefonía móvil en España ha sido una víctima tanto de la propia dinámica de crecimiento del mercado como de la regulación.

El argumento que hemos desarrollado en este capítulo para explicar esta débil competencia en el caso español descansa sobre dos explicaciones complementarias. Una tiene que ver con la dinámica del mercado de móviles, en la que el espectacular crecimiento inhibió parcialmente la competencia. La otra está relacionada con el comportamiento de los legisladores y reguladores respecto de la regulación de la conducta de los operadores, tanto de la entrada en el mercado como de la fijación de los precios.

En primer lugar, hemos mostrado que el regulador español mantuvo una conducta reguladora dubitativa y tímida de los operadores establecidos en los dos aspectos citados. Inicialmente se consideró necesario garantizar la rentabilidad de las empresas para permitirles —y exigirles— una rápida expansión de sus redes en todo el territorio. Desde finales de los noventa la euforia por el rápido crecimiento del mercado disimuló la falta de competencia. Cuando se denunció que los precios eran demasiado altos las autoridades respondían que la pronta saturación del mercado disciplinaría a los operadores y causaría una guerra de precios que repercutiría directamente en el bienestar de los consumidores. Pero la saturación no se produjo, y el tremendo crecimiento del mercado inhibió la competencia.

En los últimos se ha intentado corregir el exceso de precios mediante regulaciones, pero la nueva legislación europea impide regular los precios minoristas, con lo que la CMT sólo ha podido reducir e igualar los precios de interconexión entre operadores. Esta estrategia, sin embargo, no ha implicado el traslado de esas reducciones a los precios finales.

Hemos visto también que la falta de competencia en el mercado español está relacionada con la tímida iniciativa del legislador y el regulador, sobre todo al inicio del proceso liberalizador, para aumentar el número de operadores. La escasez de operadores en el mercado español se podía haber resuelto con la entrada de Xfera, el cuarto operador, pero varios factores la impidieron. Ciertamente, la crisis de las *punto.com* a principios de siglo no ayudó precisamente a superar estos problemas. Hemos señalado, finalmente, que los Gobiernos, tanto del PP como del PSOE, no supieron forzar la entrada de Xfera o bien retirarle la licencia. Aun-

que es entrar en el terreno de lo especulativo, parece sensato creer que si en 2000 hubiese entrado un cuarto operador el grado de competencia y el bienestar de los consumidores habrían sido sustancialmente diferentes.

En definitiva, nuestra conclusión es que la competencia en el mercado de telefonía móvil en España, y por añadidura el bienestar de los consumidores, ha sido víctima tanto de la rápida expansión del mercado, que habría inhibido un mayor grado de rivalidad entre operadores, como de la dubitativa regulación de la conducta de los operadores, que se movió entre la conveniencia de asegurar la rentabilidad financiera de los operadores establecidos y el deseo de forzar un mayor nivel de competencia.

# LOS MECANISMOS AUTOMÁTICOS DE LÍQUIDA DE LA COMPETENCIA EFICIENTE Y PRODUCTIVA

Carlos Martín López  
Profesor Titular de Derecho Económico  
Universidad Carlos III de Madrid

## 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 101 del Tratado de Roma establece que el objetivo de la política económica de la Comunidad es garantizar un alto nivel de competencia. Este artículo constituye el fundamento jurídico de la política de competencia de la Unión Europea. El artículo 102 del Tratado de Roma establece que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda afectar a la competencia dentro del territorio de la Comunidad. El artículo 103 del Tratado de Roma establece que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda afectar a la competencia dentro del territorio de la Comunidad. El artículo 104 del Tratado de Roma establece que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda afectar a la competencia dentro del territorio de la Comunidad.

Como indica el artículo 101 del Tratado de Roma, el objetivo de la política económica de la Comunidad es garantizar un alto nivel de competencia. Este artículo constituye el fundamento jurídico de la política de competencia de la Unión Europea. El artículo 102 del Tratado de Roma establece que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda afectar a la competencia dentro del territorio de la Comunidad. El artículo 103 del Tratado de Roma establece que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda afectar a la competencia dentro del territorio de la Comunidad. El artículo 104 del Tratado de Roma establece que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda afectar a la competencia dentro del territorio de la Comunidad.

