

## LA LIBERALIZACIÓN EN ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Germà BEL

Profesor de Política Económica  
de la Universitat de Barcelona

Casi todos los países de la Unión Europea reclaman crédito por haber liberalizado sus economías. Y todos tienen razón. En la actualidad el grado de competencia en los mercados es mayor que pocos años atrás en todos y cada uno ellos. Por tanto, interrogarse sobre si algún país concreto ha avanzado en la liberalización es una cuestión trivial. La cuestión relevante es cuál es el grado relativo de progreso de la liberalización. Es decir, cuál es el avance de la competencia en un país, en nuestro caso España, en relación con el ritmo del resto de países de la UE.

Este trabajo se dedica a evaluar el progreso relativo de la liberalización en España, en perspectiva comparada de la UE. Situamos nuestra atención sobre algunos sectores relevantes donde subsiste poder de mercado. Particularmente, en los sectores de las telecomunicaciones y de la energía, en los que las relaciones entre regulación y competencia son más complejas.

Los avatares del mercado en estos sectores muestran con claridad que liberalización y libre mercado en algunas ocasiones no son sinónimos, y que la introducción de competencia precisa de algunas políticas activas por parte de los gobiernos. Dedicamos la primera sección del trabajo a una discusión sobre las diferentes concepciones de la liberalización y sus implicaciones en términos de política económica.

Los procesos de privatización desarrollados en los países de la UE han tenido intensidades variadas. A través de ellos se ha venido observando que la secuencia entre, por una parte, la reestructuración de sectores (como las telecomunicaciones y la energía) y, por otra, la privatización de los antiguos monopolios públicos es de especial relevancia, por lo que respecta al grado de introducción de competencia efectiva en estos sectores. Una conclusión de la literatura a este respecto es que la ausencia de reestructuración previa a la privatización dificulta la introducción de competencia efectiva en el sector. En la sección segunda evaluamos la secuencia reestructuración-privatización en la experiencia española.

En la tercera sección se evalúa el grado relativo de introducción de competencia en España en las telecomunicaciones y la energía. Se maneja fundamentalmente información suministrada por informes de la Comisión Europea para todos los países de la UE. Cuando la información por países no es exhaustiva se compara la posición de España con respecto a parámetros de referencia como la media de la UE. Para poder evaluar la posición relativa de la liberalización española en este contexto se construyen algunos indicadores sintéticos. Estos indicadores, de gran simplicidad formal, son suficientemente ilustrativos para dar respuesta a nuestra cuestión principal: ¿cuál es el progreso de la competencia en España en relación con el ritmo del resto de países de la UE? Por último, se establecen algunas conclusiones.

## 1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR LIBERALIZACIÓN?

No siempre se está diciendo lo mismo cuando se usa la expresión liberalización. A grandes rasgos existen dos concepciones diferentes sobre este concepto, en función de cuál se considere que es su objetivo cuando se adopta como política <sup>1</sup>:

1) *Liberalización equivalente a libre mercado*. El objetivo de la liberalización sería dejar que los mercados funcionen libremente, en la creencia de que la libertad de mercado garantiza, en cualquier circunstancia, el funcionamiento eficiente de la economía. En esta concepción, liberalización es equivalente a *laissez faire*. Está conectada intelectualmente con las teorías del interés privado de la regulación y la intervención del Estado, cuyo máximo exponente es la Escuela de Chicago. Esta visión tiene sus raíces en la creencia en que todo obstáculo al funcionamiento libre del mercado tiene consecuencias más negativas que cualquier fallo de la competencia que intente corregir.

2) *Liberalización asociada a introducción o aumento de la competencia*. El objetivo de la liberalización sería conseguir que exista competencia en los mercados. En ausencia de externalidades, problemas relevantes de información u objetivos sociales de carácter distributivo muy acentuado, la competencia estimulará el bienestar social. El funcionamiento libre del mercado será un instrumento útil para conseguir la competencia cuando no existan muchos problemas derivados de fallos en la competencia. Sin embargo, el libre mercado no garantiza la competencia cuando se dan situaciones de monopolio, de posición dominante de alguna empresa, o de facilidad para que las empresas de una industria puedan llegar a acuerdos restrictivos de la competencia. Esta concepción de la liberalización se conecta intelectualmente con las teorías del interés público de la regulación, y sostiene que en determinadas circunstancias la intervención del Estado puede ayudar a que la economía funcione de forma más eficiente.

<sup>1</sup> Esta discusión puede encontrarse con mayor desarrollo en BEL (2000).

Parece razonable pensar que la competencia tenga que ser el objetivo de una política de liberalización, mientras que el mercado libre es un instrumento que ocasionalmente puede facilitar la emergencia de la competencia. Por tanto, si el objetivo es la competencia, la política de liberalización ha de tener dos dimensiones:

A) Una primera, que podemos considerar como pasiva, consiste en la eliminación de las normas legales que son perjudiciales para la competencia en los mercados potencialmente competitivos. Es la desregulación procompetitiva<sup>2</sup>.

B) Una segunda dimensión de la política de liberalización podemos considerarla como activa. Consiste en la actuación pública para estimular la competencia en los mercados potencialmente competitivos en los que es probable que se produzcan actuaciones restrictivas de la competencia, bien porque una empresa dominante pueda evitarla, bien porque unas pocas empresas que concentren la actividad en el sector puedan restringirla mediante acuerdos.

En esta perspectiva, la desregulación es un instrumento al servicio de la liberalización, y puede ser útil en muchas ocasiones. De hecho, la tendencia a buscar protección legal por los agentes ya instalados en un sector industrial ha sido y es una constante de la actuación de los grupos de interés particular. Así, propuestas desreguladoras como la libertad de abrir farmacias o de la distribución de tabaco, por ejemplo, siempre han de hacer frente a argumentos sobre la protección del bienestar social, protección de los consumidores, cohesión territorial, etc.

El énfasis en el impulso de medidas de desregulación en los mercados de productos no implica la desaparición de la intervención del Estado. Como se decía más arriba, muchas industrias presentan problemas de competencia importantes, porque la estructura del mercado facilita que se den actuaciones restrictivas de la competencia. Un hecho aparentemente paradójico en los momentos iniciales de la liberalización de las telecomunicaciones fue la petición, por parte de muchas operadoras dominantes (antiguos monopolios), de que los gobiernos adoptasen una desregulación total e inmediata del sector de telefonía fija. La petición parecía paradójica, pero no era sorprendente. Las ventajas de situación derivadas de la antigua condición de monopolio, en términos de red y de información sobre los consumidores, ofrecían a las operadoras dominantes la posibilidad de defenderse con eficacia de las amenazas de la competencia. Por esto, en muchos casos la introducción de competencia exige algo más complejo que la simple desregulación: la aplicación de procesos de reforma reguladora que sustituyan reglas viejas (protectoras del monopolio) por reglas nuevas (impulsoras de la competencia).

Tomemos un ejemplo concreto de lo que constituye ya un fracaso parcial de la introducción de competencia en la telefonía fija: la ope-

<sup>2</sup> La acepción regulación económica se refiere aquí a las normas que restringen el funcionamiento de los mercados de productos en aquellos aspectos que pueden distorsionar la competencia. No nos referimos, por tanto, a otros tipos de regulaciones como las sociales, sanitarias, etc.

ratividad de la apertura del bucle local. La normativa comunitaria establecía la obligatoriedad de que en enero de 2001 se liberalizaran los servicios de telefonía local. Esto no podía realizarse en un entorno de desregulación total de este segmento de negocio, por lo que los Estados miembros de la UE introdujeron regulación que imponía la obligatoriedad de permitir el acceso al bucle local. Más de un año después de la liberalización teórica, la competencia en telefonía local continúa siendo una metáfora en la gran mayoría de Estados miembros. La regulación introducida no ha hecho posible, en la práctica, la eficacia de la competencia. Una gran variedad de «problemas técnicos» aducidos por las empresas propietarias de las redes, además de las discusiones interminables sobre las tarifas de acceso, han impedido la competencia efectiva.

## 2. LA SECUENCIA ENTRE REESTRUCTURACIÓN SECTORIAL PARA LA INTRODUCCIÓN DE COMPETENCIA Y PRIVATIZACIÓN EN ESPAÑA

Por primera vez en 1996 el gobierno de España planteó un plan estratégico de privatizaciones que incluía empresas como Telefónica y Endesa, que operaban en sectores en que subsistían características de monopolio natural o, en todo caso, situaciones de poder de mercado relevante. Los argumentos avanzados por el gobierno incorporaban la noción de secuencia temporal entre reestructuración de las industrias con fallos de competencia y privatización: la reforma de la regulación debía preceder a la privatización en los sectores energéticos. En consecuencia, en octubre de 1996 el gobierno anunció la privatización gradual de Endesa, mediante tres ofertas públicas de venta: la primera en 1997, la segunda en 1998 y la tercera y última en 1999.

Sin embargo, los ritmos temporales de la privatización de las operadoras dominantes en sectores de red han sido inconsistentes con la secuencia reestructuración-liberalización-privatización avanzada por el gobierno en 1996<sup>3</sup>. La rápida privatización total de Telefónica, en 1997, se produjo antes de la apertura a la competencia en telefonía fija, que no se inició hasta entrado 1998, y cuando aún persistía una situación de duopolio en telefonía móvil. Por otro lado, las reglas sobre aspectos clave del marco regulador como el acceso a red eran aún provisionales.

En el caso de la privatización en el sector eléctrico, a pesar del gradualismo de las OPV anunciado en 1996, en junio de 1998 se había puesto ya a la venta toda la participación estatal en la empresa mediante dos OPV, cuando aún no se había completado la reestructuración y apertura a la competencia en el sector. En julio de 1998, un mes después de la

<sup>3</sup> Un análisis detallado del proceso de privatización en España entre 1985 y 2000, con especial énfasis en la relación entre las retóricas gubernamentales y los hechos de la política, puede encontrarse en BEL y COSTAS (2001).

última OPV de Endesa, un informe de la Comisión Nacional del Sector Eléctrico<sup>4</sup> sobre la liberalización del sector eléctrico se mostró extremadamente crítico respecto a la subsistencia de las posiciones de dominio y la insuficiente apertura del sector a la competencia, proponiendo, entre otras medidas, la inmediata ampliación de la libertad de elección de suministrador eléctrico.

Las discrepancias existentes entre el ritmo temporal que debía seguir la privatización, tal y como lo había enunciado inicialmente el gobierno para la privatización de operadoras dominantes, y su realización efectiva son patentes. Esto sugiere que la privatización de grandes empresas en sectores de servicios públicos con segmentos monopolísticos o posición dominante no se ha guiado básicamente por el objetivo de la mejora de la eficiencia asignativa. Si hubiera sido éste el objetivo prioritario, la privatización debería haber ido precedida de la reestructuración y liberalización previa de la industria para facilitar la introducción de competencia. Al no haber respetado esta secuencia, la privatización ha tendido a transformar monopolios públicos en monopolios o duopolios privados, más que a introducir competencia donde no la había.

A partir de este diagnóstico se puede señalar la principal contradicción entre los procesos de privatización y de liberalización en España: la privatización ha seguido un ritmo del tipo británico<sup>5</sup>, y en cambio la política de competencia se ha enmarcado en unos objetivos de política industrial a la francesa.

1) En el Reino Unido, el Estado salió con rapidez de los monopolios públicos. Además, después de que las experiencias de privatización de monopolios de mediados de los ochenta (British Telecom y British Gas) fueran frustrantes, desde el punto de vista de la introducción de competencia, la privatización de la electricidad y los servicios de agua a inicios de los noventa fue precedida de reestructuraciones sectoriales para evitar futuras posiciones de dominio. Así, en el sector eléctrico se trocó la industria para que cuotas de mercado elevadas no impidieran la competencia. En España sólo se ha hecho lo primero: salir con rapidez de los monopolios públicos. Pero se ha renunciado a la reestructuración sectorial previa.

2) En Francia, el Estado está saliendo con lentitud de los monopolios públicos. Además, los protege para que, como «campeones nacionales», tengan posiciones de dominio en el país y se aventuren en el exterior, lo que se financia con restricciones a la competencia y sobre tarifas relativas a los consumidores. En España sólo se ha hecho esto último.

En suma, ha existido una contradicción entre las políticas de privatización y de competencia. La salida rápida del Estado de los monopolios públicos ha coexistido con una política de competencia subordinada a

<sup>4</sup> Informe de la CNSE, *Propuesta de liberalización del sector eléctrico*, de 7 de julio de 1998.

<sup>5</sup> Singularmente, del ritmo británico en la fase más ideologizada de su proceso de privatización, la de mediados de los ochenta.

objetivos de política industrial. De ahí la falta de impulso efectivo de la competencia y la generosidad en la regulación sectorial, para cultivar la existencia de campeones nacionales: empresas españolas que pudieran emprender o expandir aventuras exteriores financiadas por los consumidores y por el tejido productivo.

### 3. LA INTRODUCCIÓN DE COMPETENCIA EN ESPAÑA: UNA EVALUACIÓN EN PERSPECTIVA EUROPEA

¿Ha sido la política del gobierno poco proclive a la introducción efectiva de competencia? Una forma de evaluar esta cuestión es el análisis de diversos indicadores sobre el grado de competencia real, como la evolución de las cuotas de mercado, las posibilidades de elección de los consumidores, los precios, etc. Esta sección analiza la evolución comparada en España y la UE de la introducción de competencia en las telecomunicaciones y la energía.

#### A. LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

El último acto de la secuencia de introducción de competencia en la telefonía fija ha sido la liberalización de los servicios de telefonía local. España, Grecia, Portugal e Irlanda agotaron el plazo establecido por la normativa comunitaria, cuya fecha límite era enero de 2001. Los países del centro y el norte de la UE habían liberalizado la telefonía local antes de agotarse el plazo. Incluso Francia tenía los preparativos técnicos necesarios mucho más adelantados que España en enero de 2001.

El escaso tiempo transcurrido desde la liberalización de servicios de telefonía local impide disponer aún de evidencia empírica sobre este segmento de negocio, aunque existen indicios de que, por el momento, la introducción de competencia en él está siendo más un propósito que un hecho. Esto indican, por ejemplo, los datos de la UE a julio de 2001 sobre los grados de avance en la apertura del bucle local (CE, *VII Report*)<sup>6</sup>: en cinco países no existía aún ninguna línea en la cual fuera operativa la apertura del bucle local (España, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal); entre los países restantes, sólo en Alemania, Dinamarca y Finlandia la apertura de bucle local había adquirido una cierta relevancia<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Seventh report on the implementation of the telecommunications regulatory package*, Bruselas, de 26 de noviembre de 2001. En el tiempo transcurrido desde julio de 2001 no parecen haberse registrado grandes avances: a finales de febrero de 2002 en España había 30 líneas con apertura operativa del bucle local (de un total de ¡17 millones!).

<sup>7</sup> Es interesante destacar que en el Reino Unido una vía efectiva de introducción de competencia en la telefonía local se ha dado a través de los operadores de tv por cable. Esto explica que la cuota de mercado de la antigua operadora dominante, British Telecom, en los ingresos generados en este segmento de negocio hubiera descendido hasta el 70 por ciento ya a finales de 1999, caso único en la UE.

En la medida en que su proceso de liberalización tiene una trayectoria más larga, los segmentos de telefonía de llamadas de larga distancia e internacionales y de telefonía móvil ofrecen mayores posibilidades de comparación. La tabla 1 muestra las cuotas de mercado de los antiguos monopolios de los países de la UE, tanto en las llamadas de larga distancia e internacional como en telefonía móvil.

TABLA 1

CUOTAS DE MERCADO DE LOS ANTIGUOS MONOPOLIOS DE TELEFONÍA FIJA  
A FINALES DE 2000

País	Llamadas de larga distancia		Llamadas internacionales		Telefonía móvil
	Porcentaje ingresos	Porcentaje minutos	Porcentaje ingresos	Porcentaje minutos	Porcentaje general *****
Alemania *	70	65	61	46	40,5
Austria **/ ***	85	58	85	44	43,0
Bélgica ***	95	n. d.	89	n. d.	55,9
Dinamarca *	74	63	n. d.	50	48,5
España	85	85	86	86	56,4
Francia	79	79	74	74	48,0
Finlandia	32	32	54	54	61,3
Grecia ****	100	100	100	100	36,8
Holanda	79	96	69	70	43,5
Italia	76	n. d.	60	n. d.	48,3
Irlanda	64	52	76	67	61,5
Luxemburgo ***	—	—	89	74	60,9
Portugal ***	100	88	100	81	43,7
Reino Unido	59	51	48	31	25,4
Suecia *	82	n. d.	59	n. d.	49,2

Notas:

\* En Alemania, Dinamarca y Suecia la cuota de larga distancia incluye llamadas locales y larga distancia.

\*\* En Austria la cuota de ingresos agrega llamadas locales, de larga distancia e internacionales.

\*\*\* Las cuotas de ingresos en Austria, Bélgica, Luxemburgo y Portugal se refieren a finales de 1999.

\*\*\*\* Grecia aún no había introducido competencia en llamadas en telefonía fija a finales de 2000.

\*\*\*\*\* Las cuotas de mercado en telefonía móvil incluyen GSM 900/DCS 1800 y analógica. Corresponden a las empresas subsidiarias de los antiguos monopolios de telefonía fija.

Fuente: CE, VII Report, Anexo I, pp. 12 y 56, y elaboración propia.

El análisis de las cuotas de mercado revela algunos hechos:

1) España se halla en el grupo de países con mayores cuotas de mercado de la operadora dominante en larga distancia: Grecia, Portugal, Bélgica, España y Holanda<sup>8</sup>. Además, los datos para Bélgica y Portugal son de 1999, y cabe esperar cuotas menores a finales de 2000.

2) España se halla en el grupo de países con mayores cuotas de mercado de la operadora dominante en llamadas internacionales: Grecia, Bélgica, Luxemburgo y España. Es interesante observar el caso de Portugal: después de sólo un año de competencia en llamadas internacionales, la cuota de mercado de la operadora dominante es similar a la de España en términos de ingresos e inferior en términos de minutos de tráfico.

3) La cuota de mercado de la operadora dominante en España en telefonía móvil también se sitúa en el grupo de países con cuotas más elevadas, por encima del 50 por ciento: Irlanda, Finlandia, Luxemburgo, España y Bélgica<sup>9</sup>.

4) Por último, y probablemente ésta es la constatación más relevante, la situación relativa de España es especialmente pobre si nos fijamos en los cinco países de mayor población: Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España. En todos y cada uno de los indicadores presentados en la tabla 1 España es el país que presenta una mayor retención de cuota de mercado por parte del antiguo monopolio de telefonía fija.

En suma, Telefónica ha sido uno de los antiguos monopolios que ha tenido más éxito en mantener su posición de dominio en el mercado. Sin duda, el más eficaz en este aspecto entre los de los grandes países de la UE.

¿Qué ha sucedido con los precios del servicio? La tabla 2 presenta indicadores de precios (ajustados por ppa) en España y la media de la UE-15. Ciertamente, el precio de las llamadas locales en España se situaba por debajo de la media. Sobre todo en las llamadas de menor duración. Sin embargo, los precios de llamadas de larga distancia e internacionales se sitúan muy por encima de las medias de la UE. De hecho, los ratios de precios España/UE son mucho más desproporcionados en los tipos de llamadas que son más caras en España. Particularmente, en las de larga distancia; el precio de la llamada en España era el más alto entre todos los países de la Unión, sin excepción alguna.

---

<sup>8</sup> Hay que notar que en Austria y Suecia, donde la cuota en ingresos es poco inferior a la de España, están incluidas las llamadas locales, por lo que se sobreestiman las cuotas en larga distancia.

<sup>9</sup> En este segmento es interesante destacar que en 2000 la cuota de mercado en el Reino Unido de la subsidiaria de British Telecom (25,4 por ciento) había cedido la posición de operador líder (27,9 por ciento) a otra competidora. En el caso de Alemania, la cuota de mercado de la subsidiaria de Deutsche Telekom (40,5 por ciento) sólo superaba en menos de un punto a la de siguiente compañía (39,7 por ciento).

TABLA 2

PRECIOS PARA DIFERENTES TIPOS DE LLAMADAS EN AGOSTO DE 2001.  
CÉNTIMOS DE EURO AJUSTADOS POR PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO

<i>Tipo de llamada</i>	<i>España</i>	<i>Media UE</i>	<i>Esp/UE (porcentaje)</i>
Llamada local de tres minutos	10,8	14,6	74
Llamada local de diez minutos	34,6	42,0	82
Llamada de larga distancia de tres minutos	67,3	40,3	167
Llamada de larga distancia de diez minutos	194,7	123,9	157
Llamada internacional consumidor residencial (precio medio)	155,0	118,0	131
Llamada internacional empresa (precio medio)	108,0	81,0	133

Fuente: CE, VII Report, Anexo I, pp. 25, 26, 29 y 30, y elaboración propia.

Otro factor de gran relevancia para la competencia son las tasas de interconexión cobradas por el uso de la red fija del operador dominante. Las tablas 3a y 3b recogen información sobre España, y su posición relativa en la UE.

TABLA 3a

TASAS DE INTERCONEXIÓN. 1 DE AGOSTO DE 2001. EN CÉNTIMOS DE EURO POR MINUTO (LLAMADA DE TRES MINUTOS EN HORA PUNTA)

<i>Tipo de interconexión</i>	<i>España</i>	<i>Media simple UE</i>	<i>Esp/UE (porcentaje)</i>	<i>Posición España en UE</i>	<i>Países con tasas más altas</i>
Llamada local	0,90	0,85	106	4. <sup>a</sup>	Luxemburgo, Finlandia, Austria
Llamada de tráfico único	1,50	1,23	122	1. <sup>a</sup>	—
Llamada de tráfico doble	2,16	1,86	116	4. <sup>a</sup>	Finlandia, Austria, Alemania

Fuente: CE, VII Report, pp. 80-81, y elaboración propia.

TABLA 3b

TASAS DE INTERCONEXIÓN POR ALQUILER DE TERMINACIONES LOCALES.  
AGOSTO 2000. EUROS POR MES

<i>Tipo de interconexión</i>	<i>España</i>	<i>Techo sugerido UE</i>	<i>Posición España en UE</i>	<i>Países con tasas más altas</i>
Terminación local de 64 Kbit/s hasta 2 km.	233	80	2. <sup>a</sup>	Holanda
Terminación local de 2 Mbit/s hasta 2 km.	885	350	2. <sup>a</sup>	Holanda
Terminación local de 34 Mbit/s hasta 2 km.	3.979	1.800	2. <sup>a</sup>	Irlanda
Terminación local de 155 Mbit/s hasta 2 km.	26.624	2.600	1. <sup>a</sup>	—

*Nota:* Los techos sugeridos en las dos primeras filas corresponden a 5 km. En el caso de terminación local de 34 Mbits/s Francia tiene una tasa de alquiler más baja que España dentro de la zona «Ile de France» y más alta fuera de esta zona.

*Fuente:* CE, VII Report, Anexo II, pp. 81-83, y elaboración propia.

Los datos analizados más arriba sitúan a España en las zonas de mayores cuotas de mercado retenidas por antiguos monopolios. España también se sitúa a la cabeza de la UE en precios a clientes (en ppa), excepto en llamadas locales, y en tasas de interconexión y de alquiler de terminaciones locales. Sin embargo, la gran segmentación del negocio de la telefonía dificulta el establecimiento de juicios generales sobre el nivel de precios y su evolución. Para profundizar en el análisis de este aspecto podemos recurrir a un indicador adicional: el Índice de Precios al Consumo (IPC) de las comunicaciones. Aunque este sector incluye negocios diferentes a la telefonía, es éste el que determina básicamente su evolución. Por tanto, ofrece una aproximación razonable a la evolución global de los precios en el sector. Además, disponemos de series temporales de IPC armonizado en la UE para efectuar la evaluación.

La tabla 4 muestra los datos de IPC interanual (base 1996) en el sector comunicaciones a final de cada año. Los datos anuales indican que el IPC de comunicaciones en España es mayor que en el conjunto de la UE de forma ininterrumpida desde 1997. Destaca especialmente el aumento del 6 por ciento en 1998, mientras en la UE se registró un IPC de -0,6 por ciento. En los años de IPC negativo, la reducción de precios en España es menor. Sólo en 2001 se da, por primera vez, un comportamiento del IPC español algo más favorable que el del conjunto de la UE.

TABLA 4.

EVOLUCIÓN DEL IPC DE COMUNICACIONES. ESPAÑA Y UE, 1996-2001  
(En porcentaje)

	1997	1998	1999	2000	2001
España	-0,3	6,0	-3,2	-2,9	-2,9
Media UE	-0,5	-0,6	-5,0	-4,9	-1,9

EVOLUCIÓN ACUMULADA DEL IPC DE COMUNICACIONES (1996 = 100)  
(En porcentaje)

	1997	1998	1999	2000	2001
España	99,7	105,7	102,3	99,3	96,5
Unión Europea	99,5	98,9	93,9	89,4	87,7

Fuente: INE y elaboración propia.

El resultado de esta tendencia en el comportamiento del IPC es concluyente. La reducción de precios en las comunicaciones en la UE en los últimos años es muy intensa en términos nominales (aún más en términos reales). A finales de 2001 los precios de comunicaciones habían descendido casi el 15 por ciento, hasta llegar al 87,7 por ciento del nivel de finales de 1996. En cambio, en España los precios nominales mantenían a final de 2000 prácticamente el mismo nivel de finales de 1996, con una ligerísima reducción del 0,7 por ciento. La reducción acumulada ya es algo más significativa a final de 2001, del 3,5 por ciento, aunque no se estrecha significativamente el diferencial acumulado entre la media de la UE y España en la reducción de precios.

El conjunto de indicadores analizados, todos ellos de relevancia para la medición de la eficacia en la introducción de competencia en las telecomunicaciones en España y en la UE, sugieren que España se sitúa en la cola del proceso de liberalización de las telecomunicaciones. Podemos intentar organizar de forma más ordenada la posición de cada país en el contexto de la UE. En la tabla 5 se construye un índice sintético del avance liberalizador a partir de aquellos indicadores de los que se dispone de información para todos los países. El sistema empleado es el siguiente: para cada uno de los indicadores se divide la UE en tres bloques de países, y se anotan tres puntos a los cinco países que registran mayor competencia, dos puntos a los cinco países en situación intermedia y un punto a los cinco países con mayor retraso en la competencia. A mayor suma de puntos global, mayor es la efectividad relativa de la competencia, y viceversa.

Los resultados de la tabla 5 no deben tomarse como una ordenación estricta, pues el método de agregación carece de suficiente complejidad.

Aunque sí permiten concluir que existe un grupo de países, liderados por el Reino Unido y Alemania, que congrega a los del centro y norte de Europa más Italia, en los que la competencia en telefonía ha progresado más. Francia queda en una posición intermedia, mientras que Bélgica, Irlanda, Portugal, España y Luxemburgo configuran el pelotón de cola.

TABLA 5

## AVANCE DE LA COMPETENCIA EN TELECOMUNICACIONES EN LA UE

<i>País</i>	<i>(1) Competencia en telefonía local</i>	<i>(2) Cuota del operador dominante en llamadas internacionales</i>	<i>(3) Cuota del operador dominante en telefonía móvil</i>	<i>(1 + 2 + 3) Índice sintético de progreso en la competencia</i>
Alemania	3	3	3	9
Reino Unido	3	3	3	9
Austria	2	2	3	7
Dinamarca	3	2	2	7
Finlandia	3	3	1	7
Holanda	2	2	3	7
Italia	2	3	2	7
Suecia	2	3	2	7
Francia	2	2	2	6
Grecia	1	1	3	5
Bélgica	2	1	1	4
Irlanda	1	2	1	4
Portugal	1	1	2	4
España	1	1	1	3
Luxemburgo	1	1	1	3

*Notas:* Dentro de cada grupo de puntos la ordenación es por orden alfabético y no tiene carácter valorativo.

(1) Se ha otorgado la puntuación máxima también al Reino Unido, puesto que su grado de competencia local mediante cable le sitúa en la posición más elevada de la UE. En este indicador se han dado 2 puntos al quinto país, pues se halla mucho más cerca del grupo de posición intermedia que del grupo de líderes.

(2) Se ha optado por las llamadas internacionales en lugar de las llamadas de larga distancia porque en tres países (Alemania, Dinamarca y Suecia) las cuotas de llamadas de larga distancia incluyen las llamadas locales. Para Austria se ha tenido en cuenta que las cuotas incluyen todo tipo de llamadas.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la tabla 1 y otras estadísticas incluidas en el Report.

Para el caso español, esta clasificación es consistente con los resultados cuantitativos de los índices de desarrollo de la competencia publicados por la Comisión Europea con datos previos a la Cumbre de Lisboa: el Reino Unido, Finlandia y Alemania ocupaban el techo de la clasificación (con un máximo de 100), con puntuaciones de 62, 59 y 59, respectivamente. En la cola, los lastres eran España y Bélgica, cuya puntuación respectiva era 37 y 36<sup>10</sup>. Nuestro análisis de los datos más recientes de la Comisión Europea, en su VII Informe de noviembre de 2001, continúan situando a España en la cola de la Unión Europea, en cuanto al progreso en la liberalización de las telecomunicaciones.

## B. LA LIBERALIZACIÓN DE LA ENERGÍA

A partir de la insistencia de las declaraciones del gobierno español a favor de intensificar la liberalización del negocio de la energía eléctrica en la UE podría pensarse que España es el campeón europeo de la introducción de competencia en su mercado nacional. ¿Es ésta la realidad?

En octubre de 2001 fue publicado por la Comisión Europea el informe *Electricity Liberalisation. Indicators in Europe*, elaborado por OXERA (2001). En este informe se pone especial énfasis en tres indicadores para analizar el grado de liberalización en las áreas competitivas del mercado eléctrico: 1) competencia en generación de electricidad; 2) mercados de venta al por mayor, y 3) competencia en la oferta a los consumidores<sup>11</sup>. A su vez, en diciembre de 2001 se publicó el *Informe relativo a la aplicación de las Directivas sobre el gas y la electricidad*, también de la Comisión Europea. Para los indicadores 1 y 3 en el sector eléctrico se ha conseguido sistematizar información comparable de todos los países de la UE, que se presenta en la tabla 6.

A partir de esta información pueden establecerse tres grupos de países, según la valoración conjunta de la concentración en generación y del grado de libertad de elección de suministrador:

1) Campeones de la liberalización eléctrica: Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido y Suecia. En estos países la libertad de elección de suministrador es total o prácticamente total, y el grado de concentración en generación es inferior a la media.

<sup>10</sup> Tomado de BANNERMAN (2001, p. 10).

<sup>11</sup> No debe sorprender el hecho de que, a diferencia del mercado de telecomunicaciones, en el eléctrico la evolución de los precios no figure entre los indicadores de eficacia de la competencia. Precisamente, en este mercado los precios finales no son fruto de la competencia sino de la regulación gubernamental. En este contexto se puede añadir que la reducción de precios en España ha tenido una especial intensidad. No obstante, subsisten problemas de grandes diferencias de precio entre consumidores cualificados que disfrutaban de libertad de elección y consumidores sin libertad de elección, lo cual sugiere la existencia de posibles subvenciones desde los consumidores residenciales y las pequeñas empresas hacia las grandes empresas. Algo similar sucede con el gas, cuyo precio para consumidores domésticos está a la cabeza de la UE, mientras que el de grandes consumidores está entre los menores.

TABLA 6

INDICADORES DE CONCENTRACIÓN EN EL SECTOR DE GENERACIÓN  
(PRODUCCIÓN EN 1999) Y DE APERTURA DEL MERCADO DE OFERTA  
DE ELECTRICIDAD (2001)

País	Cuotas de mercado (porcentaje) de:		Nivel declarado de apertura del mercado (entre paréntesis fecha de apertura completa)	Clientes que cambian de proveedor (porcentaje solicitudes)	
	Principal generador	3 mayores generad.		Grandes usuarios	Otros
Alemania	28,1	63	100 (1999)	10-20	< 5
Austria	51,7	68	100 (2001)	5-10	Apertura 2001
Bélgica	88,9	97	35 (2007)	5-10	Sin opción
Dinamarca	26	45	90 (2003)	n. d.	n. d.
España	44,7	78	54 (2003)	< 5	Sin opción
Francia	95	98	30 (ninguna)	5-10	Sin opción
Finlandia	26	54	100 (1997)	30	10-20
Grecia	98	100	30 (ninguna)	Ninguno	Sin opción
Holanda	32,6	64	33 (2003)	10-20	Sin opción
Italia	71	79	45 (ninguna)	< 5	Sin opción
Irlanda	96,6	97	30 (2005)	30	Sin opción
Luxemburgo	13,5	37	40 (n. d.)	n. d.	Sin opción
Portugal	58	85	30 (ninguna)	< 5	Sin opción
Reino Unido	15	44	100 (1998)	80	> 30
Suecia	53	77	100 (1998)	100	10-20

Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2001b: resumen, p. 3) y OXERA (2001).

2) Países en situación intermedia: España, Holanda, Italia y Luxemburgo. Países en los que la libertad de elección de suministrador es superior al mínimo establecido por la UE (30 por ciento) y se prevén avances intensos en 2003. El grado de concentración en generación (tres mayores productores), aunque generalmente superior a la media, se halla por debajo del 80 por ciento.

3) Lastres de la liberalización eléctrica: Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda y Portugal. Sus niveles de libertad de elección de suministrador son estrictamente los mínimos legales y los avances en el futuro próximo son muy moderados. En estos países se dan también los mayores grados de concentración en generación.

Ciertamente, en el caso del sector eléctrico, España no se halla a la cola de la liberalización europea, como sucedía en las telecomunicaciones. Aunque al clasificar a España en posición intermedia se obvia el hecho de que algunos indicadores son de tipo más real que nominal, como el grado efectivo de actividad competitiva (clientes que cambian de proveedor), sitúan a España en una posición más retrasada que los indicadores nominales. En este caso concreto, por ejemplo, menos del 5 por ciento de clientes cambian en España. Este porcentaje no es sólo inferior al de los países más avanzados en la liberalización. También es inferior al de países con menor liberalización teórica, como Irlanda, Bélgica y Francia. Como se menciona explícitamente en la Comisión Europea (2001b) con carácter general para el sector eléctrico, «*las lagunas de las disposiciones vigentes parecen afectar en la actualidad a la capacidad de elección de los consumidores*».

Algo similar sucede en el sector del gas. La tabla 7 sistematiza información comparable en todos los países de la UE, sobre grado de apertura del mercado y sobre competencia efectiva. En la tabla se aprecia también una cierta falta de correspondencia entre el nivel declarado de apertura y la competencia efectiva.

TABLA 7

## INDICADORES DE APERTURA DEL MERCADO DE OFERTA DE GAS (2000)

<i>País</i>	<i>Nivel declarado de apertura del mercado (entre paréntesis fecha de apertura completa)</i>	<i>Clientes que cambian de proveedor (porcentaje solicitudes) Grandes usuarios</i>
Alemania	100 (2000)	< 5
Austria	49 (2001)	< 5
Bélgica	59 (2005)	< 5
Dinamarca	30 (ninguna)	Ninguno
España	72 (2003)	5-10
Francia	20 (ninguna)	10-20
Finlandia	Excepciones	Ninguno
Grecia	Excepciones	Ninguno
Holanda	45 (2004)	> 30
Italia	65 (2003)	10-20

<i>País</i>	<i>Nivel declarado de apertura del mercado (entre paréntesis fecha de apertura completa)</i>	<i>Clientes que cambian de proveedor (porcentaje solicitudes) Grandes usuarios</i>
Irlanda	75 (2005)	> 50
Luxemburgo	51 (2007)	Ninguno
Portugal	Excepciones	Ninguno
Reino Unido	100 (1998)	90
Suecia	47 (2006)	< 5

*Fuente:* COMISIÓN EUROPEA (2001b: resumen, p. 5).

Como en el caso de las telecomunicaciones, para el sector de la energía hemos elaborado también índices sintéticos para ordenar de forma relativa el grado de avance de la competencia en los países de la UE. El método seguido es el mismo que el empleado al construir la tabla 5. Sin embargo, para este sector hemos elaborado dos tablas diferentes: 8a y 8b. Vistas las discrepancias existentes tanto en electricidad como en gas, entre los niveles declarados de apertura del mercado y los de actividad competitiva, la tabla 8a presenta un índice de liberalización teórica, mientras que la tabla 8b presenta un índice de competencia efectiva.

TABLA 8a

LIBERALIZACIÓN TEÓRICA EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA

<i>País</i>	<i>(1) Cuotas de mercado tres mayores generadores</i>	<i>(2) Nivel declarado de apertura en el mercado eléctrico</i>	<i>(3) Nivel declarado de apertura en el mercado del gas</i>	<i>Índice sintético de progreso nominal</i>
Alemania	3	3	3	9
Reino Unido	3	3	3	9
Austria	3	3	2	8
España	2	2	3	7
Finlandia	3	3	1	7
Italia	2	2	3	7
Luxemburgo	3	2	2	7
Suecia	2	3	2	7

<i>País</i>	(1) <i>Cuotas de mercado tres mayores generadores</i>	(2) <i>Nivel declarado de apertura en el mercado eléctrico</i>	(3) <i>Nivel declarado de apertura en el mercado del gas</i>	<i>Índice sintético de progreso nominal</i>
Dinamarca	3	2	1	6
Bélgica	1	2	2	5
Holanda	2	1	2	5
Irlanda	1	1	3	5
Francia	1	1	1	3
Grecia	1	1	1	3
Portugal	1	1	1	3

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las tablas 6 y 7.

TABLA 8b

COMPETENCIA EFECTIVA EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA

<i>País</i>	(1) <i>Cuotas de mercado tres mayores generadores</i>	(2) <i>Clientes que cambian de proveedor (porcentaje solicitudes) en el mercado eléctrico</i>	(3) <i>Clientes que cambian de proveedor (porcentaje solicitudes) en el mercado del gas</i>	<i>Índice sintético de progreso real</i>
Reino Unido	3	3	3	9
Alemania	3	3	2	8
Austria	3	2	2	7
Finlandia	3	3	1	7
Holanda	2	2	3	7
Irlanda	1	3	3	7
Suecia	2	3	2	7
Italia	2	1	3	6
Luxemburgo	3	2	1	6
Dinamarca	3	2	1	6
Bélgica	1	2	2	5
España	2	1	2	5
Francia	1	1	3	5
Grecia	1	1	1	3
Portugal	1	1	1	3

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las tablas 6 y 7.

La comparación entre las tabla 8a y 8b da lugar a conclusiones muy significativas por lo que respecta a España. Es el único país, junto con Holanda, que experimenta un cambio acusado entre el nivel de liberalización declarado y el nivel de actividad competitiva real. En el caso de España, la liberalización declarada es mayor que la competencia efectiva, y en el caso de Holanda sucede lo contrario.

Si España se situaba en una posición intermedia cuando analizábamos la liberalización declarada en el mercado eléctrico, e incluso mejoraba en algo su posición al atender a la liberalización declarada en el mercado del gas, cuando nos fijamos en el nivel de actividad competitiva la posición de España retrocede hacia un lugar más bajo. Esta caída de la posición de España es atribuible sobre todo a la mediocridad de la competencia efectiva en el mercado eléctrico. En este mercado, más allá de la identificación y valoración de indicadores cuantitativos, subsisten en España problemas cualitativos de gran relevancia para la competencia <sup>12</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

La política económica en España ha tenido un éxito relativamente escaso en cuanto a la introducción efectiva de competencia. Por una parte, la privatización de monopolios públicos se ha efectuado sin reestructuración sectorial. Por ello, la privatización ha mantenido posiciones dominantes de tipo privado con gran capacidad para limitar las amenazas de la competencia. Por otra parte, los efectos reales de los paquetes legislativos de liberalización parecen haber sido muy modestos.

Las carencias de esta política manifiestas han tenido resultados observables. Por lo que respecta al sector de las telecomunicaciones se han analizado indicadores relevantes para la medición de la eficacia de la liberalización de las telecomunicaciones en España y en la UE. Los datos disponibles respecto a cuotas de mercado retenidas por los antiguos monopolios, precios aplicados a los consumidores y la evolución de los mismos, y tasas de interconexión, sitúan a España en la cola del proceso de liberalización europeo. En el sector de la energía existen discrepancias relevantes en muchos países de la UE entre los niveles declarados de apertura de mercados y la actividad competitiva real. La posición de España en el proceso de liberalización de la UE es intermedia si atendemos a la liberalización teórica, pero retrocede significativamente cuando nos fijamos en la actividad competitiva real. En este sentido, los resultados indican que la retórica liberalizadora ha sido superior a la introducción de competencia efectiva.

<sup>12</sup> Esta conclusión es consistente con los informes de la Comisión Nacional de la Energía y del Tribunal de Defensa de la Competencia que, a raíz de la fallida fusión Endesa-Iberdrola, destacaron la escasa competencia efectiva en la electricidad. Más allá de la literalidad de las disposiciones legales vigentes, ya decía el TDC que la estructura del sector y la regulación existente «hacen que el grado de contestabilidad de estos mercados sea muy reducido».

En España subsisten problemas cualitativos de gran relevancia para la efectividad de la competencia. Y son muchos, de hecho casi todos los países de la UE, cuya agilidad y sinceridad liberalizadora son muy superiores a la española. Esto hace difícil para España dar lecciones creíbles de competencia a sus socios europeos.

## REFERENCIAS

- BANNERMAN, E. (2001), *The Lisbon Scorecard. The status of economic reform in Europe*, London, Working Paper, Center for European Reform, 2001.
- BEL, G. (2000), «Liberalización y competencia», *Claves de Razón Práctica*, núm. 105, pp. 23-29.
- BEL, G., y ANTÓN, C. (2001), «La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política», *Revista de Historia Industrial*, núm. 18/19, en prensa.
- COMISIÓN EUROPEA (2001a), *Seventh report on the implementation of the telecommunications regulatory package*, Brussels, European Commission, November 2001.
- (2001b), *Informe relativo a la aplicación de las Directivas sobre el gas y la electricidad*, Bruselas, Comisión Europea, diciembre de 2001.
- OXERA (2001), *Electricity Liberalisation. Indicators in Europe*, Brussels, European Commission, October 2001.

