

LA DESREGULACION DE LAS  
TELECOMUNICACIONES EN ESPAÑA

Jordi Gual\*

*DOCUMENTO DE INVESTIGACION N° 431*  
*Enero, 2001*

\* Profesor de Economía, IESE

**División de Investigación**  
**IESE**  
Universidad de Navarra  
Av. Pearson, 21  
08034 Barcelona

Copyright © 2001, IESE  
Prohibida la reproducción sin permiso

## LA DESREGULACION DE LAS TELECOMUNICACIONES EN ESPAÑA

### Resumen

Este artículo efectúa una evaluación del cambio regulatorio que ha tenido lugar en el sector de telecomunicaciones en España. La tesis principal del artículo es que la política de liberalización se ha basado en la entrada controlada de nuevos operadores en el sector. Aunque este modelo de liberalización ha sido beneficioso en términos generales, una política menos intervencionista y de mayor apertura hubiera sido aún más efectiva, en especial en áreas como el acceso rápido a Internet, en las que España está claramente rezagada en términos internacionales. En términos de futuro, la desregulación debiera basarse en tres principios: la libre entrada en el sector, la neutralidad en cuanto a la elección de tecnologías y la coherencia a lo largo del tiempo.

Palabras clave: Regulación, Telecomunicaciones.

Artículo preparado para la Revista *Economistas* (número extraordinario «España 2000: un balance»).

Agradezco los comentarios de los profesores J.E. Ricart y J. Valor.

## LA DESREGULACION DE LAS TELECOMUNICACIONES EN ESPAÑA

### Principales rasgos de la política de desregulación

Es imposible ofrecer en un artículo breve una evaluación exhaustiva y documentada de la política de desregulación de las telecomunicaciones en España. Por ello, estas páginas van a centrarse en aquellas decisiones de desregulación que han determinado de un modo más directo la evolución de la estructura del mercado y el comportamiento de las empresas.

Antes de discutir los principales elementos de la política de desregulación es preciso analizar el marco institucional en el que se desarrolla el proceso de apertura del sector.

El establecimiento de una *autoridad reguladora sectorial* es un elemento central de una política eficiente de liberalización (1). La desregulación del sector exige un regulador independiente, que disponga de las competencias y los recursos necesarios para dictar las reglas del juego a lo largo del proceso de liberalización y, si es necesario, una vez éste haya finalizado. Esta última circunstancia se justifica sólo si, a pesar de la liberalización completa del sector, persisten situaciones de fallos de mercado que no pueden ser abordadas por la política genérica de defensa de la competencia.

En España, el organismo regulador del sector (la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, CMT) se creó en 1997. Se trata de un organismo independiente que, dada su reciente creación, se encuentra en una fase de acumulación de experiencia y desarrollo de sus capacidades. La cuestión más controvertida sobre esta institución es el conjunto de competencias que se le han asignado. A pesar de ser un organismo importante para el sector, no dispone de todas las competencias que serían necesarias para garantizar que las decisiones de regulación en el sector no están sujetas a una cierta arbitrariedad política que puede favorecer a determinados competidores. La CMT no tiene competencias por lo que respecta a la asignación de espectro y participa sólo indirectamente (proponiendo al Gobierno) en la determinación de las tarifas reguladas. Esa participación indirecta limita, sin duda, el grado de arbitrariedad de algunas decisiones, pero como los hechos han demostrado en más de una ocasión, no impide totalmente la politización del proceso desregulador.

Es preciso resaltar, por tanto, que durante la fase crucial de liberalización del sector, el Gobierno ha continuado siendo, de hecho, el principal regulador, y ha marcado las principales líneas de evolución del sector mediante una serie de medidas legislativas clave.

---

(1) Véase Bergman et al. (1998).

A efectos expositivos, es conveniente analizar separadamente las regulaciones que determinan la estructura del sector de aquellas que afectan a la conducta de las empresas.

Un elemento central de la política de *desregulación estructural* ha sido la *política de licencias* que se ha utilizado en la liberalización de la *telefonía fija*. Esta política se fundó en dos elementos: el impulso de nuevos operadores que llevaran a cabo inversiones en red, y el lanzamiento, desde el ámbito público, de un nuevo operador de estas características, Retevisión (2), que pudiera competir directamente con Telefónica, el operador establecido tradicional. Esta política se implantó mediante la concesión de licencias en condiciones diferenciales (y, posteriormente, también con condiciones distintas de interconexión), primando a las empresas que desplegaran nuevas infraestructuras. Esta política de entrada en el sector se fundó en la creencia de que la aparición de revendedores (empresas sin red) podía conducir a una excesiva caída de precios como resultado de una competencia oportunista que acabaría dañando el desarrollo del sector. Según esta visión, el progreso del sector exige una inversión en redes y nuevas tecnologías que la competencia oportunista (*hit and run competition*) –facilitada por una situación de incompleto reequilibrio tarifario– podría impedir. Ni que decir tiene que no todo el mundo compartía esta visión. Los partidarios de la liberalización rápida creían que si se permitían revendedores, ello ayudaría a las empresas a entrar en el mercado con un menor riesgo, tras lo cual los nuevos competidores podrían proceder a la inversión en infraestructuras.

En cualquier caso, el modelo escogido favoreció la entrada de un reducido número de competidores con una fuerte presencia en el mercado. Los nuevos entrantes han forzado a la baja los precios del operador establecido en los mercados de telefonía internacional y larga distancia, aunque con unas modestas ganancias de cuota de mercado y una reducción de precios relativamente moderada en términos internacionales (3).

En el segmento de *móviles*, la política regulatoria ha seguido unos principios similares. Se ha basado en la concesión de un número limitado de licencias mediante concursos públicos en los que las empresas adjudicatarias se han comprometido a determinados objetivos de expansión de la red y cobertura.

Un primer punto a debatir es la idoneidad del número de licencias concedidas. La controversia sobre esta cuestión es inevitable, puesto que la incertidumbre sobre la capacidad del espectro y el nivel potencial de la demanda dificulta el análisis. Sin embargo, la rápida entrada en rentabilidad de los primeros entrantes en el sector parece indicar que el número de licencias iniciales fue claramente bajo en relación al tamaño del mercado.

Por otro lado, la concesión de nuevas licencias *ex-post* constituye un factor de incertidumbre regulatoria nada desdeñable que repercute negativamente en el desarrollo del sector.

En definitiva, el modelo escogido en España para determinar la estructura del mercado de móviles es sustancialmente distinto del que se ha adoptado en aquellos países en los que las licencias se han concedido mediante subastas o se ha tratado de incrementar la competencia mediante la introducción del alquiler de las redes. Estos dos modelos de liberalización eliminan los beneficios extraordinarios asociados a la escasez del espectro. La existencia de revendedores –junto con una regulación del precio de acceso a la red– puede generar, además, un entorno de mayor competencia (4).

(2) Hoy en día, parte del grupo Auna.

(3) Véase CMT (2000), European Commission (1999 y 2000b), Gual (2000), OCDE (2000 b y c) y Teligen (2000).

(4) Puesto que los costes de las licencias son irre recuperables, la subasta no genera necesariamente un régimen de mayor o menor competencia si el número de licencias es el mismo. Si, como es de esperar, una subasta competitiva conlleva una sobrevaloración del espectro, ello sólo afecta a la competencia si las dificultades financieras de las empresas ganadoras modifican su comportamiento competitivo.

Como es bien sabido, el mercado de móviles se ha expandido rápidamente. Sin embargo, la competencia entre las empresas se ha centrado fundamentalmente en la obtención de nuevos clientes. Para los clientes ya captados, la competencia ha sido mucho menor y las comparaciones internacionales de precios de nuevo muestran que España se sitúa entre los mercados con precios medios (5). De hecho, los elevados precios –en especial para las llamadas de redes fijas a móviles–, han motivado la intervención de los organismos reguladores. Las autoridades se han planteado la necesidad de intervenir en el mercado, bien mediante el incremento del número de competidores, bien con la regulación directa de los precios de terminación de llamadas en las redes de móviles.

Un tercer ámbito de intervención reguladora ha sido el del *cable*. En estas redes, la estrategia reguladora también optó por la concesión de un número limitado de licencias (dos por cada circunscripción geográfica). Una de ellas, además, se otorgó al operador establecido, aunque imponiéndole un período de moratoria para otorgar una cierta ventaja a los nuevos entrantes. El sector se ha consolidado en tres grupos: Telefónica y el grupo Auna, también presentes en otros negocios del sector, y el grupo Cableuropa.

La estrategia reguladora en el cable debe evaluarse junto con la normativa regulatoria que afecta a otras tecnologías por las que es posible proveer el acceso a servicios interactivos y, en general, comunicaciones de banda ancha. Estas tecnologías son, entre otras, la *televisión digital* por satélite o terrestre y las *tecnologías DSL* a partir del par de cobre. La tecnología DSL está siendo ofrecida prácticamente sólo por el operador establecido, y su oferta por otros operadores está pendiente de la inminente apertura del bucle de abonado. La oferta de televisión digital está controlada por tres grupos, siendo dos de ellos (Telefónica y el grupo Auna) precisamente dos de los principales operadores en telefonía y cable.

En conjunto, por tanto, se ha configurado una oferta de servicios de acceso de banda ancha con un nivel de concentración empresarial muy elevado. Esta estructura empresarial conlleva que el desarrollo de las diversas tecnologías esté determinado por las decisiones de unas pocas empresas (condicionadas, naturalmente, por los activos físicos, regulatorios y tecnológicos a su disposición) (6) y, en definitiva, genera un despliegue muy lento y sesgado de este segmento del mercado.

Por lo que se refiere a la *regulación de conducta*, las áreas de intervención del regulador son fundamentalmente cuatro: tarifas, interconexión, portabilidad/preselección y política de la competencia.

Durante la mayor parte del proceso de desregulación, la política tarifaria del sector ha obedecido, en gran medida, a determinantes ajenos al mismo. La fijación de precios del operador dominante se ha basado muchas veces en objetivos macroeconómicos: reducciones de precios en llamadas internacionales y de larga distancia, y límites al aumento de la cuota de abono y las tarifas locales para conseguir objetivos de inflación. Sólo recientemente se ha introducido una política clara de regulación de incentivos (7) del tipo IPC-X. El desarrollo de esta política está, sin embargo, condicionado a la valoración del déficit de acceso de Telefónica, puesto que dicho déficit determina en qué medida se debe llevar a cabo un reequilibrio tarifario (es decir, en qué medida se puede incrementar la cuota de abono al tiempo que la presión competitiva reduce el precio de las llamadas locales).

---

(5) Gual (2000), OCDE (2000a).

(6) El reciente anuncio por parte de Telefónica de limitar su presencia en el cable debe entenderse en este contexto.

(7) *Price cap*.

Otro renglón de intervenciones importantes de la autoridad reguladora ha sido la determinación de los precios y las condiciones de interconexión. Esta es una cuestión controvertida, aunque la existencia de unos baremos a nivel de la Unión Europea ha permitido limitar parcialmente la polémica. Sin embargo, según la Comisión Europea (8) España se sitúa en el límite superior de las *best practices* en interconexión a nivel local y en tránsito simple, y bastante por encima en tránsito doble y líneas alquiladas. De hecho, la extensión de la interconexión a las llamadas metropolitanas ha mostrado las limitaciones del modelo regulador actual, al registrarse una intervención gubernamental revisando al alza las cifras establecidas inicialmente por la CMT. Asimismo, es preciso añadir en este apartado que a finales del año 2000 se han establecido también los precios de alquiler del bucle local. La opción escogida es coherente con la política general de apertura controlada del sector (9).

Finalmente, el nivel de competencia en el sector está determinado en gran medida por la facilidad con la que los clientes pueden cambiar de proveedor. Ello depende de la disponibilidad y las condiciones de la portabilidad de números y, alternativamente, de la posibilidad de preseleccionar al operador. El avance en España ha sido lento en este terreno, aunque es previsible que la preselección en telefonía fija y la portabilidad en móviles sean completas y operativas en un futuro próximo. La voluntad del organismo regulador para facilitar estos mecanismos de competencia es clara, como demuestra la imposición –a finales del año 2000– de la obligación de preasignar las llamadas locales a todos los clientes que han escogido la preselección de operador para las llamadas no metropolitanas.

Sin embargo, precisamente este tipo de medida ilustra sobre el problema al que se enfrenta la política de regulación de conducta. En su afán para conseguir la apertura del mercado –y ante el enorme poder del que goza el operador establecido–, el regulador puede basar su política de regulación en medidas diseñadas a partir de datos de cuota de mercado, tratando de disminuir el dominio del operador tradicional. Estas medidas deben ser realmente excepcionales, puesto que su generalización es altamente perniciosa, dado que genera los incentivos erróneos, tanto para la empresa establecida como para los entrantes (10). El esfuerzo del regulador debe dirigirse a prohibir las actuaciones del operador dominante que impiden la competencia y a basar su valoración del grado de competencia en el sector no en medidas de cuota de mercado, sino en medidas directas de márgenes comerciales abusivos.

Por lo que se refiere a la política de defensa de la competencia en el sector, las intervenciones del Tribunal de Defensa de la Competencia a lo largo de los últimos años han sido cada vez más significativas. Lógicamente, el grueso de las decisiones han afectado a comportamientos del operador dominante en telefonía fija.

La política de defensa de la competencia en telecomunicaciones adolece, sin embargo, de los problemas generales de esta política en España. Es una política poco efectiva debido a la falta de independencia del Servicio de Defensa de la Competencia, que forma parte del Gobierno, y a los escasos recursos de que dispone el organismo independiente, el Tribunal de Defensa de la Competencia. En telecomunicaciones, estas limitaciones son especialmente importantes, dado que la política regulatoria europea tenderá, en el futuro próximo, a basarse de un modo creciente en la aplicación de las reglas generales de la competencia (11).

---

(8) Véase European Commission (2000b).

(9) Para una discusión de urgencia, véase Gual (2001).

(10) Véase Gual y Seabright (2000).

(11) Véase, por ejemplo, European Commission (2000).

## Los retos para el futuro

El futuro inmediato de la desregulación de las telecomunicaciones en España debería tener en cuenta tres grandes principios orientadores.

En primer lugar, debería ser cada vez más una regulación que considerase simultáneamente todas las posibles plataformas tecnológicas (cable, satélite, telefonía móvil, televisión digital, etc.) por las que se transmiten las comunicaciones y los contenidos digitales. Esta regulación debería ser, en mucha mayor medida de lo que lo ha sido en el pasado, neutral desde el punto de vista tecnológico y basada en el principio de la libre entrada. El objetivo es que las elecciones de tecnologías y mercados las lleven a cabo las empresas, puesto que son ellas las que disponen de mayor información sobre los clientes potenciales y las alternativas tecnológicas.

Los resultados del proceso de liberalizador español no han sido malos, como se deriva del dinamismo del sector y de las mejoras de bienestar generadas para los consumidores con los descensos de precios y los nuevos servicios. Sin embargo, el análisis comparativo internacional (12) muestra que los países con estrategias de apertura de los mercados aún más agresivas, han registrado una expansión del sector más rápida, con reducciones de precios muy acentuadas y, lo que es más importante, una rápida introducción de nuevos servicios, en especial de acceso rápido a Internet. Este es un factor clave para optar por una estrategia de liberalización acelerada, puesto que el coste económico y social del retraso en la introducción de nuevos servicios asociados a las tecnologías de la información y la comunicación puede ser muy elevado (13).

En segundo lugar, es muy importante que el regulador mantenga un entorno legal coherente a lo largo del tiempo. Aunque puede ser necesario ajustar el marco regulador a las cambiantes circunstancias tecnológicas, es preciso establecer métodos de intervención que no provoquen la inhibición de los agentes económicos ni generen inseguridad jurídica.

Un ejemplo de este problema en el caso español es la regulación del sector de móviles. El modelo de liberalización español ha conllevado un bajo nivel de competencia, pero la intervención estructural en el sector (concediendo más licencias o permitiendo la entrada de operadores virtuales) modifica sustancialmente las condiciones competitivas bajo las cuales los operadores ahora establecidos optaron a las licencias para entrar en el mercado. Obviamente, una política de defensa de la competencia fuerte sería un instrumento más adecuado para garantizar el entorno competitivo y las intervenciones estructurales deberían ser muy limitadas (14).

Finalmente, la política reguladora debe diseñarse de manera que se garantice su eliminación futura. Es importante impedir que los organismos reguladores se perpetúen en sus funciones cuando el mercado ya está suficientemente desregulado y se puede aplicar la legislación general sobre defensa de la competencia. El mantenimiento de la regulación sólo es justificable si persisten cuellos de botella en el sector (las denominadas *essential facilities*). Sería bueno, además, que la propia delimitación de estas *essential facilities* se fundamentase en los principios generales de defensa de la competencia y fuera objeto de revisión continuada teniendo en cuenta la expansión de las redes y el progreso tecnológico.

(12) Gual (2000) y Gual y Ricart (2001).

(13) Véase, por ejemplo, los cálculos efectuados por Hausman (1997) para el caso de Estados Unidos.

(14) Un problema similar sucede en relación a la introducción de tasas sobre el uso del espectro radioeléctrico cuando se ha comprobado que las empresas valoran este recurso en mucha mayor medida que el coste asignado al mismo en el momento en que las licencias salieron a concurso.

## Referencias

- Bergman et al. (1998), «Europe's network industries: conflicting priorities», *Telecommunications*, Monitoring European Deregulation 1, CEPR Londres.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (2000), «Informe anual 1999», Madrid.
- European Commission (1999), «5th Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package», Bruselas, 10 de noviembre de 1999, COM (1999) 537 final.
- European Commission (2000), «A common regulatory framework for electronic communications networks and services», Proposal for a Directive of the European Parliament and the European Council, Bruselas, 12 de julio de 1999, COM (2000) 393.
- European Commission (2000b), «6th Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package», Bruselas, 7 de diciembre de 2000, COM (2000) 814.
- Gual, J. (2000), «Economic Geography and Services: the Location of the Telecommunications Services Industry», presentado en ICF Conference on Globalization and the Location of Economic Activities, Sitges, octubre.
- Gual, J. (2001), «Telefonía local y acceso a Internet», en *Expansión*, 4 de enero.
- Gual, J. y P. Seabright (2000), «The Economics of Local Loop Unbundling», report prepared for DG COMP, European Commission, junio.
- Gual, J. y J.E. Ricart (2001), «Estrategias empresariales en telecomunicaciones e internet», Fundación Retevisión, Madrid.
- Hausman, J. (1997), «Valuing the Effect of Regulation on New Services in Telecommunications», *Brookings Papers: Microeconomics*, págs. 1-38.
- OECD (2000a), «Cellular mobile pricing structures and trends», Working Party on Telecommunication and information services policies, París.
- OECD (2000b), «Local Access Pricing and e-commerce», Working Party on Telecommunication and information services policies, París.
- OECD (2000c), «Regulation in Spain», París.
- Teligen Ltd. (2000), «Study on Market entry issues in the EU telecommunications markets», A report for the European Commission, Bruselas, 26 de julio.