



La nueva regulación de las telecomunicaciones

Descripción

Uno de los hechos más relevantes que se han producido en los últimos años en las economías occidentales lo constituye, sin duda alguna, el proceso de liberalización de las telecomunicaciones y la simultánea expansión de este sector empresarial que se ha convertido en uno de los más dinámicos y de mayor crecimiento.

Esta situación es especialmente destacable en el caso español, donde no solo la aparición de Retevisión y la consiguiente ruptura de un monopolio existente desde los años veinte es una muestra de esta tendencia, sino que todo el sector se encuentra inmerso en un intenso proceso de cambio y de aparición de nuevas oportunidades y tecnologías. Así, servicios como el acceso a Internet, la telefonía móvil, la televisión digital (inicialmente por satélite, pero pronto por vía terrenal) o las telecomunicaciones por cable han entrado en las vidas y actividades de numerosos ciudadanos y empresas, siendo tan solo la punta de lanza de un proceso imparable.

Las consecuencias económicas y sociales de este fenómeno están aún sujetas a análisis, si bien resulta evidente que la adecuada dotación y utilización de las telecomunicaciones va a ser uno de los elementos determinantes de la competitividad de nuestras empresas y, también, de la calidad y formación de nuestro capital humano. No obstante, si bien es cierto que existe un consenso bastante generalizado acerca de lo anterior (basta con recordar las numerosas experiencias puestas en marcha por distintos gobiernos para impulsar la creación de la Sociedad de la Información), en algunos ámbitos no parece existir tal consenso respecto a cómo lograrlo.

Por ejemplo, en nuestro país, no hace mucho tiempo hemos asistido a las quejas públicas del operador dominante en contra del procedimiento seguido para la apertura del mercado y la regulación puesta en vigor por el Gobierno del Partido Popular. En mi opinión, y al margen de la limitada repercusión que estas afirmaciones y otras similares pueden tener sobre la opinión pública, afortunadamente el debate que se plantea es artificial, puesto que en los principales foros académicos y, ciertamente, en los principales órganos reguladores tanto nacionales como internacionales, el consenso sobre la importancia económica y social del sector se extiende también al procedimiento que debe seguirse para su efectivo desarrollo.

Este procedimiento no es otro que la apertura a la competencia de los mercados antes monopolizados, pero siguiendo un proceso inicialmente regulado puesto que, como veremos más adelante, sin regulación difícilmente surgirá la competencia efectiva. Este artículo pretende, pues, analizar las razones que hacen de las telecomunicaciones actuales un sector regulado, incidiendo en

algunas claves que justifican tal regulación y que creo que deben ser conocidas por el conjunto de los ciudadanos.

EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

España estaba, hasta fechas bien recientes, en el furgón de cola del proceso de la liberalización de las telecomunicaciones en Europa, en relación con los grandes Estados miembros. Sin embargo, una sola medida normativa, el RDL 6/1996 de liberalización de las telecomunicaciones, base de todos los desarrollos normativos posteriores, nos ha colocado *de iure* en la cabeza del grupo.

La apuesta española por la competencia es indiscutible: nuestro país ha pasado de aplicar la normativa europea de la forma más cicatera posible a disponer de uno de los marcos jurídicos más abiertos a la competencia de la Unión Europea, en línea con el de Gran Bretaña. En otras palabras, la aplicación por el Ejecutivo de la nueva normativa será la que configure el modelo del sector de las telecomunicaciones con el que España va a entrar en el siglo XXI.

Es evidente que todo proceso de liberalización debe tener en cuenta las características del sector y las telecomunicaciones constituyen uno algunas características singulares. La primera es la alta capacidad de influencia en el desarrollo del conjunto de la sociedad. Esta misma capacidad la tuvieron el ferrocarril o el barco de vapor, que cambiaron las sociedades occidentales en la segunda mitad del siglo XIX y principios del presente. La revolución en el comercio mundial e interno, ampliando y universalizando los mercados, permitió una mejor asignación de los recursos desde un punto de vista global, dando lugar a una reducción de los precios de muchos bienes y provocando aumentos de productividad. Un impacto equivalente está teniendo y, sobre todo, va a tener el desarrollo de las telecomunicaciones en competencia. La revolución que esto significa es enorme, especialmente cuando la tendencia, impulsada por las nuevas tecnologías, apunta a reducir drásticamente el coste por la distancia.

Para un país como España, periférico respecto a su mercado natural europeo, esta tendencia es fundamental: los costes de ser periférico se reducen, tienden a eliminarse. Los efectos de este proceso sobre la localización de las inversiones y sobre la competitividad de los sectores productivos nacionales serán extraordinariamente positivos. La apuesta por la liberalización de las telecomunicaciones es, sin duda, una de las grandes apuestas de la política económica española.

El problema, nada nuevo en la historia económica de España, es que entramos en esta revolución tecnológica con cierto retraso, a pesar de que algunas voces (Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993) solicitaron que España actuase como un gran país europeo que introdujese la competencia en el sector. Ello dio lugar al acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de Octubre de 1994 que establecía una táctica de liberalización hasta la introducción de la competencia plena. Desgraciadamente, este acuerdo no se desarrolló más que en parte, pero en él se prefiguraban los elementos clave que se han convertido en realidad en el citado RDL: regulador independiente, segundo operador, desarrollo y profundización de la transposición de la normativa europea, etc... Las soluciones técnicas no eran muy distintas, la única diferencia esencial consiste en que ahora se han convertido en realidad. El retraso se está corrigiendo rápidamente con la política actual y desaparecerá en el año 1998.

La segunda característica del sector es su alta elasticidad-renta (crecimiento del sector por encima del correspondiente del PIB), lo que lo convierte en un sector que "tira" del resto de la economía y tiene

una gran vocación inversora. También tiene una alta elasticidad-precio (los crecimientos de la demanda son, en proporción, mayores que los de disminución del precio) por lo que la disminución de precios no tiene efectos negativos sobre el ingreso del conjunto de los operadores, sino más bien al contrario. Esta característica de la demanda es un elemento básico que ha de tenerse en cuenta en la introducción de competencia.

Cabe, pues, esperar que el sector aumente su crecimiento al pasar de un marco de monopolio a uno de mercado competitivo y, además, los clientes se beneficien de ello vía mejores precios, más y mejores servicios, y mejor atención. En resumen, como lo avalan diversos estudios, entre otros los de la revisión de 1992 hecha por la Comisión Europea, a mayor competencia mayor crecimiento y mejores condiciones para los clientes. La liberalización es un proceso al que los economistas llamamos, un tanto pretenciosamente, un juego de suma positiva.

La tercera característica básica del sector consiste en que las telecomunicaciones son un sector basado en redes y, por consiguiente, donde se producen, como se ha dicho, fallos de mercado. Éste encuentra dificultades a su funcionamiento que, por lo menos a corto plazo, deben ser subsanadas por una actuación reguladora (la existencia de un regulador independiente, en nuestro caso la Comisión de Mercado de las Telecomunicaciones, es esencial para el adecuado funcionamiento del sector en competencia.) Se trata, pues, de un sector necesariamente regulado.

LA NECESIDAD DE LA REGULACIÓN

Dentro del sector de las telecomunicaciones, las justificaciones a la regulación han ido variando. La tradicional, ya superada ante una evolución de la tecnología que ha hecho evidente su falsedad, ha sido la teoría del monopolio natural: en la telefonía el argumento era que cuanto más grande es una compañía, menores son sus costes. Su corolario era defender el monopolio legal. Sin embargo, la justificación actual es doble. Por un lado, se mantiene que los sistemas basados en redes tienen fallos del mercado y, por otro, se justifica en la necesidad del acceso a precios razonables de todos los ciudadanos a los servicios de telefonía: el servicio universal. Conviene analizar estas dos justificaciones con cierto detalle.

Los fallos del mercado en sistemas de red y, en concreto, en las telecomunicaciones no se pueden mirar aisladamente del hecho de que en la mayor parte de los países se parte de una situación de monopolio, de máxima posición de dominio, apoyada en un monopolio legal.

De la misma manera que el dinero solo tiene esa consideración cuando es universalmente aceptado, las redes de telecomunicación tienen vocación de permitir llegar a todas las personas interesadas. Así, un teléfono de, por ejemplo, Retevisión, que no pudiese acceder a los teléfonos de los abonados de Telefónica no sería un verdadero teléfono de servicio público de telefonía. Se plantea, pues, la necesidad de interconexión entre las redes existentes, lo que implica colaboración entre competidores. Si esa colaboración se rechazase o se hiciese demasiado onerosa, no habría competencia.

Evidentemente, solo se puede impedir el rechazo por medio de regulación y, superado éste, queda la cuestión del precio de la interconexión. Al no haber mercado, no hay precios que respondan a una realidad comercial. La solución habitual es la de establecer una aproximación a través de los costes. Pero en empresas con sistemas de red como base tecnológica, el cálculo de estos costes es dificultoso y discutible. El coste marginal, existiendo como existe exceso de capacidad en la red, es prácticamente inexistente. Además, la mayor parte de los costes de una compañía telefónica tienen la

consideración de *sunk costs*, son fijos, no varían por una mayor utilización de los servicios. Las aportaciones teóricas para el cálculo de costes de interconexión, entre las que destacan las de Baumol y Wtllig, son ampliamente discutidas. En la práctica, solamente se pueden establecer por medio de la intervención directa de un órgano regulador o arbitral.

Evidentemente, esta fijación de precios de interconexión por la autoridad administrativa trata de suplir un fallo del mercado y se suele basar en los costes del operador principal. A corto plazo, es una aproximación primera, a falta de otra mejor, pero tiene varios inconvenientes. El mayor de ellos es que repercute las ineficiencias del monopolista. Al ir avanzando la introducción de la competencia, los precios los va fijando el mercado y la intervención administrativa es cada vez menos necesaria. Sin embargo, en este sector, incluso en los países que llevan muchos años en el proceso liberalizador, la regulación sigue considerándose necesaria y la actuación directa, fijando algunos precios, aunque cada vez menos en número al tener mayor juego la competencia.

El otro aspecto que se utiliza para justificar la intervención, el llamado servicio universal, se basa en la idea tradicional de que, hasta ahora, las líneas telefónicas marginales en una situación de monopolio se financiaban a través de subvenciones cruzadas en el interior del operador principal. Al aparecer operadores alternativos, el operador dominante demanda que los nuevos operadores asuman parte del supuesto coste que genera mantener el servicio universal a clientes no rentables. Generalmente, el sistema defendido por el regulador consiste en repartir dicho coste entre los operadores en función de su cuota correspondiente de mercado. Los sistemas más eficientes suelen consistir en crear un fondo que subvencionen los clientes marginales, pasando así de la subvención interna a la explícita.

Esta justificación, impecable en su planteamiento, ha de analizarse no obstante con un mayor detenimiento, puesto que en no pocas ocasiones ha servido para retrasar y complicar los procesos de liberalización. Desde el punto de vista de un segundo operador, la colaboración a un hipotético fondo de provisión del servicio universal es razonable, pero solo si se cumplen previamente unas mínimas condiciones que se concretan en tres puntos: la valoración por un órgano independiente que el déficit que se pretende cubrir realmente existe y que la provisión del servicio universal se realice no necesariamente por el operador dominante, sino por aquél que preste el servicio de la forma menos costosa.

¿Es necesaria la regulación? ¿Qué ocurre cuando no la hay y se abre la competencia? Hay un buen ejemplo para ilustrar este proceso, es el caso de Nueva Zelanda. Allí se permitió la competencia en telecomunicaciones y no se estableció un órgano regulador especializado; se consideró que las leyes comerciales y de competencia generales serían suficientes. El problema de los costes de interconexión dio lugar a un conocido juicio que supuso que el operador entrante tardó años en tener un precio de interconexión cierto, precisamente cuando lo que necesitaba eran respuestas rápidas y con bajo coste de tramitación. Este ejemplo de los precios de interconexión se podría extender a muchos otros aspectos, tales como numeración, la portabilidad del número por el cliente al cambiar de compañía, el acceso igualitario, etc. Solucionar estos problemas por vía judicial impediría la introducción de competencia a un paso razonable.

La regulación es, pues, un mal necesario en este sector. La cuestión esencial consiste en establecer un marco regulatorio que permita la introducción de competencia eficiente y un órgano con el necesario bagaje técnico que arbitre las diferencias entre los operadores rápidamente.

LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

En principio, la situación actual en España responde, en buena medida, a las pautas generales en materia de regulación. Así, no solo se ha creado un regulador independiente con importantes funciones como la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sino que se han sentado las bases normativas de aspectos tan relevantes como la interconexión, numeración, etc. A su vez, todos estos desarrollos se integrarán en el marco más amplio de la nueva Ley General de Telecomunicaciones, cuya aprobación parlamentaria está próxima.

Este marco normativo es el que ha permitido la aparición de la competencia en nuestro país y, si bien existen ciertos aspectos que, a mi juicio, deben aún subsanarse (tal y como la indefinición legal respecto a los servicios que pueden prestar los nuevos operadores en acceso indirecto), la realidad es que la aparición de la competencia es ya un hecho en nuestro país.

Ahora bien, lo difícil no es crear la competencia, sino conseguir que sea efectiva y estable en el tiempo. En definitiva, en España se ha optado por un modelo que no se acaba el 23 de enero, fecha en que apareció una alternativa comercial, sino que, precisamente, se inicia en esa fecha.

Afortunadamente, conseguir que los objetivos marcados se consoliden no exige inventar nada. La Unión Europea, otros reguladores nacionales y organismos como la OCDE ya han puesto de manifiesto los aspectos que garantizan, desde un punto de vista regulatorio, el mantenimiento de una competencia efectiva. De todos ellos, considero más importantes los que explico a continuación.

En primer lugar, la persistencia en un enfoque regulador basado en restaurar la simetría y la igualdad de oportunidades en el mercado. Esta actitud, mal llamada regulación asimétrica, no es sino todo lo contrario: en definitiva, no se debe olvidar que la posición de fuerza que se pretende corregir no deriva de la mayor capacitación o competitividad de una empresa, sino de su condición histórica de monopolista.

En segundo lugar, y plenamente relacionado con lo anterior, la necesidad de un enfoque pragmático, al considerar los problemas regulatorios. El tiempo es un factor determinante para la aparición de competencia y, en muchas ocasiones, la utilización interesada del mismo beneficia únicamente al operador dominante en perjuicio directo de los entrantes. Es, pues, necesario que el regulador afronte esta situación utilizando bien un enfoque basado más en soluciones transitorias, bien normas más precisas y plazos más cortos.

En tercer lugar, el mantenimiento por los poderes públicos de una postura extremadamente vigilante en materia de defensa de la competencia. De nuevo en este caso se debe actuar con toda rapidez y, sobre todo, aprovechar las experiencias vividas para evitar su repetición en el futuro.

En cuarto y último lugar, una actitud activa de los consumidores, de los usuarios y de sus asociaciones -como Autel- en la defensa del desarrollo de las empresas que están abriendo el mercado. Y ello en su doble vertiente de demandantes y de orientadores del mercado y del regulador. En un mercado tan complejo como éste, su papel es fundamental.

En la medida en que estos principios se cumplan, habremos tenido éxito en introducir la competencia en nuestro país y, sobre todo, en conseguir que sea una alternativa real y estable para nuestros

consumidores. Si, por el contrario, no se asumen estos principios por el regulador y, especialmente, el legislador, la realidad de la competencia será mucho menor.

CONCLUSIÓN

Las telecomunicaciones son, hoy en día, un sector de enorme interés e importancia para un país que, como España, forma parte de una economía global y, además, aspira a mejorar de modo constante la calidad de vida de sus ciudadanos. En la medida en que la competencia se extienda a este sector, los beneficios que generará tanto a través de menores precios como de la aparición de nuevos servicios repercutirán de forma favorable sobre el conjunto de la sociedad.

Ahora bien, este proceso ha de ser necesariamente tutelado por la regulación al menos en su fase previa, de modo que se garantice que la posición de dominio de que disfrutaban los antiguos monopolistas impida la aparición de nuevas alternativas.

Naturalmente, de poco serviría cualquier enfoque regulador y los esfuerzos de los consumidores, si los nuevos operadores no somos capaces de desarrollar un proyecto empresarial sólido. Por mi parte, confío en que la experiencia de Retevisión hasta ahora demuestre nuestro compromiso no solo con la inversión y el desarrollo de nuevas redes de telecomunicaciones, sino también con la calidad empresarial, que pretendemos mantener tanto en los servicios que hoy prestamos como en toda la oferta global de servicios que estamos dispuestos a desarrollar.

Fecha de creación

02/04/1998

Autor

Pedro de Torres Simó

Nuevarevista.net