

**COMENTARIOS A LAS PROPUESTAS DEL TRIBUNAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA PARA LA LIBERALIZACION DE LOS SERVICIOS**

Carlos Ocaña Pérez de Tudela^()*

1. INTRODUCCION.

En la actualidad hay un amplio consenso acerca de la necesidad de que la política económica se ocupe de mejorar el funcionamiento de los mercados. De hecho, las denominadas reformas estructurales, esto es, la liberalización de la economía española, está ya muy avanzada en los mercados de bienes, de capitales y de trabajo. Sin embargo, en el sector servicios, subsiste un núcleo importante de actividades que se realizan en régimen de monopolio o de escasa competencia.

En respuesta a un encargo del Gobierno, en el año 1993 el Tribunal de Defensa de la Competencia publicó un Informe⁽¹⁾ analizando algunos mercados de servicios que operan con restricciones significativas a la competencia⁽²⁾.

El Informe del Tribunal contiene una lista detallada de recomendaciones generales y sectoriales sobre las políticas que el Gobierno debería desarrollar para asegurar un funcionamiento eficiente y menos oneroso para los ciudadanos de las telecomunicaciones, el transporte, la generación y distribución de energía eléctrica, los monopolios locales y el mercado del suelo urbano. Estas recomendaciones constituyen todo un plan de acción -e implícitamente un diagnóstico- del sector servicios.

Sin embargo, por su propia naturaleza, ya que se trata de recomendaciones específicas y dirigidas a los especialistas, el significado de las medidas que propone el Tribunal puede resultar oscuro para el no especialista. El objetivo de este artículo es desarrollar el contenido de las recomendaciones a través de comentarios y ejemplos con el objetivo de que el lector con un interés general pueda, por una parte, comprender el significado de estas políticas sin necesidad de involucrarse en los aspectos técnicos de cada sector y, por otra, anticipar los efectos de la adopción de las propuestas del Tribunal (o de su rechazo). El resto del artículo contiene el texto de las recomendaciones del Tribunal intercalado con los comentarios y ejemplos. Se presentan primero las 6 medidas generales y, a continuación, las 55 medidas sectoriales, agrupadas en 8 secciones que corresponden a cada uno de los 8 sectores examinados.

^(*) Subdirector General de Estudios del Tribunal de Defensa de la Competencia.

⁽¹⁾ "Remedios Políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios".

⁽²⁾ Con excepción de las profesiones liberales que ya habían sido analizadas en un Informe anterior.

2. RECOMENDACIONES GENERALES.

1. PRESENTACIÓN ANUAL A LAS CORTES DEL "PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA".

Las restricciones a la competencia son equivalentes a los impuestos. Igual que los impuestos, las limitaciones a la competencia se establecen por el Estado o los poderes públicos y su consecuencia es que los consumidores pagan precios más altos. El Informe del TDC recomienda que se cuantifiquen los efectos económicos de las restricciones a la competencia, en un documento que podría denominarse "Presupuesto de Restricciones a la Competencia". Por similitud con otros documentos que cuantifican Ingresos y Gastos. Este documento se añadiría a los Presupuestos del Estado como información complementaria que permita conocer cuanto le cuestan las restricciones a la competencia a los contribuyentes.

El Informe incluye algunos ejemplos de ese Presupuesto de Restricciones a la Competencia para algunos sectores o actividades como son el sector farmacéutico, las subvenciones al carbón nacional, el Puente Aéreo Madrid-Barcelona y el sector de las telecomunicaciones.

2. ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE INCOMPATIBILIDADES QUE IMPIDA QUE QUIENES DESEMPEÑAN FUNCIONES DE REGULACIÓN DE LOS SECTORES ECONÓMICOS PRESTEN SIMULTÁNEAMENTE SERVICIOS COMO ADMINISTRADORES O DIRECTIVOS DE LAS EMPRESAS PERTENECIENTES A DICHS SECTORES.

El principio de "no ser juez y parte" se debería traducir, en el ámbito económico, en la incompatibilidad entre la ocupación de puestos en los órganos de la Administración encargados de regular y vigilar un sector económico y puestos en las empresas de ese sector, sean públicas o privadas. Así, por ejemplo, la recomendación del Tribunal supondría que el Director General de Transportes Terrestres deje de ser miembro del Consejo de Administración de ENATCAR o que el cargo de Secretario General de la Energía pase a ser incompatible con la pertenencia a los Consejos de Administración de las empresas del sector. El Banco de España y la CNMV ya están sujetos a incompatibilidades similares a las que aquí se propone.

3. SEPARACIÓN DE LOS "HOLDINGS" PÚBLICOS DE AQUELLAS EMPRESAS QUE GOCEN DE ALGUNA RESTRICCIÓN A LA COMPETENCIA.

Entidades como el grupo TENERO combinan en su seno empresas que obtienen beneficios derivados en parte de una restricción a la competencia (como por ejemplo ENDESA) con otras que incurren sistemáticamente en pérdidas. Como consecuencia, se puede tener la tentación de emplear beneficios monopolísticos de unas empresas para subvencionar las pérdidas de otras. Esta práctica distorsiona la competencia en los mercados en los que actúan las empresas que reciben la subvención y oculta las razones por las que se producen las pérdidas, dificultando su solución.

La propuesta del informe del TDC supone que los beneficios y en su caso las pérdidas y transferencias de las empresas públicas que operen en situación de restricción a la competencia se contabilicen separadamente, empresa por empresa, directamente en los Presupuestos del Estado. Para evitar problemas financieros a corto plazo al Estado y a las empresas, esta medida podría aplicarse gradualmente, por medio de un calendario.

4. REFORZAMIENTO DE LA JUNTA SUPERIOR DE PRECIOS.

Liberalizar un sector no significa que, inmediatamente, aparezca competencia en el mismo. Por ello, durante el período de transición de un monopolio a un mercado competitivo es preciso controlar los precios. El control de precios en la transición es, si cabe, más necesario y complejo que cuando hay monopolio. La Junta Superior de Precios es la institución española con tradición en esta actividad. El Tribunal propone que se dote a esta institución de los medios legales, técnicos y humanos suficientes para controlar los precios de los sectores en proceso de liberalización. Así, por ejemplo, los precios de las llamadas telefónicas, los precios de la energía eléctrica pagados a las empresas generadoras, o los de los productos derivados del petróleo en tanto se alcanza la competencia efectiva en dichos sectores, seguirían estando controlados por la Junta Superior de Precios.

5. INTRODUCCIÓN DE UN "TEST" DE COMPETENCIA A APLICAR A LAS NUEVAS NORMAS.

Igual que a todo Proyecto de Ley se le acompaña una memoria económica para anticipar sus efectos sobre el Presupuesto, el Tribunal recomienda que se elabore una breve memoria de los efectos de cada Proyecto de Ley sobre la competencia, en la que se identifiquen las restricciones a la competencia que el Proyecto introduce y, en su caso, se justifique la conveniencia de las medidas propuestas. Así, por ejemplo, el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos tendría que acompañarse de un documento que describiera los efectos que tendría en el aumento de los precios de los alquileres la introducción de una duración mínima de 4 años de los contratos de arrendamiento. Del mismo modo, la Ley del Medicamento, que regula a las oficinas de farmacia, tendría que haber sido acompañado en su día, si esta medida hubiese estado vigente, por una memoria sobre los efectos para la competencia en el sector del establecimiento de distancias mínimas entre farmacias, o número máximo de farmacias por habitante.

6. HABILITACIÓN AL GOBIERNO PARA LIBERALIZAR EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES DE FORMA RÁPIDA Y FLEXIBLE.

Cuando las restricciones a la competencia están incluidas en la ley, la liberalización de un mercado queda sujeta a un proceso, necesariamente lento, por el cual cada medida de reforma propuesta por el Gobierno tiene que ser aprobada por las Cortes para luego ser ejecutada por el Gobierno. Este proceso entorpece la adopción de medidas que sería razonable tomar secuencialmente y no a golpes.

El Tribunal propone que aunque la decisión sobre la liberalización de, por ejemplo, las Telecomunicaciones deban tomarla las Cortes, la gestión concreta del calendario de la liberalización, esto es, la elección del ritmo al que se eliminan las barreras a la competencia en los distintos servicios (telefonía, transmisión de datos, etc.), se delegue en el Gobierno o en un órgano regulador independiente. Se trata de agilizar los trámites en unas decisiones cuyo contenido debe estar bien establecido pero el momento adecuado para adoptarlas es muy sensible a una multitud de factores económicos. En todo caso, puesto que la mayoría de los plazos máximos de liberalización de las telecomunicaciones están fijados para este sector por decisiones comunitarias, la habilitación sería para adelantar esos plazos. Por supuesto la habilitación al Gobierno no pretende ser un "cheque en blanco" sino un mandato para proceder a la liberalización del sector, pero el Gobierno no tendrá libertad para ir en la dirección contraria. En el caso en que, por cualquier razón, el Gobierno considerase necesario reintroducir restricciones a la competencia debería ir a las Cortes para que se autorizasen estas medidas.

3. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TELECOMUNICACIONES.

En el momento de escribir esta nota se han producido diversas manifestaciones desde el Gobierno que apuntan a un posible giro en la política de regulación del sector que supondría adoptar, en líneas generales, las recomendaciones del Tribunal, excepción hecha de las que se refieren a la separación entre reguladores y regulados. No obstante al no haberse materializado todavía esta posibilidad ni conocerse cuál terminará siendo su contenido, los comentarios que siguen están referidos a la situación actual.

1. SEPARACIÓN RADICAL ENTRE REGULADORES Y OPERADORES EN LOS CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS QUE GOZAN DERECHOS EXCLUSIVOS (TELFÓNICA, RETEVISIÓN E HISPASAT) NO PUEDE HABER CONSEJEROS-REGULADORES.

Este es un ejemplo de la recomendación general número 2. Así, por ejemplo, el que el Director General de Telecomunicaciones sea presidente de Retevisión o que el Secretario General de Telecomunicaciones presida Hispasat, crea un conflicto por cuanto las mismas personas encargadas de tutelar el sector y garantizar que se cumplan las "reglas del juego" tienen que tomar decisiones en el interés de una de las compañías del sector. La recomendación sectorial 1 propone terminar con esa situación declarando la incompatibilidad entre, cualquier responsable a cualquier nivel de la Administración, por ejemplo, la Secretaría General de Telecomunicaciones y la pertenencia a los consejos de administración de Telefónica, Retevisión e Hispasat.

2. MANTENER LOS OBJETIVOS PÚBLICOS DE TELEFONÍA, Y EN ESPECIAL EL SERVICIO UNIVERSAL, ESTABLECIENDO, A PARTIR DE UN CIERTO NIVEL DE CUOTA DE MERCADO, LA OBLIGATORIEDAD DE CONTRIBUIR A LOS COSTES DE LA UNIVERSALIZACIÓN ENTRE LOS DIVERSOS OPERADORES EN FUNCION DEL TRÁFICO QUE CANALICEN.

Si bien es verdad que la introducción de competencia acelerará la ampliación y la extensión de los servicios de Telecomunicaciones (telefonía, transmisión de datos, etc.) también es cierto que, en el primer momento de la liberalización, Telefónica podría renunciar a atender segmentos menos rentables, como por ejemplo, parte de la telefonía rural, sin sentir todavía la presión de los nuevos competidores que irremediablemente serán, al principio, pequeños.

Telefónica, al igual que otros monopolios públicos, ha estado comprometida, al menos en teoría, al "servicio universal", esto es, a extender la cobertura de su servicio a todo el territorio nacional. Aunque este objetivo no se haya conseguido bajo el monopolio, el Tribunal considera que la liberalización del sector no debe significar la renuncia a este objetivo social. En un primer momento mientras Telefónica siga atendiendo la mayor parte del mercado, ésta debería seguir obligada al servicio universal. Cuando otras compañías alcancen una cierta cuota de mercado, a determinar, los costes de la universalización se repartirían entre las compañías en proporción a su cuota de mercado.

3. EN LOS CASOS DE SUBVENCIONES EXPLÍCITAS, UTILIZAR EL SISTEMA DE CONCURSO ENTRE LOS DIVERSOS OPERADORES, CUANDO LOS HAYA, PARA UNIVERSALIZAR EL SERVICIO Y ESTIMULAR LA COMPETENCIA.

Algunos servicios de Telecomunicaciones se financian en parte con subvenciones públicas. Por ejemplo, para la extensión de la telefonía rural en Galicia se ha presupuestado una cantidad en torno a los 45.000 millones de pesetas de los que unos 10.000 millones son aportados por la Comunidad Autónoma. La adjudicación en exclusiva a Telefónica no sólo supone reforzar para

el futuro su dominio del mercado, sino que, además, obliga a aceptar los costes presupuestados por la compañía. Alternativamente, un concurso daría la opción a otros operadores a hacerse con el mercado, pondría presión para que los costes presupuestados fuesen más bajos y, tratándose de fondos públicos, aumentaría la eficiencia del gasto público.

4. MANTENER UNA POSICIÓN FLEXIBLE RESPECTO A LA POLÍTICA DE LIBERALIZACIÓN EUROPEA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES AUNQUE SE VAYA ENTRE LOS PRIMEROS PAÍSES EN EL PROCESO LIBERALIZADOR.

Los negativos efectos del retraso en abrir un mercado a la competencia, bien conocidos en el caso de la industria, aconsejan que se introduzca cuanto antes competencia en el sector de las Telecomunicaciones español sin esperar a que todos y cada uno de los países de la CE lo hayan hecho. El retraso en adoptar estas medidas, además de un coste para la sociedad que sigue pagando en exceso por estos servicios, supondría que a la larga la Compañía Telefónica estaría en desventaja frente a otras compañías, del mismo modo que el cierre de las fronteras a los productos industriales significó un costoso retraso para la industria española. Por ello, España no debe esperar a que otros países europeos liberalicen (Francia o Alemania por ejemplo) para hacerlo ella.

No obstante hay que distinguir entre la política de liberalización que se debe aplicar en España y la política que España debe sostener en los organismos de la CE. No parece necesario que España siga la política agresiva en pro de la liberalización que siguen otros países, intentando acelerar ésta en los restantes países comunitarios. Por decirlo de otra forma: podemos liberalizar las telecomunicaciones en España porque nos interesa, pero no tenemos porqué obligar a otros en su propio país.

5. NO IMPONER LIMITACIONES ESPECÍFICAS A LA ACTIVIDAD DE TELEFÓNICA. GARANTIZAR LA IGUALDAD DE TODOS LOS OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES Y REFORZAR LA VIGILANCIA DE LAS NORMAS DE COMPETENCIA.

La apertura a la competencia del sector de las telecomunicaciones se puede gestionar de varias formas. Es posible adoptar una política activa que dificulte la actividad del antiguo monopolista y así se facilite el crecimiento de los nuevos competidores. Para ello se pueden reservar mercados a las nuevas empresas como se ha hecho en Estados Unidos o en el Reino Unido. La otra alternativa es no crear esas limitaciones y vigilar que el antiguo monopolista no use su control de su red para crear dificultades a los nuevos competidores a través de precios abusivos para la conexión a la red local, limitaciones al uso de instalaciones. etc.

Para fomentar la competencia en España no parece necesario reservar los nuevos mercados, sean nuevos centros de población o nuevos productos como la telefonía móvil, a los nuevos operadores como se ha hecho en varios países. Basta con asegurar que el acceso a estos mercados se produce en condiciones de igualdad. El Informe considera que esta última política es más adecuada para el mercado español. Por ponerlo en términos fáciles de entender: para que haya más competencia en las telecomunicaciones en España no hay porqué ponerle trabas a Telefónica, sino que basta con reducir o suprimir las trabas a otras empresas.

6.1. POLÍTICA DE PRECIOS: DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS MANTENER EL SISTEMA ACTUAL DE FIJACIÓN DE PRECIOS CON CRECIMIENTOS MODERADOS DE LAS TARIFAS URBANAS Y DEJANDO QUE LA COMPETENCIA HAGA SENTIR SUS EFECTOS EN EL RESTO DE LOS SERVICIOS.

6.2. POLÍTICA DE PRECIOS: UNA VEZ AVANZADO EL PROCESO, INTRODUCIR UN SISTEMA DE PRECIOS INCENTIVADOR QUE FAVOREZCA A LOS CONSUMIDORES Y DE UN HORIZONTE A LAS COMPAÑÍAS DE TELECOMUNICACIONES.

6.3. POLÍTICA DE PRECIOS: REFORZAMIENTO DE LA JUNTA SUPERIOR DE PRECIOS PARA LLEVAR ADELANTE LAS DOS TAREAS ANTERIORES.

Es posible que las tarifas telefónicas actuales estén subsidiando las llamadas locales a costa de unos precios mucho más altos en los demás servicios (llamadas interurbanas e internacionales, transmisión de datos y telefonía móvil, etc.) Cuando se introduzca competencia en España las tarifas interurbanas e internacionales bajarán, pero no lo harán inmediatamente. Por ello los ingresos de Telefónica no disminuirán significativamente con la liberalización en el corto plazo.

En los países en que se han dado estos problemas de estructura de tarifas la postura habitual del monopolio ha sido la de subir primero las tarifas locales e introducir competencia luego. El Tribunal opina que lo que se debe hacer es, primero, introducir competencia y luego, si es necesario, -y ello sólo se sabrá después de conocer la contabilidad de costes de Telefónica- subir moderadamente las tarifas locales. El ritmo concreto de cambio en las tarifas lo determinarán los efectos reales de la competencia. Lo que es importante es que la factura total de los usuarios se reduzca.

A largo plazo, se recomienda practicar un control de precios de los servicios de telecomunicaciones que incentive a las empresas a aumentar su productividad y beneficie a los consumidores. Esto se puede conseguir, por ejemplo, haciendo que las tarifas suban sistemáticamente menos que la inflación y para ello hay que desligarlas de la evolución de los costes, como en el sistema actual.

Un ejemplo razonable de fórmula de revisión de precios de telefonía es el aplicado en el Reino Unido. El aumento de las tarifas se ha fijado anualmente como "la tasa de inflación menos 7,5%", de modo que:

- 1) Si la inflación es del 10%, las tarifas de teléfonos aumentan el 4,5%.
- 2) Si la inflación es del 4% las tarifas del teléfono bajan un 3,5%

Este sistema obliga a las compañías telefónicas a aumentar su productividad para mantener los beneficios.

Finalmente, para poder llevar adelante esta política de precios es necesario un organismo regulador que, como se explicó con anterioridad, el Tribunal considera que debería ser la propia Junta Superior de Precios.

7. APROBAR EL PROYECTO DE LEY DE TELEVISIÓN POR CABLE EN LÍNEA CON LAS PROPUESTAS DE INTRODUCCIÓN DE COMPETENCIA DE ESTE INFORME, A LA MAYOR BREVEDAD POSIBLE. REGULARIZAR LA SITUACION DE LOS OPERADORES ACTUALES.

El sector de la TV por cable opera en España en una situación atípica. Por una parte carece de un marco regulador. Por otra, en enero de este año, el Tribunal Constitucional estableció que la ausencia de este marco no puede usarse para impedir la realización de esta actividad empresarial. En cualquier caso el vacío legal supone una pérdida de inversiones, empleo y

consumo. Se calcula que en España hay 1.600.000 hogares con cable en una situación ilegal. Esto significa, además, que se han "cableado" partes sustanciales de las zonas urbanas de nuestro país. La falta de un reconocimiento legal del mercado de la TV por cable supone una fuente de inseguridad jurídica para los operadores y los usuarios y dificulta la creación de nuevas empresas ante el riesgo que supone ejercer una actividad no reconocida. El argumento de que "el mercado de la TV ya está saturado" por los canales de difusión libre y los que se captan con antena parabólica no parece razonable cuando, de hecho, ya existen tantos abonados a estos servicios. El Tribunal recomienda terminar con esta situación dando un marco legal estable a la TV por cable.

8. CONVOCAR EL CONCURSO DE TELEFONÍA MÓVIL AUTOMÁTICA EN CONDICIONES TALES QUE LOS NUEVOS OPERADORES PUEDAN COMPETIR EFECTIVAMENTE CON TELEFÓNICA, SIN DEPENDER EXCLUSIVAMENTE DE ELLA PARA PROVEER EL SERVICIO PORTADOR EN EXCLUSIVA. GARANTÍAS DE INTERCONEXIÓN Y DE NEUTRALIDAD DE LAS TARIFAS DE TELEFÓNICA CON EL COMPETIDOR.

En la telefonía móvil, la transmisión de la señal, una vez que ésta alcanza las estaciones receptoras desde el teléfono móvil, la realiza el denominado "servicio portador", habitualmente por cable. La LOTT permite que el operador de telefonía móvil tenga su propio servicio portador, pero queda a la discrecionalidad administrativa que ese permiso se haga efectivo.

El Tribunal propone que efectivamente se autorice a las compañías a disponer de su propio servicio portador y que, cuando prefieran usar el servicio portador de Telefónica, que será probablemente el supuesto habitual, tengan la garantía de poder hacerlo a un precio razonable.

9. DESARROLLO DEL ARTÍCULO 22 DE LA L.O.T., PUBLICANDO EL REGLAMENTO DE REDES DE DATOS, EN EL QUE NO SE UTILICE EL PUNTO C) DEL CITADO ARTÍCULO -AREA GEOGRÁFICA- PARA ESTABLECER BARRERAS DE ENTRADA OBLIGANDO A COBERTURAS EXCESIVAS. EN CUANTO AL PUNTO D) -MEDIDAS DE SALVAGUARDIA PARA EL ACTUAL OPERADOR- NO DEBE UTILIZARSE COMO UNA LIMITACIÓN A LA COMPETENCIA. DE LAS OTRAS EXIGENCIAS -PUNTOS A) Y B) RELATIVOS A PUBLICIDAD DE LAS CONDICIONES DE OFERTA Y A INTERCONEXIÓN DE REDES SÓLO SEÑALAR SU OPORTUNIDAD.(R.D.)

EN EL MOMENTO DE PUBLICACIÓN DEL REGLAMENTO, ADEMÁS, DEBERÍAN ESTAR DISPONIBLES LOS TÍTULOS HABILITANTES QUE PREVE LA L.O.T. Y QUE FACULTARÍAN A RETEVISION Y A CORREOS, ÚNICOS POSIBLES COMPETIDORES DE TELEFÓNICA EN LA OFERTA DE CIRCUITOS HASTA LA MODIFICACIÓN DE LA L.O.T., A SUMINISTRAR SERVICIOS PORTADORES, QUE PODRÍAN SER USADOS POR LAS REDES DE DATOS QUE ESTABLECIERAN LOS NUEVOS OPERADORES.

El artículo 22 de la LOT establece una serie de criterios sobre los que debe basarse la concesión de permisos para establecer redes de transmisión de datos. La recomendación del Tribunal fue que estos criterios se aplicasen para favorecer a la competencia: permitiendo que se opere en líneas concretas (Madrid-Barcelona, por ejemplo) ya que, si se obliga a una cobertura mayor, se imposibilita la entrada; y ante la indefinición de la Ley en cuanto a que significan "Las medidas de salvaguardia para el actual operador", no usarlas para denegar la creación de nuevas redes de transmisión de datos. En el momento actual este desarrollo reglamentario ya se ha producido. En cuanto a los "Títulos habilitantes" que son permisos para operar, se recomienda darlos cuanto antes ya que pese a ser esencialmente un trámite, sin su concesión no pueden operar nuevas empresas.

10. TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA CE DE OFERTA DE RED ABIERTA PARA LÍNEAS ARRENDADAS EN BREVE PLAZO.

Esta directiva, en esencia, requiere que las compañías de teléfonos hagan público qué líneas están disponibles para arrendamiento, a qué precio y en qué condiciones de uso. Se evita así que se modifiquen arbitrariamente las condiciones de uso o el precio en perjuicio de los usuarios. Por ejemplo, esta directiva evita que, para quitar mercado a la competencia, se hagan contraofertas consistentes en ofrecer el servicio a un precio inferior a unos clientes para "robárselos a los competidores".

11. APROBAR EL REAL DECRETO A QUE HACE REFERENCIA LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA, PUNTO UNO, DE LA L.O.T., PERMITIENDO QUE LOS USUARIOS DE LÍNEAS ALQUILADAS PUEDAN OFRECER A TERCEROS LA REVENTA DE CAPACIDAD DE SERVICIO PORTADOR EN EL AÑO 1993, EN LUGAR DEL AÑO 1996.

Las líneas de transmisión de datos tienen una capacidad tal que, con frecuencia, no es totalmente empleada por el usuario. Como quiera que es deseable dar un uso cuanto mayor mejor a las líneas y, además, con el objetivo de introducir competencia, se recomienda la autorización del subarrendamiento de líneas sin mayores dilaciones. De este modo una empresa que necesite conectar sus ordenadores en Madrid y Barcelona podrá alquilar la línea a Telefónica o a cualquiera de las compañías que ya han alquilado a Telefónica. Este mejor aprovechamiento de las líneas y el que existan varios oferentes del servicio reducirá con seguridad los precios del servicio, con lo que aumentará la competitividad de las empresas españolas.

12. LIBERALIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES ENTRE SATELITES Y ESTACIONES TERRENAS.

De acuerdo con la legislación actual, todas las transmisiones de enlace con los satélites deben hacerse obligatoriamente a través de las estaciones terrestres de telefónica. Esto significa, por ejemplo, que para que un reportero de una cadena de TV extranjera transmita imágenes a su país es obligatorio que estas imágenes se transmitan a través de la red de transmisiones de Telefónica. No es legal usar en España, por ejemplo, las pequeñas antenas móviles que se han hecho comunes en los medios de comunicación en los últimos años. Esta restricción no tiene sentido ya que únicamente favorece al monopolio y debería por tanto eliminarse.

13. INTRODUCIR COMPETENCIA EN TRANSMISIÓN DE LARGA DISTANCIA, INTERURBANA E INTERNACIONAL, CONCEDIENDO AUTORIZACIONES A NUEVOS OPERADORES PARA CONSTRUIR Y OPERAR LAS INFRAESTRUCTURAS NECESARIAS, Y ASEGURANDO SU INTERCONEXIÓN CON SUS CLIENTES CON MEDIOS PROPIOS, O MEDIANTE LA INTERCONEXIÓN CON LAS REDES LOCALES DE TELEFÓNICA EN CONDICIONES EQUITATIVAS.

Es en las transmisiones de larga distancia (por ejemplo, una llamada Madrid-Cádiz) donde las innovaciones tecnológicas permiten que actúen varios operadores sin incurrir por ello en grandes costes adicionales. En muchos países estas transmisiones a larga distancia están separadas de las compañías telefónicas tradicionales, incluso en países donde opera Telefónica como empresa, como es el caso de Chile. Es por tanto este mercado el que hay que abrir a la competencia cuanto antes, aunque se quieran mantener las redes locales como hasta ahora, esto es, manteniendo el monopolio de la transmisión de voz local. La recomendación 13 enumera las condiciones mínimas que son necesarias para que nuevas empresas puedan entrar y competir en el mercado de larga distancia, eliminando las trabas administrativas y garantizando el acceso a las redes locales. Así

por ejemplo, Telefónica no podría negarse a conectar a uno de sus abonados a la compañía de larga distancia que él elija ni cobrarle más que lo que cobra a abonados que prefieran usar a la propia Telefónica como compañía de larga distancia.

14. MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES PARA PODER PERMITIR LA COMPETENCIA EN TODO TIPO DE SERVICIOS. EXTENDER EL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE AUTORIZACIONES VIGENTE PARA LOS SERVICIOS DE VALOR AÑADIDO AL RESTO DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN. LA AUTORIZACIÓN DEBE SER EL REGIMEN GENERAL Y LA CONCESIÓN SÓLO CUANDO EXISTA UNA LIMITACIÓN CUANTITATIVA AL NÚMERO POSIBLE DE LICENCIAS POR RAZONES TÉCNICAS, POR EJEMPLO, POR LA LIMITACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELECTRICO.

En la actualidad sólo los servicios de valor añadido, esto es, los que ofrecen algo más que la mera transmisión de señales, como puedan ser las terminales de "tele-pago" cada vez más comunes en los comercios, están liberalizados. En estos servicios basta con obtener la autorización para el producto a comercializar, esto es, su homologación de calidad y cumplimiento de normas técnicas, para poder comercializarlo en todo el país.

Se propone que los demás servicios -telefonía móvil, redes de transmisión de datos, etc.- estén sujetos al mismo sistema de libertad de mercado, usando el sistema de autorizaciones descrito en vez de la concesión caso por caso. Esto significaría, por ejemplo, que la autorización para establecer redes de transmisión de datos dependiese sólo de la capacidad (técnica, financiera, etc.) del solicitante y no de factores discrecionales o del número de redes ya existentes.

15. MANTENER, DE MOMENTO, EL MONOPOLIO EN EL SERVICIO DE TELEFONÍA LOCAL PARA EL USUARIO DOMESTICO. NO OBSTANTE, SE DEBE INTRODUCIR EN LA MODIFICACIÓN LEGAL LA POSIBILIDAD DE COMPETENCIA PARA PODER APLICARLA EN EL MOMENTO OPORTUNO.

La red local de transmisión de voz sigue siendo un monopolio en todos los países si bien ciertas innovaciones tecnológicas, como la telefonía móvil, hacen que la base económica de ese monopolio -el menor coste que supone una red única- empiece a resquebrajarse.

En esta coyuntura, mantener el servicio telefónico local como hasta ahora, estableciendo y vigilando las tarifas del servicio desde la Administración puede ser razonable. No obstante, dados los cambios tecnológicos que se están produciendo en el sector, se recomienda que la Ley de Ordenación del sector permita que el Gobierno pueda autorizar la existencia de más de un operador local.

4. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TRANSPORTE AEREO.

16. LIBRE ACCESO DE LAS COMPAÑÍAS AEREAS CON LICENCIA ESPAÑOLA A LOS SERVICIOS AEREOS REGULARES DE PASAJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL.

Esta recomendación ha sido aplicada ya por la Secretaría General del Transporte, como por ejemplo las recientes autorizaciones a las compañías Air Europa y Spanair para que ofrezcan sus servicios en algunas líneas nacionales. Se trata de que las compañías -regulares o charter- de bandera española puedan atender el mercado interior ya que ésta parece la vía más rápida para

liberalizar el sector. Es importante, en definitiva, que la Administración siga usando la discrecionalidad que le da la ley, para autorizar nuevas líneas en un sentido favorable a la competencia permitiendo la introducción de nuevos operadores para que aumente la frecuencia del servicio y disminuyan las tarifas.

17. INTRODUCCION DE UN SEGUNDO OPERADOR PARA EL SERVICIO DE ASISTENCIA EN TIERRA A LAS AERONAVES, VIAJEROS Y MERCANCIAS EN LOS AEROPUERTOS DE PRIMERA CATEGORIA.

18. LIBERALIZACION DEL SERVICIO DE RECEPCION Y ATENCION AL PASAJERO EN TODOS LOS AEROPUERTOS NACIONALES.

19. AUTORIZACION DEL DENOMINADO "AUTOHANDLING" EN TODOS LOS AEROPUERTOS NACIONALES.

Los servicios de asistencia en tierra a las aeronaves, viajeros y mercancías han sido gestionados en todos los aeropuertos españoles exclusivamente por la compañía Iberia. No obstante, la legislación vigente permite que estos servicios se ofrezcan simultáneamente por varios operadores y las recomendaciones 17, 18 y 19 proponen aprovechar esa posibilidad para, vía la introducción de competencia, aumentar la calidad y disminuir el coste de estos servicios. Estas medidas son fundamentales para que la introducción de competencia en el sector sea efectiva. Resulta muy difícil para una compañía satisfacer a su pasajero cuando la facturación de equipajes o su manejo en el aeropuerto -con el riesgo de pérdida del equipaje- la realiza precisamente un competidor directo. Por ello la posibilidad de que la propia compañía atienda a los pasajeros y sus equipajes o que, al menos, pueda elegir entre dos o más servicios de tierra para no estar atrapada si el servicio es inadecuado, resulta fundamental para que otras compañías puedan competir con éxito con Iberia.

Este conjunto de recomendaciones ya está puesto en marcha y, de hecho, la introducción del segundo operador se ha hecho extensiva a 18 aeropuertos y no sólo a los de primera categoría.

20. ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA OBJETIVO DE ADJUDICACION DE LOS HORARIOS DE SALIDA Y LLEGADA DE LOS VUELOS QUE PERMITA CON CIERTA PERIODICIDAD EL ACCESO A LOS MISMOS POR PARTE DE LOS NUEVOS OPERADORES.

El control por parte de una compañía de los horarios de salida y llegada de los vuelos en una ruta determinada puede actuar como una barrera a la entrada de nuevas compañías. En la actualidad la asignación de horarios la realiza, en la práctica, un comité de coordinación liderado por la compañía Iberia. La medida propuesta va dirigida a garantizar la igualdad de oportunidades entre las compañías y facilitar la entrada de nuevos operadores aéreos asegurando la neutralidad del organismo que adjudica los horarios. Como ejemplos de sistemas objetivos de adjudicación de horarios cabe señalar la designación de un coordinador independiente o la celebración periódica de un concurso-subasta en el que los operadores compitan por los horarios de salida y llegada de sus vuelos.

21. LIBRE ACCESO A LOS SISTEMAS INFORMATICOS DE RESERVAS.

Los sistemas de reservas de pasajeros están monopolizados, con frecuencia, por las compañías que los crearon. Esta es una barrera a la entrada de nuevas compañías que encontrarían dificultades para contactar con los posibles pasajeros si su oferta de vuelos no

aparece en las terminales de ordenador de las agencias de viajes. Una forma de garantizar el acceso a los sistemas informáticos de reserva es separar la propiedad de éstos de las compañías aéreas.

22. LIBERALIZACION DE LAS VENTAS DE PLAZAS "SEAT ONLY" EN LOS SERVICIOS AEREOS NO REGULARES HASTA UN DETERMINADO PORCENTAJE.

Dado que gran parte del transporte aéreo de pasajeros en España se realiza en vuelos charter, una forma eficaz de introducir competencia en el sector aéreo consiste en permitir que estos vuelos acepten pasajeros (hasta un determinado porcentaje) sin necesidad de que compren un paquete turístico completo. La limitación a un porcentaje fijo del número de pasajeros regulares que se pueden admitir en un vuelo charter responde a que no sería razonable permitir a las compañías charter competir en las líneas regulares sin ningún límite, habida cuenta de que los vuelos regulares están obligados -como su nombre indica- a mantener una regularidad en el servicio, aún si el número de pasajeros es pequeño, mientras que los vuelos charters no tienen esa obligación. En el momento actual este criterio ya ha sido adoptado.

5. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TRANSPORTE TERRESTRE POR CARRETERA.

23. CONTINUAR CON LA INTRODUCCION DE COMPETENCIA EN LOS CONCURSOS DE ADJUDICACION DE LAS NUEVAS CONCESIONES DE TRANSPORTES INTERURBANOS DE VIAJEROS POR CARRETERA.

La coincidencia de los tendidos del ferrocarril, rutas aéreas y carreteras hace posible que gran parte de la competencia en el sector del transporte sea "intermodal", esto es, entre distintos modos de transporte. Los efectos beneficiosos de la competencia -en forma de menores precios y mayor frecuencia del servicio- se producen igualmente como resultado de esta competencia intermodal que, en definitiva, conviene promocionar.

En este contexto la concesión al transporte por carretera de rutas antes reservadas a otras formas de transporte es beneficiosa y debe continuarse. La posibilidad de viajar de Barcelona a Sevilla, por citar un ejemplo, en tren, avión y autobús no sólo aumenta las posibilidades de elección del usuario en lo que se refiere a precio y horarios; también aumenta la presión sobre Iberia, Renfe y empresas de autobuses para aumentar la calidad de su servicio y reducir los precios. Esta recomendación, en definitiva, advierte contra el uso restrictivo de la Ley, que autoriza a la Administración para actuar en la línea actual -aumentando el número de concesiones- pero también permitiría la actuación contraria.

24. ESTABLECIMIENTO DE UN LIMITE TEMPORAL MAXIMO DE DIEZ AÑOS PARA LAS NUEVAS CONCESIONES DE TRANSPORTES INTERURBANOS DE VIAJEROS POR CARRETERA.

Se trata de establecer un plazo suficiente para que las empresas concesionarias puedan amortizar sus inversiones, fundamentalmente en vehículos, para lo cual un plazo de 10 años es razonable, aunque inferior al máximo que establece la LOTT ya que la vida útil de los autobuses es normalmente inferior a este plazo. Una duración mayor no es deseable, porque alarga el plazo en el que el concesionario actúa como un monopolista, con el consiguiente resultado de pérdida de calidad, reducción de la oferta y aumento de costes y precios. En la actualidad el criterio seguido en las nuevas concesiones se adapta a este criterio, siendo comunes plazos entre 8 y 12 años.

25. POSIBILIDAD DE MODIFICAR LAS CONDICIONES DE LAS CONCESIONES RELATIVAS A LOS TRANSPORTES INTERURBANOS DE VIAJEROS POR CARRETERA EN CUANTO A VEHICULOS, FRECUENCIAS, HORARIOS Y PARADAS SIEMPRE QUE SE OFREZCAN COMPENSACIONES Y SEAN CONTROLADAS POR LA ADMINISTRACION.

El hecho de que la legislación vigente fije el plazo de las concesiones entre 8 y 20 años, con algunas concesiones recientes realizadas por plazos extensos, hipoteca las posibilidades de mejorar el servicio en esas rutas. Sería conveniente que la Administración, fijando las compensaciones adecuadas, pudiese modificar las condiciones de una concesión cuando ésta se revele inadecuada. Así por ejemplo, la medida número 26, que propone permitir el sabotaje consecutivo podría aplicarse inmediatamente en rutas en las que la concesión está vigente. Esto significaría modificar las paradas autorizadas permitiendo paradas intermedias a algunas líneas de largo recorrido, para que puedan tomar pasajeros en ruta.

26. ADMISION DEL CABOTAJE CONSECUTIVO EN EL TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS POR CARRETERA HASTA UN PORCENTAJE DE LA CAPACIDAD DEL VEHICULO QUE SE DETERMINE SIEMPRE QUE EL FLUJO LO JUSTIFIQUE.

Esto significa permitir la toma de pasajeros en ruta, aún cuando se dé la coincidencia de varias líneas, si el número de viajeros lo permite. La razón por la que esta medida puede aumentar la competencia es que algunas líneas de largo recorrido comparten parte de su trayecto con otras de menor distancia de modo que, en el tramo coincidente, aumentaría el servicio. Por ejemplo, la línea Madrid-Zaragoza coincide parcialmente con la línea Calatayud-Zaragoza. Permitiendo que los autobuses de la línea Madrid-Zaragoza tengan parada en Calatayud y tomen pasajeros en esta localidad, se conseguiría que las opciones horarias y la presión sobre los precios aumentasen en la ruta más corta. En rutas con pocos viajeros esta medida podría no ser conveniente, ya que podría significar que el operador de la línea más corta, ante la falta de viajeros, tuviese que abandonar el negocio.

27. APERTURA, CON CARACTER EXPERIMENTAL, DE UN CORREDOR A VARIOS OPERADORES DE TRANSPORTES INTERURBANOS DE VIAJEROS POR CARRETERA QUE COMPITAN ENTRE SI CUANDO POR EL FLUJO LO JUSTIFIQUE.

Líneas con un tráfico de viajeros intenso como, por ejemplo, las rutas Madrid-Bilbao o Barcelona-Zaragoza son candidatos naturales para permitir más de un operador. Aunque la competencia intermodal del tren y el avión, en estas rutas, supone una fuente de presión competitiva para mantener los precios bajos y la calidad ajustada, la competencia directa sería todavía más eficaz y, en estas rutas, no supone un peligro para la viabilidad financiera de las empresas. En todo caso, la falta de experiencias en este sentido aconsejan que esta medida se adopte con carácter experimental en un solo corredor.

28. LIBERALIZACION PROGRESIVA DE LAS TARIFAS DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS POR CARRETERA.

El transporte de mercancías en vehículos pesados está sujeto en algunos casos a unas tarifas obligatorias que permiten un margen de oscilación del 25%. Los inconvenientes de este sistema son los de todo control de precios en un mercado que, no presentando peculiaridades importantes, funcionaría bien sin intervención en los precios: el control de precios encarece el servicio, se fomenta el empleo de otros medios de transporte disminuyendo el uso del transporte por carretera, y se incentiva el incumplimiento de las tarifas por medio de descuentos secretos.

Se recomienda eliminar la distorsión que suponen estas tarifas, permitiendo la libertad de contratación.

29. SUPRESION DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS OBLIGATORIOS PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS POR CARRETERA.

Las exigencias actuales de documentación sirven, fundamentalmente, para controlar las tarifas cobradas por los transportistas de modo que su eliminación facilitara la competencia en precios. Así por ejemplo, la "declaración de porte" obliga a reflejar las condiciones de la contratación (ruta, carga de regreso, precio, etc.) haciendo posible que se verifique el cumplimiento de las tarifas. El control de tarifas es innecesario. Las trabas burocráticas que esta documentación y la obligatoriedad de contratar por escrito suponen no hacer más que dificultar y encarecer las transacciones. Es por tanto conveniente eliminar esas exigencias de documentación y permitir la libre contratación, incluso si ésta ocurre verbalmente, sin soporte escrito.

30. SUPRESION DEL SISTEMA DE CONTINGENTES EN LOS TRANSPORTES DE VIAJEROS Y MERCANCIAS POR CARRETERA.

Los contingentes en los transportes de viajeros y mercancías constituyen una barrera a la entrada en el sentido de que limitan el número de transportistas que pueden operar de hecho en este sector. Se propone, por tanto, eliminarlos para aumentar la competencia. Por ejemplo, el sistema de contingentes en el transporte de mercancías consiste en la limitación del número de determinados tipos de vehículos (vehículos pesados) lo que limita la entrada de nuevos operadores. Además, al limitar el número de vehículos pero no su capacidad se incentiva la compra de vehículos del mayor tamaño posible ("es posible operar un vehículo grande pero no dos pequeños") con la consiguiente pérdida de flexibilidad.

31. REFUERZO DE LA INSPECCION EN LOS TRANSPORTES DE VIAJEROS Y MERCANCIAS POR CARRETERA.

Es importante separar la introducción de competencia de las prácticas de competencia desleal. Por ello se recomienda perseguir estas últimas con más recursos e intensidad. Entre otros ejemplos cabe señalar la inspección de transportes de viajeros para detectar y eliminar los "autobuses piratas" y garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad de vehículos -límites de carga, inspecciones mecánicas, etc.- y de conductores (normas de descanso, seguros, pago de la seguridad social, etc.) así como el cumplimiento de las normas laborales.

6. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TRANSPORTE FERROVIARIO.

El conjunto de medidas que propone el Tribunal para el transporte ferroviario descritas a continuación, está contemplado en el nuevo estatuto de Renfe, aprobado el 28 de Enero por Real Decreto 121/1994, de modo que en la actualidad no hay impedimento legal para adoptar estas recomendaciones.

32. SEPARACION PAULATINA DE LA GESTION DE LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA Y LAS OPERACIONES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS Y MERCANCIAS POR FERROCARRIL.

33. ESTUDIO DE LA LIBERALIZACION DEL ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA MEDIANTE EL PAGO DE UNA TASA DE UTILIZACION.

Renfe debe prepararse para cuando se acuerde la liberalización del acceso a la infraestructura mediante el pago de una tasa de utilización. Esta adaptación requiere que se separe la gestión de la infraestructura (tendidos ferroviarios, estaciones, etc) de las operaciones de transporte propiamente dichas. De hecho RENFE ya ha separado la contabilidad de ambos tipos de operaciones. La separación es una condición necesaria para que, en el futuro, puedan circular trenes de compañías distintas de RENFE sobre los tendidos ferroviarios.

34. CONCESION A UNA EMPRESA DISTINTA DE RENFE DE UN CORREDOR DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE LARGO RECORRIDO.

35. CONCESION A UNA EMPRESA DISTINTA DE RENFE DE UNA LINEA DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS DE CERCANIAS.

Del mismo modo que existen compañías regionales como FEVE en Valencia o los Ferrocarriles de Cataluña que operan sus propias líneas, se recomienda experimentar con esta misma forma de operar en otros mercados. En particular se propone dejar una línea de largo recorrido y otra de cercanías a una compañía distinta de RENFE. El objetivo del "experimento" es determinar si al confiar la gestión a una empresa privada, se consigue una mejora en la eficiencia y, de este modo, una reducción de costes y tarifas.

36. LIBERALIZACION DE LA TRACCION FERROVIARIA.

Del mismo modo que en el transporte de mercancías los vagones con características especiales son a menudo propiedad de compañías distintas de RENFE, lo mismo podría ser cierto de las máquinas. Permitiendo la propiedad y gestión de estas máquinas de tracción a los transportistas de mercancías y a otras compañías se conseguiría no tener que depender de RENFE para obtener ese servicio y, por la introducción de competencia entre los operadores de máquinas de tren, habría una tendencia a mejorar este servicio.

7. RECOMENDACIONES SECTORIALES: TRANSPORTE MARITIMO.

37. LIBERALIZACION DEL CABOTAJE MARITIMO NACIONAL DE LINEA REGULAR (CONCESION DE NUEVAS LINEAS).

La concesión de nuevas líneas es potestad de la Dirección General de la Marina Mercante que, en ocasiones, ha denegado permisos bajo pretexto de que la línea ya se encontraba saturada. Por ello esta recomendación se traduce, a efectos prácticos, en que la citada autoridad decida favorablemente en las solicitudes de nuevas líneas.

38. LIBERALIZACION DEL CABOTAJE MARITIMO CONSECUTIVO DE CARACTER OCASIONAL.

En los tráficos internacionales el retorno es a veces de vacío. Con la normativa actual un buque que opera una ruta internacional no puede efectuar un servicio entre dos puertos españoles, ni siquiera si éstos están en su ruta. Por ejemplo, a un buque en la ruta Génova-Barcelona le está prohibido realizar un servicio de retorno entre Barcelona y Valencia. La propuesta es acabar con esta limitación con lo cual aumentará el número de buques disponibles en las rutas nacionales, Barcelona-Valencia en este ejemplo, y se pondrá una presión a la baja sobre los fletes marítimos.

39. MANTENIMIENTO DE LA LIBERTAD DE LOS FLETES MARITIMOS.

Se trata de garantizar que los precios (o fletes) cargados en el transporte marítimo se sigan determinando competitivamente. Esto significa que los órganos de defensa de la competencia deben mantener una actitud vigilante para evitar que las Conferencias Marítimas abusen de su poder de mercado en el sentido de distorsionar la competencia imponiendo acuerdos de precios y, en general, para que no aparezcan trabas a la competencia.

40. DESARROLLO LEGISLATIVO DEL REGISTRO ESPECIAL DE BUQUES DE CANARIAS.

Esta medida, que ya está siendo puesta en marcha, permite desarrollar un segundo registro de buques dentro de España, igual que ocurre en otros países comunitarios, y evitar así el registro masivo de buques en otros países (Panamá, Liberia, etc.) que ofrecen "registros de conveniencia" con ventajas fiscales y laborales para los armadores, y por ello mismo, condiciones a menudo abusivas para los trabajadores del sector.

Los "segundos registros" intentan contrarrestar el atractivo de los registros extranjeros citados ofreciendo una combinación de ventajas. Por una parte reducen las exigencias fiscales y laborales del primer registro, pero sin llegar a los límites de los registros de conveniencia. Por otro, dan acceso al cabotaje marítimo nacional, ventaja que no tiene un registro extranjero.

8. MEDIDAS SECTORIALES: SECTOR ELECTRICO.

41. ESTABLECIMIENTO DE CONDICIONES GENERALES Y NO DISCRIMINATORIAS PARA LA CONCESION DE AUTORIZACIONES DE ACTIVIDAD E INSTALACION MEDIANTE PROCEDIMIENTOS COMPETITIVOS DE TAL FORMA QUE PUEDAN INCORPORARSE NUEVOS OPERADORES.

El marco legal vigente, a falta de mayor especificidad, permite un alto grado de discrecionalidad administrativa en la concesión de autorizaciones para operar en el sector. El Tribunal recomienda que se establezcan normas generales para la concesión de autorizaciones limitando así la discrecionalidad administrativa y aumentando las garantías de acceso al sector con "igualdad de oportunidades" para los nuevos operadores. De este modo las autorizaciones se concederán si se cumplen una serie de requisitos bien establecidos y no en función del juicio, discrecional, de la Administración.

42. CREACION DE UN SISTEMA INDEPENDIENTE DE GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA EN EL CUAL DETERMINADAS CENTRALES DE GENERACION Y DETERMINADOS CONSUMIDORES PUEDAN ESTABLECER CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA. ESPECIFICACION DE LOS CRITERIOS QUE HAN DE CUMPLIR LAS CENTRALES DE GENERACION Y LOS CONSUMIDORES PARA PARTICIPAR EN ESTE SISTEMA. ESPECIFICACION DE LOS CONCEPTOS E IMPORTES QUE LOS CONSUMIDORES DEBEN PAGAR COMO APORTACION AL SERVICIO PUBLICO Y DE LAS CONDICIONES EN QUE PUEDEN INCORPORARSE AL "SISTEMA INTEGRADO" PARA RECIBIR SUMINISTRO.

En la actualidad toda la energía eléctrica generada en el país se pone en un "pool" único que la distribuye (es el Sistema Integrado). El Tribunal recomienda que también se permita la existencia de estaciones de generación de energía eléctrica que no sirvan al "pool" sino que suministren directamente a algún consumidor, típicamente alguna industria de gran consumo de electricidad (Sistema Independiente), evitando costes innecesarios de distribución. Como también

estos consumidores tienen que participar en los costes de mantenimiento del servicio público que a ellos también beneficia, es necesario que se establezca un sistema transparente para el cálculo de su participación en dichos costes, que debe estar relacionado con las condiciones en que puedan incorporarse el "sistema integrado" para recibir suministro.

43. SEPARACION DE LA ACTIVIDAD DE COMERCIALIZACION DE ENERGIA ELECTRICA. ESTABLECIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE REMUNERACION DE LA ACTIVIDAD Y DE LA ESTRUCTURA DE PRECIOS AL POR MAYOR QUE DEBERAN PAGAR LAS COMERCIALIZADORAS ASI COMO DE LA ESTRUCTURA DE LA TARIFA AL POR MENOR APROBADA POR EL GOBIERNO COMO MAXIMA.

44. AUTORIZACION DE LA POSIBILIDAD DE QUE DETERMINADOS CONSUMIDORES QUE CUMPLAN CRITERIOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS, PUEDAN ADQUIRIR ENERGIA ELECTRICA DEL SISTEMA INTEGRADO SIN MEDIACION DE COMERCIALIZADORAS.

Es posible separar la actividad de distribución de la actividad comercializadora, y ello puede ser beneficioso para una gestión eficiente de la demanda, de modo que una comercializadora pueda ofrecer tarifas menores a determinados usuarios que estén dispuestos a cumplir ciertas condiciones que aseguren que su consumo no se produce en las horas de alto coste de generación (por ejemplo urbanizaciones de segunda residencia) o que simplemente un consumidor por sus características concretas de consumo y localización pueda prescindir de la mediación de una distribuidora y una comercializadora, como sería el caso de grandes consumidores de fluido eléctrico, instalaciones de fabricación de aluminio por ejemplo. Todas estas posibilidades pueden redundar en una disminución de costes totales y de precios a pagar por el consumidor, por lo que deben ser fomentadas cuando resulten eficientes.

45. SUSTITUCION DE LA SUBVENCION IMPLICITA A LA PRODUCCION NACIONAL DE CARBON POR UNA CANTIDAD EXPLICITA APLICABLE A LA TARIFA, DISCUTIDA ANUALMENTE.

46. APROBACION DE UN SISTEMA DE VALORACION DE LOS COSTES STANDARD RECONOCIDOS A LAS DISTINTAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LA PRODUCCION Y SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA SOBRE LA BASE DE CRITERIOS OBJETIVOS CON CARACTER GENERAL.

47. DESAPARICION DE LA G4 Y, EN SU CASO, SUSTITUCION POR UNA CANTIDAD EXPLICITA APLICABLE A LA TARIFA, DISCUTIDA ANUALMENTE.

Estas tres medidas se dirigen a aumentar la transparencia del sector. En primer lugar, haciendo explícita la subvención al precio del carbón de modo que, en última instancia, los consumidores puedan saber qué parte de la factura de la electricidad se destina a este fin; en segundo lugar, fijando un sistema de valoración de los costes de las generadoras que a partir de éstos se determinan las tarifas al por mayor; y, en tercer lugar, sustituyendo las tarifas especiales, subvencionadas, como, por ejemplo, la G4 aplicada a los fabricantes de aluminio, por una cantidad explícita que, de nuevo, permita saber a los consumidores qué porcentaje de su factura eléctrica se destina a esta subvención.

9. MEDIDAS SECTORIALES: MONOPOLIOS LOCALES.

48. SUPRESION DE LOS SERVICIOS MORTUORIOS DE LA LISTA DE ACTIVIDADES MONOPOLIZABLES POR LOS ENTES LOCALES.

SE DEBERA PREVER UN REGIMEN TRANSITORIO PARA LAS EMPRESAS QUE DEJEN DE SER MONOPOLISTAS.

ADEMAS, LAS AUTORIZACIONES PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DEBERAN SER REGLADAS (CON ENUMERACION EXHAUSTIVA DE REQUISITOS OBJETIVOS), DE NUMERUS APERTUS (SE CONCEDEN A TODOS LOS QUE REUNAN LOS REQUISITOS) Y HABILITARAN PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD EN TODO EL TERRITORIO ESTATAL.

LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS MORTUORIOS SERAN LIBRES.

En la situación actual los servicios mortuorios están monopolizados en algunas localidades. Esto significa que, además de que exista una sola empresa -con las consecuencias adversas sobre precio y calidad- los servicios que suponen el traslado de un cadáver desde o hasta una localidad monopolizada exigen la intervención de dos compañías con el coste y la inconveniencia que esto lleva asociado. El informe recomienda acabar con esta situación, fijando los plazos necesarios para que los monopolios que dejarán de serlo puedan adaptarse a la disminución de ingresos que supondrá repartir el mercado.

49. MANTENER LA POSIBILIDAD DE QUE LOS AYUNTAMIENTOS MONOPOLICEN LA PLANIFICACION DE LAS LINEAS DE TRANSPORTE REGULAR COLECTIVO, PERMITIENDO, SIN EMBARGO, EL ESTABLECIMIENTO DE OTRAS LINEAS PARA EL TRANSPORTE DE LA PERIFERIA AL CENTRO, Y VICEVERSA, EN LAS HORAS PUNTA.

LA GESTION DEL MONOPOLIO SE ACOMODARA A LA PREFERENCIA DE LA SUBASTA SOBRE EL CONCURSO PARA LA CONCESION DEL SERVICIO, Y AL PRINCIPIO DE DIVERSIFICACION, EN LO POSIBLE, DE LA ACTIVIDAD, DIVIDIENDO EN MAS DE UNA CONCESION LA EXPLOTACION DE LAS LINEAS.

SE ADOPTARA COMO TIEMPO MAXIMO DE LAS CONCESIONES EL DE 10 AÑOS.

Esta recomendación incluye varias actuaciones. En primer lugar, se considera que las obligaciones de frecuencia y cobertura geográfica pueden justificar que las líneas de autobuses urbanos sean un monopolio pero ello no es aplicable a rutas y horas de tráfico intenso en las que caben perfectamente varios operadores y, por tanto deben autorizarse nuevas empresas.

En segundo lugar, a la hora de decidir quién gestionará el monopolio el precio debe ser la consideración fundamental para elegir entre aquellas compañías que satisfagan los requisitos de capacidad técnica y financiera. Por ello el concurso, con su elemento de discrecionalidad, debe ser relegado en favor de la subasta. En tercer lugar, el plazo de las concesiones debe ser suficiente para que los concesionarios puedan amortizar sus inversiones -fundamentalmente en autobuses- pero no más largo. El plazo de 10 años parece suficiente para este propósito.

10. RECOMENDACIONES SECTORIALES: MERCADO DE LA INSTALACION Y EL MANTENIMIENTO DEL SUMINISTRO DE AGUA GAS. ELECTRICIDAD, ETC.

50. LIBRE ACCESO DE LAS PERSONAS Y EMPRESAS A LA PROFESION SIEMPRE QUE CUMPLAN LOS REQUISITOS GENERALES ESTABLECIDOS POR LOS REGLAMENTOS DE SEGURIDAD INDUSTRIAL.

51. UNIDAD DE MERCADO EN LAS ACTIVIDADES DE INSTALACION Y MANTENIMIENTO.

En la actualidad el acceso al mercado de la instalación y mantenimiento está regulado por una compleja trama en la que se superponen las competencias de la administración central y las autonómicas. Esto supone que las condiciones que tienen que cumplir los instaladores para acceder al mercado no sean uniformes y que el mercado en sí esté segmentado ya que la autorización para operar en una comunidad autónoma no permite hacerlo en las restantes.

Las medidas 50 y 51 proponen acabar con esta situación que debilita la competencia en el sector estableciendo criterios generales de capacidad técnica que, si se cumplen, den acceso automáticamente a la autorización para realizar la actividad. Además, se recomienda establecer la unidad de mercado, esto es, asegurar que las autorizaciones y carnets necesarios para realizar actividades de reparación, instalación, mantenimiento, etc., tengan validez en todo el territorio nacional.

52. TRANSPARENCIA DEL MERCADO MEDIANTE LA PUBLICIDAD DE LOS DATOS FUNDAMENTALES DE LOS INSTALADORES Y MANTENEDORES.

Ocurre en algunos sectores, como por ejemplo el eléctrico, que las listas de instaladores que facilita la compañía no incluyen, en ocasiones, a todos los instaladores autorizados. Se limita de este modo las opciones del usuario y se perjudica a los instaladores excluidos de las listas. La recomendación 52 implicaría terminar con estas prácticas facilitando listas completas de todos los instaladores disponibles.

53. LIBERALIZACION DE LAS TARIFAS HORARIAS Y DEL IMPORTE DE LOS GASTOS DE DESPLAZAMIENTO Y PUBLICIDAD DE LOS MISMOS.

Esta medida, cuyo significado es inequívoco, ya ha sido adoptada.

54. LIMITACION A UN AÑO, CON POSIBILIDAD DE RENOVACIONES ANUALES, DE LOS CONTRATOS DE MANTENIMIENTO DE LAS INSTALACIONES DE USO DOMESTICO.

Los contratos de mantenimiento de las instalaciones de uso doméstico pueden resultar abusivos cuando el usuario del servicio no tiene alternativa a la hora de elegir quién realizará los trabajos de reparación y mantenimiento. Limitando la duración de los contratos de mantenimiento se fuerza a las personas y empresas de mantenimiento a competir entre sí con más intensidad ya que cada año es preciso obtener la renovación explícita de los clientes. De este modo, la calidad de los servicios aumentará y las tarifas disminuirán.

11. RECOMENDACIONES SECTORIALES: SUELO.

55. CREACION DE UNA COMISION QUE REVISE LA NORMATIVA DEL SUELO.

La extremada carestía del suelo urbano en España es bien conocida. Por otra parte la legislación española es muy singular apartándose de los modelos anglosajones y europeos. Sin embargo las soluciones no son simples. Se propone crear una comisión formada por expertos del sector, economistas y hacendistas que proceda a la revisión de la normativa del suelo en España, buscando establecer normas generales que sustituyan a la discrecionalidad administrativa para establecer la calificación del suelo y el establecimiento de reglas urbanísticas (alturas, densidades, etc.) buscando asimismo sistemas alternativos de financiación para las Haciendas Locales con arreglo a los siguientes criterios:

- a) En el suelo urbano, buscar fórmulas para acentuar el carácter reglado de su determinación, garantizando el derecho a construir de conformidad con reglas generales por parte de todos los operadores y sometiendo efectivamente a los propios poderes públicos a estas reglas, sin privilegios. Principio de igualdad de trato en alturas, volúmenes, densidades, etc. justificándose las diferencias con carácter global.
- b) En suelo urbanizable: Permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio siempre que cumplan con las reglas generales. Negativas justificadas y motivadas por parte de los poderes públicos. Utilización urbanística del suelo urbanizable de conformidad con la iniciativa de los particulares.
- c) En suelo no urbanizable: Precisar cuál ha de ser en todo el territorio nacional. En el resto del suelo, ha de permitirse la urbanización sometida a normas generales. Cambiar la actual óptica, definiendo las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medioambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable.
- d) En Haciendas Locales: estudiar sistemas de financiación de los entes locales que les permitan financiarse sin necesidad de recurrir a concesiones monopólicas.