

**COMO SE PUEDE ATAJAR EL DAÑO CAUSADO POR LOS MONOPOLIOS
DE TELECOMUNICACIONES Y AUDIOVISUALES Y
POR QUE ES CONVENIENTE LIBERALIZAR CUANTO ANTES**

Eugenio Galdón

*Técnico Comercial y Economista del Estado excedente
Presidente de MULTITEL, S.A.*

Para un observador atento de la política económica española desde la transición, resultará difícil de entender por qué y cómo el sector de las telecomunicaciones ha conseguido escapar de todos los sucesivos e intensos "vendavales liberalizadores" que han puesto coto a buena parte de los monopolios y oligopolios, o que han introducido grados aceptables de competencia en la mayor parte de los sectores de la economía española. Incluso los sectores tradicionalmente reputados por algunos de oligárquicos, como el financiero, no han logrado perpetuar sus pretendidos privilegios. Hoy, desde la banca hasta la prensa y desde la fabricación de automóviles hasta el transporte aéreo están siendo expuestos a niveles de competencia aceptables o, cuanto menos, crecientes. El sector de las telecomunicaciones y el audiovisual⁽¹⁾ es probablemente la más notable excepción, el borrón más llamativo en el expediente, por otra parte brillante, de la reforma económica de nuestro país.

Aún hoy **más del 95% del negocio total** de los servicios y las infraestructuras de telecomunicaciones en España son gestionados por una empresa en régimen de monopolio, con una importante proporción de capital público y cuyo máximo responsable se designa por el poder político. Aún hoy la televisión es definida por la ley de España como un **servicio público esencial de titularidad estatal**, y aproximadamente tres de cada cinco oportunidades de ver televisión en España están controladas directamente por autoridades políticas. Aún hoy el mercado de la **televisión de pago** está en manos de un concesionario privado de televisión que opera en régimen de monopolio *de facto*, consentido por el gobierno. ¿Cómo ha sido posible este estado de cosas?

Aunque no sea el objeto de esta nota responder a la pregunta formulada, valga enunciar dos de las posibles explicaciones del desvarío. La primera explicación tiene que ver con una inercia de tiempos políticos pasados, según la cual el monopolio, si está gestionado, controlado o bajo la influencia de los poderes públicos, pierde su maldad intrínseca. Afirmar tal cosa es una superchería desde el punto de vista científico y de la experiencia contrastada: los monopolios, salvo contadas excepciones que desde luego no se dan en el sector de las telecomunicaciones como habrá ocasión de exponer, son ineficientes desde el punto de vista económico e injustos desde el punto de vista social, cualquiera que sea el gestor o la intención con la que se gestionen. Malparafraseando el conocido dicho, los monopolios son malos de solemnidad, los gestione Agamenón o su porquero. La segunda explicación está relacionada con la dificultad que existe

(1) Desde el punto de vista del autor es conveniente examinar conjuntamente la situación tanto de las telecomunicaciones, como del sector audiovisual. Ambos están hoy muy relacionados desde el punto de vista tecnológico, y lo estarán más en el futuro en el campo de la prestación de servicios.

para plantear abiertamente debates en la opinión pública sobre cuestiones de fuerte contenido tecnológico. Casi todo el mundo puede opinar sobre las previsiones de la nueva ley de arrendamientos urbanos -todos somos inquilinos o conocemos a algún inquilino-, pero muchos ciudadanos, y la mayoría de las empresas medianas o pequeñas, tienen serias dificultades en comprender las importantes consecuencias que tiene para ellos el mantenimiento del monopolio en las infraestructuras de telecomunicaciones, o los obstáculos existentes para la aplicación de la directiva europea sobre transmisión de datos. Como en el medievo o en la ilustración, *la complicación tecnológica* (las telecomunicaciones son algo para *iniciados*) ha sido una vez más la excusa para hurtar el contraste con una opinión pública a la que se supone *incapaz de entender estas cosas*, o la justificación para hacer de ese contraste un ejercicio de jacobinismo.

Por eso tiene especial mérito el debate sobre la liberalización de las telecomunicaciones que ha provocado el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, TDC)⁽²⁾. Aunque en esta nota urgente voy a poner de manifiesto algunas opiniones claramente críticas con las posiciones del TDC, éste ha cosechado el indudable éxito de suscitar una discusión pública franca y positiva en un área -el de las telecomunicaciones- que estaba reservada a los especialistas y, por lo tanto, fuera del escrutinio de la mayoría. Con un lenguaje sencillo, que no simple, el informe del TDC va demoliendo con el martillo pilón del sentido común las falacias más comunes propaladas por los que se oponen a una modificación real del *statu quo* en telecomunicaciones, y va desgranando propuestas razonables a las preocupaciones razonables que pueden surgir cuando se van a modificar las reglas de juego en un sector tan importante para el futuro de la economía de este país.

Para situar en un contexto adecuado el debate sobre los monopolios en las telecomunicaciones españolas y, en general, la falta de competencia en el sector audiovisual, voy a tener en cuenta fundamentalmente otros dos textos. En primer lugar, el folleto sobre liberalización de las telecomunicaciones editado por el MOPTMA⁽³⁾ y, además, un documento de edición restringida, no publicado y aparentemente elaborado por MacKinsey para Retevisión, sobre opciones para el desarrollo de las telecomunicaciones en España⁽⁴⁾.

A. Por qué es urgente el desarrollo de las telecomunicaciones y del sector audiovisual en España.

La producción y el transporte de información⁽⁵⁾ se han convertido en el factor de desarrollo económico y en el motor de transformación social más importante de nuestra era. La obtención de información, su manipulación (en el sentido técnico) y su transporte y puesta a disposición de forma conveniente y a bajo precio para el mayor número de usuarios intermedios (empresas) y finales (consumidores), es hoy en día la cuestión que más va a condicionar el desarrollo a largo plazo de los países avanzados. Nos dirigimos -estamos ya- en un mundo hiper-informado, hiper-

(2) Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios, Tribunal de Defensa de la Competencia, Madrid, 1983.

(3) Aspectos fundamentales de la liberalización de las telecomunicaciones, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA), Secretaría General de Comunicaciones, Madrid, 1994.

(4) Opciones abiertas a la Administración para el pleno desarrollo del Sector de las Telecomunicaciones en España, Madrid, 1993.

(5) En esta nota se usa la expresión *información* en un sentido amplio: información secundaria, es decir, no adquirida directamente por los sentidos, sino elaborada por otros. Es información una imagen de una película en televisión, un concierto por radio, el extracto bancario obtenido en la pantalla del ordenador o de la televisión, el conjunto de datos que una empresa puede obtener de un banco de datos, la información necesaria para hacer funcionar una máquina a distancia, etc.

comunicado, en el que nuestro futuro como sociedad específica se va a jugar en función del lugar que ocupemos en el proceso de producción y distribución de información.

La evolución tecnológica hacia la digitalización ha permitido una convergencia e integración de los sistemas de manipulación, transporte y adquisición de información en un estándar universal: el digital. Con ello, los sistemas de transporte de información se están haciendo transparentes, es decir, se están convirtiendo en neutrales respecto del tipo de información a transmitir, y el único criterio de medida de eficacia será dentro de poco -si no lo es ya- el coste de transportar una determinada cantidad equivalente de piezas primarias de información -bytes- por unidad de tiempo. Hoy en día da igual que se trate de una conversación telefónica local, que de enviar a Madrid desde Nueva Orleans este artículo que estoy escribiendo en mi portátil, que de transmitir una validación de una tarjeta de crédito, que de difundir un programa de televisión o de radio; la cuestión es el coste y la capacidad del sistema de transporte, del sistema de telecomunicaciones.

Otro aspecto interesante en esta evolución es que el modo que se está imponiendo para la adquisición de información por parte de las personas, tanto en el puesto de trabajo, como en el hogar, es el audiovisual. Las pantallas de los ordenadores y las de nuestros televisores han ganado claramente la batalla como medios de adquisición masiva de información por las personas, tanto para las actividades productivas como para las de ocio o entretenimiento. Esto es así por dos razones principales: primero, la rapidez y facilidad de adquisición de información por la vía audiovisual; y, en segundo lugar, aunque no en importancia, porque el soporte audiovisual permite mejor que ningún otro la puesta en práctica de uno de los requisitos esenciales de la revolución de la información; que el sistema de información sea interactivo, es decir, que quien recibe la información pueda responder a ella inmediatamente, en tiempo real, formulando decisiones, requiriendo informaciones adicionales, integrándose en definitiva en el propio proceso de producción y distribución de información.

Por eso no es de extrañar que el mercado audiovisual y de las telecomunicaciones esté creciendo en los países desarrollados a tasas que duplican las del crecimiento de la economía. La *mercancía* cuya demanda de transporte más está creciendo y más va a crecer en los próximos 15-20 años es la información, y para hacer frente a esos crecimientos es necesario que España disponga de un sector de las telecomunicaciones competitivo y eficiente.

La situación de nuestras telecomunicaciones y del sector audiovisual dista de estar, hoy en día, a la altura de las necesidades del país y es probablemente, una vez que se ha abordado la reforma del mercado de trabajo, la mayor deficiencia estructural y el mayor freno para la continuidad del desarrollo autosostenido en España. Sin que tenga la intención de repetir los argumentos desgranados por el TDC, conviene hacer un breve repaso de dónde estamos.

Los precios de los servicios prestados en régimen de monopolio por Telefónica, con la excepción del precio de las llamadas locales, se encuentran entre los más altos de la Unión Europea. Los índices de satisfacción de los usuarios, tanto empresariales como residenciales, son de los más bajos, según se deriva de las encuestas realizadas a los usuarios⁽⁶⁾. Existen multitud de servicios a particulares y empresas que sencillamente no se prestan en España y sí en otros países, porque Telefónica así lo ha decidido. Telefónica ha construido una inextricable maraña de subvenciones cruzadas entre los diferentes servicios, que -como se sabe- es el más ineficiente

⁽⁶⁾ Informe de Harris Research para BT, 1993.

de los sistemas redistributivos y que, además, se escapa al control del Parlamento. La contrapartida de esta situación, la *universalización del servicio*, tampoco es tal y ahora la anuncian para 1996. Mientras tanto, España tiene una de las más bajas tasas de teléfonos por 100 habitantes: 35.3 en 1992, cifra que obtuvieron Francia, Alemania o incluso el Reino Unido diez o doce años antes.

En el sector audiovisual -la difusión de radio y televisión y la producción de programas para ambas- la situación no es muy diferente. Nuestra legislación básica es el resultado de un aluvión de disposiciones inconexas, cuando no claramente contradictorias. La televisión sigue estando definida, de acuerdo con la **Ley 4/80** del Estatuto de Radiotelevisión, como un **servicio público esencial de titularidad estatal**. Así, son servicio público las emisiones de televisión vía satélite generadas desde España, pero no lo son, por razones obvias, las generadas en otros lugares y emitidas hacia España. Por lo tanto, una emisión de televisión vía satélite es servicio público o no ¡en función del país desde el que esa emisión se haya elevado al satélite! La televisión pública -ya sea estatal, autonómica y, próximamente, local- se financia, contraviniendo las normas de legítima competencia y hasta del sentido común, mediante publicidad y mediante cobertura presupuestaria de los déficit de explotación. El conjunto del sistema público de televisión tendrá un déficit estimado en 1994 de unos 180.000 millones de pesetas. En 1993, esta cifra fue de 163.000 millones de pesetas. Las empresas privadas de televisión están obligadas por ley a que su señal sea transportada y distribuida por el ente público Retevisión a un coste anual (aproximadamente 3.000 millones por año y cadena en la actualidad) que es más del doble de lo que le costaría a cada cadena organizar su propio sistema.

Estos son solamente algunos ejemplos de las consecuencias de una política audiovisual y de telecomunicaciones que es uno de los principales frenos del desarrollo económico de nuestro país. Desde hace cuatro o cinco años, esa política ha sido básicamente una suma de retrasos, o de incumplimientos de anuncios, o de promesas irrealizadas:

- El 1 de enero de 1994 tenía que estar otorgada la licencia del segundo operador de telefonía móvil (uno de los peores y más caros servicios que presta Telefónica) y en el mejor de los casos será todavía necesario más de un año para que el futuro nuevo operador comience a funcionar. Este retraso ha implicado que se sigue demorando una inversión cercana a los 100.000 millones de pesetas y manteniendo un servicio caro, malo y poco aceptado (0,8% de penetración, una de las más bajas de Europa). Precisamente el anuncio del próximo concurso ha coincidido con la superación de las dificultades que tenía Telefónica para rebajar la tarifa de este servicio.
- En septiembre de 1991 el gobierno prometió por primera vez la *inminente* regulación de la televisión por cable. Desde entonces, no menos de cinco diferentes anteproyectos han visto la luz pero ninguno se ha enviado aún al Parlamento. Mientras tanto, las inversiones previstas, del orden de 400.000 millones de pesetas a lo largo de tres o cuatro años, se siguen retrasando y los operadores de cable de los países desarrollados han acuñado chistes sobre la nonata ley española, mientras invierten preferentemente en otros lugares. El propio Tribunal Constitucional ha amparado en una importante sentencia de 31 de enero de este año a un pequeño cableoperador de Sabiñánigo, enmendándole la plana a las autoridades de telecomunicaciones.
- El 1 de enero de 1993 tendría que haberse introducido la competencia en transmisión de datos. Se ha hecho con más de un año de retraso y además se siguen poniendo toda suerte de dificultades prácticas para llevarla a cabo. Desde esa misma fecha todos los

países de la Unión Europea, excepto los cuatro que en la jerga comunitaria de telecomunicaciones se identifican por el ofensivo acrónimo obtenido de la primera letra de sus respectivos nombres -Portugal, Irland, Greece, Spain- han autorizado la reventa de capacidad excedente de servicios portadores.

La virtud del informe del TDC ha sido poner de manifiesto muchas de estas cuestiones, aunque quizás por prudencia no ha dado el paso siguiente, implícito en sus páginas: lo más grave de esta situación es que revela una absoluta falta de estrategia de la Administración y de sus empresas monopolistas dominadas en materia de telecomunicaciones y -esto lo añade el autor de esta nota- de política audiovisual. La principal consecuencia de esa falta de estrategia es que se envía un mensaje de incertidumbre a las empresas y a la sociedad en general que se puede resumir de la forma siguiente: Las telecomunicaciones son un factor de producción de importancia crucial y creciente para los planes de las empresas; en España, los servicios de telecomunicaciones son caros, malos y pocos; y la Administración no sabe cómo debe actuar, incumple lo que anuncia y cambia de opinión cada poco tiempo.

B. A quién beneficia esta situación, quién se opone a modificarla, y por qué.

La intervención del Estado en las telecomunicaciones y en lo audiovisual no es un invento español, ni tenemos la exclusiva. Un conjunto de razones -el enorme volumen de inversión requerido y sus largos plazos de maduración, el valor estratégico militar de las comunicaciones, el control del espectro radioeléctrico, la irrefrenable tendencia de los gobiernos de toda ideología a intervenir o controlar los medios audiovisuales, entre otras- condujo a que la mayoría de los países europeos crearan su infraestructura de telecomunicaciones bajo formas de monopolio estatal directo, u otras con determinante control público. Curiosamente los primeros países que han abierto sus telecomunicaciones y su sector audiovisual a la competencia han coincidido en muchos casos con democracias fuertes y sólidamente establecidas (Reino Unido, Estados Unidos,...). Mientras tanto, la mayoría de los países de nuestro entorno han puesto en marcha planes más o menos intensos de liberalización, pero en España existe aparentemente más interés en resaltar los peligros de la liberalización que en tratar de obtener cuanto antes las enormes oportunidades que ésta ofrece. ¿A quién beneficia el retraso y por qué?

La liberalización de las telecomunicaciones perjudica, en primer lugar y como es obvio, a los monopolios existentes. Vamos a tomar dos ejemplos de distinto tamaño, situación legal y naturaleza, pero ambos ilustrativos. En primer lugar, el monopolio *de jure* de Telefónica de España en el ámbito de las telecomunicaciones y en segundo término, el monopolio *de facto* de Canal + en el terreno de la televisión de pago.

Telefónica es una compañía con algo menos de dos tercios de capital privado -en una cantidad significativa, extranjero institucional- y algo más de una tercera parte en manos públicas. Aunque con autonomía funcional, la empresa está directamente controlada por el Estado y el gobierno propone y, de hecho, nombra a su máximo ejecutivo. Liberalizar las telecomunicaciones quiere decir en España básicamente eliminar los privilegios que tiene Telefónica como monopolista. Quiere decir también eliminar las obligaciones de prestación de servicios no rentables que hoy tiene la compañía, o bien, proporcionarle las compensaciones económicas por prestarlos. Pero algunas de las consecuencias de la liberalización están claras: la competencia en todos los servicios y, muy especialmente, en los más rentables; el estrechamiento de los márgenes de operación; la aparición de servicios nuevos; la exigencia de niveles de calidad y de compromiso de servicio hasta hoy prácticamente inexistentes. La vida sería más difícil para los gestores de Telefónica. También para sus trabajadores, que a largo plazo tendrán que alinear sus

condiciones de trabajo y sus niveles salariales con los de la competencia. En una situación de competencia no tiene sentido que el Estado conserve su participación y lo lógico es que la acabe vendiendo en el mercado. La vida entonces sería también más interesante para los accionistas, que influirían sobre las decisiones empresariales presionando para que la estructura de la compañía se adecuara a la nueva situación. La visa sería, sin embargo, mucho más difícil para los suministradores de Telefónica. De la misma manera que se ha producido en España el típico *secuestro del regulador* descrito por la literatura económica, que consiste en el secuestro de la autoridad reguladora -la Administración de Telecomunicaciones- por la entidad regulada -Telefónica-, y al que más adelante me referiré, así también se produce un cierto grado de secuestro -en el mismo sentido de la literatura económica- de la entidad regulada monopolista por sus suministradores. Estos están claramente interesados en el mantenimiento de los márgenes del monopolio, y con la llegada de la competencia no pueden esperar más que un empeoramiento de los márgenes operativos, mientras que no está claro que se vayan a beneficiar de la inevitable ampliación de mercado que esa misma competencia traerá. Por todo ello, nadie debe extrañarse de que Telefónica se resista a la liberalización y que encuentre eco en una parte de la industria suministradora; lo contrario resultaría, además de irracional, sospechoso.

Veamos el caso del monopolio de la televisión de pago. Aquí se trata sencillamente del uso legal de una canal de televisión hertziana, inicialmente previsto para la televisión privada comercial y de libre acceso, que se dedica a distribuir un canal de televisión de pago. ¿Por qué es un monopolio *de facto*? Los canales hertzianos de televisión son muy escasos y el gobierno no puede por razones técnicas otorgar un número significativo de nuevas concesiones. La otra forma de televisión regulada en España, la televisión vía satélite, podría utilizarse como vehículo masivo para la televisión de pago, pero exige al usuario inversiones muy cuantiosas -entre 40.000 y 70.000 pesetas según se trate de una instalación colectiva o individual- para acceder a programas y servicios que, por otra parte, tampoco podrían ser interactivos, puesto que el satélite no se presta a ello. En estos términos, mientras que no se regule la televisión por cable que es el único sistema capaz de ofrecer al hogar a precios razonables un número muy elevado de canales para distribuir toda suerte de servicios de televisión de pago, Canal + seguirá disfrutando de una situación de monopolio de hecho. La importancia de esa situación de monopolio en España se aprecia si se compara con la de la televisión en Estados Unidos. La cifra de negocio de la televisión de pago en ese país casi duplicada en 1992 a la de la televisión comercial⁽⁷⁾. Si se toman esos datos como referencia del mercado potencial, en España tendríamos una situación en la que por una tercera parte del mercado de televisión futuro estarían compitiendo entre cuatro y seis canales de televisión, según las Comunidades Autónomas⁽⁸⁾, mientras que en dos terceras partes del mercado potencial sólo existiría una empresa, actuando en régimen de monopolio de hecho. En estos términos tampoco se puede sorprender nadie de que a Canal + no le interese la liberalización de las telecomunicaciones en materia de televisión por cable: no es razonable pedirle al monopolista que sea él el que reclame la urgente eliminación de sus privilegios.

A quien sí cabe pedirle todas estas cosas es a la autoridad reguladora, pero nos encontramos con que el regulador es el principal defensor del *statu quo*. El marco necesariamente breve de esta nota no permite profundizar en las razones históricas de esta actitud, aunque sí quiero resumirlas con un trazo grueso: la administración de las telecomunicaciones trató de introducir en España un modelo fuertemente estatalizado, en el que todas las infraestructuras pertenecieran al Estado,

(7) N.C.T.A. Statistics, 1993, Washington.

(8) La Primera y la 2 de TVE, A-3 TV, Tele 5 y según los casos uno o dos canales autonómicos.

que prestaría el servicio portador a los diferentes operadores públicos o privados y que gobernaría el ritmo de introducción de nuevos servicios y la existencia de competencia en ellos. Se trataba de introducir en España la versión más pura del modelo francés de telecomunicaciones de los años setenta. Por razones que ahora no vienen al caso -entre las que se encuentra irónicamente la resistencia de Telefónica- nos quedamos entonces en un modelo híbrido, que conserva mucho de lo peor de la estatización (falta de competencia, precios altos, no introducción de muchos servicios, ...). La reforma pretendida por la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 fue un acto fallido, un paso a medias, en el que se proclama la clásica publicación y reserva general al Estado de casi toda la actividad de telecomunicaciones y audiovisual -todo es público mientras no se permita expresamente que sea privado; todo está prohibido mientras que no sea expresamente autorizado- pero se reconoce el estatus especial de Telefónica, con lo cual desde el principio se rompe el modelo concebido y se consagra el no menos clásico procedimiento de *secuestro* del regulador por el regulado. Pero esta es una cuestión que abordaré en otra ocasión.

Las consecuencias de ese *secuestro* sobre la actitud de nuestras autoridades de telecomunicaciones se pueden resumir como sigue:

- No existe o no se conoce una estrategia global para el sector de las telecomunicaciones y audiovisual que explique cuál sea el modelo deseado y cuáles los medios y los plazos para conseguirlo.
- Se mantiene una actitud a la defensiva, vacilante, con permanentes cambios de opinión que confunden a las empresas y a los usuarios. Esta actitud defensiva al final se traduce en "proteger" activamente los intereses de Telefónica y mantener *por omisión* los de Canal +. Curiosamente en el borrador de Proyecto de Ley del Cable vuelven a ser Telefónica y Canal + los que se pretende que obtengan ventajas especialísimas sin parangón en las legislaciones de cable de otros países.
- Todo ello se lleva a cabo desde el mantenimiento de criterios anacrónicos, en una actitud que consiste en buscarle diez problemas a cada solución propuesta, en lugar de proponer soluciones nuevas y en línea con las de otros países para resolver los problemas que ha causado esta política.

Veamos algunos ejemplos de este último punto. En el informe del MOPTMA se llega a sostener que existe una "difícil compatibilidad"⁽⁹⁾ entre la competencia y la protección al consumidor, aludiendo a la liberalización y la introducción de la competencia en el Reino Unido. Sorprende no ver aceptado todavía que la existencia de competencia es la condición necesaria para que una sociedad pueda organizar un sistema de protección del consumidor, y que la esencia del monopolio es la manipulación de las condiciones de oferta para la absorción del excedente del consumidor. Sostiene el informe que España necesita un período de 5 o 10 años de protección especial para poner las infraestructuras a nivel europeo y se justifica esa protección en el bajo nivel de líneas telefónicas por habitante. La realidad probablemente es la inversa: es la excesiva protección la que limita la inversión; los países con mayor grado de apertura son los que han obtenido los mayores niveles de inversión. Por otra parte, hoy tenemos en España el mismo número de líneas por cien habitantes que el Reino Unido en 1982, cuando comenzó la liberalización. Finalmente, valgan de ilustración de lo dicho un par de citas literales que necesitan

⁽⁹⁾ pág. 14.

poca glosa, excepto recordar que han sido escritas hace menos de un año por las autoridades de telecomunicaciones de un país miembro de la Unión Europea. "Está claro que, actualmente, un proceso de liberalización de las telecomunicaciones en España tendría como principales beneficiarios a los operadores británicos, franceses y americanos, cuyas necesidades de inversión en sus mercados domésticos son muy inferiores a las nuestras, y que disponen de excedentes generados por sus monopolios nacionales para poder realizar las pocas inversiones que precisarían realizar en España para captar la parte más rentable de nuestro mercado".⁽¹⁰⁾ Otra cita, redactada antes del concurso de Perú: "Telefónica, cuyos recursos están condicionados por la necesidad de completar las infraestructuras nacionales, no podrá competir ...(y)... las operaciones realizadas por Telefónica en el exterior se han limitado a aprovechar oportunidades en países en desarrollo y han requerido la aportación de la Dirección General del Patrimonio"⁽¹¹⁾. "Por ello, a España no le interesa en absoluto ir más allá del proceso de liberalización establecido en la Ley de Ordenación de la Telecomunicaciones..." y "El insistir en (...) la aceleración del proceso liberalizador (...) refleja un desconocimiento completo del sector y de su problemática, o un posicionamiento ideológico (sic) que confiere a la competencia y al mercado la capacidad de resolver cualquier tipo de problema, *sin tener en cuenta las particularidades y condicionantes que se presentan en nuestra realidad nacional*".⁽¹²⁾ En fin, pensar que España no puede permitirse el lujo del monopolio es "obviamente, un argumento de excesiva simplicidad y que aconseja, *una vez más, un análisis de mucha mayor seriedad y profundidad*, antes de tomar una decisión de la magnitud indicada"⁽¹³⁾

C. Qué se puede hacer y cómo, y qué se debe impedir.

Antes de pensar en qué hacer, es necesario saber cómo hay que hacerlo. El sector de las telecomunicaciones y audiovisual va a ocupar en los próximos veinte a treinta años un lugar absolutamente prioritario en la economía y la sociedad de los países avanzados. Simbólicamente la Administración Clinton ha sustituido la Iniciativa de Defensa Estratégica, llamada "guerra de las galaxias", del período republicano, por el proyecto de "Superautopistas de la Comunicación" pilotado por el Vicepresidente Gore. España tiene que tomar decisiones que van a vertebrar los sectores afectados durante decenios, muchos más de los que pueda durar cualquier administración o cualquier partido en el gobierno. Es necesario superar la dinámica partidista en la política de telecomunicaciones y audiovisual, y propiciar un acuerdo amplio entre todas las fuerzas políticas y los sectores sociales y empresariales afectados, de manera que se establezca una referencia de largo plazo compartida por el mayor número de agentes posible, que confiera seguridad y confianza respecto del horizonte que se pretende. La primera propuesta, por lo tanto, sería procurar un Acuerdo Nacional sobre las Telecomunicaciones y el Sector Audiovisual.

No puede ser objeto de esta nota una descripción pormenorizada del posible contenido de ese acuerdo, pero sí me referiré a algunos de los extremos que considero más importantes.

(10) pág. 35.

(11) pág. 36.

(12) pág. 36. Las cursivas son del autor.

(13) pág. 26. Las cursivas son del autor.

Veamos en primer lugar los criterios que deben inspirarlo.

- 1) El principal de ellos es la introducción más rápida posible de la competencia en todas las actividades del sector audiovisual y de las telecomunicaciones, incluyendo tanto los servicios como las infraestructuras. Se deben desmontar también los abusos de posición de dominio que existen en sectores conexos con el audiovisual y de telecomunicaciones, como es el caso, por ejemplo, de la compra de derechos para la televisión de pago. En general, la nueva regulación debe perseguir la creación de condiciones que garanticen la existencia de una competencia eficaz en todos los subsectores y actividades relacionadas.
- 2) Además, la única forma de competencia que funciona en las economías de mercado de manera autosostenida es la que llevan a cabo empresas privadas. Por lo tanto, se debe proyectar la venta de la participación del Estado en Telefónica y la privatización de otros entes públicos del sector de las telecomunicaciones, con la excepción de Correos por ahora.
- 3) Los niveles de servicio público y los objetivos sociales de las telecomunicaciones (universalización del servicio básico con limitaciones a la discriminación de precios, etc.) deben mantenerse y elevarse progresivamente, conforme el sector se vaya desarrollando, pero la consecución de estos objetivos debe procurarse de manera transparente, mediante transferencias conocidas o subvenciones controladas por la mecánica presupuestaria. Los objetivos de servicio público, como es sabido, se pueden obtener igualmente mediante la gestión productiva privada.
- 4) España debe abrirse a la inversión extranjera en el sector. El argumento de reciprocidad, manejado recientemente por las autoridades de telecomunicaciones es falaz, puesto que un país no abre sus fronteras a la inversión en este sector para obtener la posibilidad de invertir en telecomunicaciones en Estados Unidos, o en el Reino Unido, sino para que la economía y los consumidores españoles se beneficien cuanto antes de los mejores precios, mayores servicios y mejor tecnología que de la apertura pudieran derivarse. Perú no ha permitido la inversión de Telefónica buscando una reciprocidad que por otra parte no podría utilizar, sino que persigue una rápida ampliación y modernización de su sistema telefónico básico, y la consecución de las ventajas de todo tipo que de tal modernización se deriven para la economía y la sociedad peruanas. Por ciento, las autoridades españolas no deben seguir mencionando a países de la Unión Europea cuando se refieran a inversiones extranjeras.

Estos cuatro criterios: introducción rápida, amplia y efectiva de la competencia; campo de juego para la empresa privada; transparencia y control público de los mecanismos de obtención de los objetivos sociales del sector; y apertura al exterior, me parecen los más importantes.

En cuanto a las medidas concretas que habría de contemplar tal política de telecomunicaciones, conviene destacar sin ánimo exhaustivo las siguientes.

1. Estructura de redes de telecomunicaciones. Hay que partir de una arquitectura del sistema de telecomunicaciones que haga efectiva cuanto antes la competencia en infraestructuras y servicios. Por razones tecnológicas, la tendencia a medio plazo es hacia la desaparición del concepto de Red Unica del que se ha vivido estos años, y la progresiva aparición de un sistema global que estará formado por redes parciales muy flexibles e interconectables, soportadas en diferentes tecnologías (cable, satélite, microondas), con muy diversos propietarios, en gran

medida redundantes, y altamente competitivas entre sí. Sin embargo, conviene a corto plazo acelerar la llegada de la competencia, creando la figura del segundo operador. Este segundo operador deber ser privado; puede construirse en torno a la segunda licencia de telefonía móvil (la que competirá con Telefónica); y parece lógico que adquiera del Estado la infraestructura de Retevisión, o que compre directamente la entidad. En un plazo de tiempo razonable (dos años más tarde, por ejemplo) habría que permitir a las televisiones plena libertad para la contratación a operadores distintos de Retevisión, de los servicios de transporte y difusión que necesitan, e incluso autorizarles a que se los provean directamente a sí mismos. Igualmente hay que autorizar el arrendamiento a los operadores de las capacidades excedentes de las redes de telecomunicaciones que poseen las compañías eléctricas, Red Eléctrica de España, RENFE, etc. Por último, aunque no en importancia, hay que regular la Televisión por Cable, permitiendo que los sistemas de cable sean el soporte de toda clase de servicios interactivos, incluida la telefonía conmutada a partir de 1 de enero de 1998. Según este esquema, tendríamos dos operadores nacionales: Telefónica y el que se formara entorno a la segunda licencia de móvil más Retevisión, que competirían desde el principio en transporte de datos, alquiler de circuitos y telefonía móvil, y progresivamente en los distintos segmentos de telefonía básica excepto la local, junto con varios (más de un centenar) operadores locales/regionales de televisión por cable que serían otro elemento de competencia en la distribución de servicios locales incluida esa clase de telefonía.

2. Liberalización de servicios. Hay que autorizar con carácter general la prestación en régimen de competencia de todos los servicios de telecomunicaciones existentes y los que en el futuro puedan existir, suprimiendo el sistema actual de autorización individual y sustituyéndolo por un control de cumplimiento de las especificaciones técnicas vigentes o que se establezcan por razones de protección del consumidor, o tecnológicas. Con el fin de permitir la adaptación de los actuales operadores, se debe establecer una lista nominativa e individualizada de los servicios de telecomunicaciones temporalmente excluidos de la competencia, con explicación pública de las razones que justifican dicha exclusión y con especificación de un calendario concreto de levantamiento de la exclusión.

3. Política respecto de Telefónica. Es necesario permitir una adaptación Telefónica a las nuevas condiciones de competencia, pero ello no debe ser una excusa, como hasta ahora, para retrasar o entorpecer la liberalización, o para crear condiciones que hagan imposible la existencia de los nuevos operadores. En este punto el informe del TDC es especialmente tímido. Todos deseamos una Telefónica fuerte, pero el único mecanismo conocido y contrastado para fortalecer una empresa es la competencia real y efectiva, no nominal. Cuando el TDC se proclama partidario de mantener el monopolio local de voz en poder de Telefónica "por razones de prudencia"⁽¹⁴⁾, no se sabe muy bien si se refiere a la prudencia respecto de las conveniencias reales del sector de las telecomunicaciones en función de los intereses generales del país, o más bien a la prudencia respecto de las posiciones de las autoridades de telecomunicaciones. La realidad es que quien está preparado para competir hoy por hoy es Telefónica, que tiene cautivo más del 95% del mercado y, antes bien, lo que hay que hacer es crear las posibilidades de competencia para los demás.

La competencia en el modelo propugnado se produciría por parte del segundo operador, en todos los servicios, excepto en el de telefonía básica local; y por parte del cable, precisamente en esta última. Para que el marco de competencia funcione hay dos cuestiones concretas que deben resolverse. La primera se refiere al desequilibrio en la estructura de tarifas de los distintos

(14) pág. 154 del informe.

servicios de Telefónica. Es deseable un progresivo alineamiento de las tarifas de cada servicio al coste, acabando con el sistema de subvenciones cruzadas ocultas. Si resultara conveniente subvencionar algún servicio en particular, la subvención debe ser explícita y financiada por todos los operadores -incluidos los nuevos, el segundo operador y el cable- en función de criterios objetivos. Este sistema sería igualmente aplicable a la financiación de la universalización del servicio telefónico.

La segunda cuestión a resolver está relacionada con la posición de Telefónica en la regulación del cable. El informe del TDC es partidario de permitir a Telefónica que concursa y compita desde el principio en pie de igualdad para la obtención de franquicias de cable en las más de cien demarcaciones que probablemente van a existir. Esa posición es una mejora respecto de lo previsto en el último borrador de anteproyecto de Ley de televisión por cable, que contiene una autorización general para que Telefónica construya y opere sistemas de cable donde le parezca, autorización que directamente haría inviables las inversiones de televisión por cable. Sin embargo, la posición del TDC es insuficiente y descompensada. Para que sea posible la competencia, lo primero que hay que hacer es ponerle límites temporales a Telefónica que permitan que los nuevos operadores obtengan una cuota de mercado que haga que la competencia sea real y eficaz. Lo demás es liberalización nominal, de la que no se derivan ventajas para los consumidores ni para las empresas usuarias de los servicios de telecomunicaciones. Como reconoce el propio informe del MOPTMA, la telefonía local es el segmento de negocio de Telefónica con menos margen. Lo razonable sería permitir cuanto antes la operación de telefonía básica a los operadores de cable, impidiendo a Telefónica que entre en la televisión por cable durante un cierto número de años (diez años en el Reino Unido) o hasta que los cableoperadores logren una determinada cuota de mercado de telefonía que garantice la competencia (el 25%, por ejemplo), junto con un límite temporal, como se está proponiendo en Estados Unidos. De lo contrario, la competencia en condiciones tan desiguales y desproporcionadas, que es lo que se pretendería dejando a Telefónica actuar desde el principio libremente en el cable, sólo es una apariencia de la que no se derivará ventaja alguna para la sociedad. Todos los países que han liberalizado han comenzado por limitar las posibilidades de acción de los monopolios durante la primera fase, con el fin obtener las ventajas reales de la liberalización.

4. Un regulador independiente. En este punto la propuesta del TDC -separar regulador y regulado- o, como algunos expertos han propuesto posteriormente, crear una entidad similar a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, es la adecuada. Toda la política de telecomunicaciones carecerá de credibilidad si no se rompe la relación entre regulado(s) y regulador. Por otra parte, es necesario que, fijadas las bases del acuerdo nacional sobre telecomunicaciones, sea un organismo independiente, nombrado por un período de tiempo que no dependa de los avatares electorales, el que recibe el encargo de aplicarlo. Esa es la única manera de que los agentes privados confíen en que se va a aplicar una determinada política de largo plazo, y por lo tanto puedan planificar las cuantiosas inversiones con largos períodos de maduración que son necesarias.

5. Una reforma del marco audiovisual. La reforma de las telecomunicaciones se quedaría coja si no se acompaña de la reforma de uno de sus principales usuarios y, a la vez, proveedor: el sector audiovisual. Este capítulo merecería un análisis más detenido desde la perspectiva de la estricta política económica, pero valga enunciar aquí los principales elementos a modificar. En el área de la televisión pública, hay que reducir el número de canales a uno estatal y, en algunos casos, uno más autonómico. Al mismo tiempo, hay que poner fin, o por lo menos, limitar drásticamente la doble financiación. Respecto de la televisión vía satélite es recomendable abrir plenamente el mercado. La ley vigente pretende crear una reserva para Hispasat que es

precisamente la que, junto con el retraso de la ley de cable, ha impedido que surja un mercado de servicios de satélite en España. Y si no hay mercado, tampoco lo hay para Hispasat. En materia de radiodifusión, la radio pública -con cinco cadenas nacionales y una o dos más en muchas autonomías- debe reducirse, devolviendo concesiones al sector privado. Por otra parte, debe ponerse coto al peligroso proceso de concentración privada que en este sector ha recibido reciente luz verde por parte de las autoridades de vigilancia de la competencia. Finalmente, hay que desregular de forma importante el sector, eliminando multitud de obligaciones y limitaciones en materia de gestión empresarial o de contenidos, muchas de ellas establecidas hace muchos años y que se han mantenido ya sea por deseo de control, ya sea por una inercia típica de las administraciones de telecomunicaciones.

También hay ciertos errores que se deben evitar.

Se debe evitar, por ejemplo, que sea Retevisión quien encabece el segundo operador. El informe realizado para Retevisión y citado al principio de esta nota, fundamenta con eficacia la conveniencia del segundo operador, pero no aporta argumentos válidos para que éste sea público y, precisamente, Retevisión. Se dice que es necesario el aprovechamiento de las infraestructuras existentes y que las de Retevisión son muy importantes, incluso más que las del segundo operador británico en 1990⁽¹⁵⁾. Se afirma también que una *ventaja* importante de esta solución sería que "la Administración controlaría el proceso (...) e incluso decidiría el momento más oportuno para su eventual privatización total o parcial"⁽¹⁶⁾. A no ser que se reinvente a Lange después de setenta años, el empresario **privado**⁽¹⁷⁾ es parte esencial de la competencia. Las infraestructuras existentes habrá que aprovecharlas en la medida de su rentabilidad y lo puede hacer un segundo operador privado, adquiriéndolas. Las *ventajas* de que la Administración controle el proceso están a la vista, y la perspectiva de una administración de telecomunicaciones *controlando la competencia* entre Telefónica y Retevisión, como parece insinuar el informe, no deja de ser sugerente.

Otro error a evitar es el de otorgar una excesiva capacidad discrecional a la Administración para aplicar la liberalización, todo ello con la excusa de la necesaria flexibilidad y prudencia. No hay una sola liberalización de la economía de nuestro país que en algún momento no haya tropezado con estos argumentos y aquí, de nuevo, el informe del TDC decepciona⁽¹⁸⁾. Como se ha afirmado más arriba, debe ser el organismo regulador independiente el que aplique el proceso de liberalización.

Contemplados a la luz de lo que está pasando hoy, los informes del TDC, del MOPTMA y de Retevisión, que han servido de base para esta nota y que fueron redactados hace menos de un año, parecen de mayor antigüedad. Hace tan solo unos días la Comisión Europea ha decidido acelerar la liberalización de la telecomunicaciones. El Comisario europeo de la Competencia afirmaba que "ya no se puede asumir que los operadores nacionales existentes tienen un derecho

(15) **Opciones abiertas a la Administración para el pleno desarrollo del Sector de la Telecomunicaciones en España**, Madrid, 1993, Cuadro 35.

(16) *Ibid.*, pág. 22.

(17) En este punto quiero destacar que, en general, la "doctrina" del TDC respecto de la competencia tiende a rehuir la consideración del papel que juega el empresario privado que arriesga sus propios recursos, en la creación de las condiciones de competencia.

(18) *Vid* pág. 142.

sagrado a estar presentes en cada segmento del mercado de las comunicaciones"⁽¹⁹⁾. El Comisario está convencido de que el cable debe ofrecer también servicio de telefonía al público porque de ello se derivarán tarifas más bajas para los usuarios y mayor cobertura del servicio. El próximo paso es aprobar la aceleración del calendario. La OCDE, por su parte, urge la apertura en las telecomunicaciones y afirma que los costes del retraso en el proceso de liberalización pueden ser muy importantes para el conjunto de la economía, todo ello de acuerdo con el estudio realizado por el Comité de Políticas de Información y Comunicación de dicha entidad internacional⁽²⁰⁾. Es el momento de no esperar más y de impedir que la economía de nuestro país sufra un nuevo retraso.

Dice el informe del TDC⁽²¹⁾: "El peor inconveniente del monopolio lo constituye su lentitud, su retraso en la introducción de las innovaciones tecnológicas, tanto las nuevas soluciones para los problemas de siempre, como la introducción de nuevos productos y servicios". No estoy de acuerdo. Ese no es el peor inconveniente, siendo desde luego muy grave. El peor inconveniente es el elemento de injusticia y de insolidaridad que la perpetuación de los monopolios acarrea. Pongámosles fin.

⁽¹⁹⁾ **Cinco Días**, 19 mayo 1994, pág. 7.

⁽²⁰⁾ **Expansión**, 21 mayo 1994, pág. 33.

⁽²¹⁾ Pág. 119.
