



***Desarrollo del Mercado
de las
Telecomunicaciones
en España***

Centro de Desarrollo de Consumo

ÍNDICE

Presentación

Título primero: Desde la objetividad

CAPÍTULO I: LOS DATOS OBJETIVOS

1. Principales magnitudes del Mercado de Telecomunicaciones en España
 - 1.1. Número de operadores
 - 1.2. Número de clientes global
 - 1.3. Número de clientes por acceso
 - 1.3.1. Reparto de clientes de acceso directo por operadores
 - 1.4. Número de líneas
 - 1.4.1. Tasa de penetración de la telefonía fija
 - 1.5. Líneas por segmentos de mercado
 - 1.6. Líneas en servicio por operadores y mercados
 - 1.7. Cuota de mercado por tipo de clientes
 - 1.8. Clientes preasignados y accesos indirectos
 - 1.9. Cuota de mercado por tráfico
 - 1.10. Cuota de mercado por facturación y facturación media por minuto
 - 1.11. Cuota de mercado por ingresos
 - 1.12. Desarrollo de la sociedad de la información
 - 1.13. Un momento para la calidad
 - 1.14. Interconexión

CAPÍTULO II: RELACIÓN ENTRE DATOS OBJETIVOS. COMPARACIONES

- 2.1. La pregunta: ¿Hay competencia?
 - 2.1.1. El modelo liberalizador desde los grandes números: el desequilibrio como característica
 - 2.1.2. Las líneas en relación con otras variables
 - 2.1.2.1. Líneas y clientes según tipo de acceso
 - 2.1.2.2. ¿Líneas por clientes, o clientes por línea?
 - 2.1.2.3. La preferencia del sector negocios: Líneas por segmento de mercado, facturación media por minuto, evolución de la cuota de mercado por tráfico
 - 2.1.2.4. Líneas y cuota de mercado por clientes
 - 2.1.2.5. Líneas, cuota de mercado por tráfico y cuota de clientes
 - 2.1.2.6. Líneas, cuotas de mercado por clientes y tráfico en relación con cuota de mercado por facturación
 - 2.1.2.7. El despegue de la Sociedad de la Información: otro desequilibrio
- 2.2. La respuesta: una competencia de corto plazo, inestable y basada la intervención constante del Regulador. Las consecuencias

CAPÍTULO III: COMPETENCIA Y CIUDADANOS

- 3.1. Inversión e innovación
- 3.2. Los precios
- 3.3. El derecho de acceso. La financiación del servicio universal

Título segundo: Posicionamientos

CAPÍTULO IV: POSICIONAMIENTO DEL REGULADOR

- 4.1. La competencia entendida sin una amplia finalidad
- 4.2. Las otras intervenciones en el mercado: la ruptura de la neutralidad
 - 4.2.1. El coste neto del servicio universal
 - 4.2.2. La preasignación en sus dos vertientes: preasignación y preasignación tácita.
 - 4.2.3. La definición de operadores dominantes
 - 4.2.3.1. El caso AMENA en telefonía móvil
 - 4.2.3.2. La dominancia en telefonía fija

CAPÍTULO V: POSICIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

- 5.1. La permeabilidad a las presiones
- 5.2. Las propuestas de ASTEL
- 5.3. La Administración interviene en el mercado restringiendo la competencia
 - 5.3.1. Factura Única
 - 5.3.2. Los márgenes de intermediación en la comercialización de ADSL
 - 5.3.3. Limitaciones a los planes descuento
 - 5.3.4. Limitaciones a la recuperación de clientes

Título tercero: Conclusiones

Presentación

Bajo el título “*Desarrollo del Mercado de las Telecomunicaciones en España*”, el Centro de Desarrollo de Consumo pretende realizar un análisis exhaustivo de la evolución del proceso de liberalización en la telefonía fija desde su inicio en el año 1998 hasta la actualidad, contrastando las finalidades declaradas por parte de la Administración y la CMT, es decir, las esperanzas que depositaron en la apertura del mercado, con el devenir de los acontecimientos.

En teoría, la liberalización de las telecomunicaciones conllevaría un mayor nivel de inversión, de empleo, una reducción de precios, mayor diversificación de los servicios e incremento de la innovación tecnológica.

Al lado de estos objetivos declarados, la ruptura del monopolio supondría el despegue de la sociedad de la información y, en función de los retos aludidos, una mejora de la calidad.

En resumen, se puede decir que la liberalización de las telecomunicaciones adopta el paradigma de toda apertura de mercados: la mayor satisfacción de los clientes y usuarios mediante la libre elección del operador que mejor se adapte a sus expectativas o necesidades, por cuanto la sola mención del término “competencia” implica la concurrencia de una pluralidad de oferentes en el mercado.

Más específicamente, el estudio pretende averiguar quién o quiénes son los beneficiarios del proceso utilizando como parámetro de medida el interés general o, por si el término resulta ambiguo, el interés de la mayoría.

Para ello se ofrecerá un enfoque económico de la liberalización que expone las grandes magnitudes del sector (inversión, coste medio de las llamadas, cuotas de mercado en función de diversas variables, segmentación, etc.); se relacionarán los datos que esas magnitudes representan para comprobar la veracidad de la realidad que describen; se incorporarán, además, elementos relativos a la legalidad o al marco jurídico cuando se considera preciso, por ejemplo, a la hora de abordar el servicio universal, el cose neto del mismo, la dominancia, etc.

Como no podía ser de otro modo, se mostrarán a grandes trazos los posicionamientos del Órgano Regulador (CMT) y de la Administración competente en aquellos asuntos en los que su actuaciones resultan suficientemente significativas.

Sería un error, que se ha pretendido evitar en la medida de lo posible, no integrar un somero repaso de la evolución que se percibe públicamente en el papel de las asociaciones de consumidores, respecto a las cuales es preciso anticipar la existencia de un cambio cualitativo en su modo de entender el proceso liberalizador.

No cabe duda de que una visión de conjunto o más integral del desarrollo de las telecomunicaciones en España necesitaría añadir algunos puntos de vista adicionales a los que este estudio admite, como las consideraciones sobre el empleo o las comparaciones internacionales con los países de nuestro entorno.

Por razones sistemáticas y de extensión se ha prescindido de ambos análisis, que podrían aportar más elementos de juicio sobre los beneficiarios últimos de la apertura del sector de las telecomunicaciones (perspectiva que guía estas páginas, como ya queda dicho).

No obstante, en lo que atañe al plano internacional, este trabajo se ha enriquecido con algunas notas procedentes de diversas fuentes que pueden suponer una primera aproximación comparativa con otros países.

Baste ahora señalar, atendiendo a la experiencia de otros Estados, que algunos procesos de liberalización desarrollados en otros sectores están siendo abiertamente cuestionados por el resultado que han ofrecido de cara al interés general. A este respecto conviene tener presente la crisis del sector energético de California o la más reciente de los ferrocarriles ingleses.

No es objeto de este trabajo analizar si dichas crisis son el producto de aplicar reglas de mercado a sectores que en último extremo no desembocarán en una competencia perfecta, sino más bien, en oligopolios; o quizá, sean el resultado de crear marcos regulatorios inadecuados para actividades especialmente sensibles.

En este sentido llama poderosamente la atención que al menos en la UE, los países que han procedido a la liberalización de sectores como el de las telecomunicaciones o el energético no hayan establecidos unas mínimas cautelas, como la aplicación del principio de reciprocidad (concordancia de las normas de dos Estados respecto al modo de participación en sus respectivos mercados de las compañías procedentes del otro). Esta cuestión cobra mayor relevancia si tenemos en cuenta que todavía existen operadores con una amplia participación estatal en su accionariado.

Igualmente resulta significativo que algunos de los Estados que han vendido toda su participación en el antiguo monopolio, entre ellos España, pretendan conjugar la ausencia de la mínima prudencia exigible que supondría el principio de reciprocidad, con su capacidad para intervenir en compañías privatizadas mediante el ejercicio de la "acción de oro", práctica que Bruselas ha puesto en el punto de mira.

La presencia del Estado en algunos operadores ex monopolios, la ausencia del principio de reciprocidad y las prerrogativas de la "acción de oro" son motivos más que suficientes para deducir que no todos los procesos de liberalización se están desarrollando al mismo ritmo ni bajo las mismas premisas.

TÍTULO PRIMERO: DESDE LA OBJETIVIDAD

CAPÍTULO I: LOS DATOS OBJETIVOS

1. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES EN ESPAÑA

Resulta relevante para este informe disponer de una visión de las grandes magnitudes del sector de las telecomunicaciones en España y, más en concreto, de las que se refieren a telefonía fija. Las magnitudes que por si mismas ofrecen una primera aproximación a la realidad del proceso liberalizador, deberán completarse con las conclusiones que se obtengan al poner en relación los diferentes datos.

A lo largo de este trabajo serán muchos los datos extraídos del *Informe Anual 2001* de la CMT sobre el sector en España. Se considerarán también los ofrecidos por el Foro Económico Mundial (Foro) en su *Informe Global de las Tecnologías de la Información 2002-2003*, de los que se deriva una visión de conjunto amplia y completa. Este *Informe* elaborado sobre un total de 82 países, procede de una fuente ajena al sector, a los organismos reguladores y a las autoridades gubernamentales, por lo que la información que revela debe ser tomada muy en consideración.

Según el Foro España se sitúa en el puesto 25 de la clasificación general, por detrás de Finlandia, EE.UU, Singapur, Suecia, Islandia, Canadá, Reino Unido, Dinamarca, Taiwán, Alemania, Estonia, Corea, etc. y muy por debajo del puesto que ocupa atendiendo a su PIB. Sin embargo, en relación con determinados indicadores, como el gasto en tecnología para la sociedad de la información, desciende hasta el puesto 61.

Tabla 1

Desarrollo de la Sociedad de la Información	
posición	Indicadores de España por segmentos
2	Líneas telefónicas por empleado
4	Aplicaciones informáticas sin hilos
14	Coste de la telefonía
19	Servicios del Gobierno en Internet
20	Disponibilidad de capital riesgo
26	Servidores seguros de Internet por habitante
29	Competencia en las telecomunicaciones
48	Percepción de las empresas sobre el esfuerzo del Gobierno en la promoción de las tecnologías
52	Capacidad de las empresas para incorporar nuevas tecnologías
61	Gasto en tecnologías de la información

Fuente: Foro Económico Mundial. Informe global de tecnologías de la información 2002-2003.

Desde el objetivo de este informe, que es el de analizar el Desarrollo del Sector de las Telecomunicaciones en España en función del interés general que la liberalización debe satisfacer, los indicadores del estudio del Foro invitan a reflexionar sobre las posibilidades reales de crear un mercado sólido con unos desequilibrios tan notables. Dicho de otro modo, ¿puede el actual modelo liberalizador crear las condiciones para el desarrollo de un mercado estable cuando España ocupa el segundo puesto en productividad (entendida por líneas por empleado) y el 61º en gasto en tecnologías de la información, por detrás de países como Vietnam o Colombia?

Por ejemplo, ¿qué consecuencias puede tener, más allá de las estrictamente económicas, el mantenimiento de un segundo puesto en líneas telefónicas por empleado?, ¿Tiene efectos en otros aspectos del mercado de las telecomunicaciones, como la calidad?

Las reflexiones no se agotan ahí. En el capítulo II se profundizará en algunas posibles contradicciones que afloran tomando como referencia los indicadores manejados por el Foro y los ofrecidos por la CMT en su *Informe Anual 2001*.

En palabra de una de las autoras del *Informe Global...*, Fiona Paua, los reguladores españoles deberían poner atención “en la capacidad de innovación de las empresas”, ya que, “ésta es la fuente de futuras ganancias de productividad”.

Siendo la innovación una de las metas de la liberalización cabe preguntarse si la regulación crea las condiciones necesaria para innovar. Si crea esas condiciones, ¿por qué se reclama desde el Foro la atención del regulador español en materia de innovación?. ¿Por qué implícitamente se reconoce la necesidad de buscar fórmulas que garanticen la productividad, a pesar del alto nivel de líneas por empleado?

1.1. Número de operadores

El *Informe Anual 2001* de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) determina que el número de operadores que prestan servicio de telefonía fija en España ha evolucionado desde los 9 registrados en 1998 hasta los 50 que se contabilizan en el año 2001.

Tabla 2

Evolución del número de operadores en telefonía fija						
1998	1999	% variación 1999/1998	2000	% variación 2000/1999	2001	% variación 2001/2000
9	35	288,89	42	20,00	50	19,04

Fuente. CMT: Informe Anual 2001.

Por otra parte, en diciembre de 2001, el número de licencias alcanzaba las 298, evolucionando, según la CMT, en 2002 hasta situarse en 396, correspondientes a 328 operadores.

En paralelo, las cifras oficiales de población facilitadas por el INE para los mismos ejercicios pasaba de los 39 millones trescientos mil habitantes del año 98, a los poco más de 41 millones en 2001.

Esta amplitud de la oferta explica que los usuarios puedan elegir más operadores en España que en cualquier otro país de la UE, si bien es cierto, que esta capacidad de elección guarda poca o ninguna relación con los índices de población.

Tabla 3

Porcentaje de usuarios con opción a operadores alternativos			
Países	Dos	Entre tres y cinco	Más de cinco
Bélgica	40	5	0
Dinamarca	n.a (1)	n.a	95
Alemania	18	15	0
España	n.a	n.a	100
Francia	1	1	0
Italia	50	0	0
Luxemburgo	18	0	0
Finlandia	35	7	0

Fuente: VIII Informe de la Comisión Europea. 1. n.a: no aplicable

Tabla 4

Población año 2000	
Países	miles
Bélgica	10249
Dinamarca	5320
Alemania	82017
España	40499(1)
Francia	59238
Italia	57530

Fuente: ONU

1. Datos oficiales del INE para el año 2000.

1.2. Número de clientes global

Según los datos de la CMT en 2001, entre los diversos tipos de acceso, el número total de clientes se situó en 19.716.466, lo que representa un crecimiento del 13% en relación con el ejercicio anterior, en el que el número de clientes superaba escasamente los 17 millones.

1.3. Número de clientes por acceso

Tan revelador como el dato anterior resulta conocer el reparto de los clientes atendiendo al tipo de acceso que emplean. Baste decir que el acceso indirecto se incrementó en 2001 respecto al ejercicio precedente en un 52,80%, en tanto que los clientes preseleccionados aumentaron un 89,01 en el mismo período. Por su parte, el acceso directo sufrió un leve descenso.

Es importante retener este dato porque mientras el número de clientes en los ejercicios comparados crecía en un 13%, la forma de prestarles servicios se desplaza hacia fórmulas virtuales, hasta el punto de que el acceso directo se reduce en los términos porcentuales comentados.

Tabla 5

Clientes por tipo de acceso			
Tipo de acceso	2000	2001	% variación
Directo	12.743.701	12.711.541	- 0,25
Indirecto	3.836.028	5.861.078	52,80
Preseleccionados	604.120	1.141.846	89,01
Total	17.185.849	19.716.466 (1)	14,73

Fuente: CMT. Informe Anual 2001 y elaboración propia. 1. La cifra que refleja la CMT no se corresponde con la ofrecida en la segmentación de clientes entre residenciales y negocios.

1.3.1. Reparto de clientes de acceso directo por operadores

Tabla 6

Clientes de acceso directo por operadores 2001		
OPERADORES	Total clientes	Porcentaje
Telefónica	11.967.836	94,15
Ono	312.874	2,46
Auna	201.719	1,59
Retecal	123.418	0,97
Euskaltel	33.013	0,26
Resto	72.681	0,57
Total	12.711.541	100

Fuente: CMT. Informe Anual 2001

1.4. Número de líneas

En el año 2000 poco más de 17 millones de clientes disponían de 17.104.000 líneas, en tanto que en 2001 el número de líneas se incrementó en un 2,50% hasta situarse en las 17.531.000, que prestan servicio a casi veinte millones de clientes. Es decir, la relación líneas / cliente, entendida en los términos que lo hace la CMT, pasó de 0,99 a 0, 88.

Esta relación y la forma de expresarla es relevante, no sólo por lo que representa en sí, sino también porque la terminología utilizada puede provocar una cierta confusión al tender, desde una percepción común, a identificar línea con cliente.

Por otra parte, los datos que ofrece la CMT permiten hacer un examen del proceso liberalizador lleno de matices críticos, al menos si se analiza desde el punto de vista del interés general.

1.4.1. Tasa de penetración de la telefonía fija

Según los datos de la CMT la tasa de penetración de la telefonía fija con 17.531.000 líneas, alcanzaba en 2001, el 42,64% de la población (41.177.000 habitantes).

Tabla 7

Tasa de penetración de la telefonía fija				
año	Líneas servicio (miles)	% penetración	Tasa variación	Población (miles)
1997	15.900	40,43		39.323
1998	16.300	40,90	2,52	39.853
1999	16.700	41,54	2,45	40.202
2000	17.104	42,23	2,42	40.499
2001	17.531	42,64	2,50	41.177

Fuente: CMT. Informe Anual 2001.

1.5. Líneas por segmentos de mercado

Entre los ejercicios 2000 y 2001 el desglose de líneas por segmentos de mercado queda como sigue:

Tabla 8

Líneas por segmentos de mercado (en miles)						
	Residencial	%	Negocios	%	Total	% variación
2000	13.950	81,56	3.154	18,44	17.104	
2001	14.640	83,51	2.892	16,49	17.531	2,50

Fuente: CMT. Informe Anual 2001.

1.6. Líneas en servicio por operadores y mercados

Para reflejar la realidad del sector de las telecomunicaciones en un mercado liberalizado es preciso saber cómo se distribuye el esfuerzo de los diferentes operadores, tanto en el volumen de inversión de infraestructuras, como en el destino de dicha inversión.

Tabla 9

Líneas en servicio por operadores y mercados						
operadores	negocios	%	residencial	%	total	%
Telefónica	2.611.016	90,29	14.033.325	95,66	16.614.241	94,77
Ono	5.354	0,19	308.056	2,10	313.410	1,79
Auna	31.165	1,08	227.181	1,55	258.436	1,47
Retevisión	175.540	6,07	2.523	0,22	178.063	1,02
Euskaltel	32.382	1,12	10.123	0,07	42.505	0,24
Jazz	12.270	0,42	0	0	12.270	0,07
Resto	24.038	0,83	38.956	0,4	96.071	0,64
Total	2.891.765	100	14.620.164	100	17.514.996	100

Fuente: CMT. Informe Anual 2001.

No cabe duda que la mayor parte del esfuerzo de las infraestructuras que atiende a cualquiera de los segmentos de mercado recae sobre Telefónica, con un porcentaje de líneas en servicio del 94,77.

En contraste con las cifras del operador dominante, en la otra parte de la balanza se sitúa Jazz Telecom, que concentra todo su esfuerzo inversor en el sector negocios. Por su parte, Retevisión mantiene una evidente desproporción entre la capacidad desplegada en el mercado de negocios respecto al residencial.

Junto a Telefónica son los operadores de cable quienes más líneas de servicio agregan al sector residencial dadas sus características y prestaciones. Se puede completar esta referencia al esfuerzo en infraestructuras con el dato relativo a la inversión que ofrece la CMT en su Informe Anual 2001.

Tabla 10

Evolución de la distribución de la inversión								
operadores	1998		1999		2000		2001	
	Mill. €	%	Mill. €	%	Mill. €	%	Mill. €	%
Fija y afines	3.253,12	71,00	3.272,70	52,97	4.281,58	42,03		41,63
Móviles	1.053,83	23,00	2.096,19	33,96	3.050,03	29,94		25,97
Cable	183,27	4,00	756,24	12,24	1.458,56	14,32		17,03
Audiovisual	91,64	0,00	51,28	0,83	1.396,65	13,71		15,37
Telemáticos		0,00		0,00		1,24		7,25
Satélite		2,00		0,83		0,93		1,03
Total	4.581,86	100	4.681,86	100,00	9.463,72	100,00	(1)	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe Anual 2001 de la CMT.

1. El Informe Anual no ofrece datos desglosados para el ejercicio 2001.

Para profundizar un poco más en el capítulo de inversiones se recoge a continuación el desglose de la misma en el ejercicio 2001 por grupos empresariales.

Tabla 11

Distribución de la inversión anual por Grupos empresariales (2001)		
Grupos	Millones de euros	% Total
Grupo Telefónica	2.896,77	35,37
Grupo Auna	1.817,98	22,20
Grupo Ono	554,22	6,77
Airtel Móvil	443,35	5,41
Resto	2.478,21	30,26
Total	8.190,53	100,00

Fuente: CMT. Informe Anual 2001.

Cabe destacar que la inversión del primer Grupo empresarial es semejante a la de las tres siguientes empresas y se sitúa 7 puntos por encima de la que suman los principales operadores de cable que sí realizan esfuerzos en el despliegue de red.

Sin embargo estos datos, aun siendo expresivos de la situación nacional no dejan de ser parciales. Será en el epígrafe 3.1 referido a innovación e inversión donde se podrá comprobar el nivel de inversión de los operadores dominantes en diferentes países. Esta relación dará una idea más precisa del desarrollo de las telecomunicaciones en España.

1.7. Cuota de mercado por tipo de clientes

Tabla 12

Cuota de mercado por clientes. Segmento y total						
Operadores	Residencial		Negocios		Total	
	Clientes	% total	Clientes	% total	Clientes	% total
Telefónica	11.708.102	69,52	259.734	15,00	11.967.836	64,44
Retevisión	2.357.813	14,00	295.798	17,09	2.653.611	14,29
Lince Telecomunicaciones	867.644	5,15	323.489	18,69	1.191.133	6,41
Jazz Telecomunicaciones	396.343	2,35	263.339	15,21	658.167	3,54
Grupo Ono	308.056	1,83	4.857	0,28	312.913	1,68
Tele 2	268.190	1,59	29.241	1,69	297.431	1,60
Alo	222.581	1,32	64.220	3,71	286.801	1,54
Airtel Móvil	150.492	0,89	133.775	7,73	284.267	1,53
Euskaltel	191.644	1,14	37.232	2,15	228.876	1,23
Resto	316.719	1,88	234.806	13,56	553.040	2,98
Total	16.787.584	100	1.646.491	100	18.434.075	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe Anual 2001 de la CMT.

Junto con las cifras relativas a tráfico, que posteriormente se comentarán, la concentración de la competencia en determinado tipo de clientes es evidente, a tenor de los datos suministrados por la CMT.

El operador establecido pierde el liderazgo en el sector negocios en beneficio de Lince, Retevisión y Jazz, que convierten este segmento en objeto de su atención preferente. Por su parte Telefónica mantiene una cuota del 69,52% en el sector residencial.

1.8. Clientes preasignados y accesos indirectos

Aunque ya se ha comentado en este informe, es preciso recordar que el número de clientes con acceso indirecto ha pasado de los 3.836.028 en el año 2000, a los 5.861.078 en el ejercicio 2001, lo que representa un crecimiento del 52,80%.

Por su parte, los clientes preseleccionados al término del 2001 eran 1.141.846, lo que supuso un crecimiento del 89,01% respecto al año anterior, ejercicio en que los preseleccionados ascendían a 604.120 usuarios.

En mayo del 2002, según la CMT, el número de preasignaciones ascendía a 1.553.587, es decir, un 8,42% del total de clientes de 2001. Las tasas se elevan por encima de las de países de nuestro entorno: Francia (8,30), Italia (7,70%), Bélgica (4,90%), o Reino Unido con 1,40%.

1.9. Cuota de mercado por tráfico

Es demasiado prolijo tratar cada uno de los aspectos que se integran bajo este epígrafe, de ahí que se haya optado por componer un cuadro suficientemente ilustrativo de la situación en 2001.

Tabla 13

llamadas	% minutos		% Cuota mercado por tráfico	
	residencial	Negocios	Telefónica	otros
Metro. Voz	62,12	37,88	91,63	9,47
Metro. Internet	66,40	33,59	66,24	34,76
Provinciales	39,59	60,41	88,12	11,88
Interprovinciales	57,95	42,05	80,78	19,22
Internacionales	39,70	60,29	81,52	18,48
A móviles	56,76	43,24	79,78	21,22

% Cuota mercado por tráfico total	
Telefónica	78,63
Retevisión	10,61
Lince Telecom	5,42
Grupo Ono	1,85
Jazz Telecom	0,84
Aunacable	0,76
Euskaltel	0,43

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CMT. Informe Anual 2001.

Tabla 14

Evolución de la cuota de mercado por tráfico de Telefónica y tipo de llamadas				
llamadas	1998	1999	2000	2001
Metropolitanas voz			99,19	91,63
Metropolitanas Internet			78,80	66,24
Provinciales	99,49	94,55	88,43	88,12
Interprovinciales	93,15	81,38	82,73	80,78
Internacionales	93,75	85,62	85,57	81,52
A móvil	99,78	91,49	85,60	79,78

Fuente: CMT. Informe Anual 2001.

La tabla revela de forma nítida los objetivos perseguidos en las estrategias comerciales de los operadores alternativos que recalcan en el mercado español y complementa la información sobre la segmentación de mercados.

Ambas referencias son ilustrativas no sólo del tipo de cliente que es objeto de una especial estrategia comercial, si no también del tipo de tráfico que resulta más atractivo. Las estrategias comerciales se resumen en: “éstos son los clientes que me interesan y el tipo de servicios que prefiero atender”.

No debe inferirse de lo anterior una crítica a la forma de proceder de los operadores, que responde a la lógica del mercado. Pero debe tenerse una vez más en cuenta que las crisis de algunos procesos liberalizadores llevados a cabo en otras latitudes pueden ser el producto de aplicar reglas de mercado a sectores que en último extremo no desembocarán en una competencia perfecta; o pueden ser el resultado de crear marcos reguladores inadecuados para actividades especialmente sensibles.

Las llamadas a móviles supusieron una reducción de la cuota en el tráfico del operador establecido de veinte puntos en tres años. Por su parte las llamadas interprovinciales, después de una fuerte caída en el año 1999 (12 puntos respecto al ejercicio anterior), se han mantenido bastante estables.

Salvo las llamadas a móviles mencionadas, el diferencial en la pérdida de cuota de tráfico del dominante, respecto al año de referencia (1997), en llamadas provinciales, interprovinciales e internacionales oscila entre el 11 y el 13%.

Mención especial merecen las comunicaciones metropolitanas, tanto en voz como en Internet, que en el período de un año arrojan una reducción de tráfico para Telefónica de un 8% y un 12% respectivamente, con el consiguiente incremento para los operadores alternativos.

Es probable que la extensión de la preasignación, junto a las escasas cautelas establecidas por la Administración respecto a este método de captación de clientes, sea el origen de ese descenso, al menos, en lo que se refiere a las llamadas de voz.

Conviene añadir la información referida a la distribución del tráfico por tipo de llamadas y segmentos, que en 2001 arroja el siguiente resultado:

Tabla 15

Distribución del tráfico por tipo de llamadas y segmentos (2001)						
Llamadas	Residencial		Negocios		Total	
	%sobre segmento	% sobre segmentos	%sobre segmento	% sobre segmentos	Millones min.	%
Metro. voz	33,21	62,12	31,49	37,88	40.906,09	32,54
Metro. Internet	46,51	66,40	36,59	33,59	53.591,50	42,63
Provinciales	4,49	39,59	10,64	60,41	8.669,30	6,90
Interprovinc.	7,62	57,95	8,59	42,05	10.056,84	8,00
Internacionales	1,39	39,70	3,29	60,29	2.684,18	2,13
A móviles	5,09	56,76	6,03	43,24	6.855,92	5,45
Intelig. Red	1,52	43,75	3,03	56,25	2.650,96	2,11
Otras	0,19	46,58	0,34	53,43	308,67	0,25
Total	100	60,86	100	39,14	125.723,46	100

Fuente: CMT. Informe Anual 2001. (En negrilla figuran las cifras y porcentajes totales y las partes más relevantes de la distribución de la cesta de consumo de cada segmento comercial.)

Tabla 16

% distribución de ingresos por llamadas, según segmentos (2001) *				
Tipo Llamadas	% ingresos por segmento			% sobre total (1)
	Residencial	Negocios	%	
Metropolitanas voz	68,33	31,68	100%	20,49
Metropolitanas Internet	43,54	56,45	100%	8,79
Provinciales	52,51	47,49	100%	6,93
Interprovinc.	45,67	54,33	100%	13,69
Internacionales	30,80	69,20	100%	13,56
A móviles	54,89	45,11	100%	28,64
Intelig. Red	53,80	46,20	100%	6,60
Otras	58,20	41,80	100%	1,32

% distribución de ingresos por concepto sobre segmento y sobre el total (2001)*			
concepto	Ingresos por concepto segmento	por concepto	% ingresos sobre total
llamadas (mill.€)	3.139,11	2.906,37	6.045,48
% por llamadas	62,31% (2)	79,47% (2)	69,53% (1)
Ingresos por altas (mill.€)	105,41	45,94	151,35
% por altas	2,09% (2)	1,26% (2)	1,74% (1)
Ingresos abonos mes (mill.€)	1.696,38	573,08	2.269,47
% por abonos	33, 69% (2)	15,67% (2)	26,10% (1)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CMT. Informe Anual 2001. * La suma de porcentajes de ingreso por segmento o total no es igual al 100% porque no se han reflejado conceptos menores de ingresos, como los derivados de tarjetas prepago, otras facilidades suplementarias, etc. 1. Cálculo sobre el total de ingresos considerando los dos segmentos, así como, el servicio medido y las cuotas fijas. 2. Cálculo sobre el total de ingresos en cada segmento.

La puesta en común de ambas tablas, distribución del tráfico y distribución de los ingresos por tipo de llamadas y segmentos pone de manifiesto los siguientes desequilibrios (recuérdese a este respecto que la liberalización impide las subvenciones cruzadas y promueve la orientación de los servicios a costes) :

a.- El 32,54% y el 42,63% del tráfico corresponden a las llamadas metropolitanas de voz e Internet respectivamente, pero tan sólo generan un 20% y un 8% de los ingresos. Téngase en cuenta que la facturación media por minuto en metropolitanas de voz es sustancialmente más baja para el segmento negocio, como se verá en el epígrafe 1.10.

b.- Por su parte en las llamadas provinciales el sector negocios que cursa un 60% del tráfico de este tipo de comunicaciones, tan sólo aporta el 47% de los ingresos. Es decir, en el sector negocios existe un diferencial de 13 puntos entre tráfico provincial e ingresos que genera. Sin embargo, en el cómputo total de ingresos y de tráfico, las llamadas provinciales reflejan porcentajes similares (6,93% y 6,90% respectivamente), es obvio, por tanto, que el equilibrio se produce a costa del sector residencial.

c.- El tráfico interprovincial, internacional y las llamadas a móviles, fundamentalmente estas últimas, incrementan su participación en los ingresos muy por encima del porcentaje del tráfico que generan. 23 puntos de diferencia en móviles, 11 en internacionales y 5 en interprovinciales.

d.- Las cuotas de abono en el sector residencial representan un tercio de los ingresos, mientras que en el segmento negocios esta proporción se reduce al 15,67%. Para el conjunto de los segmentos las cuotas de abono representan el 25%, es decir, el sector residencial aporta en este concepto 8 puntos por encima de la media global y 18 puntos por encima del sector negocios.

Parecidos porcentajes recoge la *Encuesta a Hogares Españoles sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación*, realizada por el INE para la CMT.

Según este estudio el gasto medio de los hogares españoles en telefonía fija es de 34,07 euros al mes, incluyéndose en este monto la cuota de conexión, el alquiler del aparato y el IVA.

El desglose de este gasto es como sigue:

Tabla 17

Desglose del gasto medio por hogar y mes		
Concepto	Euros	Porcentaje
Cuota de abono	12,00	35,22%
Metropolitanas voz	11,32	33,22%
Metropolitanas Internet	0,52	1,52%
Provinciales	3,01	8,83%
Interprovinciales	2,44	7,16%
Internacionales	0,61	1,79%
A móviles	2,43	7,13%
otros	1,74	5,10%
Total	34,07	

Fuente: INE. Encuesta a Hogares Españoles sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación

Los datos facilitados por el INE, evidencian también el desequilibrio entre el tráfico del segmento residencial y los ingresos que genera. La cuota de abono que según la CMT representaba un tercio del gasto residencial, se eleva al 35,22% (2 puntos por encima de lo que indican los datos del Regulador).

Las llamadas metropolitanas del segmento residencial representan el 33,22% del gasto de los hogares (en consonancia con el porcentaje de tráfico que la CMT le atribuye a este tipo de llamadas tanto en el cómputo global, como en el segmento. Ver tabla 15). No obstante, recuérdese que según la CMT las metropolitanas de voz en el cómputo total de ingresos, tan sólo generan el 20 por ciento del mismo (Ver tabla 16). En consecuencia, si el segmento residencial aporta unos ingresos en consonancia con su tráfico, ¿a quién benefician esos 12 puntos de diferencia entre tráfico e ingresos?, o ¿quién asume esa pérdida?

Según el INE, las llamadas provinciales representan un 8,83% del gasto de los hogares, en tanto que, según los datos de la CMT, su porcentaje de tráfico es un 4,51%,. Es decir, los usuarios residenciales aportarían por este concepto a los ingresos totales casi el doble de lo que consumen. En cualquier caso los hogares aportan a la facturación 2 puntos más que lo que representan las llamadas provinciales en el conjunto del tráfico. Ver tablas 15 y 16. También aquí cabe reflexionar sobre esta diferencia entre consumo por segmentos e ingresos generados.

Podemos hacer extensiva esta reflexión sobre desequilibrios al gasto residencial en llamadas interprovinciales (7,16%), y a móviles (7,13%) .

Para procurar una aproximación a la realidad es preciso adentrarse en la facturación media por minuto que se verá en el siguiente apartado.

1.10. Cuota de mercado por facturación y facturación media por minuto

Tabla 18

% Cuota mercado por facturación		
Llamadas	Telefónica	otros
Metro. voz	90,51	9,49
Metro. Internet	83,19	16,81
Provinciales	84,27	15,73
Interprovinciales	80,84	19,16
Internacionales	82,84	17,16
A móviles	79,44	20,56
Total	87,53	12,47

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CMT. Informe Anual 2001.

Según los datos de la CMT, en términos relativos, Telefónica mantiene una cuota de mercado por facturación del 87,53% sobre el total.

Sin embargo, este dato carece por sí sólo de relevancia porque la facturación es una variable ligada a diversos conceptos: precios, tráfico, clientes e intervención de la Administración.

Desde el punto de vista del precio es preciso tener en cuenta que cada operador los conforma en función de las condiciones regulatorias. Así los precios del dominante son fijados por la Administración, en tanto que los demás operadores establecen sus precios libremente, usando al operador dominante como referente, y con un elevado margen sobre los precios de Interconexión.

De este modo se posibilitan márgenes comerciales exorbitantes entre el precio que se paga por la interconexión y los precios que se trasladan al consumidor final, al estar éstos últimos referenciados a los que la Administración impone al operador establecido para los diferentes tipos de llamadas. El aprovechamiento de ese margen es la clave para que existan una amplia diferencia entre el tráfico cursado y la cuota de mercado por facturación como se verá posteriormente.

Atendiendo a estas formas de fijar los precios los operadores alternativos deciden que oferta de precios deben efectuar para captar a un tipo de clientes (ver tablas 9 y 12).

Desde esta óptica la cuota de facturación de un operador depende tanto de sus precios como de los precios de sus competidores.

Un ejemplo, ilustrará lo dicho.

Sean A y B dos operadores, con una cuota de mercado por tráfico del 80 y del 20 por ciento respectivamente. Donde A tiene un precio por minuto, fijado por el Regulador de 1, en tanto que el precio de B, establecido libremente es de 0,99. La cuota de mercado por tráfico se transforma, si se analiza desde la perspectiva de la facturación en 80,16% para el operador A y del 19,83% para B.

En la medida que B decida, para ampliar su mercado de tráfico (o clientes), hacer ofertas especiales para determinado tipo de clientes, más se alejaran sus indicadores de tráfico y facturación. Si el Regulador fija un precio para A de 0,90 y B, para ampliar su mercado hasta el 30%, decide establecer un precio de 0,60 para captar clientes del segmento negocios alcanzando una cuota de tráfico en el mismo del 15%, mientras mantiene un precio de 0,90 para el otro 15% de su cartera (sector residencial); en esta hipótesis la suma de facturación de A y B será de 85,5 pero A tendrá una cuota de mercado por facturación del 73,6%, en tanto que B tendrá el 26,3%, casi cuatro puntos menos que su tráfico.

En conclusión, no sólo la cuota de mercado por facturación es un dato relativo, si no que además, depende de la política de fijación de precios que la Administración practica sobre el dominante y, de los precios que quieran fijar libremente el resto de los operadores.

Todo esto es lo que en realidad ha sucedido. La tabla 12 demuestra que el segmento negocio es objeto de atención preferente por parte de los operadores alternativos. Por su parte, las tablas 13 y 14 reiteran esa evidencia al poner de manifiesto en que tipo de llamadas se ha concentrado la competencia (cesta propia del segmento negocios). Para poder captar esa cuota de mercado de clientes y tráfico, es preciso reducir los precios con los que se dirigen al segmento negocios (ver tabla 19) y con ello, pierden peso en su facturación.

Tabla 19

Facturación media por minuto		
Llamadas	residencial	negocios
Metropolitanas voz	0,033	0,025
Metropolitanas Internet	0,006	0,017
Provinciales	0,064	0,038
Interprovinciales	0,065	0,106
Internacionales	0,237	0,350
A móviles	0,244	0,263

Fuente: CMT. Informe Anual 2001.

Aunque las medias suelen ocultar o distorsionar la realidad suponen siempre un referente útil. Por eso esta información resulta más esclarecedora que la relativa a la cuota de mercado por facturación.

En el cuadro adjunto se han resaltado en negrilla los componentes mayoritarios de la cesta de la compra de cada uno de los segmentos.

En el sector negocios, las tres cifras en negrilla representan casi un 80% del consumo del citado mercado, en tanto que en el sector residencial, los datos resaltados suponen un 87%.

Aplicando la facturación media por minuto facilitada por la CMT a la cesta de compra típica de cada segmento (tabla 15), se obtiene que el coste de consumir 100 minutos es de 13,34 euros en el sector residencial y 12,17 en el sector negocios.

Más aún, sea el sector residencial el de mayor consumo, o no lo sea, su gasto medio por minuto es más elevado y con ello los ingresos que proporcionan los hogares a los operadores, como ponen de manifiesto la siguiente tabla.

Tabla 20

Facturación media por cliente y segmento		
segmento	residencial	Negocios
euros	271,24	194,31

Fuente: CMT. Informe Anual 2001.

Como punto de partida hay que señalar, al igual que en el cuadro anterior, que los valores medios tienen un carácter referencial que provocan serías distorsiones en la realidad del mercado.

Aún así, debe indicarse, como corolario del cuadro anterior que la tabla 20 pone de manifiesto que cada cliente del sector residencial y con ello este segmento, soporta una facturación media de unos 77 euros superior al segmento negocios. En eso se ha traducido la competencia para el sector residencial al menos desde el punto de vista del coste.

Tabla 21

Evolución de la facturación media año por línea en servicio				
año	Con cuotas	Sin cuotas	Diferencia entre facturaciones	
			absoluta	% diferencia
1997	448,30	356,98	91,32	25,58
1998	473,07	377,17	95,9	25,42
1999	490,12	380,82	109,3	28,70
2000	478,00	331,35	146,65	44,25
2001	495,95	344,84	151,11	43,82
2001-1997	+47,65	-12,14		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CMT. Informe Anual 2001.

Es preciso indicar que, tal y como refleja la tabla, las cuotas suponen 151 euros en el total de la facturación anual, lo que representa el 43,82% del gasto global en 2001.

Desde la perspectiva del interés general que guía este informe hay que señalar que aunque la facturación media por tráfico (sin cuotas), ha disminuido desde el año 97 (sin competencia) en 12,14 euros (sabiendo que en paralelo ha conllevado un incremento en el número de minutos consumidos), dicha reducción ha ido acompañada de un incremento de 47,48 euros al año en cuotas.

Es decir, a los clientes se les ha facturado 35 euros más al año en términos absolutos.

A tenor de esta constatación cobra especial significación la capacidad de cada segmento de mercado de obtener reducciones de precio por los minutos consumidos con fórmulas que compensen el incremento por cuotas.

En este sentido, tal y como muestra el cuadro de *facturación por cliente y segmento*, es manifiesto que el sector residencial tiene una menor capacidad de lograr esta reducción en función del tráfico.

1.11. Cuota de mercado por ingresos

El Informe Anual 2001 de la CMT muestra la siguiente distribución de la cuota de mercado atendiendo a los ingresos de cada operador.

Tabla 22

% cuota de mercado por ingresos 2001	
Operadores	porcentaje
Telefónica de España	87,53
Retevisión	4,11
Lince Telecom.	2,12
Jazz Telecom.	1,27
Grupo Ono	0,87
Euskaltel	0,66
AunaCable	0,55
Comunitel Global	0,53
BT	0,46
Alo	0,42
Ola	0,37
Airtel	0,34
Resto	0,77
Total	100

1.12. Desarrollo de la sociedad de la información

Si algunos ratios de los mostrados resultan preocupantes, el desarrollo de la Sociedad de la Información no lo es menos.

Según el *Informe Global de Tecnologías de la Información 2002-2003*, elaborado por el Foro Económico Mundial y mencionado al principio de este estudio, la penetración de Internet en términos porcentuales se sitúa en los vagones de cola de la Unión Europea.

Tabla 23

% Penetración de Internet en Europa	
Tramos porcentuales	Países
25-30	España
30-35	Irlanda, Francia
35-40	Italia, Bélgica
40-45	Alemania
45-50	Reino Unido, Austria
50-55	Finlandia, Suiza
55-60	Noruega
60-65	Holanda, Dinamarca
65-70	Suecia

Fuente. Foro Económico Mundial

Los datos, insatisfactorios por sí mismos, son menos atractivos aún cuando se refieren a la penetración de Internet en los hogares. Según la *Encuesta a Hogares españoles sobre tecnologías de la información y la Comunicación* realizada por el INE a instancias de la CMT entre mayo y septiembre de 2002, sólo un 17,4% de hogares dispone de acceso a Internet.

En cuanto al modo de acceso la misma fuente refleja que el 75,43% lo hacen a través de línea telefónica convencional, a través de ADSL lo efectúan un 11,83%, mientras que el cable y la línea RDSI, todas ellas clasificadas como banda ancha, representan un 6,96% y un 3,74% respectivamente.

Llegados a este punto es necesario indicar, para entender un poco mejor el paisaje que muestran los datos, que según el mismo estudio del INE sólo un **36,1%** de los hogares disponen de ordenador.

Con esa referencia como telón de fondo se pueden traer a colación los siguientes datos:

Tabla 24

Uso de nuevas tecnologías (últimos 3 meses)								
frecuencia	% usuarios uso ordenador				% usuarios uso			
	hogar	Trabajo	c. estudio	otros	hogar	trabajo	c. estudio	Otros (1)
Diario	38,3	37,7	4,7	1,5	28,9	25,9	3,3	2,3
Semana	32,4	7,5	7,8	4,8	31,4	12,4	7,0	7,7
Mes	7,2	1,7	3,6	5,2	6,9	3,1	3,8	8,9
No x mes	1,0	0,3	0,5	2,3	0,9	0,6	1,0	6,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE. Encuesta a Hogares españoles sobre tecnologías de la información y la Comunicación 2002.

1. Incluye cibercafés, hogares de familiares o amigos.

Los datos son elocuentes. Sólo un 36,1% de los hogares tiene ordenador y sólo un 17,4 acceso a Internet. Es decir, un diferencial de 18,7 puntos.

Por si fuera poco, en los hogares con ordenador, el uso que se hace de esta herramienta a diario representa el 38,3. Dicho de otro modo, de cada 100 hogares, 36 tienen ordenador y sólo 13 lo emplean diariamente. Los datos de uso en el lugar de trabajo todavía son más desalentadores..

Respecto al uso de Internet los indicadores son más pesimistas. De cada 100 hogares solo 17 tienen acceso a Internet y de estos, apenas cinco acceden diariamente. Tampoco en este aspecto el centro de trabajo presenta mejores pautas de comportamiento.

Tanto en el hogar, como en el trabajo las diferencias entre uso de ordenador y acceso a Internet se mueven entre 10 y 12 puntos. Los centros de estudio presentan una mejor pauta de actuación ya que la diferencia entre usuarios de ordenador e Internet a diario es de 1,4 puntos, aunque es preciso indicar que tanto el índice de usuarios de ordenador, como de Internet es muy reducido.

Con esta definición que muestra la “foto fija”, en la página siguiente se muestran otras cifras extraídas del *Informe Anual 2001* de la CMT.

Tabla 25

	1998	1999	2000	2001
Operadores				
			198	146
Minutos (millones)				
			27.940,00	38.558,31
Ingresos (millones de euros)				
		105,88	281,31	465,55
% usuarios e ingresos por operadores (2001)				
	gratuitos	De pago	Minutos	Ingresos
Terra	41%	3,25	37,04	27,30
Wanadoo	5,05	2,79	16,89	10,08
Eresmas	9,55	2,98	6,46	7,45
Telefonica Data		3,08	4,51	12,21
Telefónica SAU	1,60	1,80	4,42	6,81
BT			2,51	2,42
Yacom			2,35	3,64
Euskaltel			1,93	1,95
Resto			23,89	28,14
Distribución usuarios por servicios				
Gratuito		1.221.887	1.825.176	1.794.325
Individual total		592.746	868.323	1.229.176
Adsl		672	61.606	391.304
RTC		510.632	683.593	731.772
RDSI		67.815	100.014	18.807
Otros		13.627	23.115	87.293
Corporativo total		139.273	110.630	152.486
Adsl		10	1.298	1.596
RTC		61.200	53.732	81.350
RDSI		74.556	31.214	9.222
Otros		3.497	24.746	60.318
Otros		287.186	418.271	497.972
Total		2.241.092	3.222.400	3.673.959

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CMT. Informe Anual 2001.

El cuadro pone de manifiesto, grosso modo, que el número de operadores disminuye sin que por ello se resientan los minutos de tráfico ni los ingresos generados.

Por otra parte, aunque el número total de usuarios sigue en aumento, no se puede perder de vista que casi la mitad siguen siendo de acceso gratuito y que los usuarios individuales crecen en todos los ejercicios, representando en el 2001 un 33%. Por el contrario, los usuarios corporativos aumentan de una forma más moderada, llegando incluso a descender en 2000 en relación al año anterior. Según los datos de la tabla los usuarios corporativos son poco más del 4% del total, representando un 12% respecto a los individuales.

En cuanto a los modos de acceso tres aspectos llaman la atención: En primer lugar que la mayor parte de los usuarios tanto corporativos, como individuales, emplean conexiones RTC. En segundo término, que entre los usuarios individuales la conexión RTC va perdiendo peso en beneficio de la conexión ADSL, mientras que en los corporativos la situación es inversa. Por último, el crecimiento de las conexiones ADSL no despegaba hasta el año 2001, situándose en la actualidad en más de un millón de líneas. ¿Qué ha pasado para que, en contraste con la contención de los primeros años, las cifras hayan crecido de este modo?.

1.13. Un momento para la calidad

Aunque todas las informaciones facilitadas hasta ahora tienen una componente económica acusada, imprescindible para desentrañar el modelo de liberalización diseñado y para esclarecer si sirve a los objetivos que lo inspiraron; es preciso, hablar de la satisfacción de los clientes y comprobar el efecto de la liberalización sobre la calidad.

Tabla 26

Opinión de los usuarios						
	Telefonía Fija			ISP		
	% usuarios satisfechos			% usuarios satisfechos		
	1ª compañía	2ª compañía	3ª compañía	1ª compañía	2ª compañía	3ª compañía
	85,98	85,42	85,65	83,72%	74,15%	15,55% (1)
	% usuarios que conocen ofertas			% usuarios que conocen ofertas		
	39,78%			56,65%		
	% usuarios intención cambio en 6 meses			% usuarios intención cambio en 6 meses		
	6%			9%		
precios	Relación p/c	Calidad				
48,86%	36,89%	25,27%				
Motivos cambio						

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta INE a Hogares Españoles sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación.

1. Es probable que el dato sea un error.

La tabla demuestra que el porcentaje de usuarios satisfechos en Telefonía fija es superior a los que se manifiestan así respecto a los proveedores de Internet en cualquiera de las opciones, primera, segunda o tercera.

Cabe también destacar la uniformidad de los porcentajes de usuarios satisfechos en Telefonía fija, sea cual sea la opción. La explicación, probablemente, se encuentra en que

la gran mayoría usan las mismas infraestructuras, lo sepan o no, que son básicamente las redes del operador dominante.

La citada uniformidad se quiebra cuando se compara en porcentaje de usuarios satisfechos con su proveedor de servicios de Internet. Entre la primera opción y la segunda hay una diferencia de un 9%. Un mercado más abierto, en el que participan diversos agentes en la prestación de un servicio, no facilita la uniformidad de la satisfacción.

El porcentaje de satisfechos presenta un diferencial de 11 puntos cuando se comparan las segundas opciones.

Debe destacarse también que los usuarios de Internet están mejor informados que los de Telefonía Fija de las ofertas del mercado, hasta el punto que entre los primeros la mayoría dicen conocer las ofertas y en los segundos tan sólo un 39% las conocen.

Por otra parte, la intención de cambio de cualquiera de los grupos de usuarios a otra compañía diferente a la que les presta servicios se mantiene en términos bastante bajos, aunque son 3 puntos más activos los usuarios respecto al proveedor de servicios de Internet que respecto a su compañía de telefonía fija.

Aunque los datos ofrecidos no permiten deducirlo claramente, es posible que la intención de cambio esté relacionada en mayor o menor medida con la calidad. Se apoya esta deducción en que un 62% de los usuarios preguntados optarían al cambio por razones de calidad, ya sea como única variable (25,27%) o como elemento relacionado con el precio (36,89%).

En resumen, los datos sobre calidad y conocimiento de ofertas, debieran prevenir al Regulador y a la Administración sobre la necesidad impulsar el proceso liberalizador teniendo en cuenta parámetros diferentes al del precio. Asuntos como la veracidad en la información, o la calidad de las prestaciones debieran estar presentes en la toma de decisiones.

1.14. Interconexión

La interconexión es una pieza fundamental en cualquier modelo liberalizador en la medida en que garantiza el tránsito de una situación de monopolio, donde la red pertenece al operador dominante, hacia un contexto liberalizado en el que los operadores entrantes precisan poder prestar sus servicios y, en consecuencia, deben utilizar la red del operador establecido.

A los efectos de una primera aproximación al funcionamiento de la interconexión, se muestran a continuación los siguientes datos obtenidos del *Informe Anual 2001* de la CMT.

Tabla 27

Evolución operadores que prestan servicios interconexión		
	2000	2001
	28	41

Distribución de minutos por servicios (millones)						Ingresos por servicios (millones de euros)				
	terminación	acceso	transito	Otros	total	terminación	acceso	tránsito	otros	total
2000	17.709,9	4.280,1	1.006,8	5.253,2	30.899,7	536,6	64,2	116,5	121,97	875,4
2001	27.264	7.289,8	1.325,9	17.141,2	53.020,7	665,19	89,14	111,29	314,6	1.218,53
Facturación media por minuto por servicios de interconexión en euros										
2000	0,030	0,015	0,116	0,023	0,028					
2001	0,024	0,012	0,084	0,018	0,023					
Clientes promedio 2001										
	40,96	10,95	1,99	25,75	79,66					

Fuente. CMT. Informe Anual 2001.

Como se observa el número de operadores que prestan servicios de interconexión es cada vez mayor. Reduciéndose a nueve la diferencia respecto al número de operadores que prestan servicios de telefonía fija.

Entre el 2000 y 2001 ha aumentado significativamente el número de minutos de interconexión por servicios de terminación (internacional y nacional) y el de otras prestaciones, concepto bajo el que se agrupa la interconexión de red inteligente, tarifa plana, servicios especiales, etc. Por su parte, la interconexión por tránsito ha permanecido estable.

La evolución de la interconexión entre el año 2000 y 2001 permite detectar otros desequilibrios del modelo liberalizador. El cómputo global de minutos de interconexión creció entre ambos ejercicios un 70%; sin embargo, los ingresos totales tan sólo lo hicieron en un 39%.

En términos porcentuales las diferencias más acusadas entre distribución de minutos e ingresos se observan en "terminación", concepto en el que el número de minutos crece un 58% en 2001 respecto al ejercicio anterior, mientras que los ingresos tan sólo lo hacen en un 3%.

Esta misma tónica de desequilibrio se da en la interconexión por "acceso" en la que los minutos crecen del orden del 70%, en tanto que los ingresos lo hacen en menos de un 2%.

Por último, puede observarse un crecimiento del 326% en minutos de interconexión agrupados bajo el concepto de “otros” que hace referencia a interconexión de red inteligente, tarifa plana servicios especiales... En este epígrafe, sin embargo, el crecimiento de los ingresos es de un 259%.

A la vista de estos datos cabe plantearse las siguientes preguntas:

¿quién tramita la mayor parte de los minutos de terminación o acceso?. ¿quién gana y quién pierde con estos desequilibrios entre minutos e ingresos?.

Y quizá una cuestión más rotunda: ¿De qué manera incide este reparto en el sistema de Telecomunicaciones?. En el Capítulo II se intentará desentrañar la respuesta, aunque pueda avanzarse que con estos datos se deteriora la inversión, la innovación y la competencia en términos de méritos.

CAPÍTULO II: RELACIÓN ENTRE DATOS OBJETIVOS. COMPARACIONES

En las anteriores páginas se ha pretendido plasmar, a grandes rasgos, la definición del sector de las telecomunicaciones, tal como se percibe a través de los datos ofrecidos por organismos y entidades relevantes.

Las magnitudes mostradas por el Foro Económico Mundial, por el INE y por la CMT reproducen el mismo paisaje, pero no siempre con la misma perspectiva o enfoque. De ahí que en no pocas ocasiones las informaciones suministradas permitan deducciones distintas.

Esas grandes magnitudes que han quedado recogidas en las páginas precedentes son, en efecto, un buen punto de partida para indagar en el Desarrollo de las Telecomunicaciones en España, en tanto que aportan información solvente.

Sin embargo, de la relación de las instantáneas que ofrecen los organismos mencionados, se deduce la necesidad de realizar un ejercicio de objetividad para poder percibir los matices que las fotos fijas ofrecen.

Este ejercicio, como no podía ser de otro modo, debe atender a la finalidad que el estudio persigue, es decir, comprobar si de la relación de las magnitudes comentadas en las páginas anteriores se deriva la satisfacción del interés general, entendido éste como poner al alcance de la mayoría del mercado innovación, reducciones de precios, libre elección, calidad, etc.

Profundizar entre la multitud de información que se aporta poniendo en conexión unas magnitudes con otras es la tarea que se aborda en las siguientes páginas.

2.1. La pregunta: ¿Hay competencia?

Si por competencia se entiende la existencia de un gran número de oferentes que inciden en la conformación de precios de los bienes o servicios, la conclusión es: Sí, hay competencia.

Más de 350 licencias concedidas, la presencia de 50 operadores en el mercado, la reducción de precios por tráfico, son algunas de las variables empleadas comúnmente para decir que en España el régimen de competencia en las telecomunicaciones se ha implantado y consolidado. En esta misma línea, la pérdida de cuota de mercado del operador establecido vendría también a reafirmar el éxito del proceso liberalizador de las telecomunicaciones diseñado por la Administración y vigilado por el Regulador.

Existe, sin embargo, otro punto de vista, el de la liberalización entendida como un modelo, es decir, como un proceso que genera beneficios para el conjunto porque aporta innovación, fomenta la excelencia cualitativa, la diferenciación entre los competidores para mayor satisfacción de los usuarios, crea riqueza y promueve la libre elección, incorpora valor añadido, etc. Desde este punto de vista, la respuesta es: NO; no hay competencia.

Ambas posiciones muestran dos modos de entender la liberalización; uno restringido en sus fines y con una visión de corto plazo. Otro se proyecta a más largo plazo y plantea finalidades más amplias.

El elemento crítico en esta confrontación de posiciones radica en que no pueden complementarse, son contrapuestas y la aplicación de un modelo anula la vigencia del otro. Ambos modos de entender la apertura del mercado son mutuamente excluyentes.

En efecto, es evidente que la Administración y el Regulador manejan mecanismos suficientemente potentes para definir las condiciones que a corto plazo generan un modelo competitivo, si por tal se entiende la presencia de múltiples operadores, la reducción de precios y la pérdida de cuota de mercado del operador establecido.

Regulador y Administración pueden crear condiciones artificiales, que serían difícilmente asumidas por un mercado eficiente; pero que se pueden considerar imprescindibles para que se produzca competencia, al menos, en la acepción restrictiva o de corto plazo a la que se ha aludido.

Los ejemplos de estas prácticas abundan. Con carácter ilustrativo baste citar la existencia de márgenes comerciales atractivos en beneficio de los nuevos entrantes, tanto en la comercialización de tecnologías de banda ancha, como a través de la reducción de los precios de interconexión, la obstaculización de la implantación de nuevos servicios por el operador establecido, así como dificultar su comunicación con el cliente, la regulación y potenciación de nuevos sistemas de captación de clientes, etc.

El problema que deriva de este modo de entender la liberalización, visto desde el enfoque liberalizador más amplio, es que pone en riesgo la existencia de un mercado más saneado, estable y con disposición de atender las necesidades presentes o futuras de la sociedad. Pero, sobre todo, pone en peligro la propia liberalización, como demuestran las dificultades por las que atraviesan todas las empresas del sector que, como no podía ser de otro modo, tratan de sortear mediante procesos de fusión en el mejor de los casos, o ejerciendo presión para que Regulador y Administración, establezcan nuevas medidas que permitan salvaguardar el estatus actual. En el peor de los casos las dificultades se saldan con la desaparición de operadores.

Para quienes defienden una liberalización con finalidades más amplias la fusión, la extinción o la presión sobre el Regulador y la Administración demuestran, en última instancia, que la presencia de un número elevado de operadores no puede ser la esencia del proceso liberalizador por más que la regulación dibuje un escenario que propicie su multiplicación.

Expuestas las dos concepciones de la liberalización, junto con la relación de datos ofrecidos en el capítulo anterior, permite obtener algunas conclusiones sobre el modelo al que atiende la liberalización en España, y sobre las consecuencias que se derivan de ese modelo.

2.1.1. El modelo liberalizador desde los grandes números: el desequilibrio como característica

En el Capítulo I se han reproducido numerosos datos facilitados por diferentes entidades que describen a grandes trazos las consecuencias del modelo liberalizador seguido en España.

En síntesis, se puede decir que la *asimetría* o el *desequilibrio* es la característica determinante de la mayor parte de las magnitudes recogidas en este informe.

Si esa asimetría trae como consecuencia un modelo de liberalización u otro es algo que se pretende esclarecer.

2.1.2. Las líneas en relación con otras variables

Que el sector de las telecomunicaciones es un mercado que demanda una inversión intensiva para el despliegue de infraestructuras es una premisa conocida.

Por eso resulta paradójico que el número de líneas en servicio al mercado final tan sólo haya crecido en un 2,50%, pasando de los casi 14 millones a los 14,6 en el año 2001. Contrasta este dato con la cada vez más intensa presencia de operadores que prestan servicios de telefonía fija que, en los mismos ejercicios, ha crecido en un 19% hasta situarse en los 50 del año 2001.

Una presencia que ha evolucionado de forma notable desde el año 98, ejercicio en el que se inicia la liberalización y donde compiten nueve operadores, avanzando lo que finalmente ha ocurrido: una explosión de operadores que sitúa a España a la cabeza de países en cuanto al número de empresas que prestan servicios de telefonía.

Como puede fácilmente deducirse, este leve crecimiento del número de líneas apenas influye en el reparto por operadores de las mismas. En dicha distribución Telefónica conserva el 94,77%, siendo los grupos de cable los que aportan la mayor parte del resto de líneas hasta completar el 100%.

2.1.2.1. Líneas y clientes según tipo de acceso

Las infraestructuras son el soporte sobre el que se sustenta cualquier modelo de competencia, ya sea el restrictivo o el amplio, porque, en definitiva son las que permiten el mantenimiento de la comunicación, se produzca ésta por acceso directo, indirecto o preasignación. Sin infraestructuras no podría hablarse en ningún caso de sistemas de acceso.

Teniendo en cuenta esta aclaración se entiende que el mayor porcentaje de clientes con acceso directo lo presente Telefónica con un 94,15%, una tasa muy aproximada al número de líneas ya comentado. Y al igual que en el caso anterior, los grupos de cable se reparten la práctica totalidad del restante 6% de clientes, hasta completar los 12,7 millones de clientes que tienen esta modalidad de acceso.

Sin embargo, a lo largo del 2001 los clientes de acceso indirecto crecieron hasta situarse en el entorno de los 6 millones, en tanto que los preseleccionados evolucionaron hasta el 1,1 millón. De este modo el número total de clientes entre todas las modalidades ascendió a 19,6 millones.

La cifra merece una aclaración porque puede producir algún tipo de confusión. No se trata de que, por causa de la competencia, el número de clientes haya crecido de 12 a 19 millones. En realidad se trata del mismo número de clientes (12,7 millones), de los cuales más de un 50% tienen, a parte del acceso directo, otro, ya sea indirecto o preselección.

2.1.2.2. ¿Líneas por clientes, o clientes por línea?

No se trata de un juego de palabras sino un método diferente, con consecuencias diferentes, de mostrar la misma realidad. Antes de proseguir es necesario volver a reiterar que en términos reales todo cliente debe disponer, al menos, de una línea y que cada línea se corresponde con un cliente.

La CMT en su informe habla de 1,06 *clientes por línea*, traduciéndose en el sector residencial en 1,15 y en el segmento negocios en 0,60 clientes / línea.

Con esta elección el Regulador se inclina por la teoría de una competencia para la cual lo más importante reside en aumentar el número de clientes permitiendo la presencia del mayor número de operadores posible, en la creencia de que el resultado final será beneficioso para la constitución de un mercado eficiente.

Ciertamente, esta opción representa en el corto plazo la posibilidad de satisfacer las reducciones de precio, reducir la cuota de mercado del dominante y un llamamiento a la presencia de más operadores especializados en sus propios nichos de demanda.

En paralelo, la elección del Regulador presenta otras consecuencias, como se verá a continuación.

Si el ratio se analiza en los términos inversos a los que lo hace el Regulador, es decir, si se habla en términos de *líneas por cliente*, el resultado final es un ratio de 0,94. A ella contribuyen los clientes residenciales con 0,86 líneas por cliente y el segmento negocios con 1,67 líneas / cliente.

Este ratio es, por sentido común, más adecuado a la realidad y más acorde con otros datos que recoge el Informe de la CMT.

Pero las consecuencias que envuelve la relación así presentada (líneas / cliente) son muy diferentes de las derivadas de la elección del Regulador.

En efecto, esta elección evidencia que hay un déficit de infraestructuras y, por lo tanto, que la inversión no se corresponde con las necesidades del mercado, aspecto que dificulta la innovación y altera las posibilidades de un desarrollo estable.

Todo ello se deja sentir en otros aspectos que el Regulador no considera: calidad, empleo, etc. Y, por último, aunque no menos importante, en la persistencia de un modelo liberalizador sólido.

La elección que realiza el Regulador le obliga, además, a intervenir en el marco regulador constantemente para seguir garantizando la supervivencia del modelo elegido de liberalización y con él la de los operadores presentes en el sector, ya que el Regulador ha identificado competencia con presencia de cuantos más operadores mejor. Es decir, contempla la liberalización desde el punto de vista de la oferta.

2.1.2.3. La preferencia del sector negocios: Líneas por segmento de mercado, facturación media por minuto, evolución de la cuota de mercado por tráfico

En el anterior epígrafe se decía que era preferible hablar en términos de líneas por cliente y no a la inversa porque refleja mejor la realidad del sector y los resultados obtenidos son más congruentes con el sentido común.

Se señalaba, asimismo, que esos resultados presentaban un mayor grado de concordancia con otros datos ofrecidos por la CMT en el mismo estudio.

Así, al establecer la relación líneas por cliente se aprecia como el sector negocios aporta a la ratio 1,67 líneas / cliente, en tanto que el segmento residencial agrega 0,94. Es un primer paso para deducir, por tanto, que el objetivo preferencial de este sector abierto a la competencia desde el año 98 ha sido el sector negocios.

De hecho, salvo Telefónica y los operadores de cable que, por razones de actividad, mantienen una presencia mayoritaria de infraestructura en el sector residencial, los otros

operadores alternativos, como Retevisión o Jazz, concentran su inversión en el sector negocios que representa entre 98,6% (175.540) y el 100% respectivamente de las líneas instaladas por los mismos.

Aunque el esfuerzo dedicado al despliegue de red y, sobre todo, el segmento al que se dedica dicho esfuerzo es suficientemente significativo y revelador de las preferencias por la captación de clientes, no es el único dato que avala esta dedicación.

De hecho, ya se ha mencionado en la primera parte de este informe, que la evolución de la cuota de mercado por tipo de tráfico y la facturación media por minuto evidenciaban una clara estrategia comercial destinada a atender preferentemente las necesidades propias de los clientes del segmento negocios.

Por el contrario, el segmento residencial se ve penalizado por la facturación media por minuto y por los incrementos de la cuota de abono que según los datos tanto de la CMT, como de la *Encuesta de Hogares del INE*, suponen un tercio de su factura, porcentaje que en el sector negocios representa el 15% de su cesta de la compra.

Se pretende con estas reflexiones constatar un hecho objetivo y en ningún caso criticar el modo de proceder de los operadores que, como no podía ser de otro modo, aprovechan el marco regulador diseñado de la forma más rentable posible.

2.1.2.4. Líneas y cuota de mercado por clientes

Ha quedado claro que los porcentajes de líneas y de clientes de acceso directo del operador establecido son prácticamente idénticos, un 94%.

Cuando se considera el parque total de clientes, los 18,5 millones de los que habla la CMT, con independencia de su modo de acceso, la relación cambia sustancialmente porque Telefónica mantiene un 64,44% del total. Esto es, los mismos clientes que en el año 2001 disponía en acceso directo, 11,9 millones.

Por tanto hay un 36% de clientes que han optado por otro operador, aunque lo verdaderamente revelador es que el 94,77 de porcentaje en la aportación de infraestructura se transforme sólo en el 64,44% de la cuota de mercado de clientes.

2.1.2.5. Líneas, cuota de mercado por tráfico y cuota de clientes

Una vez más el desequilibrio se manifiesta de forma palpable al comparar estas variables.

Quienes disponen del 6% de la infraestructura, tienen una cuota de clientes del 36%, es decir, 6 veces más; y una cuota de tráfico del 22%.

Los datos son por sí mismos explícitos, demostrando que, aún sin ningún género de infraestructura, es posible disponer de una alta cuota de mercado por clientes o por tráfico.

2.1.2.6. Líneas, cuotas de mercado por clientes y tráfico en relación con cuota de mercado por facturación

En 2001 los operadores alternativos al establecido presentan una cuota de mercado por facturación del 12,47%.

Se trata de un porcentaje que duplica al de líneas instaladas (6%), pero muy alejado del 22% de cuota por tráfico pero, sobre todo, del 36% de la cuota de mercado por clientes.

El modelo liberalizador por el que se ha optado lleva consigo un desequilibrio intrínseco.

Así ha sucedido con el peso específico de los diferentes tipo de llamadas y los ingresos que generan, por ejemplo, el 75% de las llamadas (metropolitanas de voz e Internet) generan el 28% de los ingresos del sector.

Sin embargo, la diferencia de 10 puntos entre cuota por tráfico (22%) y cuota de mercado por facturación (12%) de los operadores entrantes tan sólo encuentra una parte de su explicación en la reflexión anterior.

De hecho, los datos para Telefónica establecen una correlación inversa: menos cuota por tráfico que de facturación, 78% frente a 87%.

La explicación de este fenómeno debe hallarse en la concepción de un modelo liberalizador que apostando por la multiplicación de operadores, debe crear las condiciones que faciliten su implantación; de ahí que la política practicada se encamine a estimular “el alquiler” antes que la inversión en red propia, a través de los precios de la interconexión.

Como ya se dijo en el Capítulo I, y ahora se reitera: de este modo se posibilitan márgenes comerciales exorbitantes entre el precio que se paga por la interconexión y los precios que se trasladan al consumidor final, al estar éstos últimos referenciados a los que la Administración impone al operador establecido para los diferentes tipos de llamadas. El aprovechamiento de ese margen es la clave para que existan una amplia diferencia entre el tráfico cursado y la cuota de mercado por facturación.

Bajo esta premisa el Regulador, junto a otras condiciones que se comentarán más adelante, apuesta por una política de reducción de precios de interconexión que alcanza a todos los conceptos que la integran (tránsito, acceso, etc.), como ya se comentó en el punto 1.13.

Este sistema, que abunda en la liberalización de corto plazo, es tentador para promover la presencia de operadores en el mercado; con vocación de permanencia o no, es otro asunto.

Sin embargo, las comparaciones internacionales indican que la apuesta por una fórmula tan agresiva no se ha llevado a cabo en otros países de la UE.

Es conveniente en este momento recordar que al margen de las diferentes concepciones del modelo liberalizador en otros países, un mínimo sentido de prudencia hubiese requerido de la aplicación del principio de reciprocidad entre los diferentes modelos regulatorios implantados en cada país, clave en el modo de entender las relaciones internacionales.

Tabla 28

precios efectivo interconexión local (céntimos de euro)	
Bélgica	1,14
Italia	1,02
Alemania	0,93
Francia	0,89
Reino Unido	0,87
España (1)	0,79

Fuente: OVUM y elaboración propia

1. No se incluye el efecto reductor de la interconexión por capacidad

Tabla 29

Precios efectivos interconexión tráfico simple (céntimos de euro)	
Bélgica	1,43
Francia	1,41
Italia	1,39
Alemania	1,29
R. Unido	1,11
España (1)	1,06

Fuente: OVUM y elaboración propia

1. No se incluye el efecto reductor de la interconexión por capacidad

Tabla 30

Precios efectivos interconexión tráfico doble (céntimos de euro)	
Francia	1,72
Alemania	1,99
Italia	2,01
R. Unido	2,01
España (1)	2,2

Fuente: OVUM y elaboración propia

1. No se incluye el efecto reductor de la interconexión por capacidad

Tabla 31

Margen potencial de los operadores entrantes (*) (céntimos de euro)						
	ESPAÑA (1)	ITALIA	R. UNIDO	ALEMANIA	FRANCIA	BELGICA
Efectivo	2,11	2,79	2,21	2,58	2,82	2,86
Precio cliente por minuto	10,19 (382%)	11,74 (320%)	11,06 (400%)	10,58 (310%)	9,10 (222%)	5,47 (91%)

Fuente: OVUM y elaboración propia

*Referido a llamadas Interprovinciales de 3 minutos en tarifa punta e Interconexión efectiva en tránsito simple. Entre paréntesis % margen potencial.

1. No se incluye el efecto reductor de la interconexión por capacidad

2.1.2.7. El despegue de la Sociedad de la Información: otro desequilibrio

En el apartado 1.11 de este informe se preguntaba ¿a qué responde la explosión de accesos a través de ADSL, que en 1999 registraba 672 líneas instaladas y en el ejercicio 2001 se aproximó a las 400.000?

La respuesta muestra que sólo hay un hecho relevante que justifique este cambio: la comercialización desde mediados del citado año por parte de Telefónica del ADSL minorista. Hasta ese momento tan sólo podía comercializar el GigADSL, es decir, la venta de esta tecnología a otros operadores para que estos la vendiesen a su vez a los usuarios finales.

La penetración de Internet en España permanece aún a mucha distancia de otros países de la UE, tal y como demuestran las cifras que ofrece el Estudio del Foro Económico Mundial, situándose en este terreno en el puesto 61 del total de 82 países analizados en el informe.

A pesar de la distancia que separa a España de otros Estados, de continuar el ritmo de penetración de ADSL que muestran el año 1999 y el 2000, antes de la explosión de 2001, la diferencia sería en estos momentos sideral.

En este como en otros terrenos, el Regulador se ha visto obligado a intervenir para tratar de atajar este retraso, corrigiendo sus propias normas cuando las expectativas de penetración de Internet en general, y de ADSL en particular, no se estaban viendo satisfechas.

La concepción del modelo de competencia fallaba estrepitosamente.

Aún así, el modelo de liberalización elegido impulsa a la Administración y al Regulador a revisar el modelo sólo de una forma parcial, porque al autorizar la comercialización de ADSL minorista a Telefónica lo hace con una oferta a los usuarios finales condicionada por la obligación de mantener un margen del 40% en beneficio de operadores alternativos.

2.2. La pregunta era: ¿hay competencia? La respuesta es: una competencia de corto plazo, inestable y basada en la intervención constante del Regulador. Las consecuencias

Entre los dos modelos de competencia que se han descrito en los párrafos anteriores, y a juzgar por la realidad que pone de manifiesto la relación de las magnitudes que se han abordado en el punto 2 de esta informe, cabe concluir que la Administración y el Regulador han elegido una liberalización de corto plazo enfocada a la proliferación de la oferta para abordar desde ella el resto de finalidades propuestas, a saber: reducción de precios, inversión para la innovación tecnológica y de servicios, y un reparto de la cuota de mercado más equilibrada.

No cabe duda de que la proliferación de la oferta es una meta conseguida; sin embargo, las consecuencias que se esperaban no han llegado.

La reducción de precios parece limitarse al tráfico del sector negocios, en el que se ha concentrado la oferta. El segmento doméstico soporta el mayor peso de la cuota de abono en su volumen de facturación, ya que el consumo por tráfico no le permite compensar los sucesivos incrementos que en este concepto se han producido.

Es precisamente la Cuota de Abono la que revelará una de las partes más amargas de la liberalización: Administración y Regulador diseñan un modelo que arrancaba con el incumplimiento de las exigencias comunitarias de adaptar los precios de los servicios a costes, impidiendo las subvenciones cruzadas.

Fue la Comisión Europea quien obligó a reconocer a la Administración la existencia de un déficit de acceso que junto al Regulador venía negando hasta 2001. La Comisión cifró este déficit en 278.857 millones de pesetas.

Fruto de esa Resolución, la Orden Ministerial 9340 del 10/5/01 establece un nuevo sistema de conformación de precios "Price Cup" por el que, entre otros aspectos, se autoriza a Telefónica a subir gradualmente la Cuota de Abono hasta 2.100 Ptas. en 2003 y a realizar el reequilibrio tarifario subiendo gradualmente el precio de las llamadas locales.

Tabla 32

Cuota de abono noviembre 2001 (en pesetas)			
países	residencial	negocios	Densidad de población
Luxemburgo	2.665	2.665	155
Irlanda	2.508	2.508	51
Holanda	2.297	2.617	373
Reino Unido	2.266	3.506	239
Bélgica	2.227	2.227	332
Dinamarca	2.021	2.021	121
Austria	1.995	2.902	96
Portugal	1.971	1.971	107
Suecia	1.884	2.185	20
Alemania	1.820	1.820	228
Italia	1.779	2.432	190
Francia	1.745	2.105	106
Finlandia	1.743	1.743	15
España	1.742	1.742	78
Grecia	1.367	1.367	79
Media europea (1)	2.071	2.362	

Fuente: Elaboración propia

1. Media europea: No se considera ni España ni Grecia.

El incremento de la Cuota de abono, instada por la Comisión Europea en cumplimiento con los principios que deben regir los procesos de liberalización de las telecomunicaciones, supone una primera vía de agua en la identificación perfecta entre competencia y reducción de precios, sobre todo en el sector residencial.

Pero como se puede comprobar en la siguiente tabla, ese incremento es imprescindible para que la competencia alcance al bucle local ya que, de no ser así, el alquiler de bucle por parte de otros operadores que carecen de su propia red se situaría 400 pesetas por encima de la cuota que el operador establecido cobre a los clientes, lo que representa una forma de *dumping* que repercutiría en la imposibilidad de competir para los entrantes.

Con ello, Regulador y Administración ponían en evidencia su capacidad para transgredir los principios de la liberalización en aras de la contención de precios, ya que permitían la subsistencia de ese modo de *dumping* para evitar la percepción de que la competencia también provocaba “amarguras”.

Tabla 33

Alquiler de bucle y cuota de abono 2001 en pesetas		
países	Bucle	Cuota abono
Italia	1907	1779
Alemania	2075	1820
Austria	1935	1995
R. Unido	2710	2266
Holanda	1985	2297
Dinamarca	1377	2021
Finlandia	2911	1743
Francia	2409	1745
España	2163	1742

Fuente: ARNs

Con el panorama descrito, basado en un enfoque de corto plazo, en el que el objetivo básico es la existencia de operadores y la reducción de los precios, las consecuencias tenían que afectar, de una u otra manera, al resto de objetivos de la liberalización, en esencia a la inversión para la innovación de tecnologías y servicios, a la calidad y a los derechos de los usuarios.

Con otras palabras, una liberalización así concebida genera canibalismo, empobrecimiento del sector, dificultades para satisfacer necesidades presentes y futuras de la sociedad por la falta de inversión y la constante intervención de la Administración y el Regulador en el marco normativo para mantener el modelo (no sólo en sus variables económicas, como luego se verá)

El ciclo que se ha producido y se reitera una y otra vez responde al siguiente esquema:

a.- Se diseña un marco liberalizador que propicia la aparición de operadores, básicamente a través del establecimiento de unos precios de interconexión bajos que permiten amplios márgenes comerciales, sobre todo en determinado tipo de tráfico y clientes. En suma, se generan expectativas de beneficio rápido.

b.- Los amplios márgenes permiten reducciones de precios que se concentran en determinados mercados y hacen que la inversión en redes se dirija, en pequeñas dosis a los mismos.

c.- El operador establecido pierde cuota de mercado, pierde tráfico e ingresos. Mientras, sus redes soportan mayor tráfico debiendo mantenerlas y garantizando las obligaciones de servicio público.

d.- En consecuencia, tampoco el establecido tiene la misma capacidad de inversión, a lo que hay que añadir que la puesta en marcha de nuevos productos o servicios será

penalizada por la Administración o el Regulador a través del establecimiento de condiciones de comercialización al mercado final (en caso de que sea permitida), que salvaguarde un margen de beneficio para los operadores entrantes que decidan comercializar dicho producto.

e.- En la misma línea de intervención administrativa, consciente de que el operador establecido es utilizado como referente por los entrantes para la determinación de sus precios, la Administración actualiza los precios de aquel para seguir presentado la liberalización como un proceso beneficioso porque reduce precios.

f.- En la necesidad de apoyar la supervivencia de los operadores (cuya existencia es identificada con competencia), el Regulador fijará precios de interconexión más baratos con los que los nuevos operadores puedan mantener los atractivos márgenes del principio. Todo ello a pesar del desequilibrio entre crecimiento de los minutos cursados por interconexión y los ingresos generados.

g.- Se siguen reduciendo los ingresos y con ello la capacidad de esfuerzo inversor que tarde o temprano afectará a los clientes y de manera general al desarrollo socioeconómico.

h.- El sector cae en el “canibalismo” y se empobrece. La gran masa de operadores debe repartirse un mercado que crece lentamente, no sólo por las situación económica de crisis, si no también porque nadie arriesga al desarrollo de nuevos productos o servicios: los entrantes porque desde el principio han querido aprovechar las ventajas que ofrece el modelo sin inversión y sin riesgo; el establecido porque sabe que el principal beneficiario de las innovaciones serán sus competidores.

i.- Como consecuencia del empobrecimiento todos los operadores deben proceder a reajustar sus actividades: reducción de empleos, venta de activos, fusiones, etc.

j.- Repartidos los segmentos más rentables del mercado y, sin grandes márgenes para ganar cuota en ellos, la preservación del modelo obliga a tratar de captar otro tipo de clientes. Comienza otro ciclo.

k.- Las posibilidades de actuación de la Administración y el Regulador de actuar por la vía económica son cada vez más limitadas. La defensa del modelo obliga a intervenir nuevamente a través de otras fórmulas que serán comentadas más adelante, entre ellas la preasignación y preasignación tácita, la desaparición de las autorizaciones administrativas, la congelación del Fondo del servicio universal, etc.

Esta descripción conlleva en sí misma la calificación del resto de objetivos que el proceso liberalizador debía satisfacer. El modelo tal y como se concibió lamentablemente no ha respondido a las expectativas que estaban depositadas en él:

No ha generado innovación de servicios o productos porque no ha incentivado la inversión. Salvo el desarrollo de Internet y de la banda ancha, cuyo

despegue se produce en el año 2001. Sin inversión difícilmente se puede hablar de competencia en términos reales.

Ha provocado constantes intervenciones administrativas y del Regulador, lo que por sí mismo es un síntoma inequívoco del diseño de un marco inestable. Una constante de estas intervenciones es el sistema rígido de precios del operador dominante.

Ha conducido a la arbitrariedad y a la ruptura de los principios inspiradores de la liberalización según las Directivas comunitarias.

No ha creado riqueza, sino más bien un empobrecimiento del sector y con ello de la actividad.

Ha relegado a un segundo plano la solidaridad entre ciudadanos para la incorporación de amplias capas de población y zonas geográficas a la sociedad de la información.

Ha olvidado los derechos de los usuarios, cuando no ha promovido su vulneración.

En resumen, ha fracasado.

Pudiera parecer ésta una opinión parcial; sin embargo conviene a estas alturas contrastarla con la emitida por el Foro Económico Mundial, cuyos datos se exponían al principio de este estudio.

Según el Foro, como se recordará, España ocupa el puesto 25 de un total de 82 países analizados en el desarrollo de la sociedad de la información. Un puesto que no se corresponde con la posición del país atendiendo a otros indicadores de naturaleza económica como el PIB o la renta per cápita.

Repasando esos indicadores y confrontándolos con las consecuencias que se acaban de exponer sobre el modelo liberalizador español se obtiene que España presenta uno de los peores indicadores (hasta el extremo de que ocupa el puesto 61) en uno de los puntos claves del desarrollo: la **inversión** de empresas y gobierno en tecnologías de la información y las comunicaciones en términos de PIB. Proporcionalmente se invierte menos que en Vietnam, tanto en desarrollo tecnológico tangible (equipos, programas) como intangible (educación). Se completa el capítulo de inversión con referencia a la que efectúan las empresas en tecnologías, en la que España ocupa el puesto 52.

En cuanto al **uso individual de la tecnología** (en este estudio se ha mencionado ya la encuesta del INE), España ocupa el puesto 27^o, si se trata de uso por empresas el 26. En este apartado es preciso recordar que el INE en la *Encuesta sobre Equipamiento del Hogar* indica que poco más de un tercio de los hogares disponen de ordenador, un equipamiento indispensable para poder desarrollar la Sociedad de la Información y, de ellos, ni la mitad disponen de acceso a Internet. Entre los que disponen de este último sólo el 28% hacen un uso diario del mismo.

Los datos revelan sin lugar a dudas que la inversión, como se decía en el párrafo anterior, tanto en tangibles, como intangibles es escasa, sin que las Administraciones públicas, ni el Regulador de las Telecomunicaciones hayan puesto en marcha esfuerzos creíbles para corregir esta situación. La inversión requiere recursos, pero el modelo liberalizador no avanza por la senda que los proporciona.

La percepción de las empresas respecto a los esfuerzos que hace el Gobierno para promover el uso de la tecnología sitúa a España en el puesto 48 del Estudio del Foro.

En cuanto a la **penetración de Internet**, atendiendo a la renta per cápita, España debería rondar el 30% y toca escasamente el 26%. Sirven aquí los comentarios realizados anteriormente sobre los datos que aporta la encuesta del INE.

El informe del Foro sitúa a España en el puesto 29 en el capítulo de **competencia en las telecomunicaciones**. A tenor de este dato, cabe preguntarse si la competencia es tan sólo una cuestión de número de operadores y de reparto de cuota de mercado.

En cuanto a **coste de la telefonía**, tal y como se apuntaba este estudio, tampoco el resultado de la liberalización es deslumbrante. En este aspecto el Foro sitúa a España en el puesto 14.

En contraste con estos malos indicadores, en el **nivel de líneas por empleado**, España ocupa el segundo puesto (recuérdese que en este estudio se afirma que el empobrecimiento del sector provoca reajustes) y también destaca en el desarrollo de telefonía móvil; un sector, por cierto, en el que el diseño del modelo es diferente y en el que el Regulador no ha intervenido.

Después de cinco años de liberalización desde el Foro Económico Mundial se pone el acento en los mismos parámetros que este estudio señalaba: falta de inversión, falta de competencia, moderada satisfacción en relación con los costes de telefonía.

CAPÍTULO III: COMPETENCIA Y CIUDADANOS

En teoría la competencia debía aportar interesantes ventajas a los ciudadanos: diferenciación de la oferta, precios ajustados a los servicios y a la calidad con que se prestan.

Sin embargo, como se ha visto, la competencia se ha hecho finalmente perceptible para los usuarios a través de la multiplicación de operadores, concentrados en determinadas zonas y por una reducción de precios de llamadas que, en muchos casos, no ha sido suficiente para amortizar los incrementos de la cuota de abono, al menos en el segmento residencial.

Pasado el primer momento de expectativa respecto a los objetivos pretendidos, los ciudadanos y las asociaciones que los representan en su calidad de consumidores (a las cuales se dedica un capítulo más adelante) tienen que abandonar poco a poco las esperanzas de una “revolución” en el mercado de la telefonía fija.

3.1. Inversión e innovación

Desde el punto de vista de la innovación tan sólo Internet y los servicios multimedia ofertados a través de los operadores de cable supusieron una cierta novedad, digna del tal nombre.

Por lo que se refiere a Internet, en concreto a las prestaciones que ofrece la banda ancha, el sector doméstico fue el gran perdedor de los primeros años con apenas 61.000 conexiones ADSL en el 2000. El año siguiente comenzó la eclosión de este fenómeno con la posibilidad de que Telefónica comercializará al mercado final esta tecnología.

En cuanto a la penetración del cable, los datos de líneas de acceso directo disponibles por los distintos Grupos evidencian su lento despliegue, provocado en parte por las erráticas regulaciones del sector.

Sin la infraestructura necesaria para el desarrollo del mercado de las aplicaciones y contenidos, la Sociedad de la Información y sus posibilidades de entretenimiento, trabajo, teleasistencia, etc., sufrirán un retraso difícil de superar.

A este hecho hay que añadir las calificaciones que otorga el Foro Económico Mundial referidas a la falta de inversión de empresas y ciudadanos, al déficit educativo en el uso de aplicaciones informáticas, el bajo nivel de desarrollo de servicios de la Administración a través de Internet, el bajo índice de ordenadores por hogar, etc.

Inversión e innovación son dos caras de la misma moneda que incide en los ciudadanos de hoy y en el desarrollo futuro.

Sin embargo, a juzgar por el informe de Merrill Lynch sobre inversión de los operadores dominantes en Europa, España no tiene grandes motivos para la esperanza, más bien para la profundizar en la línea de preocupación que diseñan los indicadores del Foro.

Es hora de completar la perspectiva que sobre la inversión se avanzaba en la tabla 10 del epígrafe 1.6 referida a la distribución de la misma entre los diferentes Grupos de Telecomunicaciones en el ámbito nacional.

Tabla 34

Comparativa europea sobre evolución de la inversión de operadores dominantes					
operadores	2000	2001	Variación %	2002	Variación %
	Mill. \$	Mill. \$	%	Mill. \$	%
France Telecom	7,79	8,69	11,55	8,12	-6,56
Deutsche Telecom	8,06	11,68	44,91	8,27	-29,20
BT	6,16	4,95	-19,64	4,47	-9,70
Telecom. Italia	8,79	7,56	-13,99	5,42	-28,31
Portugal Telecom	1,34	1,39	3,73	0,78	-43,88
Telefónica	9,78	9,05	-7,46	4,32	-52,27
KPN	4,13	3,17	-23,24	1,29	-59,31

Fuente: Merrill Lynch

La tabla 34 evidencia la enorme reducción porcentual de la inversión del operador dominante en España frente a la estabilidad inversora de otros como France, Deutsche o BT; aunque las motivaciones de esta estabilidad respondan a criterios diferentes.

En los dos primeros casos, France y Deutsche, la presencia del Estado en su accionariado les ha permitido sortear su elevado endeudamiento y su complicada situación financiera, lo que a su vez ha posibilitado que ambos sean capaces de mantener sus índices de inversión.

Por su parte el mercado inglés, con una liberalización pionera en Europa iniciada hace más de 10 años, y con un marco regulador muy estable, ha permitido ha BT mantener niveles de inversión muy próximos a los registrados en el año 2000.

Sin embargo, en España, el operador dominante que en el año 2000 mantenía niveles de inversión superiores a los de cualquier otro incumbente, los ha reducido drásticamente por encima del 50%, precisamente, en unos momentos en los que está en juego la convergencia en el desarrollo de la Sociedad de la Información, objetivo que el Gobierno hace recaer en exclusiva sobre el sector privado, obsesionado como está por el cumplimiento del déficit cero, incluso en momentos de recesión.

Puesto que al igual que el caso de BT la composición accionarial del dominante en España está exenta de participación del Estado y teniendo en cuenta que tal y como indica el informe del Foro las telecomunicaciones, España ocupa el segundo lugar de la clasificación

de este organismo en cuanto a comportamiento eficiente, cabe preguntarse qué factor incide en el operador dominante español para tener un comportamiento tan diferente de BT en la evolución de la inversión.

La respuesta sólo puede hallarse en el marco regulador, ya que a diferencia del caso Inglés en el que las reglas del juego son estables y seguras para todos, en el caso español la regulación se caracteriza por su volatilidad, por la inseguridad jurídica y por la arbitrariedad, lo que provoca efectos devastadores en la voluntad de inversión del dominante, a la par que no crea condiciones que incentiven la inversión de los nuevos entrantes.

3.2. Los precios

En la introducción de este capítulo ya se indicaba que a falta de ver satisfechas mayores expectativas con la liberalización, los ciudadanos debían centrar su atención en el capítulo de los precios.

Los primeros momentos estuvieron presididos por mensajes directos a la capacidad adquisitiva de los potenciales usuarios; entre todos ellos, quizá fue el "sin cuotas", el que más caló entre los consumidores.

Pero, con este tipo de mensajes y otros de similar contenido, donde se ponía énfasis en los elementos más atractivos de la oferta, se consiguió sembrar la desconfianza en el mercado porque, finalmente, se seguían pagando cuotas y detrás de una buena oferta siempre había un elemento que la convertía en mediocre.

Las irregularidades de la preselección, las sentencias judiciales contra la publicidad comparativa, etc., han terminado por minar la poca confianza que les restaba a los consumidores. La multiplicación de ofertas y cambios constantes de las mismas no contribuyeron a mejorar esta confusa situación.

La primera víctima de esta guerra de precios fue el derecho de los ciudadanos a recibir una información veraz.

Una vez más Regulador y Administración permanecieron pasivos ante esta vulneración de derechos. La liberalización tenía una finalidad de corto plazo. La competencia no está pensada para favorecer al mercado, sino a los competidores.

Son muchos, es preciso constatarlo, los esfuerzos que realizan las asociaciones de consumidores para definir cuál es la mejor oferta entre las múltiples y variadas que lanzaban y continúan lanzando los operadores. Sin embargo, este esfuerzo se ha demostrado insostenible y de utilidad cuestionable.

El exceso de información y oferta provoca normalmente que la elección de operadores, productos o servicios, se efectúe sin más criterios que el puro hábito.

A pesar de ello, los esfuerzos a los que antes se aludía por clarificar las ofertas continúan. Unos esfuerzos loables, pero de dudosa eficacia.

En efecto, los resultados mostrados por alguna asociación que analiza los precios en el sector mes a mes, sobre una cesta de la compra definida, demuestran que en el período de un año las variaciones entre el operador más caro y el más barato rondan los 38 euros, situándose el operador dominante, según se consideren o no sus planes de descuento, entre la parte baja de la tabla o la parte media respectivamente.

Los mismos estudios indican que sólo cuando la Administración actúa sobre los precios regulados del operador dominante se produce un efecto dominó por parte de los operadores entrantes para adecuarse al nuevo marco.

Por último, pero no menos importante, el escaso diferencial entre el más caro y el más barato (tres euros al mes) supone que cualquier mínima modificación de precio por parte de un operador provoca un verdadero cataclismo en la clasificación atendiendo al precio.

A todo ello es necesario añadir que para obtener la máxima reducción de precios, el usuario debe efectuar sus llamadas siguiendo las pautas de selección del operador más óptimo según el tipo de llamada que realiza, la hora en la que la realiza y la duración estimada de la misma.

Demasiadas premisas para un acto que se realiza con bastante más normalidad de lo que exige el conocimiento puntual y la combinación de todos esos factores.

3.3. El derecho de acceso. La financiación del servicio universal

Sirva un breve apunte en relación con el servicio universal en un marco de competencia para introducir un elemento clave de la liberalización que será abordado posteriormente con mayor profundidad.

Si algo permite hablar de otros derechos de los usuarios de las telecomunicaciones es el simple hecho de que hayan podido acceder a las mismas. Es desde esta posición desde la que cobra valor la referencia a la información veraz de los consumidores, o tiene sentido el seguimiento de las comparaciones de precio.

Si no hay acceso no hay nada. De ahí que el servicio universal, a través del cual los poderes públicos pretenden garantizar unas prestaciones básicas para todo el territorio y para todos los ciudadanos, sea el principal elemento a salvaguardar en un sector abierto a la competencia.

Sin embargo, tal y como se expone en el capítulo II, en la búsqueda de la rentabilidad que toda empresa en competencia persigue, es una enorme tentación segmentar el mercado y seleccionar a los clientes rentables en detrimento de los que no lo son.

Desde un comportamiento estrictamente competitivo, muchos ciudadanos y zonas quedarían desatendidas. Para evitarlo, la legislación obliga al operador dominante a satisfacer una serie de obligaciones de servicio público, la más importante de las cuales es el acceso al servicio.

Es obvio que esta obligación legal tiene un coste para quien la ejecuta. Por ello, los mecanismos de financiación del servicio universal son la piedra angular para su mantenimiento.

TÍTULO SEGUNDO: POSICIONAMIENTOS

CAPÍTULO IV: POSICIONAMIENTO DEL REGULADOR

4.1. La competencia entendida sin una amplia finalidad

A lo largo de estas páginas se ha insistido reiteradamente en que el modelo liberalizador puesto en marcha en España es de corto plazo, enfocado a la presencia de operadores y a las reducciones de precios.

Es difícil entender la apertura del mercado para satisfacer unos fines tan restrictivos. La lógica del mercado establece que es la concurrencia, por el mero hecho de producirse, quien aporta un valor añadido y logra la diferenciación entre operadores en términos de precios y calidad en los servicios y productos. Se conformaría, de este modo una verdadera libertad de elección. La presencia de operadores estaría garantizada en la medida que tuviesen algo que aportar.

Lo más probable es que en este escenario el número de operadores fuese menor y aquellos que participaran en el mercado lo harían por sus propios méritos, por el reconocimiento del consumidor, sin necesidad de que Administración o Regulador tuvieran que intervenir constantemente para garantizar su presencia, como continúa ocurriendo cinco años después de iniciado el proceso de apertura,.

Una competencia así entendida lo es en función de una finalidad más extensa: la satisfacción de los clientes desde la respuesta a sus necesidades. Pero este modelo requiere ante todo poner el acento en la inversión como motor de la diferencia.

Constantemente se ha insistido a lo largo de este estudio que el modelo competitivo español necesita la intervención permanente del Regulador y de la Administración, síntoma inequívoco de una arquitectura inestable. Se deriva de ello no sólo inseguridad jurídica si no, también, una sensación de arbitrariedad, amén de la insatisfacción de todos los que, al menos desde la oferta, concurren.

Lo ocurrido con el reconocimiento del déficit de acceso instado por Bruselas es un ejemplo. Se encuentra otro, suficientemente ilustrativo, en la constante reducción de los precios de interconexión, cada vez más alejados de los países del entorno.

También se ha dicho en este informe que cada vez es menor el margen que las autoridades tienen para actuar desde las variables económicas para defender el modelo, conscientes de que el empobrecimiento del sector con sus secuelas es una triste realidad. Este hecho ha provocado la implementación de nuevos mecanismos de intervención: Aunque no por nuevos menos arbitrarios. Es hora de demostrar esta afirmación.

4.2. Las otras intervenciones en el mercado: la ruptura de la neutralidad

4.2.1. El coste neto del servicio universal

El servicio universal y su modo de financiación se ha convertido en un importante problema del modelo liberalizador. Desde la lógica que lo inspira, las obligaciones de servicio público que componen el servicio universal no pueden tener coste alguno para los operadores entrantes o, de tenerlo, debe ser reducido; de otro modo su financiación se convertiría en una carga para los mismos, que deberían sufragarlo conforme a un porcentaje de su cuota de mercado. En consecuencia, la rentabilidad que Administración y Regulador tratan de garantizar por un lado a los operadores alternativos colisiona con la puesta en marcha de este mecanismo de solidaridad.

La propia CMT reconoce implícitamente este razonamiento en su resolución de 2002 sobre el Coste Neto del Servicio Universal (CNSU), en el que ha incurrido el operador establecido. En concreto dice: "La insuficiencia de los operadores de telefonía fija frente a TESAU (Telefónica de España) en el ejercicio 2000 expresa las desventajas de todo tipo que para ellos representó la situación en este año, desventajas que se irán reduciendo a medida que madure y se establezca la situación de competencia en este mercado.

Sin necesidad de valorar en términos precisos tales desventajas... Si se les trasladara una carga específica para compensar aquella [la prestación del servicio universal por parte de TESAU], su situación de desventaja global en la competencia con TESAU durante 2000 quedaría aún más acentuada".

Pero el sentido común y los datos demuestran que ese coste existe y que hay zonas de naturaleza deficitaria. De no ser así el régimen de mercado se encargaría de cubrirlas. Sin embargo, como ya se ha visto, la competencia de los operadores se ha consolidado en base a estrategias tendentes a captar determinados tipos de clientes. Es decir, el mercado sabe que hay clientes rentables y clientes que no lo son; pero estos últimos tienen igualmente derecho a acceder a las telecomunicaciones.

En el mismo sentido cabe decir que si no hubiese zonas de naturaleza deficitaria difícilmente se estarían regulando las obligaciones de servicio público que deben ser satisfechas por el operador establecido.

Eso es lo que hace el artículo 36 de la Ley General de Telecomunicaciones al obligar a satisfacer a un determinado operador las prestaciones incluidas en el servicio universal, a saber:

Conexión a la red telefónica pública fija por parte de todos los ciudadanos y acceso a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público. La conexión debe ofrecer al usuario la posibilidad de emitir y recibir llamadas nacionales e internacionales y permitir la transmisión de voz, fax y datos.

Oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en el dominio público en todo el territorio nacional.

Que todos los abonados al servicio telefónico dispongan en todo el territorio nacional con carácter gratuito de una guía telefónica actualizada e impresa para cada ámbito territorial.

Que los usuarios discapacitados o con necesidades sociales especiales tengan acceso al servicio telefónico fijo disponible al público en condiciones equiparables a las que se ofrecen al resto de usuarios.

La misma Ley establece en su artículo 39 que el operador que preste el servicio universal se beneficie de los mecanismos de financiación cuando esta obligación genere un coste neto y éste a su vez una desventaja competitiva. El artículo 22 del Reglamento del Servicio Universal (RGSU) deposita en la CMT la competencia para decidir sobre ambos aspectos.

Por su parte, el artículo 24 del RGSU define “zona no rentable” como aquella demarcación que un operador eficiente no cubriría atendiendo a razones exclusivamente comerciales.

Aclarado el marco jurídico, la CMT adoptó en julio de 2001 y enero de 2002 sendos Acuerdos por los cuales desestimaba el CNSU en los que había incurrido el operador establecido aduciendo para ello que no había desventaja comparativa.

En esencia el Regulador reconviene al operador establecido, en este caso Telefónica de España, porque establece el cálculo del CNSU sobre su modelo de red y no sobre el ideal diseñado por la CMT en sus estándares; también le recrimina su forma de dividir el territorio en zonas rentables y no rentables, separando a modo de islas unas de otras sin aplicar un criterio de homogeneidad geográfica y reconocimiento social, como el municipio o la provincia.

Además, el Regulador considera los beneficios no monetarios para el cálculo del CNSU, es decir, los que se obtienen por la presencia en las zonas no rentables, como el mayor reconocimiento de marca, las ventajas de la ubicuidad, esto es, las derivadas de cubrir en una misma provincia, por ejemplo, las zonas rentables y no rentables, etc.

Además, señala en su argumentación que de acuerdo con el artículo 24.2 del RGSU, para calificar una zona como no rentable se tendrán en especial consideración: *“su desarrollo socioeconómico, el grado de dispersión y densidad de población y su carácter de zona rural o insular”*.

Finalmente la CMT resuelve que no ha habido desventaja comparativa para Telefónica de España por la prestación del servicio universal porque la pérdida de cuota de mercado es inferior al 10%, no sin antes recordar que países como Austria, Holanda, Alemania, Gran Bretaña o Bélgica no han sentido la necesidad de repartir los costes del servicio universal entre otros operadores del mercado.

A efectos teóricos, aunque sin consecuencias prácticas, la CMT decide en la resolución del año 2000 no aprobar los cálculos presentados por Telefónica respecto al CNSU de los dos años precedentes y no revisarlos según sus propios criterios.

Sin embargo, en la resolución de 2001 la CMT revisa los cálculos de Telefónica y valora el CNSU de 2000 en 267.920.000 euros (44.578 millones de pesetas), aunque por el mismo motivo (no hay desventaja comparativa), acuerda que no es necesario recurrir a la financiación del resto de operadores.

Tal y como se decía al principio de este epígrafe y como la CMT implícitamente reconoce, no puede haber un reconocimiento del CNSU porque eso supondría para el resto de operadores que *“su situación de desventaja global en la competencia con TESAU durante 2000 quedaría aún más acentuada”*.

Es preciso, no obstante, hacer algunas precisiones sobre los argumentos que la CMT emplea, en función de los datos manejados en este estudio y, finalmente, analizar el criterio del Regulador sobre la **NO desventaja comparativa** como soporte de su decisión final de atribuir el CNSU al mismo operador que lo presta, evitando que otros participen en su financiación.

a.- Es cierto que Austria, Holanda, Alemania, Gran Bretaña o Bélgica no han repartido el CNSU entre los distintos operadores. Pero, también lo es que Francia ha optado por la creación del Fondo del Servicio Universal.

A este respecto, es necesario recordar que UNi2 es 100% France Telecom., lo que puede crear la paradoja de que los usuarios españoles contribuyan en la actualidad a pagar parte de las prestaciones de servicio público que en el país vecino debe atender su operador dominante, es decir, France Telecom.

b.- Según las previsiones reglamentarias, se calificará una zona como no rentable atendiendo a, “entre otros aspectos”, la dispersión y densidad de población, en la medida que estas variables afectan al coste de la prestación. La densidad de población por países, ya expuesta en este estudio, es como sigue (en negrilla los países aludidos por el Regulador):

Tabla 36

Densidad de población	
países	Densidad de población
Luxemburgo	155
Irlanda	51
Holanda	373
Reino unido	239
Bélgica	332
Dinamarca	121
Austria	96
Portugal	107
Suecia	20
Alemania	228
Italia	190
Francia	106
Finlandia	15
España	78
Grecia	79

Es notorio que el argumento de la densidad de la población debiera actuar como un criterio diferenciador respecto al de otros países con los que la CMT trata de comparar a España (también la orografía pudiera ser tomada en consideración dentro de eso que el Reglamento define, como “otros aspectos”). Quizá porque los datos de densidad son peores en España que en otros países que el Regulador usa como referente, es por lo que la CMT en su Resolución de 2001 decide restar importancia a este parámetro.

c.- Respecto al cálculo basado en el modelo de red del operador obligado a prestar el servicio universal, que no toma como referencia el ideal diseñado por la CMT en sus estándares, cabe decir:

En primer lugar, que lejos de la objetividad es una prueba evidente de la arbitrariedad en la actuación del Regulador. Telefónica, o cualquier otro operador que en el futuro sea declarado dominante y por tanto deba hacer frente a la prestación del servicio universal, tiene la red que ha desplegado y no aquella, supuestamente ideal, sobre la que el Regulador efectúa sus propios cálculos.

Está forma de actuación, discrecional, insegura y arbitraria, distorsiona el mercado y sobre todo, hace que la financiación del servicio universal, y con ello los servicios que las leyes tratan de garantizar a los ciudadanos en un marco de competencia quede sin contenido, ya que, cualquier CNSU, y por extensión la ley, puede ser burlada en cualquier momento por el Regulador.

En segundo lugar es preciso recordar que según el RGSU otros aspectos que el Regulador debe tener en cuenta para calificar una zona como no rentable, es el desarrollo socioeconómico y su carácter rural o insular. Desde este punto de vista hay que indicar que

el Regulador es plenamente consciente de que la prestación del servicio universal en muchas zonas rurales se realiza a través del TRAC: telefonía rural mediante acceso celular. Pues bien, este medio para la prestación forma parte de la red, sea o no un modelo ideal y no es previsible que en las zonas rurales cualquier operador eficiente atendiendo a razones comerciales despliegue red de forma diferente.

d.- Respecto a los beneficios no monetarios, indicar que en la Resolución de 2001 la CMT ya advierte que para el cálculo del CNSU del ejercicio no ha considerado el reforzamiento de la marca que para cualquier operador supone la presencia en las zonas no rentables.

Además, en la misma Resolución decide valorar en 64 millones de euros (unos diez mil millones de pesetas) “las ventajas derivadas de la ubicuidad” que, argumenta “se originan en 65 zonas aisladas” de determinadas provincias. Es decir, el Regulador, en un ejercicio más de discrecionalidad, en 2001 hace lo que reprocha al operador en 2000: dividir a modo de islas las zonas rentables y las no rentables.

e.- En relación con la definición de zona no rentable establecido en el RGSU es preciso indicar que dicho concepto está en relación con la decisión que un operador eficiente no tomaría de cubrir una determinada demarcación. Cabe recordar que según el Foro Económico Mundial, España ostenta la segunda posición en cuando a líneas por empleado. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las líneas corresponden al operador establecido, es lógico pensar que este 2º puesto en buena parte se debe al comportamiento eficiente del operador dominante. Por tanto, al menos, desde este punto de vista Telefónica sería un operador eficiente.

Queda por último hacer una breve mención en este apartado al fundamento que, tanto en la Resolución de 2000 como en la del año siguiente, sustenta la decisión del Regulador para no repartir el CNSU entre el resto de operadores, según la cuota de mercado de cada uno.

La CMT alega que no ha habido desventaja comparativa para Telefónica de España por la prestación del servicio universal porque la pérdida de su cuota de mercado es inferior al 10%.

El criterio empleado es confuso, arbitrario y ciertamente *alarmante*. El órgano que debe velar por la competencia, pero también por el cumplimiento de las prestaciones encuadradas en el servicio universal, salvaguarda los intereses de unos operadores concretos atendiendo a que no han ganado una cuota de mercado suficiente “en volumen de negocio de los servicios que forman la prestación del servicio universal”.

Los servicios a los que se alude son:

Conexión y acceso al servicio telefónico fijo para emitir y recibir llamadas y transmisión de voz, fax y datos.

Teléfonos públicos de pago en el dominio público en todo el territorio nacional.

Guía telefónica actualizada e impresa para cada ámbito territorial.

Que los usuarios discapacitados o con necesidades sociales especiales tengan acceso al servicio telefónico fijo disponible al público en condiciones equiparables a las que se ofrecen al resto de usuarios.

A lo largo de este estudio se han aportado datos facilitados por la propia CMT que ponen en cuestión su propio criterio.

Los indicadores de líneas en servicio por operadores evidenciaban que el esfuerzo inversor se había centrado en los clientes que cada operador consideraba oportuno desde una perspectiva empresarial. Con este criterio, como se ha visto, muchos operadores entrantes dedican su esfuerzo a captar y satisfacer al cliente del sector negocios, en tanto que la atención al cliente residencial se efectúa por acceso indirecto y preasignación.

También quedaba constatado que la cuota de mercado del operador establecido bajaba del 94% al 64% según se observase desde el punto de vista de las líneas en servicio o de los clientes. Es más, el operador dominante se ha visto desplazado en el ranking del sector negocios hasta el cuarto lugar.

El porcentaje de Telefónica, se situaba en el 78% si se hablaba de cuota por tráfico.

En cuanto al porcentaje de ingresos y facturación, es preciso insistir en que no deja de ser un dato relativo porque depende de los precios que fija el Regulador para el dominante y del aprovechamiento por parte de los entrantes del margen existente entre el precio de interconexión y el precio que fijan para los clientes finales (que referencian a los precios del dominante). Ese margen lo tienen todos los operadores entrantes y entre ellos también ponen en marcha la teoría de la “canibalización”, lo que a su vez reduce su participación en la cuota de mercado por facturación.

En cuanto a los usuarios discapacitados o con necesidades sociales especiales, al menos en las condiciones en que reciben actualmente la prestación, es irreal que algún operador tenga interés en captar algún tipo de cuota de mercado; correspondiéndole al dominante por obligación.

A la luz de este breve recordatorio es palmario que el criterio empleado por la CMT resulta, como se ha calificado confuso, pues no determina a qué cuota de mercado hace referencia (clientes, facturación, tráfico). Pero lo que sí está claro es que en lo que se refiere a conexión y acceso el volumen de las inversiones realizadas por los operadores entrantes no son demostrativas de un deseo de expansión por méritos propios. El criterio empleado es arbitrario porque en lugar de hacer un ejercicio de clarificación de lo que se entiende por “pérdida de cuota suficiente”, el Regulador parece reservarlo para una mejor ocasión.

Es un argumento alarmante, en fin, porque hace responsable al operador establecido de la ineficiencia de los demás operadores, de su voluntad de ganar más cuota de mercado y de las carencias de un modelo liberalizador agotado desde su inicio.

4.2.2. La preasignación en sus dos vertientes: preasignación y preasignación tácita.

Dentro del capítulo dedicado a otras formas de intervención del Regulador en el mercado que superan la frontera de lo estrictamente económico, en el apartado anterior se ha hecho referencia al CNSU. Aunque éste tiene un componente básicamente económico, como su propio nombre indica, lo cierto es que trasciende con mucho este ámbito al adentrarse en la senda de los derechos de los ciudadanos y en la garantía de prestación de determinados servicios por parte de los poderes públicos.

Le toca el turno ahora a la preasignación que como medida de intervención en el sector, al igual que el CNSU tiene una considerable carga económica. Sin embargo, no se pretende centrar su investigación en este terreno sino, más bien, en lo que su forma de aplicación representa para los derechos de los usuarios.

Para percibir su importancia en el desarrollo del modelo liberalizador implementado por Administración y Regulador, baste recordar que entre 2000 y 2001 el número de clientes preasignados creció un 89%, hasta alcanzar la cifra del millón cien mil preseleccionados.

La preselección representa sobre el acceso indirecto un modo más sencillo de acceder al servicio de telefonía fija mediante un operador distinto del establecido, al no tener que hacer uso del prefijo de acceso al que obliga el indirecto. Por decirlo de otro modo, el operador preseleccionado se hace transparente para el cliente.

Esta comodidad facilita básicamente el crecimiento de esta opción y, en paralelo, representa por sí misma una enorme fuente para la captación de clientes (con su consentimiento expreso o sin él, mientras no se establecen las debidas cautelas en la regulación de este modo de acceso.)

Por otro lado, la preasignación, como método de acceso tiene una naturaleza incompleta e insuficiente, porque el acceso en sentido estricto requiere red y la preasignación, al igual que el acceso indirecto, son métodos de conexión sobre la red de otro titular. Esto no es obstáculo para crear la ficción de un aumento del número de clientes en el conjunto del sector o para transmitir la falsa sensación de un mayor grado de competencia en el mercado.

Desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, una preasignación sin las debidas cautelas (hay que avanzar que en España no se han establecido más que en una primera fase), puede convertirse, como ya ocurre de hecho, en un atentado contra los más elementales derechos del consumidor y del ciudadano.

Antes de continuar, es necesario efectuar una muy breve síntesis sobre el tipo de regulación que afecta a este modo de acceso.

En un primer momento, el operador establecido debía verificar que todas las solicitudes de preasignación tramitadas por cualquier operador se ajustan a la legalidad y están firmadas y consentidas por el cliente. Es cierto que esta forma de proceder ralentiza el proceso pero, a cambio, genera seguridad jurídica, pues intenta verificar si la petición ha sido cursada por el titular de la línea y no por cualquier otra persona carente de derecho alguno.

Según diversas fuentes, en este momento inicial se han puesto de manifiesto más de cien mil irregularidades, entre las que se encuentra la falta de consentimiento de cliente o la falsificación de firmas.

A pesar de ello la CMT, actuando con el soporte del Real Decreto-Ley 16/99 de octubre sobre Medidas Liberalizadoras (donde se hace referencia a la obligación del operador establecido de que el 100% de su planta digital en febrero de 2002 cuente con los mecanismos que habiliten la preasignación), en su circular de Noviembre de 1999 decide cambiar el procedimiento de preselección rebajando las garantías de los ciudadanos, sin tener en cuenta la experiencia y el número de irregularidades que se habían cometido cuando regía un procedimiento más escrupuloso.

El nuevo procedimiento tan sólo permite al operador establecido verificar el 5% de las peticiones recibidas, con lo que el riesgo potencial de irregularidades afecta al 95% restante.

Además, esta nueva Circular consagraba el principio del consentimiento tácito de los abonados, segunda modalidad para preasignar las llamadas metropolitanas de aquellos clientes que ya tuvieran una preasignación en larga distancia, con el único requisito de que el cliente no se opusiera expresamente a este cambio. De este modo, el principio de libre contratación a través del consentimiento expreso fue sustituido por un mecanismo más ágil, pero con menos garantías para los usuarios que podían quedar preseleccionados sin saberlo.

Esta circunstancia pudo incluso llegar a violentar los derechos económicos de los usuarios en el caso, por ejemplo, de una preasignación tácita realizada sobre un cliente con planes descuento ofertados por el operador establecido, ya que, el usuario al desconocer que sus llamadas locales habían sido preasignadas no podría solicitar la baja de dichos planes que seguirá pagando aunque ya no los emplease porque sus llamadas había sido reencaminadas a través de otro operador con su "consentimiento tácito".

Con la misma discrecionalidad la CMT amplió desde el 31-08-2001, hasta el 31-12-01 la posibilidad de emplear el consentimiento tácito para la preasignación de las llamadas metropolitanas

Este cambio de método puede explicar en buena parte la evolución de la cuota de mercado por tipo de llamadas que se produce en el ámbito metropolitano entre 2000 y 2001, período en el que, como se ha visto, el operador dominante pierde entre 8 y 12 puntos según se trate de comunicaciones de voz o Internet.

El nuevo régimen de la preasignación representa un grado más de profundización en el modelo liberalizador del Regulador que con sus medidas pretende favorecer la penetración de operadores al margen de la inversión y del valor añadido que puedan representar para el sistema. Todo ello sucedía cuando ya habían transcurrido los tres primeros años de liberalización.

El sistema, como queda dicho, persigue una mayor penetración de los operadores alternativos; un objetivo que por sí mismo no merece censura alguna, pero que se pretende conseguir a costa de los derechos de los usuarios. Esta parte de la ecuación sí es reprobable, al no rodearse la fórmula de un régimen de control más exhaustivo y, sobre todo, de un régimen sancionador ante la comisión de irregularidades o fraudes.

Con ello el Regulador arroja por la borda la experiencia acumulada en Estados Unidos, donde las asociaciones de consumidores, Regulador y Estados llevan años previniendo a los usuarios de este tipo de prácticas a las que han sometido a sanciones ejemplares cuando se realizan de forma fraudulenta: devolución del importe de las llamadas preasignadas e indemnización al cliente final.

La prensa española se hizo eco en fechas pasadas de conductas fraudulentas para captar clientes en régimen de preasignación. Por su parte, la Fiscalía, la Junta de Andalucía y el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC), investigaron este tipo de actuaciones. Recientemente el SDC, resolviendo una denuncia de Telefónica y según lo publicado en diversos medios, considera, sorprendentemente, que las prácticas irregulares desarrolladas crean condiciones para favorecer la competencia.

La apreciación penal de las prácticas irregulares corresponde a la justicia y su efecto sobre la competencia corresponde al SDC y, en último caso, al Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC); aunque ya se ha visto que al menos para el SDC son positivas para el desarrollo de un mercado competitivo. No obstante, estas prácticas irregulares han sido objeto recientemente de una sanción por parte de la Agencia de Protección de Datos, al considerar este organismo que el tratamiento de datos sin consentimiento de los usuarios vulnera la legalidad.

Son muchas las derivaciones que ofrece una práctica como la preasignación. Quizá debiera la CMT crear un nuevo procedimiento que ofrezca mayores garantías a los ciudadanos y sancione las conductas irregulares.

4.2.3. La definición de operadores dominantes

Es este otro aspecto en el que el Regulador deja sentir su peso en el sector de las telecomunicaciones, en lo que se puede aventurar una de las rupturas más flagrantes del principio de neutralidad que debe guiar sus actuaciones.

Como toda las afirmaciones realizadas a lo largo de este estudio, también ésta debe ser demostrada. A ello se dedican las siguientes líneas.

4.2.3.1. El caso AMENA en telefonía móvil

Supone, probablemente, una de las mayores demostraciones de discrecionalidad de la CMT al amparo de las competencias que le otorga la legislación. El ejercicio de la arbitrariedad, siempre contrario a la seguridad jurídica, representó en este caso un salto cualitativo para el Regulador que pasó a ser un actor más del mercado, rompiendo el principio de neutralidad.

En efecto, según el artículo 21 de la Ley General de Telecomunicaciones serán declarados dominantes a nivel local, autonómico o estatal u otro ámbito determinado, aquellos operadores de redes o servicios que hayan obtenido en ese ámbito y el año precedente un 25% de los ingresos brutos globales generados por la utilización de redes o prestación de servicios obtenidos en ese ámbito.

No obstante, en el mismo artículo se concede a la CMT la posibilidad de declarar dominantes a operadores con menor cuota de mercado que la señalada o no declarar a otros que tengan más del 25%, atendiendo a otras consideraciones como: volumen de negocio, acceso a recursos financieros, experiencia, etc.

En su Resolución de 5 de septiembre de 2002, el Regulador decide no declarar dominante a AMENA (Retevisión Móvil) y, por tanto, no aplicar el 17% de reducción de precios a las llamadas terminadas en su red.

Se alega para ello que AMENA no supera el 25% del mercado aunque Vodafone, con porcentajes también inferiores, fue calificado dominante, en resoluciones precedentes.

En la práctica esta decisión significaba que una vez más las decisiones del Regulador dependían, no tanto de criterios objetivos, como del grado de eficiencia que un operador pudiera o quisiera tener para ganar más cuota de mercado.

La consecuencia más visible de la Resolución es que las llamadas concluidas en la red de AMENA son un 45% más caras que las que terminan en la red de los dominantes, Vodafone y Movistar.

En términos reales ocurre que los clientes de las dos redes dominantes subvencionan las prácticas comerciales de Retevisión Móvil, alterando los equilibrios de mercado y las condiciones en que éste se desenvuelve.

Para tomar esta Resolución la CMT alega que ha considerado criterios como la menor capacidad de AMENA de acceder a los recursos financieros o el abandono de su socio tecnológico, Telecom Italia.

Dadas las perversas consecuencias derivadas de esta decisión, el razonamiento no es de recibo, máxime cuando un operador como Vodafone fue declarado dominante a pesar de no contar, al igual que AMENA, con el porcentaje del 25% de la cuota de mercado.

Las asociaciones de consumidores elevaron sus protestas. Fruto de la presión el Regulador negocia con AMENA una reducción del 10% del precio respecto a las llamadas finalizadas en su red.

Este hecho generó todavía una mayor confusión ya que sobrepasa con creces la función que el Regulador tiene encomendada y pasa a convertirse en agente activo del mercado. Además, supuso un reconocimiento implícito de que su decisión inicial era equivocada.

En la resolución del recurso planteado por los otros operadores, la CMT volvería a dar muestras de su discrecionalidad al reducir los precios de terminación de AMENA hasta un 14%, es decir, tres puntos por debajo de las condiciones que rigen para los otros operadores declarados dominantes y cuatro por encima del porcentaje de reducción fijado en la primera negociación.

De nuevo, las asociaciones de consumidores, expresaron su protesta por la incidencia que este trato discriminatorio tendría en los derechos económicos de los usuarios.

4.2.3.2. La dominancia en telefonía fija

Una muy breve referencia en relación con el enunciado de este apartado.

Como ya se ha indicado, el artículo 21 de la Ley General de Telecomunicaciones establece las condiciones para declarar a un operador como dominante; con carácter prioritario o principal, destaca el obtener un 25% de la cuota de mercado en aquel ámbito determinado en el que se suscite la cuestión.

El mismo artículo deja un margen suficientemente amplio para que la CMT tome en consideración otros factores, como los ya mencionados: acceso a recursos financieros, volumen de negocio, experiencia, etc.

También establece el citado artículo que el Ministerio, previo informe de la CMT, puede declarar la dominancia tomando como referencia el ámbito geográfico municipal, autonómico o estatal.

En el terreno de la telefonía fija se ha optado por el ámbito estatal en detrimento de ámbitos más reducidos.

En relación con este tema llama la atención que a la hora de realizar los cálculos del Coste Neto del Servicio Universal (aspecto íntimamente ligado a la calificación de dominante) la CMT, haya optado por considerar la provincia como unidad geográfica reconocible desde el punto de vista social y de numeración (después de invalidar la opción del operador establecido a favor del municipio), negando, en una clara muestra más de asimetría, esta misma realidad en lo relativo a la dominancia.

Recurre el Regulador de nuevo a evaluar la cuota de ingresos que, en el caso del dominante, representa un 87%. Traslada, de este modo, al operador establecido la ineficiencia de otros operadores o del propio sistema ya que, como es obvio, el citado porcentaje es fruto tanto de los precios de venta de este operador (precios regulados), como de los precios a los que deciden vender sus servicios el resto de operadores.

Atendiendo al tráfico y al despliegue de red de determinados operadores (especialmente los de cable, que actúan en demarcaciones geográficas reservadas por la ley a la presencia de un solo operador); atendiendo al hecho incuestionable, según datos de la CMT, que de entre los operadores alternativos al dominante sólo los operadores de cable invierten en red; atendiendo a las Resoluciones de la CMT sobre el CNSU; atendiendo a todos estos aspectos, resulta incomprensible que Regulador y Administración no adecuen el criterio para el examen de la dominancia al ámbito geográfico que otras leyes, el mercado y las propias resoluciones de la CMT toman en consideración.

Estas reflexiones las ilustra suficientemente los recientes datos hechos públicos por Euskaltel respecto a su volumen de negocios e ingresos.

Según estos datos Euskaltel dispone de un 40% del mercado de Euskadi en clientes de voz y datos a través de red fija (100.000 líneas de acceso directo y 337.000 clientes de acceso indirecto) y un un 54 por ciento en internet.

Así pues, desde el punto de vista de la cuota de mercado Euskaltel debería ser considerado operador dominante, no obstante, esa calificación todavía no se ha producido al no tomar la CMT en consideración ámbitos diferentes del estatal para fijar la dominancia de los diferentes operadores.

Este criterio de la CMT permitirá por reducción al absurdo que un operador tengan posiciones dominantes en varias comunidades autónomas y, sin embargo, no la tenga a nivel estatal.

Así mismo, los datos facilitados por Euskaltel permiten reafirmar otras de las consideraciones realizadas a lo largo de este estudio sobre la ineficaz relación que persigue la CMT entre cuota de mercado e ingresos para penalizar a unos operadores en beneficio de otros. A este respecto baste decir que el 40% de la cuota de mercado que declara Euskaltel se corresponde con un 20 por ciento de la cuota de ingresos en el ámbito autonómico, según fuentes de la propia compañía. En definitiva, y en la misma línea ya apuntada en este informe, la cuota de ingresos no puede ser un factor de medida objetivo porque traslada las estrategias comerciales o las ineficiencias de la regulación de unos operadores a otros.

CAPÍTULO V: POSICIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

5.1. La permeabilidad a las presiones

A lo largo de estas páginas se han hecho múltiples referencias a la combinación de las actitudes desplegadas por el Regulador y la Administración para la preservación de un modelo liberalizador que al cabo del tiempo está mostrando más debilidad que fortaleza.

El modelo, como se ha tenido ocasión de insistir, exige la intervención permanente de la Administración y el Regulador para mantener su propia esencia (presencia de múltiples operadores y reducción de precios). Esta intervención una vez que va agotando el ámbito económico, se traslada a otros espacios que contribuyan a sustentar el rompecabezas que se ha ido creando.

El CNSU, la preasignación o la definición de la dominancia son nociones en las que, como se ha analizado, el Regulador ha ido dejando su huella, traspasando los umbrales propios de un órgano que debe ser neutral.

La Administración también ha mantenido una conducta parecida e igualmente calificable de errática.

Ambas organizaciones por la propia naturaleza del modelo que defienden y los parámetros en los que lo sustentan, se han hecho permeables, excesivamente permeables, a las presiones de los nuevos operadores entrantes; máximo exponente, según la concepción de esta liberalización, de las bondades del diseño.

5.2. Las propuestas de ASTEL

Reducido el margen de intervención en las variables estrictamente económicas para promover la captación de clientes y de mercado, las propuestas de la Asociación de Operadores de Telecomunicaciones (ASTEL), hechas públicas en junio de 2002 adoptan otros derroteros.

Esta propuesta fue ampliamente contestada por Asociaciones de Consumidores e Internautas; se reproduce a continuación un resumen del contenido de ambas posiciones:

1) CUOTAS DE MERCADO:

1.1. PROPUESTA DE ASTEL SOBRE ADSL: Fijar una cuota máxima de mercado en banda ancha a Telefónica de España e impedir que ofrezca servicios minoristas de SDSL hasta que las demás los ofrezcan.

A este respecto consumidores e internautas recordaron que los entrantes desaprovecharon el tiempo de cadencia para comercializar ADSL sin la competencia del dominante que la norma establecía. También recordaron el deficiente desarrollo de la Sociedad de la Información hasta la fecha en la que Telefónica comercializó al mercado final esta tecnología. Asimismo llamaron la atención sobre la inexistencia de monopolio de hecho ni de derecho en este mercado .

1.2. PROPUESTA SOBRE TOTAL DE MERCADO: Retevisión, Uni2, BT, Comunitel, Jazztel y Aló (también integrados en ASTEL), propusieron que la cuota de mercado, medida en términos de ingresos brutos totales de Telefónica de España, debería verse reducida, al menos, en un 5% anual.

Consumidores e internautas la rechazaron porque trataba de “reducciones de cuota de mercado por decreto” que distorsionaría inaceptablemente el funcionamiento de cualquier mercado eficiente al subvencionar actividades empresariales ineficientes para aumentar los beneficios.

Recordaron también su posición favorable a la existencia de un marco intervenido en un primer momento para permitir el despegue de la competencia, pero no consideraron pertinente un cambio del mismo para enjugar las consecuencias derivadas de la crisis internacional que, por otra parte, afectaba a todos los operadores.

2) PRESELECCIÓN: Ampliación del plazo (de dos a ocho meses) en que Telefónica no pueda realizar acciones de recuperación de clientes preseleccionados con otra operadora.

La propuesta fue rechazada por los agentes sociales al considerar que la preselección estaba rodeada de múltiples irregularidades y, porque además lesionaría los derechos de los usuarios a la información y elección libre de operador en función de sus propios criterios.

3) BUCLE DE ABONADO: Los operadores entrantes solicitaron la cesión a terceros por parte de Telefónica de al menos el 25% del total de bucles utilizados a 31 de diciembre de 2002 y que este porcentaje sea al menos del 35% en 2003.

La propuesta fue rechazada por los representantes de consumidores e internautas porque suponía ahondar en un marco que no favorece la inversión y, “en consecuencia, la verdadera competencia”.

4) CONCURSOS PÚBLICOS: Someter a Telefónica a precios mínimos en su oferta y que todas las Administraciones Públicas no consideren el factor de “oferta global” y sus sinergias positivas.

Se rechazaba esta petición porque obligaba a elecciones guiadas por criterios distintos de la eficiencia, que acabaría pagando el consumidor.

5) INTERCONEXIÓN: Clarificar la normativa para mejorar las condiciones de interconexión por capacidad.

Propuesta también rechazada porque ahonda la línea de la no inversión y recordaron, consumidores e internautas, que la última revisión de los precios de interconexión supuso una reducción del 22% a favor de los nuevos operadores.

6) NO APROBACIÓN DE NUEVOS PLANES DE DESCUENTO DE TELEFÓNICA: Las nuevas operadoras solicitaban a la Administración que no se apruebe ningún plan de descuento más a Telefónica de España.

La propuesta no contó con el respaldo de las asociaciones de consumidores e internautas porque atentaba contra los intereses económicos de los usuarios que se verían impedidos de acceder a las ventajas de cualquier oferta, una situación que se agravaría para aquellos clientes o zonas donde la competencia no hubiese decidido dedicar esfuerzos.

En septiembre de 2002, tres meses más tarde, el Ministerio de Ciencia y Tecnología lanzaba un plan para reactivar el sector, con medidas entre las que destacaban la factura única, la revisión del sistema de concursos de las telecomunicaciones de las administraciones y el establecimiento de un plazo para captación de clientes.

El plan incorporaba una reforma del sistema de fijación de precios. En aquella fecha estaba por decidir si se rebajaría un menor porcentaje del IPC o si la cuota de abono se sacaría del sistema. En ambos casos la motivación era permitir la pervivencia del mismo sistema. Por último, el Ministro del ramo declaraba su apoyo a las fusiones y relajación de las exigencias administrativas para operar. Este extremo es quizá el mayor reconocimiento por una autoridad pública, del fracaso del modelo practicado.

5.3. La Administración interviene en el mercado restringiendo la competencia

5.3.1. Factura única

La medida pretende cortar los puentes de comunicación entre el operador dominante y sus clientes para que éstos ignoren las ofertas comerciales de aquel y, en consecuencia, se provoque su pérdida de cuota de mercado. Es por tanto, una medida para la fidelización de los usuarios por los operadores entrantes.

No es posible adelantar si tal efecto se va a producir o no, aunque la factura única va a generar más inconvenientes que beneficios por las siguientes razones:

En primer lugar, porque seguirá habiendo más de una factura, ya que hay conceptos que no podrán incluirse en esta fórmula.

En segundo término, porque supone una ruptura de la relación entre el operador que presta y factura un servicio y su cliente, que está en disposición de exigir las responsabilidades

correspondientes tanto por mal servicio, como por errores de facturación. Con el nuevo sistema la teoría de la responsabilidad se resquebraja, haciendo partícipe a un tercero que deberá contactar con el operador dominante para determinarla. El cliente, en consecuencia, se verá atrapado entre dos fuegos a la hora de reclamar.

En tercer lugar, la factura única requiere para su puesta en marcha la cesión de datos de un operador a otro. Si este extremo se produce sin recabar el consentimiento expreso del cliente el cúmulo de insatisfacción y problemas se multiplicará.

Por último, indicar que sobre la marcha, la Administración decidió desterrar su inicial criterio de ligar la introducción de la factura única a la inversión de los operadores, a petición de los operadores alternativos, excepción hecha de los grupos de cable.

La puesta en marcha de este criterio inicial hubiese dotado de un cierto protagonismo a la inversión como factor para la obtención de ventajas. Su exclusión persiste en la línea de actuación que desde el inicio de la liberalización ha seguido la Administración y el Regulador.

5.3.2. Los márgenes de intermediación en la comercialización de ADSL

Con afán puramente enunciativo se recuerda ahora que en la comercialización de ADSL minorista, el operador establecido debe actuar en el mercado con un precio superior al 40% del que ofrece a sus competidores para que estos lo comercialicen a los usuarios finales. Todo ello, a pesar de que en este mercado los operadores entrantes gozaron de año y medio de cadencia sin competencia del dominante y durante el mismo se alcanzaron, tan sólo, las 61.000 conexiones ADSL.

La medida no resulta tan agresiva como la propuesta por ASTEL, pero no cabe duda de que supone una restricción a la competencia a favor de determinadas empresas y en perjuicio de los usuarios y del desarrollo de la Sociedad de la Información.

5.3.3. Limitaciones a los planes de descuento

En la misma línea de las propuestas de ASTEL, la Administración adoptó la medida de no aprobar nuevos planes de descuento, salvo que supongan una innovación respecto a los servicios comercializados en el mercado. Con ello, los verdaderamente perjudicados serán los clientes finales en beneficio de un concepto de competencia que necesita la complicidad del Regulador y de la Administración para ganar cuota de mercado.

La siguiente comparativa europea muestra hasta que punto los planes descuento forma parte de las prácticas de los operadores dominantes en los diferentes países.

Tabla 33

Operadora dominante	Nº de planes
British telecom	49
France telecom	41
Telefonica s.a.u.	35
Italia telecom	28
Deustsche telecom	22
Portugal telecom	21

5.3.4. Limitaciones a la recuperación de clientes

Hasta el momento el tiempo de cadencia para la recuperación de clientes era de dos meses pero la Administración, finalmente, ha fijado un plazo de 6 meses para la recaptación de clientes perdidos, muy en línea con la propuesta formulada por ASTEL.

La siguiente tabla muestra hasta que punto resulta extraño encontrarse en el panorama europeo con medidas limitativas de esta naturaleza.

Tabla 34

Plazo para la recaptación de clientes	
España (antes) España (actualidad)	2 meses 6 meses
Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Portugal Reino Unido, Suecia	0 meses

Fuente: Cullen International

Por último, un comportamiento realmente definitorio del papel de la Administración y del Regulador se encuentra en la absoluta despreocupación por asuntos tales como el tipo de información que sobre precios se ofrecía al mercado, o la ausencia de criterios de calidad exigible para los nuevos operadores, especialmente, a juzgar por los datos del INE, en lo que se refiere a Internet.

TÍTULO III: CONCLUSIONES

El modelo liberalizador está fundamentado sobre bases poco sólidas, de corto plazo y objetivos restrictivos: promover la presencia del mayor número de operadores, confiando en que su sola presencia y capacidad de regular los precios del dominante empujen los precios del conjunto del sector a la baja. **La salvaguarda del interés general no se encuentra entre los objetivos perseguidos, más bien al contrario, resulta lesionado por las propias decisiones del Regulador y la Administración.**

En un primer momento, estos escasos objetivos liberalizadores se cumplen, atrayendo además, a nuevos operadores al mercado, gracias a **la regulación de los precios del operador dominante, que es empleado como referencia por los nuevos entrantes, y los bajos precios de interconexión que les permiten amplios márgenes comerciales.**

La competencia se concentra especialmente en los clientes y zonas rentables y pone en evidencia los grandes desequilibrios que arrastra desde su inicio. **En cierta medida se produce una subvención cruzada desde los clientes residenciales a los del segmento negocios.**

A la larga, este estado de cosas provocará el canibalismo del sector y su empobrecimiento.

En este contexto **los grandes perjudicados del modelo son la inversión, la financiación del servicio universal, los derechos de los usuarios, la calidad, la innovación y el desarrollo de la Sociedad de la Información.**

Como las bases en las que se asientan la liberalización no son sólidas y los objetivos son restringidos, **Regulador y Administración deberán intervenir constantemente en el marco regulador para garantizar la supervivencia del modelo ideado.**

Ese mismo deseo (garantizar la supervivencia del modelo), hace que la **Administración y el Regulador sean permeables a la presión de los nuevos operadores y con más intensidad abandonen su papel basado en la neutralidad para convertirse en agentes activos del mercado.**

Estas nuevas intervenciones se dirigen cada vez menos hacia los indicadores económicos, porque apenas ofrecen margen para ello y **buscan nuevos espacios: factura única, preselección, restricción de la recuperación de clientes, etc.**

Con cada nueva intervención se profundiza en la arbitrariedad, la discrecionalidad y, en última instancia, en la inestabilidad del proceso de apertura, haciendo que el marco jurídico sea más inseguro para todos.

Las asociaciones de consumidores y usuarios, a la par que los propios clientes, han construido sobre la liberalización de las telecomunicaciones una doctrina más crítica que la que mostraron en la fase inicial de la misma. Esta crítica tiene como destinatarios fundamentales al Regulador y la Administración, así como a los nuevos entrantes y está inspirada en los criterios clásicos: calidad, vulneración de derechos. A ellos han sumado la necesidad de inversión.