

ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ESCUELA ECONÓMICA AUSTRIACA

FERNANDO HERRERA GONZÁLEZ*

Resumen: Los servicios de telecomunicaciones se han prestado bajo un monopolio legal durante prácticamente toda su historia. En 1998, se completó la liberalización del mercado tanto en la Unión Europea como en España. Esto se hizo bajo una normativa que impone obligaciones asimétricas al operador histórico del mercado, debido a su pasado monopolista. Desde entonces, la presión regulatoria sobre los agentes presentes en el sector ha crecido conforme ha evolucionado el marco normativo. Estos fenómenos se explican a partir de la teoría de control de precios, de Ludwig Von Mises, por lo que la misma también permite predecir el futuro que espera al sector de seguirse esta línea de regulación.

Palabras clave: Regulación, obligaciones asimétricas, mercados, monopolio, control de precios.

Códigos JEL: B53, K23, L43, L51, L96.

Abstract: Telecommunication services have been provided under a legal monopoly for the most part of its history. In 1998, market liberalisation was completed both in European Union and in Spain. This was accomplished under a legal framework which imposes asymmetric obligations to the incumbent operator, due to its past as monopolist. From that moment, regulatory pressure on market players has increased as the legal framework has evolved. These phenomena can be explained by the theory of price control, due to Ludwig Von Mises; the same theory may preview the future of the sector, if this tendency of regulation is continued.

* Ingeniero de Telecomunicaciones y Licenciado en CC. Económicas y Empresariales.

Key words: Regulation, asymmetric obligations, markets, monopoly, price controls.

JEL Codes: B53, K23, L43, L51, L96.

I. INTRODUCCIÓN

Los servicios de telecomunicaciones son aquellos que permiten la comunicación o transmisión de información entre dos puntos distantes, y en tiempo real. El más extendido de los servicios de telecomunicaciones es el servicio telefónico, que se puede prestar desde ubicaciones fijas o móviles (telefonía fija, telefonía móvil). También constituyen servicios de telecomunicaciones los servicios de acceso a Internet o los que permiten la difusión de la televisión o de la radio hasta nuestros hogares.

Para la prestación de servicios de telecomunicaciones es necesario del despliegue de redes de telecomunicaciones. Dicho despliegue, a su vez, requiere de cuantiosas inversiones y de largos periodos de tiempo. Esto es especialmente significativo para la parte de la red conocida como red de acceso, que es aquella con la que el operador alcanza los hogares o empresas de los clientes. Es fácilmente imaginable el esfuerzo requerido tanto en tiempo como en dinero para alcanzar cada uno de los millones de hogares a los que se pretende dar servicio.

Basándose en estas razones técnicas, los gobiernos argumentaron en cierto momento la necesidad de que estos servicios se prestaran en régimen de monopolio legal, habida cuenta de que se trataba de un monopolio natural. Esta explicación económica, no obstante, ha sido criticada por los economistas austriacos (DiLorenzo, 1996). Asimismo, se ha documentado el proceso histórico en Estados Unidos, observándose que podrían ser otras las razones que condujeron a esa situación (Thierer, 1994).

Lo cierto es que la prestación del servicio telefónico fijo, que constituía en su momento prácticamente la totalidad del mercado, se ha venido realizando en monopolio legal en la mayor parte de los países desarrollados, hasta hace relativamente poco tiempo.

Esta situación comenzó a cambiar en Europa a mediados de los años 80, cuando se empezaron a liberalizar determinados aspectos del servicio, como los terminales o los servicios para empresas. Sin embargo, el momento decisivo de esta apertura a la competencia del sector se produjo durante 1998 en la mayoría de los países de la Unión Europea (con la notable excepción de Reino Unido). Fue en ese año cuando el mercado de servicios de telefonía fija se abrió a la competencia, culminando así la liberalización de los mercados de telecomunicaciones. Esto ocurrió en España el 1 de diciembre de 1998, si bien desde el 1 de enero ya estaba prestando servicios otro operador, Retevisión, y podían hacerlo los operadores de cable en sus respectivas demarcaciones.

La apertura de la telefonía fija a la competencia se hizo mediante una determinada regulación, justificada en las ventajas obtenidas por el operador incumbente durante el periodo de monopolio. Desde ese momento, la regulación del sector ha sufrido una revisión profunda, en 2002, y está en estos momentos otra vez en revisión por la Comisión Europea. Dichas revisiones, contrariamente a lo que cabría esperar, han incrementado la presión regulatoria sobre los agentes del mercado, en lugar de ir desapareciendo paulatinamente conforme se iba instalando la competencia en el mercado. En el momento actual, la Comisión Europea plantea la creación de un nuevo organismo regulador, así como la introducción de la separación funcional de los antiguos monopolistas (operadores incumbentes) como posible obligación a imponer sobre ellos. Como se observa, pues, la presión regulatoria sigue incrementándose, y el mercado libre de telecomunicaciones parece cada vez un objetivo más lejano.

El resto del presente trabajo se estructura de la siguiente forma. En el siguiente apartado se describen los principios de regulación sobre los que se ha basado la apertura del mercado de telecomunicaciones, tanto en nuestro país como en el resto de la Unión Europea. A continuación, se describe la evolución que ha experimentado uno los puntos concretos de la misma, la imposición de obligaciones asimétricas a determinados operadores. En el cuarto punto, se aplica la teoría austriaca de control de precios para explicar el fenómeno ocurrido, y se cierra el texto con un apartado en que se extraen conclusiones.

II. LA APERTURA A LA COMPETENCIA DEL MERCADO DE TELEFONÍA FIJA

La completa apertura del sector de telecomunicaciones a la competencia se produjo en nuestro país en diciembre de 1998, unos meses más tarde que en la mayoría de los quince miembros que entonces tenía la Unión Europea. En realidad, fue en dicho momento cuando se concluyó la apertura del mercado a posibles competidores, proceso que había comenzado en 1987 con Ley de Ordenación de Telecomunicaciones, y en el que faltaba por abrir a la competencia la piedra angular del mercado, el servicio de telefonía fija, que en dicho momento suponía aproximadamente el 60% de los ingresos del sector (Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, 1998).

Para que dicha apertura fuera efectiva, al legislador no le parecía suficiente con permitir legalmente la prestación de los servicios de telefonía a todo aquel agente que lo deseara. En efecto, la posición de Telefónica de España, el antiguo monopolista (operador incumbente), con sus 12 millones de clientes, posiblemente permitiría a este operador bloquear los intentos de sus competidores por entrar en el mercado. Una situación similar se vivía en los restantes países de la UE. Por ello, se decidió la imposición de obligaciones especiales, no aplicables a los restantes agentes del sector, a los operadores que, como Telefónica, se encontraban en una situación de peso significativo en el mercado. Dichas obligaciones, por tanto, son asimétricas, en el sentido de que solo recaen sobre uno de los agentes presentes en el mercado, y no en los demás.

Por otro lado, y preocupado por posibles consecuencias indeseadas para la sociedad de la apertura del sector a la competencia, el legislador consideraba necesario garantizar la existencia de determinados derechos a los ciudadanos. Esto lo haría mediante la figura del servicio universal de telecomunicaciones. En teoría esto supone unas ciertas cargas a todos los agentes presentes en el sector, pues es responsabilidad de todos la garantía de estos derechos, que a su vez podrían ser compensadas por el Estado; en la práctica, esta carga ha recaído íntegramente sobre

el operador incumbente sin ningún tipo de contraprestación explícita.

Finalmente, a la vista de la complejidad de poner en la práctica los conceptos antedichos, se hacía necesario la creación de un organismo independiente, especializado en telecomunicaciones. Dicho organismo habría de ser capaz de resolver los múltiples problemas que cabía esperar como resultado de la entrada de nuevos operadores y su necesaria relación con el incumbente. Dichos organismos se conocen como Autoridades Nacionales de Regulación (ANRs); en España, la ANR es la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT), creada en 1996.

Quedan así explicados los que se pueden considerar los cuatro rasgos fundamentales de la normativa sectorial con la que se produjo la apertura del mercado de telecomunicaciones, en España y en la Unión Europea, a saber:

- Régimen libre de entrada de los agentes al mercado.
- Imposición de obligaciones asimétricas a determinados agentes, en razón de su posición en el mercado.
- Garantía de determinados derechos a los ciudadanos, mediante la figura del servicio universal.
- Existencia de organismos independientes especializados para velar por el desarrollo de la competencia en el sector.

Junto a estos, hay que referirse a un quinto aspecto de la regulación, presente con anterioridad a la liberalización del sector, cual es la gestión de recursos escasos por parte del Gobierno. Específicamente, por sus repercusiones sobre el sector, destaca la gestión del espectro radioeléctrico.

Por tanto, la apertura del mercado de las telecomunicaciones a la competencia suponía, en el fondo, la sustitución de un régimen de monopolio legal, por un régimen inicial de mercado regulado, en que paulatinamente dicha regulación sectorial desaparecería conforme la competencia en el mercado se fuera consolidando, por la consecuente disminución del poder de mercado del antiguo monopolista.

Es el propósito de la presente ponencia mostrar que esto no ha sido así, que la regulación no ha desaparecido, si no más bien

al contrario, que la presión regulatoria se ha incrementado considerablemente, y sigue haciéndolo. Y que dicha evolución encuentra explicación en la teoría económica, que también permite prever lo que cabe esperar en caso de no paralizarse el proceso.

Para ello, se analizará concretamente la evolución que han conocido las obligaciones asimétricas desde la apertura del sector. El análisis de los otros aspectos posiblemente permitiría llegar a conclusiones similares; sin embargo, resulta más ilustrativo y elocuente el elegido, por cuanto se puede dar una magnitud más mensurable del grado de intervención, atendiendo al número de obligaciones y obligados, así como a la naturaleza de dichas obligaciones. Por otro lado, es sin duda éste el aspecto de los enumerados que más incide en la estructuración del sector, el que más distorsiona el proceso de descubrimiento del mercado (Kirzner, 1985).

Respecto al régimen de entrada, lo cierto es que la evolución ha sido positiva, pasándose de un régimen concesional previo a diciembre de 1998, a uno de licencias. Con el marco normativo en vigor, basta una autorización administrativa para prestar cualquier tipo de servicio de telecomunicaciones. Las propuestas de la Comisión Europea proponen extender este régimen incluso al caso de servicios que usen el espectro radioeléctrico.

No ocurre lo mismo con los derechos de usuarios ni con los poderes de la agencia reguladora. En el primer caso, dichos «derechos» no han cesado de crecer desde la apertura del sector, y se propone un incremento considerable en el nuevo marco. En el segundo, la Comisión Europea propone la creación de un nuevo organismo regulador de telecomunicaciones, en este caso, de ámbito europeo. Ambos asuntos podrían resultar sin duda objeto de ponencias similares a la presentada, y con conclusiones similares.

III.

EVOLUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES ASIMÉTRICAS EN EL MARCO REGULADOR DE TELECOMUNICACIONES

Como se ha explicado, las obligaciones asimétricas son aquellas que se imponen a determinados de los agentes presentes en el mercado, pero no a los demás. Cada obligación impuesta a un

operador únicamente se suele reflejar en un derecho otorgado a los restantes operadores, o a los clientes finales.

La razón de ser de estas obligaciones tiene su origen en la existencia de los monopolios históricos, que presumiblemente dejan a los operadores incumbentes en una situación muy ventajosa respecto a los operadores nuevos entrantes, que se ha de compensar mediante estas obligaciones. Dado que el principal factor competitivo en los servicios de telecomunicaciones, y el más difícil de conseguir por los otros operadores, es la red de accesos, normalmente tienen la forma de obligaciones de ceder elementos de su red a terceros. Sin embargo, no son el único tipo de obligación que soportan.

De la generalización de la idea anterior surge el concepto de operador con Peso Significativo de Mercado (operador con PSM), traducido, inicialmente y de forma poco afortunada, como operador dominante en la normativa sectorial española¹. Al operador con PSM se le imponen obligaciones asimétricas de forma que se facilite la entrada de otros operadores al mercado.

1. Primera etapa de la liberalización (1998 - 2003)

En el momento de la apertura del sector, las obligaciones asimétricas se fijaron por vía normativa. En el caso concreto de España, se recogen en el Reglamento de Interconexión de 1998².

En el mismo Reglamento, se define la figura de operador *dominante*, equivalente a la de operador con PSM, como aquel que superara el 25% de cuota de mercado medida por ingresos. Se dotaba de cierta flexibilidad en esta identificación, para los casos en que el operador en cuestión rondara dicha cuota, pero el criterio por excelencia era el descrito.

¹ Artículo 23 de la Ley 11/1998, de 24 de Abril, General de Telecomunicaciones; artículos 3 y 9 del Reglamento de Interconexión, aprobado por R.D. 1651/1998, de 24 de julio.

² Real Decreto 1651/1998, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el Título II de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en lo relativo a la interconexión y al acceso a las redes públicas y a la numeración.

Tanto los mercados en que se había de analizar la existencia de operador con PSM, como las obligaciones asimétricas que habían de soportar los operadores así declarados, estaban recogidos en la propia normativa. En el caso concreto de España, se recogen en el Reglamento de Interconexión de 1998³.

Los mercados de referencia, en los que se ha de identificar a operadores con PSM, son cuatro⁴: servicio telefónico fijo, líneas alquiladas, servicios móviles y mercado nacional de interconexión. Las obligaciones aplicables a los operadores con PSM en cada uno de los mercados anteriores se recogen en los artículos 9 y 10 de citado Reglamento. Dichas obligaciones se imponen de forma automática, una vez se encuentra que un operador tiene PSM, con independencia de la estructura o situación del mercado en cada momento.

La declaración de operador *dominante* no es automática, y precisa de una resolución expresa de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (en adelante, CMT). La primera de dichas resoluciones se emitió en junio de 1999⁵, refiriéndose a los mercados de servicio telefónico fijo, líneas alquiladas y servicios móviles. Dicha resolución se completó con otra en marzo de 2000⁶, donde se identifican los operadores con PSM en interconexión.

En dichas resoluciones se concluye declarando a Telefónica de España, incumbente en España, dominante en los mercados de telefonía fija y de líneas alquiladas. Telefónica Servicios Móviles es declarada dominante en telefonía móvil e interconexión. Finalmente, Vodafone (entonces llamado Airtel) es declarado

³ Real Decreto 1651/1998, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el Título II de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en lo relativo a la interconexión y al acceso a las redes públicas y a la numeración.

⁴ Artículo 3 del Reglamento de Interconexión.

⁵ CMT, Resolución por la que se establece la relación de los operadores que, a los efectos de lo previsto en la Ley General de Telecomunicaciones, tienen la consideración de dominantes en los mercados de servicios de telefonía fija, servicios de alquiler de circuitos y servicios de telefonía móvil, de 3 de junio de 1999.

⁶ CMT, Resolución por la que se declara dominante en el mercado nacional de interconexión a Telefónica Servicios Móviles, S.A., de acuerdo con los datos del mercado de 1998, de 9 de marzo de 2000.

dominante en telefonía móvil. Como se puede observar, ya en la primera aplicación de la normativa, las obligaciones asimétricas afectan, no solo al antiguo monopolista, para el que se podría aceptar cierta justificación, si no también a un operador relativamente nuevo en el mercado, como era Vodafone, que comenzó a prestar servicios en 1995.

En octubre de 2001, se amplían las obligaciones asimétricas que recaen sobre Vodafone, al declarársele como operador dominante en el mercado nacional de interconexión⁷. Por último, en septiembre de 2003, se incrementan los operadores sujetos a regulación asimétrica, al declararse operador dominante a Orange (entonces llamado Amena) en los mercados de telefonía móvil y nacional de interconexión. Amena había comenzado a competir en 2000⁸.

Esta situación se mantendrá hasta la transposición del nuevo marco europeo aprobado en marzo de 2002 y los eventuales análisis de mercados de referencia realizados por la CMT, tal como se explicará en el punto siguiente.

En cuanto a las obligaciones asimétricas aplicables a cada operador, se enumeran a continuación. A Telefónica de España se le imponen las siguientes obligaciones:

1. Facilitar la interconexión en condiciones no discriminatorias, transparentes, proporcionales y fundadas en criterios objetivos. Se han de ofrecer a terceros las mismas condiciones que se presten a sus propios servicios o filiales.
2. Ofrecer accesos especiales (no normalizados) a aquellos operadores que los soliciten.

⁷ CMT, Resolución en relación de los operadores que, a los efectos de lo previsto en la Ley General de Telecomunicaciones, tienen la consideración de dominantes en los mercados nacionales de servicios de telefonía fija, servicios de alquiler de circuitos, servicios de telefonía móvil y servicios de interconexión, de 4 de octubre de 2001.

⁸ CMT, Resolución sobre los operadores que, a los efectos de lo previsto en la Ley General de Telecomunicaciones, tienen la consideración de dominantes en los mercados de servicios de redes y servicios de telefonía fija, alquiler de circuitos, telefonía móvil automática y servicios de interconexión, de 11 de septiembre de 2003.

3. Publicar una Oferta de Interconexión de Referencia (OIR), con contenidos mínimos especificados en la norma, y sujeta a aprobación por la CMT.
4. Facilitar el acceso al bucle de abonado. Esta obligación se materializará a partir del año de 2000 en forma de una Oferta de Bucle de Abonado (OBA).
5. Los precios de interconexión habrán de ser transparentes y orientados a costes; a tal efecto, se habrán de presentar cuentas separadas entre servicios mayoristas y minoristas.

Junto a esas, recogidas expresamente en el Reglamento de Interconexión, cabe recoger otras, aplicables a Telefónica sin justificación explícita en la normativa, o en razón de su condición de operador histórico:

6. Obligación de implementar mecanismos de selección de operador para cursar el tráfico telefónico (acceso indirecto). Consiste en que Telefónica ha de dirigir las llamadas desde su red de acceso a la de otros operadores, para que sean estos quienes presten el servicio al cliente, cuando el cliente marca un determinado prefijo.
7. Obligación de control de precios para sus servicios minoristas. Todos los precios y ofertas que realice Telefónica han de ser aprobados previamente por el gobierno. Esto se aplica al servicio telefónico fijo y a las líneas alquiladas.
8. Obligaciones relacionadas con el servicio universal, básicamente de extensión del servicio y de asequibilidad del mismo.

A Telefónica Móviles y a Vodafone se les impone, inicialmente, la obligación 1 de las anteriormente enumeradas. Con posterioridad, en marzo de 2000 y octubre de 2001, conforme se les declara dominantes en el mercado nacional de interconexión, se les impone también la obligación 5.

Orange correrá una suerte parecida a partir de septiembre de 2003, cuando se le declare dominante en idénticos mercados.

En resumidas cuentas, al finalizar el funcionamiento del primer marco legal de liberalización de telecomunicaciones, existe regulación asimétrica sobre tres operadores, Telefónica, Vodafone

y Orange, en lugar de únicamente sobre el antiguo monopolista. Sobre estos dos últimos operadores pesan las obligaciones de ofrecer servicios de interconexión con precios orientados a costes y de separación de cuentas. Sobre Telefónica, la regulación es mucho más detallada, incluyendo ofertas mayoristas reguladas con precios orientados a costes (OIR, OBA), separación de cuentas y regulación de precios minoristas.

A su vez, es necesario referirse al detalle de cada una de dichas obligaciones, para reflejar de forma más precisa el incremento de la regulación a que se ha sujetado específicamente al antiguo monopolista. Dicho de otra forma, las obligaciones enumeradas con su enunciado general han conocido un desarrollo detallado, que también ha de ser analizado. Aunque sea sin ánimo de ser prolijo, es necesario ilustrar este proceso, puesto que por esa vía se han ido introduciendo nuevas obligaciones asimétricas al operador incumbente. No ocurrió lo mismo durante este periodo para los operadores de telefonía móvil, cuyas obligaciones apenas tuvieron ramificaciones.

Por poner un ejemplo, es de interés seguir la evolución de la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR), que recoge los servicios mayoristas que ha de prestar Telefónica a los terceros operadores en condiciones reguladas. La primera OIR de Telefónica fue aprobada formalmente por el gobierno (aunque sin alteración de la propuesta realizada por la CMT) en octubre de 1998⁹. Por realizar una comparación simplificada, simplemente se atenderá a la evolución de los servicios incluidos en la misma. En dicha oferta, se incluían los siguientes servicios:

- Servicios de terminación, a nivel local, de tránsito y de tránsito doble.
- Servicios de originación (entonces llamados de acceso), con idénticos niveles.

⁹ ORDEN de 29 de octubre de 1998 por la que se aprueba la oferta de interconexión de referencia formulada por «Telefónica, Sociedad Anónima» con las modificaciones en ella introducidas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Desafortunadamente, si bien dispone del documento de OIR, el autor no lo ha encontrado publicado en ninguna fuente actual.

- Servicios de tránsito: unicentral, nacional, extensión local del tránsito nacional.
- Terminación de servicios de emergencia.
- Terminación de servicios de operadora (servicios de información, cobro revertido).
- Selección de operador.
- Terminación internacional.
- Circuitos de interconexión.
- Acceso a los servicios móvil marítimo, radiobúsqueda, redes de datos y redes X.25 y Frame Relay.

Pues bien, en la última OIR publicada y vigente en la actualidad¹⁰, se incluyen adicionalmente a los anteriores, unos ocho años después, hasta 15 servicios nuevos:

- Servicio de tránsito intranodal.
- Facturación en los servicios de tránsito a numeraciones 908 y 909.
- Acceso de las red de Telefónica a los servicios de números cortos de otros operadores.
- Servicio de tránsito hacia los números cortos de otros operadores.
- Interconexión para servicios de red inteligente:
 - Servicios de cobro revertido automático (900, 800).
 - Numeraciones de coste compartido de Telefónica y numeraciones sin retibución para el abonado llamado (901, 902, 70X).
 - Servicios de tarificación adicional y llamadas masivas (803, 806, 807, 905, 907).
- Servicios de tránsito a números de red inteligente.
- Servicio de interconexión de circuitos.
- Servicio de conexión a las cabeceras de cable submarino.
- Servicios de interconexión y terminación con precio plano para acceso a Internet.

¹⁰ Oferta de Servicios de Interconexión de Referencia de Telefónica (Septiembre 2006), disponible en http://www.cmt.es/es/documentacion_de_referencia/ofertas_mayoristas_reguladas/anexos/200609_OIR.pdf

- Servicios de encaminamiento alternativo.
- Servicios de gestión y control de tráfico para llamadas masivas.
- Servicio de acceso al servicio internacional de cobro revertido automático.
- Compensación a terminales de uso público para llamadas realizadas a numeración gratuita.

Siendo espectacular el crecimiento de la presión regulatoria simplemente en esta dimensión, hay que destacar que es una medida que infravalora sin ninguna duda el grado de incremento que simplemente la OIR ha supuesto para Telefónica. Son innumerables las condiciones técnicas que la misma ha ido detallando en sus sucesivas versiones. Así, la OIR original ocupaba un total de 180 páginas (más 218 de lista de centrales). En la OIR actual, el texto sin anexos asciende a 332 páginas, al que hay que añadir un anexo técnico de 123 páginas, y otros 17(!) anexos más. Sin olvidar una aplicación específica para gestionar la información referida a las centrales de conmutación.

En este volumen se incorporan obligaciones tales como la de ofrecer interconexión por capacidad, en la que España fue pionera.

Si el análisis se hiciera sobre la OBA, la situación sería aún más espectacular, pues aquí se incluyen, entre otras, obligaciones de coubicación, por las que Telefónica debe habilitar y ceder espacio a terceros operadores, en los inmuebles que albergan sus centrales de conmutación.

Asimismo, hay que referirse a las obligaciones que se impusieron a Telefónica en el año 2000 en relación con la prestación de servicios de acceso a Internet de banda ancha (ADSL). Se trata del llamado acceso indirecto al bucle de abonado, por el que los operadores pueden utilizar la red de acceso de Telefónica para prestar servicios de acceso a Internet a los clientes finales, sin necesidad de desplegar red hasta la central. La regulación obliga a Telefónica a habilitar 109 puntos de acceso indirecto, a los que se pueden conectar los terceros operadores. El servicio se presta a precios regulados, presumiblemente orientados a costes. Adicionalmente, los precios minoristas de Telefónica, cuando por fin en 2002 se le autorizó la prestación, están también regulados.

En definitiva, durante el periodo 1998-2003, la presión regulatoria no hizo más que crecer, tanto en número de operadores, como en obligaciones impuestas a los mismos, y en el alcance y ramificaciones de las mismas. Dicho crecimiento se puede calificar, sin miedo a exagerar, de espectacular.

2. Segundo marco normativo (2003)

En 1999, un año después de la completa liberalización del sector, la Comisión Europea inicia la revisión del marco regulador. Este proceso culmina en marzo de 2002, con la aprobación de las cuatro directivas y una decisión (el paquete Telecom¹¹) que constituyen el marco normativo de la Unión Europea. Dichas disposiciones fueron traspuestas a España mediante la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGTel) y sus reglamentos de desarrollo.

Es precisamente en el ámbito de las obligaciones asimétricas donde se produce el cambio normativo más profundo de los introducidos por el nuevo marco. El objetivo del mismo es la progresiva asimilación de los conceptos análogos que se utilizan en la regulación sectorial de telecomunicaciones y en la de derecho de competencia. Así, se asimila el concepto de operador con

¹¹

- Directiva 2002/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco)
- Directiva 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva de Autorización)
- Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva de Servicio Universal)
- Directiva 2002/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de Acceso)
- Decisión n.º 676/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea.

PSM al de operador dominante, y también se incorporan los principios de derecho de la competencia a la definición y análisis de los mercados de referencia.

El razonamiento para justificar la evolución del marco regulador en este aspecto es bastante simple. En la medida en que la liberalización de los mercados de telecomunicaciones va cobrando cuerpo, la regulación sectorial de las condiciones de competencia debería ir cediendo paso a la regulación horizontal que afecta a la generalidad de los sectores económicos. En concreto, dicha regulación debería ir progresivamente desapareciendo, con lo que pasaría a ser de aplicación el derecho de la competencia¹².

De hecho, resulta especialmente esclarecedor el recital 1 de la Directiva Marco, que, textualmente, afirma que «El actual marco regulador de las telecomunicaciones ha conseguido crear las condiciones necesarias para una competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones durante la transición del régimen de monopolio al de plena competencia.». Así pues, se deduce que, dado que existen las condiciones para la competencia efectiva, la regulación sectorial debe ir dando paso a regulación general.

Esta aproximación exige de los reguladores que conozcan el mercado antes de tomar decisiones que afecten a los agentes del mismo, en particular, antes de imponerles cargas asimétricas. Solo de esta forma se puede conseguir que dichas obligaciones sean efectivas en su finalidad de solucionar los problemas de competencia. Según se acaba de decir, en la normativa antigua, tales obligaciones venían recogidas en las propias normas y se aplicaban de forma automática, con independencia de la situación del mercado. Dicho conocimiento del mercado se habrá de obtener aplicando los principios de derecho de la competencia¹³.

Así pues, son las ANRs las encargadas de imponer todas las obligaciones asimétricas, que habrán de justificar en los problemas hallados en el análisis del mercado. La normativa se limita

¹² No es que este sea precisamente un horizonte prometedor. Véase Armentano (1990).

¹³ Sobre las disfunciones que produce la aplicación de derecho de competencia al marco regulador de comunicaciones electrónicas, véase Herrera González (2006).

a definir las posibles obligaciones a imponer, pero no limita ni su combinación ni sus modalidades. Dichas posibles obligaciones («remedios») se recogen en las directivas de Acceso y Servicio Universal, y son las siguientes¹⁴:

- Transparencia.
- No discriminación.
- Separación de cuentas.
- Acceso a infraestructuras.
- Control de precios.
- Suministro de líneas alquiladas.
- Facilidades de selección de llamada.

La forma concreta que tome cada obligación depende del mercado concreto en que se impongan y de los problemas específicos de competencia encontrados en el mismo.

Sin embargo, el proceso de imposición de obligaciones se complica considerablemente respecto al marco anterior. En efecto, para declarar a un operador con PSM habrá que demostrar que es dominante en el mercado de referencia considerando, siguiendo los criterios de derecho de la competencia. Esto exige, *inter alia*, la definición del mercado de referencia atendiendo a los criterios habituales de sustituibilidad, así como el examen de los requisitos habituales que ha de cumplir un operador para ser considerado dominante en un mercado. Como se puede observar, es un proceso considerablemente más complejo que el mero cálculo de la cuota de mercado para ver si supera el umbral del 25%.

Adicionalmente, las obligaciones a imponer han de estar debidamente justificadas según los problemas identificados en el análisis de mercado. No son, por tanto, de aplicación automática, como ocurría en el marco normativo previo.

Finalmente, el procedimiento es también más complejo, puesto que los resultados del análisis se han someter a consulta pública, así como a revisión por parte de la Comisión Europea, quien puede llegar a vetar el análisis realizado.

¹⁴ Ver artículos 9 a 13 de la directiva de Acceso, y 17 a 19 de directiva de Servicio Universal.

A la vista de lo dicho, cabría esperar que la regulación asimétrica disminuyera. Nada más lejos de la realidad, como a continuación se mostrará para el caso de España.

Una vez aprobada la legislación descrita, la CMT procedió al análisis de mercados de referencia establecido, proceso que se llevó a cabo durante el año 2006 y enero de 2007. De resultas del mismo, la CMT emitió inicialmente 13 resoluciones, en las que identificaba operadores con PSM y les imponía obligaciones en 17 de los 18 mercados incluidos en la Recomendación de Mercados Relevantes de la Comisión Europea¹⁵. Posteriormente, se han emitido nuevas resoluciones para mercados específicos de terminación en las redes móviles individuales de Yoigo, y de operadores móviles virtuales (OMVs). La normativa permite la definición de mercados relevantes adicionales siempre que se cumplan determinados criterios; sin embargo, la CMT no ha considerado necesario, de momento, el análisis de otros mercados de referencia.

Como resultado de dicho proceso, han pasado a ser sujetos de regulación asimétrica, junto a Telefónica, Vodafone y Orange, todos los operadores de red fija con redes propias (ONO, Telecable, Euskaltel, Grupo R... hasta 26 operadores); Yoigo (que empezó a prestar servicios en diciembre de 2006), los OMVs completos (como Euskaltel Móvil), y Abertis Telecom (servicios de difusión para radio y TV). Prácticamente todos los agentes presentes en el sector sufren ahora algún tipo de obligación asimétrica.

Atendiendo a las obligaciones impuestas a los operadores móviles, que anteriormente únicamente tenían obligación de dar servicios de terminación con precios orientados, se les ha impuesto la obligación de dar acceso a sus redes a precios razonables. De esta forma, Telefónica, Vodafone y Amena deben suministrar acceso a sus redes a todos los operadores que lo pidan¹⁶. De esta

¹⁵ Recomendación de la CE de 11 de Febrero de 2003 sobre mercados pertinentes de productos y servicios el sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación ex ante de acuerdo con la Directiva 2002/21/EC del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un marco común de regulación para las redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

¹⁶ CMT, Resolución por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil, la

forma se ha forzado regulatoriamente la aparición de los operadores móviles virtuales, esto es, sin red de acceso.

Tanto a Yoigo, como a los OMVs y a los operadores de red fija se les ha impuesto la obligación de proporcionar servicios de terminación en su red a precios regulados¹⁷. A Abertis, se le ha impuesto la obligación de dar acceso a sus emplazamientos a precios orientados a costes¹⁸.

Por supuesto, donde se puede observar de forma más contundente el crecimiento de la presión regulatoria es en las obligaciones impuestas al antiguo monopolista, Telefónica. A las ya identificadas previamente, se unen otras obligaciones y nuevas ofertas reguladas¹⁹, cada una de ellas susceptibles de incrementar sus detalles, tal y como se ha ilustrado en el apartado anterior para la OIR.

designación de los operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea, de 2 de febrero de 2006.

¹⁷ Véanse, respectivamente:

- CMT, Resolución por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de terminación de llamadas vocales en la red móvil de Xfera Móviles, S.A., la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea, de 4 de octubre de 2007. Anexo 1.
- CMT, Resolución por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en las redes móviles individuales de los operadores móviles virtuales completos, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea, de 7 de febrero de 2008. Anexo 1.
- CMT, Resolución por la que se aprueba la definición de los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de cada operador de telefonía fija, el análisis de los mismos, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea, de 2 de marzo de 2006. Anexo 2.

¹⁸ CMT, Resolución por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de transmisión de señales de televisión, la designación de los operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la comisión europea, de 2 de febrero de 2006. Ver Anexo 1.

¹⁹ Véanse las resoluciones de la CMT correspondientes a los siguientes mercados:

- Acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes no residenciales, de 23 de marzo de 2006;

9. No realizar prácticas anticompetitivas en la prestación de servicios minoristas. (Redundante con la genérica de derecho de competencia, pero que permite a la CMT atribuirse las competencias al respecto).
10. Comunicar anticipadamente a la CMT de los precios de acceso, tráfico telefónico fijo y servicios de banda ancha
11. Poner a disposición de la CMT los contratos personalizados realizados a clientes empresariales durante el último año
12. Publicar una Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas (ORLA), a precios orientados a costes e iguales para todo el territorio
13. Publicar una Oferta de Acceso Mayorista a la Línea Telefónica (AMLT), el llamado «bucle virtual».
14. Publicar una Oferta de Acceso Indirecto al Bucle de Abonado (OIBA), escindida de la OBA, incluyendo un nuevo servicio mayorista de acceso indirecto en un solo punto (ADSL-IP) a precios regulados.
15. Comunicar la calidad para servicios GigADSL y líneas alquiladas terminales
16. Publicar una oferta de líneas alquiladas troncales a precios no regulados, sin posibilidad de discriminación.

-
- Servicios telefónicos locales y nacionales disponibles al público prestados desde una ubicación fija a clientes residenciales, servicios telefónicos internacionales disponibles al público prestados desde una ubicación fija a clientes residenciales, servicios telefónicos locales y nacionales disponibles al público prestados desde una ubicación fija a clientes no residenciales y servicios telefónicos internacionales disponibles al público prestados desde una ubicación fija a clientes no residenciales, de 9 de febrero de 2006;
 - Conjunto mínimo de líneas alquiladas, de 20 de abril de 2006;
 - Originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada en una ubicación fija, de 27 de abril de 2006;
 - Terminación de llamadas en las redes públicas individuales de cada operador de telefonía fija. De 2 de marzo de 2006 (Anexo 3);
 - Servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, de 29 de junio de 2006;
 - Acceso desagregado al por mayor (incluido el acceso compartido) a los bucles y subbucles metálicos a efectos de la prestación de los servicios de banda ancha y vocales, de 11 de mayo de 2006;
 - Acceso mayorista de banda ancha, de 1 de junio de 2006;
 - Segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor y segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, de 23 de noviembre de 2006.

Para ser justos, hay que decir que se ha eliminado la regulación de los precios minoristas de Telefónica en lo que a los servicios de tráfico se refiere. Si bien ya no se requiere aprobación previa por el Gobierno, la CMT exige (ver la obligación 10) que se le comuniquen anticipadamente los precios y ofertas para valorar si son o no anticompetitivos.

En resumen, tras la primera ronda de análisis de mercados de referencia, y pese a las requisitos de justificación y procedimiento exigidos en el marco regulatorio, el incremento del intervencionismo en el mercado de las telecomunicaciones por vía de las obligaciones asimétricas mantiene y acentúa la tendencia identificada en el apartado anterior. La práctica totalidad de los agentes están sujetos a algún tipo de regulación asimétrica (incluso los no-natos), y las obligaciones del operador incumbente continúan extendiéndose a nuevos servicios y recursos, de forma cada vez más detallada.

3. Revisión actual del marco normativo (2010?)

La Comisión Europea comenzó en 2006 una nueva revisión del marco regulador de comunicaciones electrónicas. Dicha revisión se cerró recientemente, el 13 de noviembre de 2007, con las directivas propuestas para modificar las actualmente vigentes. En la actualidad, se acaba de iniciar el llamado proceso de codecisión del Parlamento Europeo y el Consejo, que podría llevar una par de años²⁰.

Al respecto de la regulación asimétrica, no existen cambios en la manera en que se identifican los operadores con PSM; sí se proponen cambios en los procedimientos para facilitar su desarrollo, así como extender el poder de veto de la Comisión Europea a las obligaciones que propongan las ANRs²¹.

²⁰ Ver http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/proposals/index_en.htm.

²¹ Artículo 1, apartado (6) de la «Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones

En cambio, se introduce un nuevo «remedio» a disposición de las ANRs: la obligación de separación funcional del operador encontrado con PSM²². Ésta consiste en que las ANRs «podrán imponer a las empresas integradas verticalmente la obligación de traspasar las actividades relacionadas con el suministro al por mayor de productos de acceso a una unidad empresarial que actúe independientemente.» El grado de intrusismo de este posible remedio supera con creces a las obligaciones hasta ahora conocidas, por lo que supone dar continuidad a la espiral intervencionista descrita hasta ahora.

Tampoco ha de resultar consuelo el hecho de que, dado lo excepcional de la medida, las exigencias para su imposición superen a las precisas para las obligaciones impuestas hasta ahora. Así, la ANR deberá probar que la imposición de las obligaciones restantes «no ha conseguido, ni conseguiría de mantenerse, lograr la competencia efectiva y de que se ha detectado la existencia de problemas de competencia o fallos del mercado persistentes en estos mercados de productos». Pero ya se ha visto que los mayores requerimientos procedimentales para imponer obligaciones asimétricas no han impedido la extensión de la regulación asimétrica en el marco actual.

Como última muestra sobre la tendencia que cabe esperar de la regulación asimétrica, conviene referirse a un reciente documento de la CMT²³ elaborado en el contexto del despliegue de nuevas redes de fibra óptica, tal como se están planteando bastantes operadores, principalmente incumbentes, en toda Europa. Pues bien, en dicho documento la CMT propone la imposición de nuevas obligaciones a los operadores, como el acceso a los conductos por los que se extienden los cables, o el suministro de «fibra oscura», alternativamente. Incluso se plantea la posibilidad de obligar al acceso indirecto a la eventual fibra óptica del operador con PSM, activos que ni siquiera existen en la actualidad.

electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas»

²² Ídem, Artículo 2, apartado (9).

²³ CMT, «Principios y líneas maestras de la futura regulación de las redes de acceso de nueva generación (NGA)», disponible en http://www.cmt.es/es/home/novedades/anexos/ANEXO_NGA.pdf.

No parece, por tanto, que se esté planteando una disminución de la regulación asimétrica, si no más bien al contrario, con los reguladores ideando nuevas formas de acceso obligatorio a la red del operador antiguo monopolista, e incluso a la de otros operadores.

4. La desregulación introducida por la nueva Recomendación de Mercados Relevantes

En paralelo con la propuesta de antes analizada, la Comisión Europea publicó una nueva Recomendación de Mercados Relevantes²⁴, en la que se reducía el número de mercados susceptibles de regulación, de los 18 iniciales a 7. Según el citado organismo, esta Recomendación «reduce la regulación en más de un 50%»²⁵.

Sin embargo, aunque esto podría llegar a ser así en términos meramente cuantitativos, lo que carece de relevancia, no lo es en términos cualitativos, por las razones que a continuación se apuntan.

En primer lugar, el hecho de eliminar un mercado de la Recomendación no implica ninguna desregulación por sí mismo. Para que eso ocurra, es necesario que las ANRs analicen el citado mercado, y decidan que es competitivo, procediendo a eliminar las obligaciones asimétricas presentes hasta ese momento. Esto no ha ocurrido de momento en España, ni en la mayor parte de los países de Europa; tampoco, se han anunciado fechas para que esto ocurra, ni hay plazos estipulados.

Si se analizan en detalle las implicaciones de la citada desregulación, siempre que las ANRs la implementaran, se puede constatar que, como mucho, supondría la eliminación de una de

²⁴ Recomendación de la CE de 17 de Diciembre de 2007 sobre mercados pertinentes de productos y servicios el sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación ex ante de acuerdo con la Directiva 2002/21/EC del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un marco común de regulación para las redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

²⁵ Ver <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1678>.

las 16 obligaciones que se han enumerado para Telefónica, y en ningún caso de las ofertas mayoristas.

Con los mercados que se mantienen, proseguirán como operadores con PSM todos los ya declarados, con la posible excepción de Abertis Telecom. Sin embargo, la eliminación del mercado de difusión de TV, en el que se ha declarado a Abertis con PSM, no se ha producido por voluntad de desregulación de la Comisión Europea, si no porque ésta ha constatado la heterogeneidad de las definiciones dadas para este mercado en los diferentes Estados Miembros. Por ello, ha considerado más práctico no tratar de dar una definición única. Por ello, no parece que se vaya a producir desregulación alguna en este mercado.

Asimismo, también es necesario referirse a otro de los mercados eliminados, el de itinerancia en redes móviles, en el que la Comisión Europea estableció los precios máximos, tanto de servicios minoristas como mayoristas, para todos los países de la Unión Europea en junio de 2007²⁶. Poca más regulación se puede pedir para este mercado, también «desregulado» por la vía de su eliminación de la Recomendación.

En definitiva, esta Recomendación tampoco parece suficiente obstáculo para la tendencia de regulación creciente que se ha constatado en los distintos periodos analizados. Cabe concluir, por tanto, que la regulación asimétrica ha crecido durante todo el periodo, extendiéndose tanto en operadores como en servicios afectados, como en detalle de su regulación. Una regulación originalmente pensada para equilibrar la posición del antiguo monopolista en los servicios de telefonía básica y con vocación de transitoriedad (hasta que se instalara la competencia), se extiende en la actualidad a servicios nuevos, como la telefonía móvil y el acceso a Internet, y a operadores con apenas unos meses de vida.

²⁶ Regulation (EC) No 717/2007 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 June 2007 Directive 2002/21/EC.

IV.
EXPLICACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DESCRITA A PARTIR
DE LA TEORÍA ECONÓMICA AUSTRIACA

El fenómeno constatado en el anterior apartado es perfectamente consistente con la teoría económica austriaca. Específicamente, cabe analizarlo a la luz de la teoría de control de precios, enunciada en Mises (1977).

Dicha teoría plantea que cualquier medida de control de precios efectiva (esto es, que efectivamente limite el precio que el mercado establece para un producto o servicio; por ejemplo, un precio máximo por debajo del precio de mercado libre) desemboca necesariamente en planificación central para el producto cuyo precio se pretendía controlar.

Esto ocurre a través de cinco etapas, que se siguen de forma lógica e inexorable. Por ejemplo, la fijación de un precio máximo efectivo (*control de precios*), provoca que los vendedores dejen de vender y almacenen sus productos a la espera de que el gobierno levante la regulación. Como este efecto es justo lo contrario de lo que el gobierno esperaba, éste ha de obligar a los vendedores a vender (*ventas forzadas*), de forma suplementaria al control de precios.

Dado que el precio está por debajo del de mercado, hay un mayor número de compradores potenciales. La demanda supera a la oferta, y los mecanismos de mercado, que tenderían a ajustarlas por la vía de precios, no funciona. En esta situación, la casualidad elimina a los compradores a los que la oferta no puede surtir. Los bienes son obtenidos por los compradores que llegan primero, o, más probablemente, los que tienen algún tipo de contacto con los vendedores.

Tampoco esto satisface al gobierno, que quiere que todo el mundo pueda obtener los productos al precio fijado, y evitar las situaciones en que la gente se queda sin ellos aún estando dispuesto a pagarlos. Además de ordenar la venta, debe utilizar el *raционamiento* de los bienes. La cantidad del bien que llega al mercado depende ahora del gobierno, no de compradores y vendedores; el gobierno distribuye el stock disponible.

Ni siquiera esto es suficiente, puesto que esa intervención puede mantenerse mientras exista stock. Pero cuando se gasta,

ningún productor facilita nuevos suministros, puesto que la producción no cubre sus costes. Por tanto, ahora el gobierno debe obligar a producir, a parte de a vender, y se alcanza la fase de *regulación de la producción y la distribución*.

Y esto conlleva que, eventualmente, se han de fijar los precios de los factores de producción, materias primas y salarios, y obligar a los distintos agentes a producir y trabajar a estos precios, alcanzándose así la última etapa, la *planificación central*.

La aplicación de la citada teoría a la provisión de servicios mayoristas en el mercado de telecomunicaciones muestra sin ambigüedad que esta evolución se cumple paso por paso también en este mercado, como no podía ser de otra forma (Herrera González, 2007).

Así, para este caso concreto, la primera, segunda y tercera etapas de la teoría de control de precios, se manifiestan en la forma de las obligaciones de control de precios, transparencia y no discriminación que se exigen a los operadores con PSM, y se concretan en las ofertas mayoristas.

La cuarta etapa cobra la forma de separación funcional. Esta es la razón por la que se pretende su introducción en el nuevo marco europeo de regulación. Habida cuenta de que las obligaciones impuestas no surten el efecto deseado, como no puede ocurrir, las autoridades precisan de nuevos «remedios» más intervencionistas para continuar el suministro al mercado de las ofertas mayoristas, única vía por la que sobreviven los competidores.

Y en el camino hacia la quinta etapa, cada vez más cercana, resulta muy relevante la experiencia de Reino Unido, país en que la separación funcional lleva operativa dos años, y cuya experiencia arroja luz sobre lo que podría ser el futuro del sector en coherencia con la teoría de Mises (Herrera González, 2008). En el caso de BT Openreach, la unidad del antiguo monopolista dedicada a la prestación de servicios mayoristas, la desintegración vertical le impide llevar a cabo el proceso de estimación de mercado («*market calculation*»).

Por tanto, la decisión de nueva producción (en este caso, de fibra óptica) se encuentra bloqueada. Los mecanismos mediante los que se pretende llegar a tomar dicha decisión en ausencia de estimación de mercado (consulta pública), son propios de las

decisiones gubernamentales y, en esencia, constituyen un ejemplo de planificación central.

En el caso del sector de las telecomunicaciones en Europa, y como se ha visto, no hay un único punto de partida de la regulación. Dicho de otra forma, la obligación de control de precio no es la única que se establece *ab initio*, si no que se regulan también condiciones técnicas, contractuales y de otros tipos. Cada una de estas condiciones reguladas desemboca, posiblemente mediante otro tipo de fases que las descritas, en una creciente necesidad de regulación, que eventualmente culmina en planificación central. Podríamos hablar, tal vez, de una «teoría de control de precios» generalizada, una teoría de control de condiciones de servicio.

V.

CONCLUSIONES

La regulación asimétrica en las telecomunicaciones se introdujo como consecuencia de su estatus previo de monopolio legal. Se trataba de, de alguna forma, equilibrar la posición del antiguo monopolista con la de los nuevos operadores entrantes. La principal obligación era (y sigue siendo), proporcionar acceso a su red a precios regulados, normalmente orientados a costes.

Sin embargo, como se podía prever atendiendo a la teoría de control de precios de Mises, dicha intervención en los precios se ha ido extendiendo por todas las actividades del operador incumbente y a múltiples detalles técnicos de su relación con otros operadores. Por otro lado, también ha superado las fronteras subjetivas, y se ha extendido a la práctica totalidad de los agentes presentes en el mercado. No cesa aquí el fenómeno, para cuya continua extensión la Comisión Europea plantea ahora la introducción de la separación funcional para los operadores con PSM en el mercado. De la misma forma, la CMT se propone la regulación del acceso a infraestructuras que ya no se pueden clasificar ni siquiera como de telecomunicaciones, cuales son los conductos y otras obras civiles.

La vuelta a estructuras monopolistas y de planificación central está a la vuelta de la esquina, como lo prueba el caso de BT Openreach en Reino Unido, primer ejemplo de separación funcional de un operador. Esto se puede observar en los problemas que está teniendo dicho operador para tomar la decisión de invertir en fibra óptica, donde se plantea la utilización de criterios no económicos para tomar las decisiones de despliegue.

La regulación engendra más regulación, y así sucesivamente hasta ocupar todas las parcelas del sector, y eliminar la voluntad privada en la toma de decisiones de producción. La apertura a la competencia de un sector económico, si no va acompañada de una voluntad clara de des-regulación del mismo, parece abocada al fracaso. Al menos, ese es el caso del mercado de las telecomunicaciones en España y en Europa, según se deduce de su evolución.

En el presente estudio, se ha analizado únicamente la evolución de la regulación en términos de obligaciones asimétricas (impuestas a determinados operadores como consecuencia de su PSM). Sin embargo, resultados análogos, aunque no tan espectaculares, se hubieran obtenido realizando un análisis similar sobre otros aspectos relevantes de la regulación de telecomunicaciones, como el servicio universal o la agencia reguladora.

De hecho, referente a esta última, su evolución ha sido paralela a la capacidad de imposición de obligaciones derivada del marco regulatorio de 2002. Se ha visto incluso una obligación en concreto, la novena de las enumeradas, la prohibición de realizar prácticas anticompetitivas en la prestación de servicios minoristas, cuya imposición se debe no tanto a su necesidad (las leyes de defensa de la competencia están precisamente para prohibir esto en cualquier sector), sino a la voluntad de la agencia por extender sus competencias al terreno de las agencias de antitrust.

En definitiva, coincide la evolución real de la regulación en telecomunicaciones con lo que la teoría económica (al menos, la austriaca) predecía que ocurriría. La vuelta a la planificación central está abierta de par en par, y no hay más salida que en un compromiso irrevocable con la eliminación de la regulación sectorial, sea de forma inmediata o estableciendo una fecha definitiva. La alternativa es volver a un monopolio, de más sofisticación, pero monopolio al fin y al cabo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARMENTANO D.T. (1990). *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure*, Oakland, CA: The Independent Institute, 1990.
- COMISIÓN DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES (1998). *Informe Anual 1998*, disponible en http://www.cmt.es/cmt/centro_info/publicaciones/index.htm.
- DILorenzo, T.J. (1996). «The Myth of Natural Monopoly», *The Review of Austrian Economics*, Vol. 9, N.º 1 (1996), páginas 43-58.
- HERRERA, F. (2006). «La aplicación de los principios de derecho de la competencia a la regulación sectorial de telecomunicaciones», *Revista de Economía*, ICE, n.º 832, Septiembre-October 2006, páginas 45-57.
- (2007): «Europe's Internet Troubles», *Mises Daily*, 4 Diciembre 2007, disponible en www.mises.org.
- (2008): «Europe's Internet Troubles: The history continues», *Mises Daily*, 8 Febrero 2008, disponible en www.mises.org.
- KIRZNER, I.M. (1985). «The Perils of Regulation: A Market Process Approach», en Ebeling, Richard M.: *Austrian Economics: A Reader*, Champions of Freedom, Ludwig von Mises Lectures Series, Volume Hillsdale, MI: Hillsdale College Press, 1991. páginas 618-654.
- MISES, L.V. (1977). «Theory of Price Control», en Mises, L.v.: *A Critique of Interventionism*, Arlington House, 1977.
- THIERER, A.D. (1994). «Unnatural Monopoly: Critical Moments in the Development of the Bell System Monopoly», *Cato Journal* (Fall 1994), páginas 267-285.