



**REMEDIOS POLÍTICOS QUE PUEDEN
FAVORECER LA LIBRE COMPETENCIA EN
LOS SERVICIOS Y ATAJAR EL DAÑO
CAUSADO POR LOS MONOPOLIOS**

1993

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

"¿Quién creyera, señores, que la libertad de comercio, tiene todavía acérrimos contrarios? Los unos, que aunque conozcan sus ventajas, interesados en el monopolio, no miran más interés en el Estado que el suyo, y acostumbrados por una larga posesión a participar, sin mérito y sin trabajo, el lucro inmenso que produce a las corporaciones de que son miembros una mala legislación, miran como injusto y enemigo, al que desea hacer comunes los conductos de riqueza estancados hasta entonces en sus manos. Los otros, son aquellos hombres, al parecer mal organizados, que se puede decir han renunciado formalmente al derecho de pensar; cuya alma; cuyo entendimiento, bien analizados, no son más que el producto de los errores, fábulas y caprichos, de que se imbuyó su niñez, que proscriben una verdad por nueva y adoptan un error por antiguo. En fin, aquellos hombres que sin meditar, sin calcular, sin conocer, juzgan únicamente de las cosas por sus fechas. Estas son las dos especies de contrarios que tiene que combatir la libertad, quiero decir: el interés de pocos y la ignorancia de muchos."

Francisco Cabarrús.¹

¹ "Discurso sobre la libertad de Comercio concedida por S.M. a la América Meridional", 1778.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	7
1.1.	Razón de este Informe.....	7
1.2.	Ámbito, método y plan del Informe.....	7
2.	IMPORTANCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS, DAÑOS DE LOS MONOPOLIOS Y DIFICULTADES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.....	11
2.1.	Importancia de la liberalización de los servicios.....	11
2.2.	Daños de los monopolios.....	16
2.3.	Dificultades de las reformas estructurales.....	18
2.3.1.	Los intereses de unos pocos.....	18
2.3.2.	La confusión creada a los muchos.....	19
2.3.3.	El comercio internacional no sirve para liberalizar los servicios.....	23
3.	CRITERIOS PARA DISEÑAR LAS POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN..	25
3.1.	Estimular el debate.....	25
3.1.1.	Mostrar las experiencias extranjeras de liberalización.....	26
3.1.2.	Explicar los costes de no liberalizar.....	26
3.1.3.	No dejar fuera de examen ningún sector.....	27
3.2.	Cambiar sólo lo imprescindible.....	27
3.2.1.	Mantener los objetivos sociales en el nuevo marco de competencia.....	28
3.2.2.	No alterar el equilibrio fiscal.....	28
3.3.	No ser los últimos. No ser los primeros.....	28
3.4.	Cuidar la transición.....	29
3.4.1.	Reducir los costes de la transición.....	29
3.4.2.	Flexibilizar la transición.....	30
3.5.	Crear un marco normativo e institucional que favorezca la introducción de competencia.....	30

3.5.1.	Romper los círculos viciosos que impiden la liberalización.	31
3.5.2.	Mantener transparentes los privilegios mientras subsistan.	31
4.	RECOMENDACIONES GENERALES	32
4.1.	Recomendaciones generales	32
4.1.1	Separar los reguladores de los regulados	32
4.1.2.	Adoptar técnicas legislativas que faciliten la liberalización	34
4.1.3.	Mantener los objetivos sociales.	35
4.1.4.	Bajar los impuestos.	36
4.1.5.	Aislar los monopolios y dejarlos fuera de los holdings.	37
4.1.6.	Someter todas las normas a un "test" de competencia.	37
4.1.7.	Reforzar el control de precios	38
4.1.8.	Política de competencia de la CE y política autónoma española.	40
4.2.	Un procedimiento permanente de reforma: <i>El Presupuesto de las Restricciones a la Competencia</i> .	41
4.2.1.	Los monopolios son impuestos encubiertos.	41
4.2.2.	El Presupuesto de las Restricciones a la Competencia.	43
4.2.3.	Cálculo del coste de las restricciones a la competencia.	44
CUADRO 1		47
4.2.4.	Democracia y eficiencia.	48
4.2.5.	Fichas	49
5.	SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES SECTORIALES.	63
6.	LA COMPETENCIA EN LAS TELECOMUNICACIONES.	68
6.1.	Razones para liberalizar	68
6.1.1.	Importancia de la liberalización de las telecomunicaciones	68
6.1.2.	Una empresa no puede atender a todo un sector de la economía	70
6.1.3.	Algunos ejemplos de actividades de telecomunicación prohibidas en España.	73
6.1.4.	Experiencia extranjera.	75
6.1.5.	Efectos sobre Telefónica	77
6.1.6.	La estrategia española de liberalización de las telecomunicaciones.	77

6.2.	Recomendaciones.....	78
6.2.1.	Recomendaciones de carácter general.	78
6.2.2.	Recomendaciones concretas.....	85
APÉNDICE: EXAMEN DE ALGUNOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES.....		93
7.	LA COMPETENCIA EN LOS TRANSPORTES.....	104
7.1.	Introducción.....	104
7.2.	Análisis y recomendaciones para los modos de transporte estudiados.....	104
7.2.1.	Transporte aéreo.....	104
7.2.2.	Transporte por carretera.....	110
7.2.3.	Transporte ferroviario.....	116
7.2.4.	Transporte Marítimo.....	120
8.	LA COMPETENCIA EN LA PRODUCCIÓN, TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA.....	125
8.1.	Modificaciones introducidas por la nueva regulación.	125
8.2.	Elementos de introducción de competencia: objetivos y medios.	127
8.3.	Elementos ambiguos.	132
8.4.	Elementos que restringen la competencia.....	133
8.5.	Condiciones no modificadas por la nueva regulación.	134
8.6.	Conclusiones.....	137
9.	LOS MONOPOLIOS LOCALES.	139
9.1.	Servicios mortuorios.	139
9.2.	Transporte público de viajeros.....	144
10.	COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO URBANO.....	148
10.1.	Introducción.....	148

10.2.	La falta de competencia en el mercado del suelo es el origen de la falta de competencia en otros sectores.	148
10.3.	Un caso de intervencionismo extremo	149
10.4.	.El suelo es necesario para casi todas las actividades	150
10.5.	Los problemas de la normativa del suelo	150
10.6.	Reglas frente a discrecionalidad.....	151
10.7.	La legislación del suelo y los efectos perversos.	152
10.8.	La incidencia de los problemas de financiación de las Haciendas Locales.	154
10.9.	Recomendaciones.....	154
11.	LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE LA INSTALACIÓN Y EL MANTENIMIENTO.	156
12.	LISTA DE MEDIDAS Y MODIFICACIONES NORMATIVAS	159
12.1.	Medidas	159
12.1.1.	Medidas generales.	159
12.1.2.	Medidas sectoriales.	159
12.2.	Modificaciones normativas.....	166
12.2.1.	Leyes y modificaciones legales.....	166
12.2.2.	Decretos.....	168
12.2.3.	Acuerdos de Consejo de Ministros y órdenes ministeriales.	170
12.2.4.	Criterios o Directrices	172
13.	EPÍLOGO. ESPAÑA COMO EJEMPLO.....	174

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Razón de este Informe.

La Ley de Defensa de la Competencia faculta al Tribunal de Defensa de la Competencia para que eleve al Gobierno propuestas de modificaciones legales con el fin de introducir o aumentar la competencia en aquellos casos en que justamente sean las normas las causantes de la falta de competencia. Además de esta habilitación permanente por parte del legislador, el año pasado, en el marco del Programa de Convergencia, el Gobierno encomendó al Tribunal la realización de "un estudio de la legislación sobre precios administrados, exclusividades, situaciones de monopolio y condicionamiento al ejercicio profesional, a fin de que puedan ser identificados los costes del sistema de regulación de un amplio conjunto de sectores". También le pidió al Tribunal que incluyera "propuestas concretas de modificaciones normativas y se identificara la Administración que deberá llevarlas a cabo".

Este Informe pretende cumplir tanto con el mandato genérico del legislador como con el encargo concreto del Gobierno.

1.2. Ámbito, método y plan del Informe.

Este Informe contiene un conjunto de recomendaciones cuyo objetivo es aumentar la competencia. Tales recomendaciones pueden agruparse en dos apartados. Por un lado, contiene unas recomendaciones concretas para los sectores estudiados en el Informe. Por otro lado, se presentan unas recomendaciones generales que pueden servir para aumentar la competencia no sólo en los sectores estudiados en este Informe sino en muchos otros sectores de la economía española.

La tarea de seleccionar unos sectores para someterlos a estudio no ha sido fácil. Casi todos los países de la OCDE están hoy empeñados en hacer reformas estructurales en el funcionamiento de sus mercados. Pero no todos los países parten de la misma situación. En líneas generales, se puede afirmar que hay más restricciones a la competencia en la mayoría de los países europeos que en los Estados Unidos y que las restricciones son aún mayores en España que en los países europeos.

En consecuencia, dado que en España son numerosos los sectores en los que es necesario introducir competencia, el Tribunal, aún tratando de cumplir con el encargo del Gobierno de cubrir "un amplio conjunto de sectores", no ha tenido más remedio que elegir, entre los muchos sectores sometidos a

restricciones de competencia, unos cuantos en los que concentrar el estudio solicitado.

Para seleccionar los sectores, el Tribunal se fijó un triple criterio: en primer lugar, se eligieron sectores que tuvieran una gran influencia en la competitividad de la economía, incluso aunque ya estuvieran sometidos a una cierta competencia. En segundo lugar, se seleccionaron sectores que, aunque no fueran muy importantes por su peso en el PIB, tuvieran restricciones a la competencia muy fuertes. El tercer criterio fue estudiar aquellos sectores para los que se contara con experiencias positivas de liberalización en otros países que pudieran servir de referencia para establecer las recomendaciones a presentar al Gobierno.

La aplicación de estos criterios ha llevado al Tribunal a concentrar este informe en el análisis de los siguientes sectores: transportes, energía eléctrica, monopolios locales, instalación y mantenimiento de servicios públicos, telecomunicaciones y mercado del suelo urbano. Sin embargo, y dado que en la preparación del Informe se han detectado otros sectores que cumplen con los criterios expresados, el Tribunal analizará en informes posteriores los sectores de distribución de agua y gas, distribución de publicaciones, correos, taxis, medios de comunicación, puertos y distribución de medicamentos así como las regulaciones que afectan a varios sectores entre las que destacan las que se refieren a los sistemas públicos de contratación.

Para cada uno de los sectores analizados el Tribunal propone un conjunto de recomendaciones concretas. Además, se ha incluido un conjunto de recomendaciones generales a las que se concede una gran importancia. La razón de estas recomendaciones generales es que, al estudiar las experiencias de liberalización en otros países y en la propia España, se ha comprobado que, con frecuencia, los problemas para aumentar la competencia no surgen de la falta de ideas sobre cómo debe hacerse la liberalización, o de carencias técnicas para redactar las normas que faciliten la competencia, sino de las dificultades creadas por los grupos de interés que son contrarios al proceso de liberalización. De ahí que este Informe, además de ofrecer soluciones concretas para sectores concretos, suministra también recomendaciones de carácter general que puedan actuar como poder compensador de la fuerza de los grupos de interés contrarios a la liberalización.

* * *

El método de trabajo seguido por el Tribunal ha sido similar al que siguió para elaborar el "Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones". Las

entrevistas con los responsables e interesados en los sectores seleccionados, así como el estudio de la experiencia extranjera han sido elementos esenciales del procedimiento de trabajo. Para analizar cada uno de los sectores seleccionados se ha tomado contacto con cuatro grupos distintos de agentes. En primer lugar, con las empresas que prestan servicios en situación monopolística o bajo restricciones. En segundo lugar, con los usuarios de esos servicios que son los que más sienten la necesidad de que se amplíe la oferta. En tercer lugar, con los potenciales oferentes o competidores, los cuales podrían estar interesados en ofrecer servicios si el sector se abriera a la competencia. En cuarto lugar, con los responsables de los organismos o entes encargados de la regulación de cada uno de estos sectores.

El Tribunal ha partido del principio de que el régimen de competencia a aplicar a los sectores estudiados debe ser el mismo que el que disfrutaban la mayoría de los sectores y, en particular, después de nuestro ingreso en la Comunidad, la industria y el comercio. La regla general debe ser la competencia, y los sectores que deseen excluirse de esa regla deben proporcionar una adecuada justificación. El Tribunal ha pedido a las empresas protegidas de la competencia que explicaran los problemas que pudiera crear la liberalización. Cuando el Tribunal fue convencido de lo innecesario o perjudicial de alguna medida de liberalización descartó proponerla al Gobierno.

En las entrevistas con los Ministerios u organismos reguladores la discusión se ha centrado exclusivamente en los aspectos de competencia y no en otras cuestiones, puesto que el objetivo de este Informe no es elaborar estudios sectoriales sino, exclusivamente, hacer sugerencias sobre cómo ampliar la competencia en esos sectores. Aunque en otros países, y en especial en la Comisión de la CE, esta forma de trabajo conjunta es ya tradicional, en España es la primera vez que los órganos responsables de la defensa de la competencia han trabajado con los responsables sectoriales para averiguar la mejor forma de introducir competencia en sus respectivos sectores.

Es obligado y justo hacer constar aquí el agradecimiento del Tribunal a los responsables -a todos los niveles- de los Ministerios encargados de los sectores estudiados. La colaboración ha sido espléndida, tanto por el tiempo dedicado a las entrevistas con el Tribunal, como por la documentación suministrada, cuya elaboración ha requerido muchas veces un trabajo adicional y extraordinario. Este agradecimiento se extiende a empresarios, asociaciones de empresarios y usuarios, sin cuya colaboración este Informe no hubiera sido posible.

* * *

El núcleo central del Informe -las recomendaciones para aumentar la competencia- se encuentra en los capítulos IV a XI. No obstante, antes de llegar a las recomendaciones, se han elaborado dos capítulos en los que se razona por qué se hacen tales recomendaciones. Así, en el capítulo II se describe la importancia de la liberalización, los daños de los monopolios y las dificultades de las reformas estructurales. En el siguiente capítulo se describen los criterios que, a juicio del Tribunal, deben regir el diseño de las políticas de introducción de competencia para que puedan ser rápidamente aceptadas por los agentes económicos y por el conjunto de la población y, por tanto, sea más fácil su introducción. El volumen II contiene las recomendaciones sectoriales, así como un listado que resume todas las medidas propuestas. Finalmente, el Informe se completa con un epílogo.

2. IMPORTANCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS, DAÑOS DE LOS MONOPOLIOS Y DIFICULTADES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

La liberalización de los mercados es una de las tareas más difíciles de la política económica. La liberalización de los servicios, que es la tarea que se propone el Gobierno en el Programa de Convergencia, es particularmente más difícil. Este capítulo se dedica a explicar el por qué de dichas dificultades, señalando que sólo pueden ser superadas si se es consciente de la importancia de los beneficios de las reformas estructurales y del daño que se produce al país si se mantienen los monopolios o las restricciones a la competencia.

2.1. Importancia de la liberalización² de los servicios

El gran beneficiario de la competencia es el consumidor. Con la competencia los precios bajan, la calidad mejora, las empresas se vuelven exquisitas en el trato a sus clientes y, lo que es más importante, el consumidor ve incrementadas sus posibilidades de elección. Cuando hay monopolio o restricción de la competencia, al consumidor se le impone todo. Se le impone un abanico limitado de productos a elegir. Se le imponen calidades, precios y, especialmente, el trato que las empresas le dan. El monopolio hace esperar a un cliente porque sabe que no hay ninguna otra empresa que pueda suministrarle el servicio que el monopolio le niega. Pero, en el momento en que aparece un competidor, la captación y mantenimiento de un cliente se convierte en la tarea fundamental de la empresa. Aunque a veces se señalan los problemas que a corto plazo la competencia pueda crear a las empresas, todo el mundo admite sus efectos beneficiosos para los consumidores. Hay quién todavía discute los efectos que ha tenido la liberalización del transporte aéreo en Estados Unidos sobre las empresas pero nadie discute que el precio de los billetes de avión es hoy un 40% más bajo que cuando no había competencia.

² Nota terminológica. El objetivo de este Informe es hacer propuestas para introducir o ampliar la competencia en ciertos sectores. Por ello "competencia" es la palabra más usada a lo largo del Informe. Sin embargo, a veces se utilizan como sinónimos otros términos como "liberalización" o "reformas estructurales". Ello es correcto porque la mayor parte de las veces competencia significa liberalización esto es, dejar en libertad a las empresas para que puedan adaptarse a los deseos del consumidor. También es adecuado llamar estructurales a estas reformas ya que alteran las reglas de juego, y aunque lentas de implantar, sus efectos son profundos. Sin embargo se ha descartado utilizar la palabra "desregulación" porque, es un término más amplio que el de competencia y se ha utilizado a veces para suprimir regulaciones que protegen bienes generales, como la salud o la seguridad. Estas regulaciones se imponen por igual a todos los operadores y no tienen por qué ser suprimidas al introducir competencia. Por otro lado, "desregulación" es un término inadecuado porque la introducción de competencia muchas veces requiere modificar y no reducir la regulación.

Otro ejemplo del efecto positivo de la competencia para los consumidores se puede observar en el sector de telecomunicaciones. En el Reino Unido, la liberalización del sector vino acompañada por la obligación de que British Telecom -la Telefónica británica- aumentase anualmente sus tarifas tres puntos por debajo de la inflación. Poco a poco se le fueron autorizando aumentos menores hasta que, el año pasado, los reguladores han obligado a British Telecom a bajar los precios en términos nominales. Un efecto aún más importante de la liberalización de las telecomunicaciones para los consumidores fue la rápida desaparición de las listas de espera. Finalmente, y cualesquiera que sean los criterios que se usen para medirla, la calidad de las telecomunicaciones del Reino Unido ha dado un salto espectacular.

La importancia para los consumidores españoles de la introducción de la competencia en los servicios no es desdeñable. En definitiva, la liberalización supone mejorar el nivel y la calidad de vida de todos los españoles. Pero, para la industria española, la liberalización de los servicios es aún mucho más importante. De la liberalización de los servicios depende el tamaño y el nivel de competitividad de la industria española, ya que el usuario más importante de los servicios no es el consumidor final sino la industria y las empresas en general.

En especial, la liberalización de los servicios es esencial para la industria exportadora ya que, al estar abierta a la competencia internacional, dispone solamente de un margen exiguo para variar sus precios dado que éstos le son impuestos por el mercado mundial. Para la industria exportadora los precios de los servicios que emplea son un componente que en gran parte determina su curva de costes en relación con la de sus competidores. En España el precio de los factores que importan las empresas exportadoras es prácticamente idéntico al que pagan sus competidores, pero los precios de los servicios pagados en nuestro país, al no estar sometidos a la competencia del comercio internacional, son mucho más altos. Tales diferencias de precios son determinantes de la competitividad internacional de las empresas españolas.

La industria se beneficiará de la liberalización de los servicios directamente -a través de la reducción de los precios de los servicios que son factores de producción- pero también, indirectamente, a través de la mejora de la renta real que conseguirán los consumidores. Efectivamente, el impacto de la liberalización sobre los precios de los servicios consumidos por los trabajadores, contribuirá a moderar la presión sobre los costes laborales, dado que una tasa de inflación moderada en los servicios permitirá que el salario real aumente sin necesidad de aumentar fuertemente los salarios nominales. De ello se derivarán menores costes laborales para la industria y, por tanto, mayor competitividad y mayores posibilidades de exportar.

Los efectos de la competencia en los precios del sector industrial español han sido espectaculares. El gráfico 1 muestra los índices de los precios industriales sin energía comparados con los de los servicios pudiéndose observar claramente que la entrada en la CE ha tenido un impacto moderador de los precios industriales. Por el contrario, la entrada en la CE -al no exigir una mayor competencia en el sector servicios- no ha afectado en absoluto a sus precios. La introducción de competencia en los servicios que el Informe propugna debería tener un efecto en los precios de los servicios equivalente al que la entrada en la CE ha tenido en los precios de los productos industriales.

En principio, todo el mundo saldrá ganando con la competencia, excepto las empresas que actualmente están prestando sus servicios aprovechando la falta de competencia. Pero incluso para la mayoría de estas empresas, los costes sólo existirán en el corto plazo ya que, en el medio plazo, muchas de ellas podrán resultar beneficiadas. Ciertamente, la introducción de la competencia obligará a reestructuraciones y a una gestión distinta en las empresas que antes disfrutaban del monopolio o se protegían con restricciones a la competencia. Y, seguramente, tal y como ya ha sucedido en la industria, la competencia hará más incómoda la vida de las empresas de servicios. Sin embargo, en el largo plazo, la competencia favorecerá a esas empresas que están ahora al abrigo de la competencia. La competencia les obligará a innovar, a mejorar su gestión y su competitividad. En consecuencia, la mayoría de esas empresas no solo sobrevivirán sino que expandirán sus actividades y aumentarán sus beneficios.

En todo caso el Tribunal está persuadido de que la liberalización de los servicios a escala internacional llegará más tarde o más temprano a todos los países. No debe olvidarse que aquellos países que sometieron su industria a la libertad durante la revolución industrial son hoy los que gozan de empresas multinacionales capaces de competir internacionalmente, mientras que aquellos países que protegieron su industria y la abrigaron de la competencia se encontraron con industrias incapaces de competir en los mercados internacionales. La política de "proteger hoy para poder competir mañana" resultó nefasta para esos países.

España perdió el tren de la industrialización, pero la liberalización de los servicios es un acontecimiento que se está produciendo en el mundo en estos momentos. España tiene la ocasión de decidir la liberalización de los servicios y no esperar a que nos la impongan desde fuera. España tiene la ocasión histórica de contar en el futuro con empresas de servicios perfectamente competitivas a escala internacional, porque todos los países están iniciando el proceso de liberalización en estos momentos. España tiene la ocasión de no perder el tren de la liberalización de los servicios, si toma las medidas

oportunas y no decide, como sucedió con la industria, ser la última en liberalizar.

Los efectos de la introducción de competencia en los servicios no se reducen a los que tiene sobre consumidores y empresas. La introducción de competencia tiene efectos sobre todos los ciudadanos, aunque no sean usuarios de esos servicios. Dado que la competencia permite mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos del país, si ahora se liberalizan los servicios, la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía española aumentará y en consecuencia, se producirá un aumento de la renta per cápita y del nivel de vida de todos los ciudadanos.

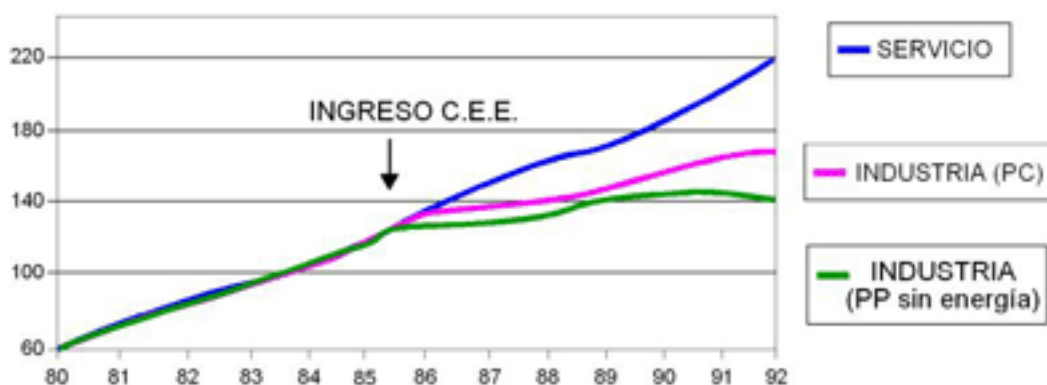
Los efectos de introducir la competencia en el sector servicios son distintos según sea la fase del ciclo en que se encuentre la economía. En este sentido, hay que reconocer que contar con unos servicios liberalizados tiene mucha más importancia en momentos de expansión que en un momento de bajo crecimiento como el que atraviesa actualmente la economía española. La razón es que la liberalización flexibiliza y mejora la oferta y ello permite que, cuando aumente la demanda, se pueda crecer sin inflación. Pero si se liberalizan ahora los servicios, no volveremos a ver repetido el fenómeno de que la expansión venga acompañada de burbujas especulativas y altos crecimientos de precios en determinados sectores que acaban agotando la expansión. Por eso, aunque el principal beneficio de la competencia es que alarga las fases de expansión, un momento de recesión es también un momento adecuado para liberalizar. De hecho, este es el momento adecuado para tomar medidas. Ya que desde que las reformas se diseñan o aprueban hasta que comienzan a generar los efectos positivos descritos pasa un cierto tiempo. Por ello es necesario emprender la liberalización cuanto antes, para que cuando llegue la expansión, España pueda aprovecharla plenamente.

Aunque algunos efectos de la liberalización pueden tardar en aparecer, hay otros que pueden ser muy positivos en estos momentos desde el punto de vista macroeconómico. Hay que darse cuenta de que en algunos sectores, y muy concretamente en el de telecomunicaciones, la liberalización podría inducir un importantísimo proceso de inversión, incluso en un momento de recesión. Las actuales prohibiciones que pesan sobre la mayoría de las actividades de telecomunicación han creado una "inversión reprimida" en el sector de telecomunicaciones que, en el momento en que se liberalice, podría dar lugar a un proceso de inversión extraordinario. En muchos subsectores de las telecomunicaciones, la aparición de muchas empresas podría llevar a cifras de inversión a nivel nacional que fácilmente duplicaría las cifras de la inversión anual de Telefónica en esos subsectores. Este aumento de la inversión sin duda alguna suavizaría la actual destrucción de empleos.

Nadie niega que la competencia tiene unos efectos muy positivos de cara a la eficiencia y al aumento de la riqueza. Pero ¿qué sucede con la distribución de la renta?. ¿Es más justo o más injusto un país en que sus empresas actúan en competencia?. En general, la competencia tiene unos efectos sociales positivos por la simple razón de que abarata el precio, aumenta la cantidad consumida, amplía el abanico de opciones y, por tanto, el servicio puede ser consumido por más ciudadanos. Un ejemplo significativo de esta ampliación del acceso a bienes y servicios es el de la introducción de competencia en el transporte aéreo en Estados Unidos que llevó a cabo la administración demócrata del Presidente Carter. Al reducirse el precio del transporte aéreo, el número de ciudadanos americanos que ha utilizado por primera vez un avión ha dado un salto espectacular. El avión ha dejado de ser un servicio reservado a unos pocos ricos. Muchos ciudadanos que antes sólo podían viajar en coche o en autobús, pueden ahora viajar en avión.

Finalmente, la competencia tiene un impacto importante en el crecimiento de los ingresos públicos. Sin necesidad de aumentar los tipos impositivos, e incluso reduciéndolos, el aumento de las tasas de crecimiento y del nivel de ocupación permite al Estado recaudar más y, por tanto, destinar más recursos a las políticas sociales, a la educación o a las infraestructuras públicas.

Gráfico 1.
ÍNDICE DE PRECIOS. ESPAÑA (1980-1992)
SECTORES INDUSTRIA Y SERVICIOS
 Base agosto 1983 - 100



Fuente D.G. Previsión y Coyuntura. Ministerio de Economía y Hacienda

2.2. Daños de los monopolios.

Para convencer de la necesidad que España tiene de hacer reformas estructurales no basta con una reflexión sobre los beneficios de la introducción de la competencia en el sector servicios. También hay que mostrar los perjuicios de seguir manteniendo las actuales situaciones monopólicas o de falta de competencia.

En España, al igual que ya ha sucedido en otros países que se han propuesto liberalizar, es previsible que las empresas que viven al abrigo de la competencia reaccionen vigorosamente contra cualquier propuesta de liberalización, destacando las desventajas posibles de la competencia y, sobre todo, señalando los costes de pasar de una situación a otra. Aunque sabemos que esos costes -si es que se producen- no son costes ni para el consumidor ni tampoco para otras empresas, las empresas que disfrutaban de restricciones a la competencia se ocuparán de presentarlos como costes que deberán ser soportados por toda la sociedad. Por eso es importante evaluar los costes que se derivarían de dejar las cosas tal y como ahora están.

En primer lugar, para el consumidor, mantener la situación actual supondría no poder comprar los servicios a aquellas empresas que estarían dispuestas a ofrecérselos más baratos, viéndose forzados a continuar pagándolos más caros al monopolista. Esta situación no tiene sólo un efecto general a nivel macroeconómico -un IPC más alto- sino que tiene repercusiones a nivel individual y de economía familiar. Utilizando el lenguaje de los economistas podríamos decir que el poder de compra sería menor y se reduciría la capacidad de consumo y ahorro de las familias.

Pero se puede utilizar un lenguaje más claro. Mantener las restricciones a la competencia significa que el mismo salario que reciben los miembros de una familia les sirve para hacer o adquirir menos cosas. Pagar el teléfono más caro, pagar los servicios locales a un precio mayor, pagar más cara la energía eléctrica, pagar más caros los productos farmacéuticos, etc., todo ello significa para el consumidor que le queda menos dinero para hacer mejoras en su casa, pagar una mejor educación a sus hijos, vestir mejor o incluso poder ahorrar algo para tener en su vejez un suplemento de renta adicional a la pensión de la seguridad social. Los monopolios y las restricciones a la competencia están impidiendo mejorar la calidad y el nivel de vida de los españoles.

El otro gran daño de los monopolios o de la falta de competencia se produce sobre el empleo. En la medida en que los monopolios aumentan los costes de las empresas, se reducen las posibilidades de crear empresas internacionalmente competitivas y ello supone que hay menos oportunidades

de crear empleo de las que habría en una situación de competencia. No sólo se trata de que las empresas actuales sean menos competitivas, sino del problema -más difícil de ver pero muy importante- de las empresas que no llegan a crearse. El principal daño de mantener la falta de competencia en los servicios no es tanto el que se hace a las empresas actuales que, más o menos, se defienden. El daño mayor es el que se hace al impedir la creación de empresas que en otras condiciones se estarían creando y, por tanto, que estarían creando empleo. Esto tiene consecuencias también para las políticas públicas ya que, en la medida en que aumentase el número de empresas industriales y aumentase el empleo, los ingresos públicos podrían aumentar de forma notable y eso permitiría aumentar los gastos en educación, en sanidad, y en infraestructuras.

Los precios que cobran las empresas que no están sometidas a la competencia incluyen una cantidad adicional que equivale a un impuesto a los consumidores: un impuesto, que, además, no se ingresa en las arcas del Estado. Por otro lado, las restricciones a la competencia impiden el crecimiento económico del país porque detienen prematuramente las fases de expansión. Al limitar el crecimiento de la oferta en los momentos de auge -ya que no se deja a otros operadores entrar a actuar-, los monopolios y las restricciones a la competencia se convierten en factores limitativos al crecimiento generando burbujas especulativas y aumentos de precios que impiden mantener el período de expansión.

El caso del suelo, en aquellos países en que la regulación dificulta la competencia, es el más paradigmático. Tan pronto como se inicia una fase de expansión, los precios del suelo se multiplican de una forma espectacular con el consiguiente impacto devastador sobre la cohesión social. La mayor parte de la población comprueba que otros ciudadanos ganan inmensas fortunas sin haber hecho ninguna contribución a la sociedad y, como es lógico, no aceptan seguir por la vía de la moderación salarial, lo cual acaba erosionando la continuidad de las políticas macroeconómicas. Por tanto, la falta de competencia -aunque parezca que sus efectos son exclusivamente microeconómicos- dificulta el mantenimiento de las políticas macroeconómicas orientadas al mantenimiento de los equilibrios básicos de la economía.

Los monopolios impiden también la innovación. Aunque en ocasiones se piense que los monopolios y las empresas que están al abrigo de la competencia dedican muchos recursos a la investigación, cuando se observan los resultados obtenidos, estos son más bien mediocres. Ello no es extraño ya que las restricciones a la competencia reducen los estímulos a inventar nuevos productos, aplicar nuevos procesos, y a mejorar los procesos de producción. A las empresas protegidas el sistema no les obliga a innovar

y, cuando lo hacen, tampoco están forzadas a trasladar al consumidor los beneficios generados por esa innovación.

Sería impropio acabar este epígrafe sobre los daños del monopolio sin mencionar que hay algunas excepciones. Si se quiere aumentar el bienestar de los ciudadanos y la riqueza de un país, la competencia debe ser la regla. Pero esa regla tiene también sus excepciones. Son muy pocos los casos en que es mejor organizar un sector sobre la base de un monopolio, pero existen algunos. Puede, por ejemplo, ser más razonable para el ciudadano que exista una sola línea de autobuses entre el centro urbano y la periferia. En algún caso, los precios pueden ser más baratos si esa línea la explota sólo una compañía. Sin embargo, esto no significa que no pueda introducirse la competencia a la hora de conceder esa línea determinada por medio de un concurso. Hay otros casos, como por ejemplo el transporte al por mayor de la energía eléctrica, en el que, dada la tecnología actual, es difícil que pueda diseñarse una solución mejor que la que sólo exista una empresa encargada de la explotación. Pero, aun admitiendo que hay situaciones en que el monopolio tiene sentido, es evidente que no lo tiene en la mayoría de los casos. Por ello, la competencia debe ser la norma y el monopolio debe ser la excepción.

2.3. Dificultades de las reformas estructurales

Si son tantos y tan beneficiosos los efectos de la libre competencia y tan dañinas las restricciones a la competencia ¿por qué sólo unos pocos países - los más desarrollados- han aplicado la política de libre comercio a sus industrias a lo largo del último siglo y medio?. O ¿por qué esos mismos países han empezado sólo muy tardíamente a aplicar políticas de libre competencia en el campo de los servicios?. Hay razones que explican por qué a veces no se adoptan políticas beneficiosas y es importante conocerlas a la hora de diseñar esas políticas para evitar que surjan dificultades en el momento de elaborarlas o de aplicarlas. A este fin se destina este epígrafe.

2.3.1. Los intereses de unos pocos.

La competencia mejora el bienestar de todos los consumidores. La suma total de los beneficios conseguidos por todos los consumidores es muy importante, aunque el beneficio conseguido por cada uno de ellos sea muy pequeño y, por ello, no reparan fácilmente en su importancia. Por otro lado, la introducción de competencia perjudica -a corto plazo- a los que antes producían o prestaban el servicio en situación monopolística. El perjuicio total es pequeño si se compara con el beneficio total de los consumidores pero,

para la empresa que estaba protegida de la competencia el perjuicio puede ser, en el corto plazo, muy importante.

Este impacto desigual de los beneficios y perjuicios sobre los agentes concretos condicionará la reacción de unos y otros ante el anuncio de la reforma, un elemento que es necesario prever para que las reformas se lleven efectivamente a cabo. Es muy difícil conseguir que se organicen aquéllos que, aunque sean muchos, -los consumidores- se ven afectados individualmente en escasa medida. Sin embargo, es fácil que se organicen aquéllos que, aun siendo pocos, se ven afectados en gran medida. Estos son los llamados "grupos de interés" que utilizarán todos los recursos a su alcance para defenderse. Esto explica la paradoja de que unas reformas que benefician a todos no sean defendidas por casi nadie y, sin embargo, sean fuertemente atacadas por algunos.

Es obvio que quién está beneficiándose de una situación de monopolio o de falta de competencia tratará de resistirse al cambio. Normalmente la resistencia al cambio no se reduce al dueño de la empresa sino que se extiende a un círculo más amplio y ello se debe a que las rentas monopólicas se distribuyen entre las personas ligadas a la empresa monopolista. Las ventajas que la falta de competencia proporciona a una empresa no aparecen siempre en la cuenta de resultados. Los ingresos extraordinarios derivados de la falta de competencia se reparten con frecuencia entre los directivos, empleados, proveedores etc., haciendo que los costes de la empresa monopolista sean mayores que los de las empresas en competencia y, que pese a los mayores precios cargados, los resultados de la empresa monopolista no sean mayores que los resultados correspondientes a las empresas en competencia. En estos casos, quienes se oponen a las reformas no son tanto los accionistas, -el Estado o cualquier otro- como los directivos, los empleados y los proveedores.

2.3.2 La confusión creada a los muchos.

Basar la producción en un régimen de libertad no tiene más problemas que los creados por los intereses de unos pocos y la ignorancia de muchos. Pero ambas cosas están relacionadas. Los pocos que están interesados en mantener la situación son los mismos que causan la confusión que se crea en la mayoría, ya que utilizan la confusión para detener la reformas. Por eso es muy importante dedicar algún espacio a examinar cuáles son los argumentos que se utilizan para perturbar e inquietar a los ciudadanos respecto a las políticas de introducción de competencia para, deshaciendo la confusión, tranquilizarles demostrando que la competencia no va contra los intereses de la mayoría, sino todo lo contrario.

a) La competencia y el lucro.

Quienes se oponen a la competencia han lanzado siempre la idea de que establecer la libertad de competencia es equivalente a estimular la búsqueda del lucro y el beneficio privado.

Justamente la competencia tiene el efecto contrario. En una situación de competencia el empresario puede ganar dinero si crea algún nuevo producto, si reduce costes, si trata mejor al cliente, si mejora la productividad etc. En definitiva, el empresario obtiene un beneficio si tiene más éxito que los demás al atender las necesidades de los consumidores. Pero con competencia, es imposible que alguien se lucre sin prestar un servicio a los consumidores. Por el contrario, cuando hay monopolio o restricciones a la competencia, además de esas posibilidades de lucrarse hay otras que no son positivas para la sociedad. En un sector en el que no haya libre competencia se puede vender más caro, se puede tratar peor al cliente, se puede dar peores calidades, es decir, se puede ir contra los intereses públicos -los de todos- y, además, ganar dinero.

La competencia acaba con este tipo de enfoque de la actividad empresarial, La competencia no acaba con el beneficio privado, pero garantiza que sólo es posible obtenerlo si antes se ha prestado un servicio a la sociedad. Por ejemplo, si la reforma del suelo consigue crear un mercado competitivo se reducirán las posibilidades de que el precio del suelo alcance cifras astronómicas debido a la especulación sin que el propietario haya hecho otra cosa que esperar pasivamente.

b) La competencia y la intervención del Estado.

Otra de las ideas que se lanzan para confundir a la población es proclamar que introducir mayor competencia en un mercado equivale a reducir el papel del Estado.

Nada más lejos de la realidad. La competencia en un mercado requiere la regulación y la vigilancia activa del Estado en ese mercado. En primer lugar el Estado debe imponer siempre una serie de normas limitativas de la actividad empresarial, con independencia de que el mercado sea monopolista o funcione en régimen de competencia, cuyo objetivo es proteger bienes públicos, como la seguridad o salubridad, bienes que pueden ponerse en peligro debido a la naturaleza del producto o a su modo de fabricación. En segundo lugar, porque la defensa de la competencia no puede dejarse en manos de los empresarios, sino que es el Estado el que debe asegurarla mediante una regulación que evite que las prácticas que atenten contra ella

puedan ser desarrolladas por los empresarios. Ese es el caso de Estados Unidos o Alemania, países en los que los órganos de defensa de la competencia son muy activos y el Estado dedica una gran cantidad de recursos públicos a perseguir a los empresarios que llevan a cabo prácticas en contra de la competencia.

Hay otra línea argumental que sugiere que, si se aumenta la competencia, habrá un retroceso de lo público y las empresas no servirán a los objetivos sociales que antes servían los monopolios. Algunos farmacéuticos se ocupan de decir que si hubiera competencia en las farmacias, como la que hay en cualquier comercio, nadie pondría farmacias en lugares apartados. Los monopolios de servicios públicos a menudo proclaman que si la prestación de tales servicios se abre a la competencia, nadie se ocupará de dar servicios públicos a las regiones menos desarrolladas.

Se trata así de convencer a la población de que sólo se pueden alcanzar objetivos sociales si se restringe la competencia, lo cual no es cierto. Una cosa son los fines de la intervención del Estado en la vida económica y otra los medios para conseguirlos. La competencia no solo no es incompatible con la mayoría de los fines públicos que se quieran alcanzar sino que, en muchas ocasiones, es el instrumento más apto para alcanzarlos. Pongamos algún ejemplo, como la defensa de la calidad de los alimentos. Es muy importante defender al consumidor de la utilización de productos dañinos para la salud como son, por ejemplo, los conservantes inadecuados para latas de conserva. Dejar esta cuestión a la total libertad de los empresarios no sería el mecanismo más eficiente y seguro, porque, aunque es verdad que el consumidor podría teóricamente -una vez que ha sufrido un daño- ejercer su libertad de elección y cambiar de marca, en ocasiones, cuando lo hiciese, ya habría sufrido el perjuicio que sobre su salud se derivaría de un eventual incumplimiento de las normas sanitarias. Este es un caso típico que requiere la intervención del Estado para dictar las normas adecuadas para impedir el uso de conservantes nocivos para la salud en los alimentos y para establecer las inspecciones correspondientes. Pero, evidentemente, la existencia de esas normas no exige que sea una sola empresa la que produzca latas de conserva para todo el país, ni que, existiendo varias empresas, el precio de las latas sea fijo y no puedan competir entre ellas.

Otro ejemplo es el caso de la desregulación del transporte aéreo en relación a la seguridad del mismo. Cuando a principios de los 80, se inició la desregulación en los Estados Unidos las compañías aéreas alarmaron a la población con el impacto negativo que iba a tener la liberalización sobre la seguridad. Lo que hizo la administración

demócrata norteamericana fue liberalizar las rutas y liberalizar los precios pero, al mismo tiempo, cuidó al máximo que se respetara las normas de seguridad. El resultado ha sido que los precios han bajado, el número de personas transportadas ha crecido espectacularmente y la seguridad aérea, medida por todos los indicadores, ha mejorado notablemente.

La lección es clara: para proteger intereses generales -salud, seguridad, etc.-, no hacen falta los monopolios, no hace falta suprimir o restringir la competencia. Tales objetivos pueden alcanzarse mucho mejor en un contexto de competencia.

c) La competencia y los servicios públicos.

Este es un caso especial de la confusión que hemos comentado anteriormente. El énfasis en la defensa de la exclusividad del servicio público se pone en que es el único medio de que el servicio correspondiente esté a disposición de toda la población. Esto se utiliza para defender que el servicio público se haga en régimen de monopolio y que, además, el monopolio sea público. El problema es que tan loables objetivos no se corresponden muchas veces con los resultados.

Así, por ejemplo, en muchos países se estableció el monopolio telefónico para dar servicio a todos los hogares de un país y sin embargo no lo han hecho. Hay razones que explican por qué el monopolio puede ser un mal instrumento para prestar un servicio público. Por una parte, en algunos casos el monopolio no atiende a todos los ciudadanos alegando razones de coste. Pero hay otra razón por la que el monopolio no extiende el servicio y es que el sabe que, si no atiende a un cliente, ninguna otra empresa se lo va a quitar. El monopolio, en contra de lo que se supone, tiene menos interés en ampliar el mercado que las empresas que están en una situación de libre competencia. En los países donde, se han monopolizado las tiendas de alimentación hay muchas menos tiendas que en los países donde se ha dejado ejercer esta actividad en competencia. En el caso de las telecomunicaciones en el Reino Unido ha sido espectacular el salto que ha dado la cifra de hogares que han accedido al teléfono al liberalizar el sector.

d) La competencia y la privatización.

Hay una última confusión interesada en el debate sobre la liberalización del sector servicios: la asimilación de competencia y privatización. La razón de ello es que muchos países que han liberalizado el sector de

los servicios han procedido, simultáneamente, a la privatización de las empresas públicas.

Sin minusvalorar en absoluto las ventajas que puede tener en algunos casos la privatización de las empresas públicas como política de acompañamiento a la hora de introducir competencia, es importante, sin embargo, dejar claro que se trata de dos políticas distintas.

En nuestra opinión, la privatización no es esencial, desde el punto de vista de la competencia, siempre y cuando:

- se apruebe la total separación entre reguladores y operadores, las empresas públicas queden sometidas a las mismas reglas de competencia que las empresas privadas del sector,
- las empresas públicas no reciban un trato distinto de las privadas y se garantice la transparencia de las relaciones financieras entre dichas empresas y los poderes públicos,

Hay que destacar que lo que produce el beneficio de aumentar la eficiencia es la introducción de la competencia y no la privatización, como bien prueban algunas experiencias extranjeras en las que se ha privatizado sin introducir competencia y la conducta del monopolista privado ha sido igual o peor que la que tenía antes el monopolista público.

2.3.3. El comercio internacional no sirve para liberalizar los servicios.

Esta es una dificultad específica de la liberalización de los servicios y adicional a las que surgen en los procesos de liberalización industrial. El mundo ha avanzado más rápidamente en la liberalización de los bienes industriales que en la liberalización de los servicios. La razón es que los bienes industriales se pueden transportar fácilmente de un lugar a otro y, en consecuencia, basta casi con una sola medida -liberalizar el comercio exterior- para, inmediatamente, liberalizar la industria. Ciertamente, algunos países han encontrado nuevas fórmulas para restringir la competencia en la industria -como la utilización inadecuada de normas de homologación, seguridad, etc,- pero los países que desde hace tiempo se han abierto al comercio internacional suelen tener una industria liberalizada y eficiente.

Este resultado, sin embargo, no se puede conseguir en el caso de los servicios ya que la libertad de comercio no es una condición suficiente. Esto lleva a que la introducción de competencia en los servicios deba hacerse con instrumentos distintos dependiendo de las características de cada uno de los servicios.

Los principios de la liberalización en el sector servicios son los mismos que en el caso general -que pueda haber varias empresas operando, que no tengan limitaciones en cuanto a fijar precios y ofrecer nuevos productos etc,- pero las medidas a adoptar son más sofisticadas que en el caso de la liberalización de los bienes industriales. No obstante estas dificultades, numerosos países desarrollados se han lanzado a la liberalización de los servicios en las últimas décadas, lo cual permite estudiar esas experiencias y seguir aquéllas cuyo éxito está contrastado.

El hecho de que la liberalización de los servicios esté todavía en sus inicios explica que no se hayan desarrollado todavía a escala internacional unos códigos específicos de conducta que regulen la competencia en estos sectores. En consecuencia, así como la adhesión al GATT o al Mercado Común supone adoptar un código de conducta para la industria, en el campo de los servicios, los países conservan todavía una gran autonomía.

La libertad que tiene España para adoptar una u otra política es muy grande, pues nadie le impone la liberalización de los servicios. Hoy, España puede proceder a la liberalización de los servicios porque crea que es más conveniente al interés general o porque desee desarrollarse y crecer, pero no -todavía- porque se lo vayan a imponer desde fuera. Esta libertad, esta autonomía, complica las decisiones porque, muchas veces, es políticamente más fácil defender unas políticas que vienen impuestas desde fuera, que tener que convencer a la población de que somos nosotros los que debemos tomar las decisiones.

3. CRITERIOS PARA DISEÑAR LAS POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN

A la vista de todo lo explicado en el capítulo anterior se comprende que para llevar adelante las políticas de introducción de la competencia, no basta simplemente con proponer unas medidas de liberalización para el sector correspondiente, sino que hay que hacerlo de tal forma que se logre que estas propuestas no sean contrarrestadas por los sectores monopolistas o los interesados en mantener las restricciones a la competencia.

La experiencia extranjera enseña que, cuando los gobiernos han querido introducir o aumentar la competencia, los problemas no se han derivado casi nunca del contenido de las políticas sino de las dificultades puestas por los grupos de interés. Por tanto, sería un error concentrarse en discutir exclusivamente el contenido de las medidas sectoriales y no preocuparse de crear al país un entorno favorable a la competencia y compensar la labor negativa de los grupos de interés de tal forma que subsistan sólo los pocos monopolios o restricciones a la competencia que tengan una inequívoca justificación.

Nuestro país lleva un retraso histórico considerable respecto de otros en la liberalización de su economía. En principio, este retraso puede tener algunos efectos positivos, ya que se puede aprovechar la experiencia de aquellos países que nos han precedido en la liberalización. La libertad de precios de los servicios profesionales lleva funcionando mucho tiempo en algunos países desarrollados con resultados excelentes. En cuanto a la liberalización de la televisión por cable, contamos con la experiencia de prácticamente todos los países desarrollados y en relación a los servicios telefónicos también contamos con un número interesante de experiencias. El hecho de tener precedentes hace que no sea tan difícil elaborar unas propuestas de liberalización. Posiblemente ésta sea la única ventaja de ir con retraso.

Esta facilidad en cuanto al diseño de medidas concretas de liberalización nos lleva a proponer que en España los esfuerzos se concentren más en las políticas generales que cambian el entorno y facilitan la aplicación de esas medidas. Por ello este epígrafe se dedica a plantear, no tanto unas políticas concretas, como unos criterios generales a aplicar a las políticas de liberalización.

3.1. Estimular el debate.

La competencia gana con la claridad, con la transparencia, con el debate. El monopolista gana en la oscuridad, en los pasillos. Por tanto, si se quiere

introducir la competencia hay que tener paciencia -porque se necesita tiempo- y constancia en algo fundamental: llevar la discusión a la luz pública.

El monopolista trata de evitar la discusión y, a menudo, proclama que el propio debate podría dañar los intereses nacionales. No se puede ceder a estas peticiones y ocultar a la opinión pública los perjuicios que causan las empresas que actúan sin competencia. Hay que explicar que los intereses nacionales más importantes son los de producir eficientemente para que el país crezca más y sea más rico. Un país con más recursos puede tener una seguridad y defensa mejor y puede dedicar más recursos a los objetivos de bienestar y equilibrio social y regional, a las infraestructuras públicas o a la educación. Estos son los intereses nacionales y nunca los de producir ineficientemente.

Por tanto, el primero de los objetivos es estimular el debate. Que se hable, que se discuta en el Parlamento, en la Universidad, en los medios de comunicación, y en todos los foros. Es posible que, en otros ámbitos de la política económica, un mayor debate pueda llevar a que las reformas tomen más tiempo. Sin embargo, en el caso de la política de competencia, el debate público acelera las reformas ya que es la única posibilidad de evitar que no sean paralizadas por los grupos de interés.

3.1.1. Mostrar las experiencias extranjeras de liberalización.

En ese debate es esencial mostrar las experiencias extranjeras de liberalización y explicar cómo los sectores correspondientes -en este caso los servicios-pueden funcionar en competencia y con unos resultados en precios y calidades, la mayoría de las veces, excelentes. Hay que hacerlo activamente pues los monopolios y los operadores de un sector con restricciones a la competencia se ocupan de ocultar al máximo el conocimiento de estas experiencias.

3.1.2. Explicar los costes de no liberalizar.

Dentro del debate no sólo es importante destacar los beneficios de la competencia sino, sobre todo, destacar los costes que está pagando el país por mantener el monopolio. Normalmente los monopolistas tratarán de señalar los costes del cambio, los costes de pasar a la situación de libertad, y, en especial, las consecuencias sociales de las reformas. En este último ámbito sería particularmente deseable hacer un esfuerzo, señalando cuáles son las consecuencias sociales de mantener las restricciones a la competencia. Al mantener unos precios altos, tiempos de espera importantes, etc., hay cientos o miles de empresas en el país que, como consecuencia de

que en otros sectores hay monopolio o restricciones a la competencia, no pueden competir y, por tanto, no pueden aumentar el empleo. Estos efectos, cuando se tienen en cuenta todas las empresas afectadas, son muchísimo mayores que los derivados de los ajustes que habría que hacer en las empresas monopolísticas.

3.1.3. No dejar fuera de examen ningún sector.

Muchos operadores económicos dicen que la competencia está bien, pero que en su caso concreto -"este sector es un sector muy especial"- no procede aplicarla. Es cierto que la competencia no debe aplicarse de la misma forma en todos los sectores, pero ello no es argumento para impedir que algún sector quede fuera del examen de las posibilidades de introducir competencia. Otra cosa es que los resultados de esos exámenes acaben proponiendo políticas específicas de introducción de competencia para cada uno de los sectores estudiados. Pero, a priori, ningún sector debería quedar excluido. Esta justicia o equidad a la hora de proponer la liberalización ayuda enormemente a la hora de su aplicación.

3.2. Cambiar sólo lo imprescindible.

Todo cambio tiene costes. Si se quieren reducir los costes de las reformas lo primero que hay que hacer es reducir los cambios a aquellos que son imprescindibles, esto es, a aquéllos que generan claramente beneficios para la sociedad.

Un ejemplo de aplicación de este criterio fue el caso de la reforma de las profesiones, en el que el Tribunal propuso no introducir la voluntariedad de colegiación. Este punto ha sido criticado por algunos que consideran que el Tribunal debería haber propuesto al Gobierno la libertad de colegiación tal como existe en otros países.

Es verdad que la colegiación obligatoria afecta a la competencia pero, a juicio del Tribunal, el aumento de la competencia derivado de la posible liberalización de la colegiación sería escaso. Sin embargo, los beneficios que se derivarán de la libertad de precios, de la libertad de publicidad y de los otros aspectos incluidos en el Informe, son realmente muy importantes. Este planteamiento moderado, de hacer los cambios mínimos, ha podido contribuir a una mayor facilidad en la asunción por parte del Gobierno y la sociedad de las recomendaciones de aquel Informe.

3.2.1. Mantener los objetivos sociales en el nuevo marco de competencia.

No se debe introducir la competencia sin previamente asegurarse que se mantendrán los objetivos públicos que se atienden en la situación de monopolio. Los países que no lo han hecho han comprobado que cuando no se ha cuidado la defensa de los objetivos públicos, se ha generado una reacción en contra de las políticas liberalizadoras. Por ello, es esencial que la política de introducción de competencia no quede reducida a la liberalización, sino que se plantee conjuntamente con una política de consecución de objetivos públicos como el equilibrio regional, la atención a grupos desfavorecidos, etc., de tal forma que, a la vez que se logra aumentar la eficiencia y la riqueza del país, se mantienen los objetivos redistributivos anteriores. Justamente la ventaja de la competencia es que, debido a los aumentos de eficiencia que produce, no sólo permite mantener los objetivos sociales que atendía el monopolio, sino incluso mejorarlos.

3.2.2. No alterar el equilibrio fiscal.

Una vez que se ha admitido que hay que introducir competencia y mantener los objetivos públicos, ello se puede hacer por varias vías. En opinión del Tribunal es esencial evitar caer en la tentación de hacerlo mediante el aumento de los gastos del presupuesto del Estado y financiarlos a través de un aumento de los impuestos o del déficit público. Esta solución puede parecer correcta desde el punto de vista teórico pero en la práctica puede llegar a ser nefasta para las propias políticas de liberalización ya que posiblemente generaría reacciones en contra por parte de la población. La liberalización no debe dar lugar a un aumento de los impuestos. Al contrario, debe dar lugar a una bajada de precios, manteniendo o incrementando los objetivos públicos. Por ello las políticas de introducción de competencia deben mantener los objetivos públicos, no alterar el presupuesto del Estado y reducir los precios que estaban pagando antes los consumidores. Para hacer esto hay técnicas que se explican en otro lugar de este Informe y que forman parte de las recomendaciones del Tribunal.

3.3. No ser los últimos. No ser los primeros.

La liberalización de la industria española en este siglo se ha producido, fundamentalmente, en dos momentos. En primer lugar a final de los años cincuenta, con el desmantelamiento de la autarquía, y en un segundo momento a mediados de los años ochenta con la adhesión de España a la CE España fue el último de los grandes países occidentales en incorporarse a la liberalización de la industria y no hace falta resaltar las consecuencias.

Sin embargo, en la liberalización de los servicios, España tiene la ocasión de no llegar la última. La liberalización de los servicios se está ahora iniciando en el mundo desarrollado y, por la importancia que éstos tienen en la economía, tendrá el mismo efecto que tuvo la liberalización de la industria en el pasado: aumentará la tasa de crecimiento de los países que liberalicen y elevará el empleo y el nivel de vida de sus ciudadanos.

El Tribunal, sin embargo, considera que para España lo recomendable no es colocarse a la cabeza de la liberalización, sino inmediatamente detrás de aquellos países que ya la han experimentado. España no es un país que tenga recursos suficientes para experimentar. Y no debe ser el primero en ensayar fórmulas de liberalización. Pero puede y debe emular lo que otros países han probado con éxito. Por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones, ya hay cinco países de la OCDE que han liberalizado ampliamente esos servicios. España podría colocarse en sexto lugar y avanzar sobre terreno seguro, a partir de experiencias ya contrastadas.

3.4. Cuidar la transición.

No sólo hay que cambiar lo imprescindible, sino además, tratar de reducir los costes que surgen en el proceso de cambio. En algunos casos, esos costes son mínimos, por lo que lo recomendable es acelerar el proceso. En otros casos esos costes son considerables, pero ello no es razón para aplazar la introducción de la competencia, sino para establecerla gradualmente.

3.4.1. Reducir los costes de la transición.

Hay casos en que la implantación de la competencia no provoca ningún coste, sino sólo beneficios. El ejemplo más obvio de los que tiene hoy planteados España es el de levantar las prohibiciones al establecimiento de la televisión por cable. Ningún mal se derivará de ello y sólo se desatará un proceso inversor que le viene muy bien en estos momentos a la economía española.

Pero no siempre es así. En algunos casos las rentas monopólicas se han trasladado a los trabajadores, directivos y proveedores de las compañías que actúan en régimen de monopolio y, por tanto, disfrutan de unos salarios y precios por encima de los que les corresponderían en el momento en que se abriese el mercado. En esos casos, la introducción de la competencia puede significar un reajuste en los salarios de empleados y directivos y una reducción en los precios de los bienes suministrados por los proveedores. Esto no significa que no se deba acometer inmediatamente la liberalización,

puesto que justamente significa que los recursos del país están mal asignados y, por tanto, que alguien está pagando por ellos. Pero es evidente que en estos casos la transición va a hacer emerger unos costes en el corto plazo que hay que tener en cuenta. En estos casos suele ser recomendable establecer un calendario.

Siempre es preferible tener un calendario, por largo que sea, a retrasar el inicio de la liberalización. Es mejor haber entrado en la CE el año 1986 con un calendario de siete años para la liberalización de la industria que haber retrasado la liberalización a 1993 con el fin de que la industria se hubiera preparado al cambio. Los calendarios no se deben utilizar para retrasar la liberalización sino, al revés, para adelantarla. Los calendarios pueden utilizarse para graduar la intensidad con la que se introduce la competencia pero nunca deben usarse para aplazar la liberalización.

3.4.2. Flexibilizar la transición.

Se sabe perfectamente cómo funciona un monopolio y se sabe también cómo funciona la competencia, porque son estructuras estables de mercado. En un régimen de competencia, las empresas se autorregulan tratando de competir unas con otras. En un régimen sin competencia, el monopolio tiene todo el poder. Pero en la transición de una situación de monopolio a una situación de competencia, las vicisitudes que se pueden producir son numerosísimas y es difícil preverlas desde el principio. Por ello los reguladores, los Ministerios responsables o las Agencias que se ocupan de implantar la competencia, deben tener también una cierta capacidad de maniobra para ir resolviendo los problemas que puedan aparecer en la transición.

Así, por ejemplo, en el Reino Unido, para facilitar la entrada a los competidores en el sector de telecomunicaciones, no se les impuso ninguna condición en cuanto a atender objetivos sociales, encomendándose esta tarea en su totalidad al monopolio anterior. Sin embargo, en la propia ley de liberalización se dejó un margen de flexibilidad al regulador para que pudiese ir imponiendo obligaciones sociales a otros competidores a medida que se ampliara el mercado y el monopolio anterior fuera perdiendo cuota de mercado.

3.5. Crear un marco normativo e institucional que favorezca la introducción de competencia.

Hay dos factores que dificultan la puesta en práctica de políticas de liberalización. El primero es que los grupos de interés interpenetran a los reguladores, con lo que el interés de los reguladores y el de las empresas

monopolísticas tienden a coincidir. El segundo es la falta de información: la población no conoce las restricciones que existen ni qué efectos tienen. Por ello hay que establecer un marco normativo que impida el juego de estos factores y permita la introducción de políticas a favor de la libertad.

3.5.1. Romper los círculos viciosos que impiden la liberalización.

Es esencial establecer una serie de normas que rompan el círculo vicioso de interpenetración entre intereses de reguladores y operadores. A estos efectos, la norma más importante es la separación radical entre unos y otros.

La creación de agencias independientes y la privatización son otras dos políticas que también han sido utilizadas en muchos países para romper los círculos viciosos a que se ha hecho referencia.

3.5.2. Mantener transparentes los privilegios mientras subsistan.

No se puede esperar que se vaya a introducir competencia en todos los sectores que no están sometidos a ella. Puede haber razones económicas, políticas, tecnológicas o sociales que aconsejen mantener la situación de restricción de competencia en determinados sectores.

Pero en esos casos debe tratarse, a pesar de todo, de que los privilegios que se derivan del mantenimiento de una situación de restricción de competencia sean conocidos por el conjunto de la población y sean evaluados periódicamente. De esta manera, se podrán comparar los objetivos que se pretenden con los costes que supone mantener las restricciones a la competencia, y cuando las condiciones se modifiquen se estará en situación de conocer por todos -perjudicados y beneficiados- que ha llegado el momento de liberalizar.

El hecho de que el sector o la empresa correspondiente sea consciente de que está viviendo -aunque sea justificadamente- en una situación de privilegio, facilita las posibilidades de reforma en el futuro, cuando ya no exista justificación para la situación privilegiada.

El cálculo del efecto de las restricciones a la competencia sobre la renta de los consumidores y los usos de la misma es un buen instrumento para aumentar la transparencia en este campo. El Tribunal propone al Gobierno que estos cálculos se incorporen a la documentación entregada al Parlamento en el proceso de elaboración presupuestaria, lo cual no sólo aumentará la transparencia sino que estimulará las modificaciones normativas necesarias para aumentar la competencia.

4. RECOMENDACIONES GENERALES

4.1. Recomendaciones generales.

En los capítulos VI a IX de este Informe se recogen las recomendaciones concretas para liberalizar los sectores estudiados. No obstante ha parecido conveniente incluir un conjunto de recomendaciones generales. Estas recomendaciones generales tienen por objeto crear un marco adecuado para que se genere la liberalización de los servicios en España, para facilitarla, y, en algunos casos, para desbloquear la fusión de los intereses privados y las administraciones públicas.

Estas recomendaciones pueden implantarse inmediatamente, afectan a todos los sectores y, con independencia de que se avance más rápidamente en la liberalización de unos sectores concretos, pueden ir generando un ambiente a favor de la competencia en el conjunto de las Administraciones Públicas y en general en todo el país.

4.1.1 Separar los reguladores de los regulados .

Difícilmente se puede avanzar en la desmonopolización de los sectores de servicios si no se afronta a la mayor brevedad posible la cuestión de la separación entre los reguladores -la Administración- y los regulados -las empresas- que disfrutan del monopolio o de las restricciones. Por expresarlo gráficamente, esta recomendación tiene el mismo fundamento que el principio de que el árbitro de un juego nunca debe formar parte de un equipo de los que disputan una competición. No se puede ser a la vez el regulador -el que propone o aplica las normas- y formar parte de uno de los equipos.

Las razones son obvias. En el momento en que a uno -como equipo- no le gusten las reglas del juego, las cambiará. Si se es jugador y a la vez árbitro, decidirá sobre la marcha y, presumiblemente, siempre a favor del equipo del que se forma parte. Si, además, la principal regla del juego de la competencia es conseguir que haya más de un equipo jugando, la separación se convierte en trascendental. Evidentemente, la confusión entre jugadores y árbitros, entre regulados y reguladores, lleva inevitablemente a que se intente que no aparezca en la competición otro equipo, ya que ésta es la forma segura de ganar. Por tanto, para desmonopolizar, es fundamental que quien vaya a proponer la desmonopolización y vaya a favorecer y vigilar la introducción de competencia no forme parte de uno de los monopolios.

Lo que se propone es tan simple como que quienes se ocupen de regular y aplicar las normas en los sectores que se quiera liberalizar no formen parte - de ninguna forma- de las empresas u operadores que estén bajo su regulación. Esto ha sido asumido ya por la población española por lo que se refiere a las empresas privadas, cuestión que fue resuelta en la ley de incompatibilidades de altos cargos. Hoy nadie aceptaría, por ejemplo, que un Subsecretario de un Ministerio formara parte de un Consejo de Administración de una empresa privada y sin embargo todavía resulta admisible que forme parte del Consejo de Administración de una empresa pública. Sin embargo, desde el punto de vista de la competencia, el efecto es igualmente negativo en ambos casos. Si se quieren imponer objetivos públicos a determinadas empresas, debe hacerse desde fuera de las empresas, desde el puesto de regulador. Si hay que dar órdenes a las empresas públicas o privadas, debe hacerse desde fuera, no desde dentro, nunca como parte de la empresa.

Es evidente que la propuesta de que los reguladores no puedan formar parte de los consejos de administración de las empresas de su sector pueda parecer un cambio radical en una parte de la Administración española. Pero si el cambio se limita, en principio, al objetivo de la separación entre reguladores y regulados en los sectores que se quieran liberalizar, la reforma tendría un carácter muy limitado y será fácil de implantar. La reforma, además, no debería afectar a la remuneración de los altos cargos. Desde el punto de vista de la competencia es fundamental que los reguladores estén bien remunerados. Por tanto, como mínimo, se debería mantener la remuneración que los reguladores percibían por su participación en los consejos que estarían obligados a abandonar.

La reforma obligará a que la representación del accionista público en los órganos de administración sea asumida por los holdings o por la Dirección General de Patrimonio del Estado. Ello debería aprovecharse para cambiar la finalidad de esa representación, que lógicamente debería ser la maximización de los resultados económicos. El número de funcionarios necesarios para cumplir esta función es, además, muy inferior al actualmente empleado.

Debe quedar claro que no se propone aplicar las incompatibilidades más allá de los casos en que hay conflicto de intereses. En consecuencia, esta reforma no afectará más que a un escaso número de los altos cargos que están ocupando puestos en Consejos de Administración de empresas públicas. Esta reforma se ha hecho ya en algunos casos, por ejemplo, en el sistema financiero. Ninguna persona que tenga un puesto en el Banco de España o en la Comisión Nacional del Mercado de Valores puede estar relacionada con empresas financieras, sean éstas privadas o públicas.

La separación entre reguladores y regulados es un paso esencial y absolutamente imprescindible para que se produzca la liberalización. En algunos países se ha dado un paso adicional: la creación de agencias especializadas con las que se dota de independencia y estabilidad a los reguladores. En España se cuenta ya con dos agencias de este carácter, el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y sus resultados son positivos. No obstante el Tribunal considera que no es imprescindible la constitución de agencias de este tipo para los sectores examinados ya que la estructura administrativa española actual ofrece fórmulas suficientes para estructurar los órganos reguladores. La independencia importante es la de reguladores y empresas, mientras que la independencia de los reguladores respecto del gobierno no es en estos casos tan esencial.

4.1.2. Adoptar técnicas legislativas que faciliten la liberalización

Hay aspectos de la introducción de competencia que toman su tiempo inevitablemente y que no se pueden acortar. Uno de ellos es, por ejemplo, el tiempo que consume el proceso de inversión que acometen las nuevas empresas que entran en un sector que se abre a la competencia. Aunque mañana se abriera a la competencia el servicio telefónico en España, se tardarían años para que se pudiera ejecutar una inversión que tan sólo atendiera el 10% del mercado.

Pero hay otros aspectos que sí podrían acelerarse como, por ejemplo, la modificación de las normas que están impidiendo que haya competencia. Se ha detectado muchas veces que, al tratar de liberalizar, hay que modificar algunas Leyes y esto exige lógicamente un período de tiempo muy largo. Este ha sido el caso, por ejemplo, de la última modificación de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones que se hizo con el fin de iniciar la liberalización de los servicios de valor añadido. La experiencia extranjera es útil para obviar este problema. En el caso de las Telecomunicaciones, el Parlamento ha autorizado a la Administración Británica a ir modificando las condiciones siempre que avance en el sentido de una mayor competencia.

En España podría utilizarse la técnica de habilitación al gobierno para que vaya eliminando gradualmente las restricciones a la competencia que vienen impuestas por Ley. Esta habilitación, cuyo objeto es robustecer el derecho de libre empresa mediante la reducción de las limitaciones que lo comprimen, es conforme con la previsión constitucional de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. Es, pues, una habilitación unidireccional: permite al gobierno ir suprimiendo las limitaciones a la competencia sin posibilidad de volver atrás, esto es, sin que pueda reintroducir restricciones suprimidas ni, por supuesto, crear otras nuevas. Para hacer esto último sigue

siendo necesaria una nueva Ley. Es recomendable también que, con el objeto de facilitar el correcto uso de la habilitación concedida, se establezca el previo Informe del órgano adecuado en la adopción de cada medida concreta.

Por último, la habilitación podría referirse a varias materias. Pero, de momento, se ha preferido limitarla a un solo sector -el de las telecomunicaciones- para, a la vista de los resultados conseguidos en su aplicación, extenderla a los demás sectores aquejados de restricciones legales a la competencia.

4.1.3. Mantener los objetivos sociales.

Para que pueda tener éxito la política de introducción de competencia es fundamental que los objetivos públicos que antes -al menos en teoría- atendía el monopolio, se sigan atendiendo igualmente una vez que se pasa a una situación de competencia. Para conseguir esto no basta con "desregular". Por el contrario, lo que hay que hacer es, la mayoría de las veces, "re-regular". La introducción de competencia no consiste en suprimir sin más las regulaciones, sino en alterarlas de tal forma que los objetivos públicos -seguridad, universalidad del servicio, etc.- se alcancen en un régimen de libre competencia.

Dentro de esos objetivos públicos hay algunos que no requieren en principio financiación del Estado, sino que basta con establecer normas de seguridad y calidad que obliguen a todos los operadores sin más problemas. Por supuesto, hay que asegurarse de que las nuevas normas que se fijen no creen barreras desproporcionadas a la entrada de nuevos operadores. Un ejemplo típico de unas normas que no afectan a la entrada de operadores son las normas de seguridad aérea. Un ejemplo, en cambio, de norma que puede impedir la entrada de otros operadores es la obligatoriedad de establecerse en todo el territorio nacional, condición que obviamente sólo el monopolista puede cumplir a un coste razonable en la mayoría de los casos. Si se introducen este tipo de "condiciones-barrera", en la práctica se continuará reservando el mercado al antiguo monopolista.

Por todo ello la consecución de esos objetivos públicos -por ejemplo un nivel mínimo de atención del servicio en todo el territorio nacional- debe hacerse sin crear barreras de entrada. A veces, basta con establecer una normativa que se aplique a todos los operadores. Pero otras veces, sobre todo cuando una de las empresas tenga una fuerte posición de dominio, la única forma de conseguir los objetivos públicos mientras el sector se está abriendo a la competencia, es mediante la imposición de los objetivos públicos a la empresa monopolística en tanto disfrute de una elevada cuota de mercado. Ello permite mantener e incluso ampliar los objetivos públicos y sociales sin

que ello tenga un efecto negativo ni en el Presupuesto del Estado ni en los consumidores.

4.1.4. Bajar los impuestos.

Históricamente los monopolios amparados por la Ley -los privilegios reales, las regalías, etc- nacieron como una fuente de ingresos del Estado en los regímenes predemocráticos. Por eso no es extraño que -aunque no se haga explícitamente- una de las justificaciones más fuertes que se emplea todavía para defender la subsistencia de los monopolios es que parece que permiten recaudar ingresos fácilmente que pueden gastarse en atender a necesidades públicas como, por ejemplo, las de equilibrio regional.

El problema de estos ingresos monopólicos es que, incluso en el caso en que se usen para atender necesidades públicas, perjudican una correcta asignación de recursos y, por tanto, le suponen al ciudadano un mayor esfuerzo fiscal que la utilización de impuestos más transparentes en un régimen de libre competencia. La competencia permite reducir el esfuerzo fiscal -"bajar los impuestos", en términos coloquiales- necesario para financiar las necesidades públicas que se atendían antes por el monopolio. La competencia, vista desde el punto de vista fiscal, supone pasar de una situación de impuestos altos y oscuros a una de impuestos más bajos y transparentes.

Sin embargo, esta transición fiscal no debe hacerse de forma súbita, sino gradualmente, en varias fases. En la fase final, el aumento de renta y riqueza generados por la competencia permitirá que las necesidades sociales se financien con los impuestos generales (renta, IVA, etc.) y con tipos más bajos. Con la introducción de competencia, debido a sus efectos sobre el crecimiento se pueden bajar los impuestos y atender los mismos objetivos sociales. No obstante, no se debe echar esa carga sobre el Presupuesto del Estado, al principio de la liberalización, puesto que los efectos sobre el crecimiento tardan en producirse. Por ello, durante algún tiempo, estas cargas deberán ser asumidas por los monopolios en tanto no hayan perdido una cuota de mercado sustancial.

Es verdad que, si se asume esta propuesta del Tribunal, ello significa que durante algún tiempo se mantendrá el sistema de subsidios cruzados³. Pero siempre es mejor mantener los subsidios cruzados en una situación de competencia que mantenerlos con el monopolio. Los monopolistas siempre se quejan de los subsidios cruzados, y ptoponrn s lod gobiernos que los

³ Hay subsidios cruzados cuando unos consumidores pagan mas para compensar a otros consumidores que pagan menos de lo que les correspondería según los costes.

supriman pero el problema de ineficiencia no surge por los subsidios sino por el monopolio.

Sería arriesgado proponer que, a la vez que se introduce competencia, se supriman los subsidios cruzados y que las necesidades públicas sean atendidas por el impuesto sobre la renta o por el IVA. Este debe ser el punto de llegada, pero no el punto de partida. Ese ánimo de perfeccionismo puede llevar a que no se apruebe la reforma y, por tanto, que se perpetúe la situación actual de restricción de la competencia: un impuesto poco transparente y la pervivencia de un sistema productivo ineficiente.

4.1.5. Aislar los monopolios y dejarlos fuera de los holdings.

Como se ha dicho repetidamente, es posible que existan razones de peso para mantener algunas empresas en situación de monopolio o con restricciones a la competencia importantes. En estos casos, el Tribunal considera que se deben modificar los actuales organigramas de los holdings públicos, de tal forma que esas empresas se separen de los holdings y queden directamente "vinculadas" al presupuesto del Estado. De no hacerlo, los beneficios excepcionales de esas empresas se continuarán utilizando para financiar otras empresas en pérdidas y, en definitiva, encubrir ayudas públicas a determinadas empresas que distorsionan la competencia en sus propios sectores.

No obstante, sacar a los monopolios de los holding públicos puede plantear problemas desde el punto de vista presupuestario. Es evidente que si los beneficios monopolísticos no pueden canalizarse al sostenimiento de empresas en pérdidas, la discusión de las aportaciones presupuestarias a esos holdings será progresivamente más enconada. Aunque con el paso del tiempo esta situación es deseable, ya que permitirá que sólo sean subsidiadas las empresas realmente imprescindibles, en el corto plazo puede plantear dificultades muy importantes. Por esta razón, y a diferencia de otros casos en que no se han detectado costes en la aplicación inmediata de las propuestas, se sugiere la aplicación gradual de esta recomendación por medio de un calendario.

4.1.6. Someter todas las normas a un "test" de competencia.

Un Informe como éste que se realiza por encargo del Gobierno, así como otros que el Tribunal elabore en el futuro, pueden servir para revisar las regulaciones del pasado y proponer cambios en las mismas. Pero la introducción de restricciones a la competencia no es algo que pertenezca solo al pasado, sino que es algo permanente, que está sucediendo continuamente.

En España, como en todos los países, se están introduciendo continuamente restricciones a la competencia en las nuevas regulaciones, tanto porque se considera que tiene sentido como porque, como es inevitable en todos los sistemas políticos, los grupos de interés intentan -y a veces consiguen- incorporar regulaciones a su favor.

Con el fin no tanto de acabar con las restricciones del pasado sino de evitar la aparición de nuevas restricciones innecesarias o no justificadas, se propone que toda disposición normativa -con rango legal o reglamentario- que se proponga aprobar el Gobierno, sea sometida a un "test" de competencia. De la misma forma que, para evitar un aumento exagerado del gasto, todo Proyecto de Ley que se envía al Consejo de Ministros debe acompañarse de una memoria económica, también debería acompañarse de una pequeña memoria o "test" de competencia que conteste al menos dos cuestiones: 1) Señalar si se introduce alguna restricción a la competencia. 2) Si ese es el caso, justificar por qué no hay otra forma de alcanzar los objetivos públicos que se persiguen.

Este test obligará al Ministerio proponente a hacer explícito al Consejo de Ministros lo que va a aprobar desde el punto de vista de la concesión de privilegios monopólicos-en qué cantidad, con qué plazos y quienes se van a beneficiar de las rentas monopólicas otorgadas- lo cual servirá para impedir que se introduzcan restricciones a la competencia que no se adviertan o no estén suficientemente justificadas.

4.1.7. Reforzar el control de precios

En todos los países es usual que, en los sectores en que hay monopolio, los precios estén controlados y sea el poder público el que los determine. El régimen de monopolio permite a las empresas tales posibilidades de subir los precios que los gobiernos nunca les dejan en libertad para fijar los precios.

Por el contrario, cuando hay una situación de competencia efectiva, el control de precios es innecesario e incluso puede ser perjudicial. Por tanto es coherente que cuando la competencia es total no haya ningún sistema de autorización de precios sino que los precios se determinen libremente a partir de los deseos de los oferentes y demandantes.

Pero en la fase de transición del monopolio a la competencia, el control de precios sigue siendo necesario. La liberalización de un sector no significa que inmediatamente aparezca la competencia en el sector. Liberalizar es el primer paso para que haya competencia pero, para que la haya efectivamente, hay que esperar un tiempo. La competencia tarda en imponerse porque las

nuevas empresas necesitan hacer inversiones, a menudo importantes, para arrebatarse cuotas de mercado a los monopolistas.

Por tanto, hasta que se alcance una situación de competencia efectiva, tiene todo el sentido mantener el control de precios. En estos casos es normal, además, que el control de precios se haga sobre unas fórmulas que se mantienen durante un tiempo determinado y que son revisadas periódicamente en función de la situación. Esto es muy importante porque, como se ha indicado en otro sitio, la nueva situación puede llevar a beneficios extraordinarios por aumentos rápidos en la eficiencia y por tanto no sólo hay que obligar a las empresas a que no suban sus precios, sino incluso en algunos casos a bajarlos.

En los países anglosajones ha sido normal que esta tarea de control de los precios se encargue a la agencia encargada de la regulación del sector correspondiente. Esto tiene algún sentido puesto que la agencia reguladora conoce perfectamente el sector y es responsable del mismo. Pero tiene también sus riesgos. Considerando ventajas e inconvenientes, el Tribunal propone que en España se mantenga el sistema tradicional de control centralizado y realizado por la Junta Superior de Precios y no por los reguladores sectoriales.

Mantener y reforzar la Junta Superior de Precios se justifica por varias razones. En primer lugar, por la tradición que hay en España de relación estrecha entre los ministerios sectoriales y los intereses de los sectores con restricciones monopolísticas, una relación que es más fuerte que en otros países. Una de las recomendaciones de este Informe propone iniciar la ruptura de esas relaciones pero, en tanto se va produciendo, es conveniente que al menos una de las variables claves de regulación -los precios- se deje fuera de la competencia del ministerio sectorial. En segundo lugar, hay razones de gasto público. Efectivamente, tener una sola unidad de control de precios supone un gasto público menor que tener cinco o seis unidades situadas en cada uno de los ministerios ocupados de los sectores correspondientes. En tercer lugar, mantener un mismo órgano de control de precios garantiza la aplicación uniforme de los criterios a todos los sectores. De esta forma, no hay ningún sector más privilegiado que otro, porque los criterios pueden unificarse en la Junta Superior de Precios. Finalmente, la propuesta de seguir con el control de precios en la Junta Superior de Precios cumple con el criterio de cambiar sólo lo imprescindible.

No obstante, debería aprovecharse el actual impulso de reforma y liberalización para reforzar la Junta Superior de Precios. Cuando se examina cómo realiza hoy su trabajo, se observa que, en la mayoría de los casos, sus decisiones se basan en la información facilitada exclusivamente por las empresas del sector y, evidentemente, ésta es una información que tiene un

sesgo a favor de las mismas. La Junta Superior de Precios debería disponer de un aparato suficiente de auditoría o investigación para, de una forma independiente, estudiar las variables que son relevantes para la fijación de precios o, al menos, contrastar adecuadamente la información que le suministran las empresas.

En consecuencia nuestra recomendación en este campo es:

- 1) Mantener el esquema actual de control de precios.
- 2) Allí donde la competencia no funciona de hecho, no se deben liberalizar los precios.
- 3) La fijación de precios debe continuar aprobándose por el Consejo de Ministros y previo informe de la Junta Superior de Precios.
- 4) Reforzar sus medios técnicos.

4.1.8. Política de competencia de la CE y política autónoma española.

En los últimos años la Comisión de la Comunidad Europea ha hecho un trabajo extraordinario en cuanto a introducir competencia en la mayoría de los sectores que se han estudiado en este Informe. El Tribunal ha estudiado cuidadosamente esas medidas y programas y ha comprobado que, en algunos casos, esos calendarios son razonables, -por ejemplo, la liberalización de las rutas en el caso de transporte aéreo-. En esos casos, la propuesta del Tribunal al Gobierno ha sido la de aceptar los calendarios de la CE.

Sin embargo, en otros casos, los calendarios fijados en Bruselas, no fuerzan realmente a la competencia. En estos casos, la propuesta del Tribunal ha sido que el Gobierno adopte un calendario español más rápido que el calendario comunitario.

Hay que aprovechar los casos en que a España le interese adelantarse. Las ventajas de este adelantamiento se explican en cada uno de los sectores estudiados, pero en general la razón no es sólo que el avance en la liberalización de los servicios va a permitir a la industria española mejorar su competitividad en relación a los competidores europeos, sino que también va a permitir a las empresas españolas suministradoras de servicios encontrarse en una situación de competitividad mucho más sólida frente a sus colegas europeos cuando, inevitablemente, llegue el día en que se obligue a todos los países a adoptar una auténtica liberalización de los servicios.

Como luego se verá, la contribución de la Comunidad Europea en orden a la liberalización de los servicios ha empezado a notarse ya en algunos sectores como, por ejemplo, en parte del sistema financiero o del transporte. Sin embargo, en algunos otros sectores no ha empezado, como en las profesiones liberales o en los monopolios locales. Finalmente, en sectores como, en las telecomunicaciones, aunque la CE ha empezado a hacer alguna presión sobre los países, lo ha hecho a un ritmo que, en nuestra opinión, es insuficiente para resolver los problemas españoles. Todo esto significa que es necesaria una política autónoma, una política nacional de competencia en el sector de los servicios de tal forma que, España avance al ritmo que le interese, y no necesariamente al fijado en los calendarios de la Comunidad.

4.2. Un procedimiento permanente de reforma: *El Presupuesto de las Restricciones a la Competencia.*

Esta última recomendación general es útil incluso en el caso extremo en que, por las razones que sean, no se desee liberalizar ningún sector ni suprimir ninguna de las restricciones de la competencia señaladas en el Informe. El objetivo de esta recomendación general no es reformar sino conocer. Su finalidad no es acabar con los monopolios o las restricciones sino simplemente conseguir que el ciudadano conozca los costes de mantener las restricciones de la competencia y cual es el destino del sobreprecio que paga por ellas.

4.2.1. Los monopolios son impuestos encubiertos.

Las restricciones a la competencia tienen un efecto sobre el ciudadano equivalente al de los impuestos. La única diferencia con los impuestos tradicionales es que los impuestos implícitos en las restricciones a la competencia no son aprobados anualmente dentro del Presupuesto por el Parlamento. Las restricciones a la competencia son equivalentes a un impuesto sobre el consumo del servicio correspondiente porque obligan al consumidor a pagar un precio más alto que el que pagaría si hubiera un régimen de libre competencia. La magnitud del impuesto implícito viene medida por la diferencia entre ambos precios.

La similitud de las restricciones a la competencia con los impuestos se puede ver también porque los ingresos generados por ese sobreprecio se destinan, teóricamente, a atender necesidades públicas. Aunque la mayoría de las veces los ingresos que generan las restricciones a la competencia no son usados para fines públicos, en general, cuando se introdujeron las restricciones a la competencia, se justificaron porque servían a intereses públicos. Cuando se concedió el monopolio a una compañía aérea se hizo

para que obtuviera beneficios extraordinarios en líneas de mucho tráfico y pudiera utilizarlos luego para mantener abiertas líneas entre ciudades de escaso tráfico. Cuando se concedió el monopolio de la distribución de medicamentos a las farmacias se hizo por razones sanitarias y con el fin de que hubiera farmacias en lugares apartados.

Las restricciones a la competencia permiten a las empresas protegidas de la competencia extraer una renta adicional de los consumidores por encima de la que una empresa en situación de competencia podría obtener normalmente. Si no hay competencia, el consumidor paga por el bien o servicio un precio superior al precio que pagaría si hubiera competencia. La diferencia entre esos dos precios es la renta monopólica que el consumidor se ve obligado a pagar, como ocurre con los impuestos, forzado por el Estado. Las restricciones a la competencia funcionan como un impuesto al consumo de los servicios.

Esta asimilación a los impuestos del sobreprecio derivado de la restricción de la competencia no tiene nada de original, puesto que la historia de los monopolios está íntimamente ligada a la historia de la imposición. Los privilegios reales, las regalías, etc. eran concesiones monopólicas que el Rey otorgaba a algunos ciudadanos o empresas y a cambio de ello los monopolistas daban ingresos a la Corona para que ésta pudiese financiarse.

¿A dónde van los recursos extraordinarios obtenidos por un monopolio? En principio, su justificación es que operan como un gasto público que se dedica a subsidiar actividades de interés público. El problema es que, en la práctica, los monopolios utilizan esos ingresos para otras finalidades que muchas veces no son públicas. Así, no es raro que esas rentas monopólicas se distribuyan -a través de mayores sueldos o beneficios sociales que los que se consiguen en empresas en régimen de competencia- entre directivos y trabajadores de la empresa que tiene concedido el monopolio. Otras veces los ingresos van a los proveedores a los que se les pagan precios más altos que los que se les pagarían en una situación de competencia. Finalmente, a veces ni siquiera esta distribución de ingresos se llega a producir, sino que las rentas se consumen en pura ineficiencia, es decir, el monopolio no llega a generar suficiente renta para distribuir entre los empleados. La tranquilidad que genera el monopolio, el mal trato que, en ocasiones, el monopolio da a los consumidores -a los que no llama clientes sino "abonados"-, el hecho de que éstos no puedan acudir a otro competidor, suele llevar a la ineficiencia y así no es raro que aunque, en principio, el monopolio debería significar rentas adicionales para el Estado, muchas veces acabe incluso costándole dinero al contribuyente.

4.2.2. El Presupuesto de las Restricciones a la Competencia.

La idea de hacer un *Presupuesto de Restricciones a la Competencia* es sencilla. Consiste en que el Parlamento, además de los impuestos y los gastos que están explícitos en el Presupuesto, tenga que aprobar -o al menos conocer anualmente- los impuestos y los gastos que están implícitos en las restricciones a la competencia. En el Presupuesto del Estado se aprueban todos los años los gastos públicos y se hace una estimación de los ingresos. Esto mismo debe hacerse con los ingresos y gastos derivados de las restricciones a la competencia. Anualmente debería elaborarse un documento -el *Presupuesto de Restricciones a la Competencia*- en el que se cuantificaran los ingresos derivados de las restricciones correspondientes y que sirviera también para conocer cuál es el destino de estos ingresos.

Este Presupuesto tendría las mismas ventajas que tiene el Presupuesto en un sistema democrático y que fundamentalmente son dos: el carácter anual y la transparencia.

En primer lugar, está la ventaja del examen anual. En los sistemas democráticos, los gobiernos están obligados a pedir cada año al Parlamento una autorización para extraer dinero a los ciudadanos y también están obligados a decir en qué se lo van a gastar, si quieren que el Parlamento les autorice a hacer ambas cosas. Todo ello se hace de una forma transparente. Es verdad que los impuestos solamente se aprueban una vez -cuando se aprueba la Ley que los instituye- y, por tanto, no se aprueban todos los años en el Presupuesto. También es verdad que determinados gastos -por ejemplo los beneficios sociales- se aprueban solamente una vez -en la Ley que los otorga- y no todos los años. Pero eso no quita que el Gobierno, todos los años, esté obligado a hacer una estimación de los ingresos que van a generar los impuestos en vigor y una estimación de los gastos que van a producirse como consecuencia de los compromisos que tiene asumidos.

Esta obligación -la obligación de hacer un Presupuesto y presentarlo anualmente a la aprobación del Parlamento- permite no sólo que se llegue a veces a la conclusión de que hay que suprimir un impuesto, o un gasto determinado, sino también que esos ingresos y gastos puedan modularse. Aunque el Gobierno esté autorizado a exigir a los ciudadanos el Impuesto sobre la Renta, se puede, al discutir el Presupuesto, corregir su tarifa. También, aunque el derecho a determinadas pensiones está aprobado en una Ley, normalmente puede modificarse su cuantía concreta con motivo de la discusión presupuestaria. De la misma forma, las restricciones a la competencia se aprueban una vez en una Ley determinada pero la cuantificación de los impuestos implícitos en estas restricciones se podría

hacer año a año, lo que permitiría modular anualmente la intensidad del privilegio concedido.

En segundo lugar está la ventaja de la transparencia. Esta es la principal ventaja del procedimiento que proponemos. Por las razones que sean, el gobierno puede decidir mantener determinadas restricciones a la competencia. Pero ello no significa que el país no deba conocer cuáles son esas restricciones. Más aún, el país debe saber año a año cuánta renta de los ciudadanos se está transfiriendo a un sector, una empresa o un grupo determinado de ciudadanos y debe saber cuál es el destino final de esta renta que se le ha extraído mediante la restricción de la competencia. Sólo haciendo transparente el sistema se garantizará que el destino de las rentas monopólicas sea el de atender a finalidades públicas. Los ciudadanos sabrían cuál es la cantidad que se está transfiriendo por esta causa y cuál es el destino de esos ingresos. No se trata de poner en cuestión estos privilegios, sino de conocer la cantidad que se destina a los mismos.

Esta sería la principal ventaja del *Presupuesto de Restricciones a la Competencia*. Una operación parecida a la que aquí se propone se hizo en su momento en España con los denominados "gastos fiscales". En aquel caso se propuso computar los beneficios que se daban a determinados ciudadanos a través de menores impuestos, ventajas impositivas, etc. e incluir estos cálculos en el Presupuesto. Hoy hay incluso un mandato constitucional que obliga a incluir el cálculo de los gastos fiscales en el Presupuesto. Se puede demostrar cómo esos gastos fiscales se han ido reduciendo a lo largo del tiempo, justamente porque eran conocidos y valorados periódicamente. Poco a poco se han ido suprimiendo aquéllos que no tenían justificación económica o social suficiente y se han mantenido sólo aquellos gastos fiscales que se consideran justificados desde el punto de vista económico o social.

Con el *Presupuesto de Restricciones a la Competencia* sucedería lo mismo. Poco a poco, el conocimiento y la transparencia de estas restricciones llevaría a que algunas de ellas, que son comunes en otros países y que tiene sentido mantener, se mantuvieran, mientras que, poco a poco, otras restricciones cuyo mantenimiento no tiene sentido pudieran suprimirse. La discusión periódica seguramente estimularía la aparición de propuestas para que los objetivos públicos atendidos por un monopolio se consiguieran por otros medios, sin necesidad de restringir la competencia y, por tanto, con menor coste para el ciudadano.

4.2.3. Cálculo del coste de las restricciones a la competencia.

En algunos casos la valoración de las restricciones de la competencia para convertirlas en un impuesto equivalente es fácil, pero en otros casos no es

tan sencillo. Eso no significa que no se deba intentar valorarlas porque, aunque las cifras obtenidas tengan un carácter puramente estimativo, el mero cálculo de las mismas puede dar lugar a una discusión sobre las propias restricciones.

Pongamos un ejemplo. Es relativamente fácil calcular cuánto están ingresando las farmacias como consecuencia de tener un margen fijo a diferencia del resto de los comerciantes. Pero hay otras restricciones a la competencia en el sector de farmacias que no son fáciles de calcular. El hecho, por ejemplo, de no dejar en libertad a las farmacias para abrir en las grandes ciudades cuando quieran -como sucede con otros comercios en la mayoría de España- lleva a que, durante los días de fiesta, en estas grandes capitales se organicen colas de ciudadanos queriendo comprar medicamentos. Esto supone para el ciudadano unos costes de transportes o de pérdida de ocio, cuyo cálculo es más difícil que el del margen fijo.

En cualquier caso, lo importante del sistema del *Presupuesto de Restricciones de la Competencia* es que obligaría a la discusión y al debate y que, como consecuencia de la discusión, las restricciones que tienen sentido subsistirían mientras que las que no lo tienen y son dañinas acabarían poco a poco desapareciendo.

En el Cuadro 1 se presenta un ejemplo de lo que podría ser un resumen del *Presupuesto de Restricciones a la Competencia*. En este caso se han elegido como ejemplo sólo cuatro restricciones bastante conocidas por el público: el monopolio de las conferencias telefónicas nacionales e internacionales, el puente aéreo Madrid-Barcelona, el margen fijo en la distribución de medicamentos y la obligación de comprar carbón nacional para la producción de energía eléctrica.

El Cuadro recoge un resumen de lo que le "cuesta" al consumidor mantener estas restricciones. Evidentemente, parte de estos ingresos son utilizados para fines públicos y por eso en el apartado de los gastos aparece el destino de una parte de los ingresos. Es obvio que, haciendo las diferencias, se podría incluir otro apartado en la que se observaran los ingresos que, para finalidades no públicas, obtenían las empresas monopolísticas o los grupos que tienen restricciones.

Para cada uno de los ejemplos se ha hecho una ficha que se anexa al final de este capítulo en la que se describen brevemente las características de la restricción y se calculan sus efectos. Estas fichas son parecidas a las que se utilizan para la preparación del Presupuesto del Estado.

Evidentemente las cifras que se incluyan en este Presupuesto serán, como toda estimación, discutibles. Pero en el caso en que la empresa o grupo de

ciudadanos que disfruta de una restricción de la competencia no estuviese de acuerdo con la valoración que ha hecho la administración, el Gobierno podría suministrar al Parlamento las dos valoraciones: la valoración que la administración hace de la restricción de la competencia y la valoración que hace la empresa o grupo de ciudadanos que se benefician de la misma. A veces los monopolistas tienden a minusvalorar estas restricciones y dicen que realmente no están ingresando, gracias al monopolio, tanto como se dice y que esas cantidades son despreciables. Pero si éste es el caso, si el monopolista actúa de esta forma y discute las cifras de ingresos que le proporciona el privilegio del monopolio, entonces el Gobierno podría utilizar ese argumento de la escasa importancia de los beneficios otorgados por el privilegio para proponer suprimir la restricción ya que, si no se obtiene ningún beneficio, ¿para qué mantener la restricción?

CUADRO 1

PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES DE LA COMPETENCIA (resumen-ejemplo)	
Ingresos monopólicos (en millones de ptas).	
1. Conferencias nacionales e internacionales....	239.964
2. Distribución de medicamentos (farmacias)...	53.297
3. Protección carbón nacional..	135.000.
4. Puente aéreo..	no significativo.
5.
6.
7.
etc.
TOTAL.....	...

PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES DE LA COMPETENCIA (resumen-ejemplo)	
Gastos (necesidades públicas atendidas por los monopolios) (en millones de ptas)..	
1.1. Subsidio coste llamadas locales	112.704
1.2. Servicios telefónicos diversos rural,marítimo,etc.)	10.000
2. Mantenimiento de farmacias en lugares apartados	5.000
3. Subvención a la minería del carbón	135.000
4. Subsidio rutas aéreas	(sin calcular)
5.
6.
7.
etc.
TOTAL.....	...

4.2.4. Democracia y eficiencia.

La historia del presupuesto y la historia de la democracia han ido siempre unidas. El nacimiento del parlamento como órgano que decide los impuestos es bien conocido: los ciudadanos se revuelven contra el poder y exigen que todo impuesto o extracción de renta quede claramente aprobado en el Parlamento, y que sean examinados periódicamente, tanto el nivel de los impuestos como el destino de los recursos.

La tentación de algunos poderes públicos ha sido justamente la contraria. Incluso después de que se asentaran los parlamentos democráticos algunos poderes públicos han tratado de buscar fórmulas de obtener ingresos sin pasar por el Parlamento. La más famosa y destructiva de ellas ha sido la de utilizar los bancos de emisión para financiar sus gastos, o si se quiere decir de otra forma, utilizar la inflación como impuesto. Decididos a gastar unas cantidades determinadas y queriendo evitar ir al Parlamento para aprobar una subida de impuestos o la emisión de deuda, algunos gobiernos han optado por financiar esos gastos recurriendo a los bancos centrales. Hoy todo el mundo está de acuerdo en lo destructivas que son estas políticas.

Es curioso señalar que el hecho de alejarse de la democracia, de actuar en la oscuridad, destruye también la eficiencia y destruye el sistema económico. Ambas cosas, democracia y eficiencia, van muy unidas. La introducción del *Presupuesto de Restricciones a la Competencia* supondría un paso en la misma línea, tanto en el sentido de la eficiencia, como en el sentido de la democracia.

En principio, la idea es neutra respecto a los monopolios: no se argumenta que se deban suprimir los monopolios. No se dice que se deba quitar el monopolio a una empresa pública o a una actividad comercial concreta, lo que se dice es que se debe conocer, se debe calcular lo que las restricciones cuestan a los ciudadanos. Exigir que los impuestos y los gastos se aprueben por el Parlamento no implica que se esté pidiendo su desaparición. Sin embargo su conocimiento y discusión anual han servido para que los impuestos se hayan racionalizado, hayan dejado de establecerse sobre bases absurdas y los gastos hayan ido respondiendo poco a poco a los deseos de los ciudadanos. El sistema democrático no es perfecto, nadie puede decir que está contento de sus Presupuestos, pero a ningún país democrático se le ocurriría ahora dar marcha atrás y no elaborar Presupuestos anuales o admitir que los ingresos y los gastos fueran decididos en absoluta oscuridad y al margen del conocimiento de los ciudadanos. Por las mismas razones, el Parlamento debe conocer lo que cuestan los monopolios o las restricciones a la competencia.

4.2.5. Fichas

Se adjunta un conjunto de fichas que se podría utilizar para la elaboración del "Presupuesto de Restricciones a la Competencia" y que son muy parecidas a las que se utilizan en el Presupuesto. En primer lugar se presenta una "ficha modelo" y, después, cuatro ejemplos cumplimentados. Se han elegido dos ejemplos de cuestiones estudiadas en este Informe -transporte aéreo y conferencias telefónicas- pero también otras dos no estudiadas en el mismo - farmacias y carbón nacional- para expresar que el Presupuesto de Restricciones a la Competencia debe cubrir todos los sectores en que existen restricciones a la competencia.

FICHAS PARA EL PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA

- 0.- Ficha modelo
- 1.- Las conferencias nacionales e internacionales.
- 2.- El monopolio farmacéutico.
- 3.- El puente aéreo Madrid-Barcelona.
- 4.- Subvención al carbón nacional a través del sector eléctrico.

FICHA PARA EL PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA

1.- Asunto.

En este epígrafe se menciona qué es lo que se va a estudiar.

2.- Descripción de las restricciones.

Se hace una descripción de las restricciones que corresponden al asunto estudiado.

3.- Temporalidad.

Se dice si las restricciones son permanentes o bien son temporales, en cuyo caso se menciona cuando desaparecerán.

4.- Cálculo de los efectos restrictivos.

Se proporciona una idea de cómo se han realizado los cálculos.

5.- Beneficiario.

Se determina quién ingresa las rentas monopólicas.

6.- Justificación.

Se justifica por qué se mantiene la restricción a la competencia o el monopolio en este caso, explicando cuál es el destino de las rentas monopólicas.

FICHA PARA EL PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA

1.- ASUNTO: LAS CONFERENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

2.- DESCRIPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES...

Una de las restricciones más importantes del sector de telecomunicaciones es la de las conferencias telefónicas -llamadas a larga distancia- donde sólo existe en España una empresa que presta este servicio. Esta restricción permite que el precio de las llamadas a larga distancia en España sea muy superior al de aquellos países que han introducido la competencia en este tipo de servicio. Concretamente, en las llamadas intracomunitarias, España es el país más caro de los doce de la CE.

3.- TEMPORALIDAD...

En estos momentos el tiempo de duración de estas restricciones es indefinido, ya que se encuentran apoyadas legalmente por la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (L.O.T).

Actualmente se está preparando una decisión de política económica por el Consejo de Ministros de la CE que liberalizaría exclusivamente a las llamadas entre países de la CE.

4.- CALCULO DE LOS EFECTOS RESTRICTIVOS...

El punto de referencia utilizado ha sido el Reino Unido, puesto que dentro de la CE es el único país que ha introducido competencia en este sector.

Los precios medios de las conferencias en España le cuestan al usuario el doble, por término medio, que al consumidor británico. Así, con las tarifas que actualmente están en vigor, en términos homogéneos el sector ingresa en España por este concepto **239.964** millones de pesetas más al año que las empresas de telecomunicaciones en el Reino Unido.

Como ejemplo pueden verse las diferencias de precios, expresadas en ecus, de una llamada de tres minutos desde España a cualquier país de la CE y desde cada uno de estos países a España, según las tarifas de noviembre de 1992, que se detallan a continuación.

ESPAÑA	CE: 3,20
CE ESPAÑA:	
Bélgica	2,54
Dinamarca	1,61
Alemania	1,69
Grecia	2,38
Francia	1,98
Irlanda	2,60
Italia	2,53
Luxemburgo	1,54
Holanda	1,89
Portugal	2,69
Reino Unido (British Telecom)	1,69
Reino Unido (Mercury)	1,42
Media no ponderada	2,10

5. BENEFICIARIO

La única empresa que en estos momentos puede prestar el servicio de conferencias de Telefónica de España S.A., por lo tanto es la única beneficiaria de las rentas que está originando el monopolio.

6. JUSTIFICACIÓN

El argumento a favor de mantener este monopolio es el de los subsidios cruzados entre distintos servicios. Los ingresos obtenidos por los servicios antes citados se destinan a subvencionar, aparte de más gastos de menor entidad (servicio rural, marítimo, etc.), las llamadas locales. También se han calculado de la misma forma, los ingresos por este concepto para España y el Reino Unido. Esta llamada es más barata en España que en el Reino Unido y por este concepto Telefónica ingresa anualmente **112. 704** millones de pesetas menos que las compañías inglesas

FICHA PARA EL PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA

1. ASUNTO DEL MONOPOLIO FARMACÉUTICO

2. DESCRIPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES

En el negocio de distribución de medicamentos existe un variado cúmulo de restricciones que afectan a la competencia. Algunas de ellas se basan en la Ley de Colegios Profesionales, pero la mayoría se pueden encontrar en leyes especiales como, por ejemplo, la Ley del Medicamento.

Las restricciones a la competencia que se pretenden evaluar vienen dadas por:

2.1. Margen comercial fijo.

La mayoría de los comerciantes españoles fijan en total libertad y en competencia el margen comercial. No sucede así con las farmacias, ya que el margen comercial es fijo, concretamente del 29,9%. Esto constituye una restricción a la competencia muy fuerte, ya que el margen comercial de productos similares en situación de competencia no supera el 22%.

2.2. Limitación geográfica en la ubicación de la farmacia.

El establecimiento de Oficinas de Farmacia queda regulado y limitado en el territorio nacional. La libertad de establecimiento queda prohibida, en el sentido de que el emplazamiento de las Oficinas de Farmacia queda sometido a ciertos criterios como el número de habitantes y la distancia.

2.3. Prohibición de servicio a domicilio de los medicamentos.

La normativa actual no se contenta con limitar el número de farmacias, lo cual ciertamente causa un perjuicio al consumidor, sino que además prohíbe lo que podría ser una forma de evitar los problemas derivados de un número insuficiente de farmacias, como es el que los medicamentos se puedan servir a domicilio.

2.4. Limitación horaria.

Entre las funciones con carácter exclusivo del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos está el reglamentar el horario de apertura y cierre de las Oficinas de Farmacia, así como el descanso dominical, garantizando el servicio público mediante los correspondientes turnos de guardia. Esta competencia se ha interpretado incluso como la capacidad de imponer el cierre obligatorio de la farmacia durante 15 días anuales por vacaciones.

3. TEMPORALIDAD DE LA RESTRICCIÓN.

Dado que todas las restricciones objeto de estudio están basadas en la normativa legal vigente como la Ley de Colegios Profesionales y la Legislación farmacéutica, son permanentes mientras no se modifique dicha legislación.

(sin valorar).

4. CÁLCULO DE LOS EFECTOS RESTRICTIVOS.

4.1. Margen comercial fijo.

Las rentas monopólicas anuales del sector farmacéutico para el período 1984-1991 han oscilado entre 21.030 y 53.297 millones de pesetas anuales.

Por otro lado, si del total del volumen facturado por las farmacias se considera exclusivamente la facturación que corresponde a las compras financiadas por la Seguridad Social, el margen de monopolio alcanza el valor de 38.014 millones de pesetas en el año 1991.

El cálculo se ha realizado en función de la facturación (unos 600.000 millones de pesetas) y la diferencia entre el margen de monopolio (30%) y el margen de libre competencia (22%)

4.3. Prohibición del servicio a domicilio.

(sin valorar).

4.4. Limitación horaria.

(sin valorar).

5. BENEFICIARIOS.

Los beneficios resultantes de las restricciones son ingresados por los titulares de las Oficinas de Farmacia. La distribución de estos beneficios entre los farmacéuticos se establece en función del volumen de facturación de los mismos, con beneficios medios crecientes.

6. JUSTIFICACIÓN.

Las limitaciones que el ordenamiento jurídico impone al libre ejercicio de la profesión farmacéutica han sido justificadas habitualmente por razones:

- De salud pública: garantizar el uso adecuado de los medicamentos a través de los consejos especializados ofrecidos por los farmacéuticos, susceptibles de prevenir un inadecuado consumo, y, en particular, el sobreconsumo de los mismos.
- De servicio público: que haya farmacias en poblaciones de pocos habitantes o en lugares inhóspitos.

FICHA PARA EL PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA

1. ASUNTO: PUNTE AÉREO MADRID-BARCELONA.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES.

Actualmente el servicio de puente aéreo entre Madrid y Barcelona es explotado en régimen de monopolio por la empresa pública Iberia. Iberia ofrece un precio único para el puente aéreo sin que le sean aplicables las tarifas reducidas existentes para otros enlaces Madrid-Barcelona, mientras que en el caso de British Airways (Reino Unido) y Delta Y US Air (EE.UU.), compañías que operan en países donde el transporte aéreo está liberalizado, existen tarifas de descuento disponibles en los puentes aéreos (aunque es cierto que estas tarifas suponen algunas restricciones en las condiciones del servicio).

3. TEMPORALIDAD.

Esta restricción no tiene apoyo legal alguno. Sin embargo, de hecho no se conceden licencias para la explotación de este servicio. Si bien es cierto que esta situación podría cambiar en 1997 por la normativa comunitaria.

4. CÁLCULO DE LOS EFECTOS RESTRICTIVOS.

Para estos cálculos, aún con limitaciones⁽⁵⁾, los puentes aéreos de EE.UU. y Reino Unido constituyen dos buenas referencias para la comparación de tarifas, por tratarse de mercados más liberalizados que los de otros países europeos.

(5) No puede encontrarse dos servicios idénticamente iguales entre países distintos, ya que hay variables que no coinciden como por ejemplo el número de vuelos diarios, la distribución horaria de estos vuelos y las condiciones del servicio para las tarifas reducidas

Insistiendo en que se trata de cálculos orientativos, dadas las limitaciones expuestas, al comparar las tarifas de puente aéreo Madrid-Barcelona ofrecido por Iberia con las del puente aéreo Londres-Belfast ofrecido por British Airways se llega a que, por este servicio, Iberia ingresa anualmente 898 millones de pesetas más de lo que resultaría si aplicara las tarifas de British Airways. Comparando con el puente aéreo Washington-Nueva York, con las tarifas Delta y US Air, el ingreso extra de Iberia sería de 4.383 millones de pesetas. Estos ingresos se deben exclusivamente a la no existencia de tarifas reducidas en el caso del puente aéreo español.

Dado que el precio del billete normal de Iberia es el más barato de todos los puentes aéreos estudiado y teniendo en cuenta las diferencias de tráfico, servicios, etc. Se considere que, en este caso, y a diferencia de los otros tres casos estudiados, Iberia no está obteniendo gracias al monopolio ingresos extraordinarios significativos.

5. BENEFICIARIO.

La empresa que presta este servicio en exclusiva es Iberia y por lo tanto el beneficio monopólico se ingresa íntegramente a esta empresa.

6. JUSTIFICACIÓN

La justificación se basa en la consideración de que el transporte aéreo es un servicio con características de bien público y que los mayores ingresos que se consiguen con el puente aéreo, por ser prestado en régimen de monopolio y por tanto poder aumentar su precio, van destinados a financiar otras líneas aéreas entre provincias con escaso tráfico de viajeros.

FICHA PARA EL PRESUPUESTO DE RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA.

1. ASUNTO: SUBVENCIÓN AL CARBÓN NACIONAL A TRAVÉS DEL SECTOR ELÉCTRICO.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES.

Uno de los objetos de la política económica española ha sido fomentar el autoabastecimiento energético. El sector carbonero se ha constituido en uno de los principales oferentes de energía primaria española (39% en 1990). Lo ha conseguido, entre otras razones, gracias al fomento de medidas proteccionistas que han evitado la competencia exterior.

La intervención estatal en la industria del carbón se ha manifestado de diversas maneras. Los instrumentos utilizados han tenido como misión aislar a la industria nacional del carbón de los mercados mundiales y han buscado garantizar la viabilidad y la supervivencia de las empresas española. La actuación pública se resume en los siguientes puntos:

- 2.1. Fijación de precios del carbón térmico por la Administración, acompañada de aranceles y limitaciones a la importación
- 2.2. Subvenciones a la producción de hulla coquizable, igualmente acompañadas de aranceles y limitaciones a la importación.
- 2.3. Otras ayudas a la inversión, al transporte y al mantenimiento de stocks de carbón.

Estas tres restricciones han estado encaminadas principalmente a asegurar a las empresas mineras españolas unos niveles mínimos de rentabilidad. Con la entrada de España en la CE estas ayudas quedan condicionadas a lo prescrito en la normativa comunitaria. Se establece un precio máximo para el carbón nacional denominado precio de referencia que debe ir eliminando progresivamente las ayudas al sector minero. Igualmente la normativa comunitaria obligará a largo plazo a la total liberalización del mercado convergiendo el precio del carbón nacional al del carbón importado.

2.4. Creación y mantenimiento de una empresa pública carbonera deficitaria desde sus comienzos.

2.5. Obligación de absorción por las centrales térmicas de los excesos de producción de carbón nacional.

Esta ficha se ocupa de la evaluación de la última restricción. Es una limitación a la competencia porque se obliga a las centrales térmicas a consumir un carbón demasiado costoso, ya que los precios de referencia nacionales actualmente están muy por encima del precio competitivo internacional.

3. TEMPORALIDAD.

El mercado nacional se ha encontrado aislado de la competencia exterior desde la etapa autárquica de la década de los cuarenta. A partir de la crisis energética internacional de los años setenta se ha agudizado aún más el aislamiento. Con la entrada de España en la CE el panorama debe cambiar. Existen imperativos legales a reducir las ayudas públicas a la minería del carbón. El principal objetivo es la aproximación gradual del precio nacional a cotas competitivas internacionales. De momento (1990- 92) la diferencia de precios del carbón sigue aumentando y la obligación de consumo de carbón nacional por parte del sector eléctrico es aún más necesaria para mantener a un sector claramente no competitivo (las centrales térmicas supusieron el 89% del consumo de carbón nacional en 1990). Se prevé que a partir de 1997-98 el nuevo sistema de determinación de precios para los carbones térmicos nacionales conseguirá reducir el diferencial entre el precio nacional (precio base de referencia) y el precio internacional.

4. CÁLCULO DE LA RESTRICCIÓN.

Las restricciones a la competencia generan multitud de ineficiencias. Aquí se evalúa sólo el coste que supone limitar la libertad de elegir proveedor de materias primas a las centrales térmicas españolas. Para hacer el cálculo, se compara la situación actual con un escenario alternativo donde las centrales térmicas pudieran obtener la misma materia prima a precios competitivos⁽⁶⁾. Obtenemos unos costes directos de ineficiencia en la producción de electricidad con carbón nacional de unos 347.000 millones de pesetas en los tres últimos años (98.500 en 1990, 113.500 en 1991 y 135.000 en 1992).

Visto de otro modo, la restricción a las centrales térmicas hace que el mayor coste en la generación de energía se traslade a las tarifas eléctricas, siendo por tanto el principal perjudicado el consumidor de electricidad. Se estima que en 1992 se podría haber ahorrado cada consumidor un 8% de su facturación energética.

5. BENEFICIARIOS.

Los principales beneficiarios de esta restricción son las empresas carboneras integrantes de la minería española.

6. JUSTIFICACIÓN.

La protección al sector carbonero responde a un doble motivo.

Por un lado, se ayuda a garantizar el suministro de energía a la economía española. Es lo que en política económica se conoce como un sector productivo de **interés nacional** o **sector estratégico**. Por otro lado, se mantiene una redistribución de riqueza hacia un colectivo muy concreto, la minería española.

(6) Este escenario supone simplemente una primera aproximación a la restricción competitiva. Una cuantificación más exacta, debería considerar cuestiones como los efectos derivados de la modificación de precios relativos de las materias primas o, el efecto cascada que se produce en la economía a partir de los consumidores de energía eléctrica.

5. SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES SECTORIALES.

Para elaborar este Informe, el Tribunal ha analizado unos diez sectores de servicios de características e importancia desigual⁽⁴⁾. Las recomendaciones de actuación para cada uno de estos sectores se exponen en los capítulos correspondientes pero, si hubiera que destacar cuál es la propuesta principal del estudio, hay que decir que es la de suprimir cuanto antes las prohibiciones a ejercer actividades de telecomunicación en España.

No hay ninguna razón para que las telecomunicaciones no se ordenen con el mismo régimen que el resto de la industria, el comercio o los servicios financieros. Las características especiales del sector de las telecomunicaciones justifican que sus regulaciones específicas sean distintas de las de otros sectores, pero la especificidad de este sector no sirve para justificar que el régimen de su ordenamiento se aparte de los principios de la libre competencia. Las actividades de producción de automóviles, ordenadores o los servicios bancarios -por dar algunos ejemplos- están sometidas, con regulaciones muy diferentes entre sí, a la competencia. Por el contrario, en lo que respecta a prácticamente todas las actividades de telecomunicación, el ordenamiento al que están sometidas dificulta o incluso prohíbe que se presten por varias empresas en competencia. Las telecomunicaciones, como la banca, necesitan de reglas especiales para su ordenamiento pero, de la misma forma que la especialísima y delicadísima función del sistema financiero no justifica que un solo banco -público o privado- atienda todas las necesidades de crédito de España, tampoco la especificidad de las telecomunicaciones justifica que una sola empresa de telecomunicaciones atienda las necesidades de todos los consumidores españoles. De la misma forma que el sistema financiero funciona mejor con más de cien bancos -privados y públicos- que si hubiera sólo uno, los variadísimos servicios de telecomunicaciones deberían ofrecerse en España, cuanto antes, por varias empresas y en régimen de competencia.

En los otros sectores estudiados, la introducción de competencia puede crear algunos problemas o hay razones que justifican avanzar con cautelas. Así, en algunos sectores no es fácil introducir la competencia o no hay ejemplos extranjeros de competencia que sean plenamente satisfactorios como es el caso de la energía eléctrica. En otros sectores, la competencia puede crear algunas dificultades a las empresas españolas, como es el caso del transporte aéreo. Finalmente, se han estudiado otros sectores, como las funerarias, que tienen fuertes restricciones a la competencia pero que son de escasa importancia económica.

⁴ Transporte aéreo, transporte por ferrocarril, transporte terrestre y transporte marítimo, recogida de basuras (sin finalizar), transporte urbano, servicios mortuorios, instalación y mantenimiento, suelo, energía eléctrica y telecomunicaciones.

En el caso de las telecomunicaciones y a diferencia del resto de sectores estudiados, la importancia de no retrasar su liberalización es doble. Por una parte, por su efecto en la competitividad de la economía y, por otra, por el efecto que la liberalización tendrá sobre el propio sector. Retrasar la liberalización de las telecomunicaciones puede ser una decisión muy costosa para la economía española. Con la competencia en las telecomunicaciones - tal como ha sucedido en todos los países que la han introducido- todo el mundo ganará. No sólo sucederá que los precios bajarán, la calidad aumentará y las colas desaparecerán. Además, las empresas que monopolizaban el sector seguirán teniendo beneficios y mantendrán unas cuotas de mercado altas, pero las nuevas empresas también ganarán dinero. Finalmente, estos efectos serán duraderos, ya que está probado que las empresas que han operado en un marco competitivo dentro de su país, no sólo son las más capaces de competir en los mercados de los países desarrollados, sino que son las que mejor resisten la apertura del mercado nacional a las compañías extranjeras, lo que inevitablemente sucederá antes de que acabe el siglo.

Cuando se compara la liberalización de las telecomunicaciones con la liberalización de los otros sectores, todo lleva a recomendar que se haga extensa y profundamente. En primer lugar, así lo exige la importancia del sector para el conjunto de la economía. La introducción de competencia en los servicios funerarios, por ejemplo, puede tener un impacto enorme en esos servicios pero su importancia para el consumidor es limitada, por razones que no hay que explicar. Por el contrario, en lo que respecta a las telecomunicaciones, los consumidores y los empresarios están continuamente utilizando estos servicios, a lo largo de todos los días, de todos los meses y de todos los años. Hay pocos servicios -o bienes- que se consuman con tal intensidad como las telecomunicaciones y pocos servicios cuya liberalización pueda tener una trascendencia tan importante en la productividad y en la organización del sistema productivo.

En segundo lugar, se cuenta con varias experiencias extranjeras suficientemente contrastadas. Así, y a diferencia de, por ejemplo, la energía eléctrica, en la que no hay un sólo caso claro de ejemplo extranjero de liberalización que haya funcionado satisfactoriamente, en el caso de las telecomunicaciones, los efectos positivos de las tres liberalizaciones más importantes -la americana, la japonesa, y la británica- han sido realmente extraordinarios.

En tercer lugar, en el sector de telecomunicaciones es donde la competencia puede rendir más frutos. En el caso, por ejemplo, de la energía eléctrica aunque sea un sector muy importante, debido a que la innovación es lenta y la demanda crece poco, el impacto de la competencia será siempre reducido.

Pero en el caso de las telecomunicaciones sucede justamente lo contrario. La competencia juega su papel más relevante en los sectores en los que la innovación es rápida y la demanda crece rápidamente.

En cuarto lugar, la liberalización no creará problemas a las empresas españolas. Como se ha señalado, algunas liberalizaciones en otros sectores pueden crear dificultades a nuestras empresas durante el proceso de transición pero no es este el caso de las telecomunicaciones, por dos razones. En primer lugar, se ha comprobado en todos los procesos de liberalización de las telecomunicaciones que no sólo han ganado dinero las nuevas empresas que han entrado a competir, sino que las empresas que anteriormente estaban en situación de monopolio han mejorado de tal forma su volumen de ingresos que los reguladores han tenido que obligarles a bajar las tarifas en términos nominales para evitar el crecimiento exagerado de su cuenta de resultados.

Finalmente, el Tribunal considera que la liberalización de las telecomunicaciones se impondrá, antes o después, en España. En consecuencia, el margen de elección está entre llevarla a cabo ahora o retrasarla. La elección está entre dirigir el proceso de liberalización, o esperar a que nos venga impuesto desde fuera. En el capítulo correspondiente se explican las ventajas de no retrasar la introducción de competencia. Con este fin se ha diseñado una propuesta que tiene, al menos, tres características.

- a) La propuesta de liberalización del Tribunal está basada en experiencias extranjeras asentadas y con éxito. En esta línea se ha propuesto liberalizar aquellos sectores para los que se cuenta con experiencia contrastada pero se ha desechado realizar propuestas de introducción de competencia en el sector de la telefonía local porque las experiencias extranjeras en este campo no están suficientemente asentadas.
- b) La propuesta está perfectamente en línea con la política comunitaria de telecomunicaciones. La propuesta del Tribunal supone pasar a una situación que colocaría a nuestro país cerca de los países que van a la cabeza de la liberalización, aunque no en el primer puesto.
- c) La estabilidad financiera de Telefónica se preserva aunque la competencia se traduzca inexorablemente en una bajada de precios en algunos servicios. La propuesta del Tribunal incluye un sistema de vigilancia de la evolución de precios y tarifas que eviten los dos problemas -que los resultados sean reducidos o excesivos- que pudieran surgir en el período de transición.

La segunda conclusión relevante del Informe es la necesidad de liberalizar el mercado del suelo. En este mercado la competencia está más restringida que en ningún otro sector de la economía. Especialmente dañino es que la decisión sobre el uso del suelo no se deje en manos de los oferentes y demandantes. Se puede entender perfectamente que los poderes públicos regulen las alturas, las densidades, la necesidad de infraestructuras, el apartamiento de actividades molestas o insalubres, etc. pero lo que no tiene justificación es que el uso del suelo -cumpliendo todas las limitaciones que se consideren necesarias-no pueda ser decidido por el juego de la demanda y la oferta. Esto lleva a que los usos no puedan competir entre sí y, en definitiva, a que prácticamente no exista un mercado de suelo en España, sino que esté segmentado en numerosos submercados, lo que impide una correcta asignación de recursos.

La trascendencia del suelo en la vida económica no se puede exagerar. Todo requiere el uso del suelo, especialmente cualquier tarea del sector servicios. Para que el sector servicios se desarrolle sin inflación es fundamental la liberalización del mercado de trabajo y la liberalización del mercado del suelo. Para el nacimiento, el desarrollo y la adaptación de las empresas de servicios a la demanda, es fundamental que las empresas tengan flexibilidad a la hora de contratar trabajadores y a la hora de localizarse allí donde hay demanda. Si los operadores no tienen estas facilidades en los momentos en que crece la demanda, las empresas de servicios existentes se convierten en monopolísticas y de ahí que en los momentos de crecimiento de demanda la inflación de los precios del sector servicios llegue a crecer a ritmos realmente exorbitantes.

No obstante la importancia del suelo, el Tribunal no propone en este Informe ninguna modificación normativa concreta sino la creación de una Comisión que estudie -con arreglo a unos criterios que sí han sido definidos por el Tribunal- la normativa actual del suelo. La razón es que el mercado del suelo es muy distinto al resto de los mercados estudiados, como los de las telecomunicaciones o el transporte. En estos casos las medidas son relativamente sencillas, puesto que están ya contrastadas en otros países y, de alguna forma, algunos de estos sectores han ido ya liberalizándose poco a poco.

En el caso del suelo el Tribunal considera que su regulación es una herencia del régimen anterior, con características parecidas a otras normativas nacidas en ese período. Por un lado, su intención era claramente social: evitar el desorden urbanístico. Pero sus resultados han sido justamente los contrarios. En España se pueden encontrar muchos de los ejemplos de caos urbanístico más extremos del mundo desarrollado. Pese a ello, no sólo la legislación del suelo sino, en general, toda la legislación pretendidamente proteccionista del régimen anterior se ha mostrado muy difícil de cambiar, puesto que estaba

muy asentada en la práctica española. El Tribunal piensa que el caso del suelo hay que analizarlo como cualquier mercado, aunque sea muy especial. Conviene ampliar el enfoque del análisis haciéndolo multidisciplinar y, por tanto, añadiendo la visión económica. Se trata de complementar la visión exclusivamente física del suelo con una visión económica del mismo.

En lo que se refiere al sector de los transportes, el Tribunal ha comprobado que se trata de uno de los sectores donde el avance de la liberalización en España ha sido más intenso que en los otros campos del sector servicios examinados. No obstante, para cada uno de los sectores se hacen un conjunto de recomendaciones concretas, muchas de las cuales tiene la Administración en estudio o en preparación, que pueden acelerar aún más la reforma en el sector transportes.

En lo que se refiere al sector eléctrico el Tribunal ve positivamente las propuestas del Ministerio de Industria de introducir competencia en la nueva generación, permitir un sistema independiente e introducir competencia en la comercialización. Sin embargo considera que la competencia sólo será efectiva en este sector si en la Ley se fijan las condiciones objetivas para el desarrollo de esas actividades y no se dejan en manos de la discrecionalidad de la Administración. Por otra parte, el Tribunal recomienda buscar soluciones a los problemas de la protección del carbón, las subvenciones cruzadas y al establecimiento de criterios objetivos en la remuneración del Sistema Integrado.

En lo que se refiere a los monopolios locales, el Tribunal propone la desmonopolización de las funerarias y la extensión del sistema de concesiones en competencia a los servicios de transporte urbano, no habiendo terminado el estudio sobre la recogida de basuras.

Finalmente, en el campo de los instaladores se proponen una serie de recomendaciones de desarrollo de la Ley de Industria que servirán para aumentar la competencia en este sector.

6. LA COMPETENCIA EN LAS TELECOMUNICACIONES.

6.1. Razones para liberalizar

6.1.1. Importancia de la liberalización de las telecomunicaciones

El final de este siglo está caracterizado por la importancia creciente de la información para el funcionamiento de la economía y la sociedad. Las telecomunicaciones son a la información el equivalente a lo que fue el transporte para el desarrollo de la industria en el siglo pasado. Los EEUU, Japón y Reino Unido, conscientes de la trascendencia que tienen las telecomunicaciones para la competitividad de la industria y el desarrollo de la sociedad de servicios, han sido los pioneros en la liberalización y la introducción de competencia en este sector.

Los servicios de telecomunicación suponen más del cinco por ciento de la formación bruta de capital en España y cerca del dos por ciento del producto interior bruto. Estos indicadores, pese a su respetable nivel, muestran insuficientemente la importancia de este sector. Es mejor ver el peso de las comunicaciones en los países donde se ha liberalizado porque ahí es donde se constata la importancia que adquiere el sector cuando se le deja crecer en libertad. Además, en el caso de las telecomunicaciones más que fijarse en su importancia cuantitativa, hay que fijarse en su importancia cualitativa. Las telecomunicaciones tienen unas características que las convierten en cruciales en cuanto a sus efectos sobre la competitividad de todas las empresas.

Los servicios de telecomunicaciones no se pueden importar, no tienen sustitutivos y son indispensables para los ciudadanos y la sociedad. Sobre todo, constituyen un factor de creciente importancia en las empresas. Una empresa sin telecomunicaciones (teléfono, fax, transmisión de datos, etc) no está en el mercado. Una empresa con telecomunicaciones deficientes no puede ser competitiva.

La competitividad de la economía española depende trascendentalmente de las telecomunicaciones. España es un país periférico respecto al centro económico de Europa y en la propia España hay regiones alejadas de los centros económicos. Las telecomunicaciones baratas y eficaces suponen un "acercamiento", una disminución de los costes de ser periférico, un factor de cohesión económica y nacional.

Sin embargo, las tarifas españolas de las telecomunicaciones a distancia, tanto nacionales como internacionales, están entre las más altas de Europa. Tanto las conferencias telefónicas, como los servicios de transmisión de datos específicos para empresas tienen precios altísimos comparando con los de los países que han liberalizado sus telecomunicaciones. En concreto en lo que se refiere a servicios a las empresas, hay que decir que las tarifas españolas son, con diferencia, las más altas de todos los países de la OCDE. Es evidente que la economía española no puede ser competitiva con unas telecomunicaciones tan caras. Muchas instituciones u oficinas de empresas de nivel europeo deciden instalarse en otros países debido a los problemas de escasez, calidad de infraestructuras de telecomunicación y los altos precios de estos servicios en España.

Pero el problema no es sólo el precio, sino el no poder emprender determinadas actividades o no poderlas hacer a tiempo. Hay otros factores con consecuencias más graves sobre la competitividad como los tiempos de espera para ser atendidos, la prohibición de determinadas actividades, la obligación de comprar determinados servicios que ya están en competencia para poder conseguir otros que dependen del monopolio, la lentitud en la aparición de nuevos productos o su aparición en condiciones al margen de los deseos de los consumidores, etc. Todo esto produce sobre la economía un perjuicio mayor incluso que un precio alto. Dados los altos tipos de interés de la economía española, el factor tiempo es mucho más importante para las empresas españolas que para las de otros países competidores. Tener paralizado el capital durante meses, porque la empresa no puede empezar a funcionar por falta de comunicaciones tiene, en términos puramente económicos, un efecto sobre la tasa de rentabilidad mucho más negativo que el que pueda tener en otros países con tipos de interés más bajos. Por eso la agilidad en el servicio de comunicaciones en España es mucho más importante que en cualquier otro país.

Las telecomunicaciones pueden compensar transitoriamente nuestro importante déficit en infraestructuras del transporte, que irremediablemente llevará tiempo solucionar. España es un país extenso geográficamente y con población dispersa, por lo que las telecomunicaciones deberían jugar, lógicamente, un papel mucho más importante que en otros países europeos.

No sólo hay que considerar los efectos del precio de las telecomunicaciones sobre el precio de los bienes y los servicios, también hay que considerar los efectos de la calidad de las telecomunicaciones en la calidad de los bienes producidos y servicios prestados. En el campo de la distribución, por dar un ejemplo, esto es evidente. La interconexión instantánea entre los centros de distribución permite atender a los clientes y servirles los productos con una rapidez tal que cambia la naturaleza del servicio.

Otro aspecto a tener en cuenta lo constituye la capacidad de crecimiento de este sector. El sector de las telecomunicaciones crece más que el producto nacional siendo, pues, una locomotora interior de la inversión, el crecimiento y el empleo. La experiencia internacional y los estudios de la CE demuestran que el crecimiento del sector es mucho mayor cuando se liberaliza que cuando está en una situación de monopolio. Es obvio que la sociedad española, que todavía no ha alcanzado un alto nivel de renta per cápita, no puede despreciar poner en marcha uno de los sectores que "tiran" del crecimiento.

Sobre los precios baste comentar, como ya se ha dicho, que las tarifas telefónicas, salvo las urbanas, están entre las más caras de Europa y, por supuesto, son más caras que las de los EEUU. Respecto a las tarifas de servicios de empresa, las españolas son las más caras, con diferencia, de los veinticuatro países de la OCDE.

La falta de la libertad en las telecomunicaciones daña a todas las empresas, pero daña especialmente a las empresas de informática y las que usan intensamente la informática. Ello es explicable por la estrecha relación que hay hoy entre la informática y las telecomunicaciones. Si hoy se está construyendo una sociedad en la que es crucial enviar y recibir información, hay dos puntos de este sistema absolutamente sensibles: uno, el transporte de esa información -las telecomunicaciones- y otro, el procesamiento de esa información -la informática-. Pero procesamiento y transporte están íntimamente relacionados. La mayoría de las aplicaciones importantes de la informática están ligadas a las telecomunicaciones.

Si no hay unas telecomunicaciones baratas, ágiles y rápidas la informática sufre. Este es un sector en el que España podría estar perfectamente preparada para hacer frente a la demanda. Es un sector que requiere principalmente contar con capital humano y organización. Es importante que el capital humano hoy ocupado en la producción de software en España pueda estar dando servicios a las empresas españolas y que se desarrolle en estos precisos momentos en que se está desarrollando en otras partes del mundo. Si dejamos pasar estos años sin que se desarrolle el software español nuestros técnicos no habrán tenido la oportunidad de formarse para poder competir con el extranjero y nos veremos obligados, como en la industria, a importar masivamente esos productos.

6.1.2. Una empresa no puede atender a todo un sector de la economía

Si todos los servicios bancarios los tuviera que prestar en España un solo banco, ¿qué servicios bancarios tendríamos? Esta pregunta sonaría ridícula si no fuese porque prácticamente los mismos argumentos que se emplean

para defender el monopolio de las telecomunicaciones se podrían utilizar para defender el monopolio en el sector bancario.

Pero esa pregunta sería más absurda todavía si extendiésemos el monopolio no sólo a un sector, -el bancario-, sino a los sectores próximos, tales como los demás servicios financieros. Las telecomunicaciones, como el sistema financiero, no es un sector único sino que incluye varios sectores (telefonía local, larga distancia, transmisión de datos, telefonía móvil, transmisión de imágenes, servicios buscapersonas, etc.). En un país de cuarenta millones de habitantes, una empresa no puede atender razonablemente a todo un sector de la economía cuando ésta alcanza un cierto nivel de desarrollo. Con mucha menos razón puede atender en exclusiva a varios sectores.

Las telecomunicaciones son un conjunto de sectores que crece más que el conjunto de la economía, en cantidad y en empleo, e incluso más que el sector servicios. Ello requiere un inmenso esfuerzo inversor. Una sola empresa no puede acometer la enorme cantidad de inversiones que necesita el sector de telecomunicaciones en España. Pero es que además la inversión se dificulta por el hecho de la participación del Estado en la compañía Telefónica. Resulta revelador lo que ha pasado en los diez últimos años respecto a las relaciones entre la inversión y la política del Estado en Telefónica. En los primeros cinco o seis años, se impidió a Telefónica aumentar sustancialmente su inversión. Esto tuvo dos efectos esperados: por un lado, los ratios financieros de Telefónica mejoraron extraordinariamente, pero, por otro lado, cuando comenzó la expansión de la economía, las listas de espera y las necesidades de telecomunicación se hicieron enormes en relación a lo que podía ofrecer Telefónica, como consecuencia de la escasa inversión realizada.

En los últimos cinco años ha sucedido lo contrario. Se ha dejado a Telefónica invertir cantidades importantes pero el Estado, no ha aportado el capital suficiente a la empresa. Esto ha permitido, por un lado, mejorar la atención a la demanda. Pero, por otro lado, los ratios financieros de Telefónica han empeorado sustancialmente. Esta contradicción entre necesidades y recursos fue una de las razones que llevó al Reino Unido a liberalizar el sistema de telecomunicaciones. El gobierno inglés reconoció que no contaba con recursos suficientes para acometer el enorme proceso inversor que hacía falta para desarrollar en su país las telecomunicaciones y promovió un sistema para que se pudiera hacer por varias empresas en competencia.

Pero las limitaciones al proceso inversor no surgen sólo de la incapacidad de una sola empresa para acometerlo en adecuada cantidad y calidad. También surgen del lado de la financiación, del propio mercado de capitales. Los fondos de pensiones y, en general, los inversores institucionales de todo el mundo, estarían dispuestos a incrementar su aportación de capital para

financiar la inversión de telecomunicaciones en España. Pero no están dispuestos a meter todos los huevos en la misma cesta, pues son muy sensibles a la diversificación del riesgo. Si en vez de tener que colocar el 100% de su inversión en telecomunicaciones en una sola empresa - Telefónica- pudieran colocar en Telefónica tan sólo el 70% y pudieran invertir el 30% restante en otras empresas españolas, estarían mejor dispuestos a que la suma total del capital canalizado hacia España fuera mayor, como es lógico. Esto significa que España puede captar más ahorro y más capital para poder desarrollar su sector de telecomunicaciones si lo abre a la competencia que si lo mantiene monopolizado. Por otro lado, esas inversiones diversificadas son más eficientes, es decir, con menos cantidad de inversión se atiende mejor a los consumidores.

Otro punto importante en la diferencia de actuación entre una empresa o varias empresas es la velocidad de introducción de nuevos productos. Evidentemente las empresas monopolistas conocen lo que sucede en otros países del mundo y van introduciendo innovaciones. El problema es la velocidad a la que las introducen. Por el contrario, basta con que haya dos empresas en competencia, para que, incluso aunque a veces compitan limitadamente en precios, se esfuercen en ser las primeras en introducir nuevos productos en el mercado. Esta necesidad de adelantarse no existe en el monopolio, como es lógico. No hay que adelantarse a nadie puesto que no hay nadie con quien competir. Si se avanza es simplemente debido a la calidad y al nivel profesional de las personas que trabajan en la empresa monopolista, lo cual evidentemente es muy meritorio, pero en cualquier caso, muy lento.

El peor inconveniente del monopolio lo constituye su lentitud, su retraso en la introducción de las innovaciones tecnológicas, tanto las nuevas soluciones para los problemas de siempre, como la introducción de nuevos productos y servicios. La lentitud en la introducción de innovaciones supone perpetuar el retraso. Las telecomunicaciones son uno de los sectores donde la tecnología está avanzando más deprisa debido, en gran parte, a su convergencia con la informática. Nuevos productos y nuevas y más eficientes soluciones aparecen todos los años en casi todos los sectores en los que se pueden dividir los servicios de telecomunicación.

Las listas de espera del teléfono han sido un fenómeno permanente en España y se han movido con el ciclo. Cuando aumenta la demanda porque la economía está en expansión las listas de espera se disparan -en el último ciclo expansivo el número de usuarios en lista de espera llegó a superar el medio millón- y cuando la demanda se hunde porque entramos en un ciclo recesivo, las listas de espera se reducen espectacularmente. Pero lo que realmente reduce la espera es la aparición de otro competidor.

6.1.3. Algunos ejemplos de actividades de telecomunicación prohibidas en España.

Es evidente que la introducción de nuevos competidores en los distintos sectores de las telecomunicaciones, tendrá como efecto mejorar el servicio prestado por la empresa que hoy tiene el monopolio. Pero este planteamiento, aunque correcto, tiene el defecto de llevar el análisis a hacer un juicio sobre la actuación de las empresas que gozan del monopolio. Este no es el problema principal de la falta de competencia. Lo preocupante de mantener un monopolio no es lo que hace el monopolio-ni como lo hace- sino lo que no se deja hacer a otros. La cuestión, en los años cincuenta en España, no era juzgar si el único fabricante de automóviles los construía de buena o mala calidad y a precio bajo o alto. La cuestión era preguntarse por las razones por las cuales se impedía a otras empresas producir sus modelos en España. Por poner otro ejemplo, el hecho de que una cadena española de grandes almacenes sea modélica en su gestión no sería razón para otorgarle el monopolio de la distribución en grandes superficies. El que una empresa funcione bien no es argumento para prohibir a otras que presten los mismos servicios.

Por esta razón es mejor observar los problemas de la regulación actual de las telecomunicaciones en España desde el punto de vista de lo que se prohíbe. Aunque el objetivo final de la introducción de la competencia es mejorar la eficiencia de todos los operadores, a corto plazo su objetivo es dejar en libertad a las empresas para ofrecer servicios a los clientes que lo deseen. Desde este punto de vista se puede decir que el número de actividades de prestación de servicios de telecomunicación que están prohibidas en España es enorme. Lo prohibido es la norma y lo autorizado la excepción. Por ello, este epígrafe se dedica a enunciar unos pocos ejemplos, puramente orientativos, utilizando una terminología fácilmente comprensible con el fin de mostrar hasta que punto el marco legal actual es restrictivo.

La elaboración de esta lista tiene también el objetivo de mostrar como unas pocas restricciones desde el punto de vista de los operadores de telecomunicación pueden convertirse en una multiplicidad enorme de restricciones cuando se examina el problema desde el punto de vista de los usuarios de las telecomunicaciones.

1. Se prohíbe a las empresas que tienen alquilada una línea a Telefónica para transmitir datos el utilizar dicha línea para la comunicación telefónica entre sus empleados.

2. Se prohíbe ofrecer a los consumidores la posibilidad de acceder a 60 ó 100 canales de televisión (debido a la prohibición de la televisión por cable).
3. Se prohíbe a cualquier empresa española prestar el servicio de telegramas.
4. Se prohíbe a las empresas de televisión conectar entre sí sus centros emisores (se les obliga a hacerlo a través de Retevisión).
5. Se prohíbe a los bancos invertir en infraestructura de telecomunicaciones para transmitir sus propios datos.
6. Se prohíbe a las empresas de radio conectar entre sí sus emisoras (se les obliga a hacerlo a través de Telefónica).
7. Se prohíbe a las grandes empresas españolas invertir en infraestructura para transmisión de datos para utilización propia o adquirirlas en un mercado competitivo.
8. Se prohíbe a las empresas que tienen alquilada una línea telefónica para transmitir datos alquilar a otras empresas la capacidad sobrante de la línea.
9. Se prohíbe a las televisiones transmitir imágenes por vía satélite y, en general, a todas las empresas que quieran hacerlo (se les obliga a pasar por una estación de Telefónica o de Retevisión).
10. Se prohíbe a las empresas que tienen estructuras continuas (ferrocarriles, autopistas, energía, etc) y que ya tienen instaladas sus redes para uso interno, transmitir tráfico de terceros.
11. Se prohíbe a las cadenas de hipermercados invertir en infraestructura propia para la transmisión de sus datos.
12. Se prohíbe a las empresas y centros asistenciales ofrecer servicios baratos de asistencia a los ancianos utilizando el cable (debido a la prohibición del cable).
13. Se prohíbe a las empresas españolas prestar el servicio de teléfono móvil (esta prohibición puede durar sólo hasta final de 1993).

14. Se prohíbe al Ministerio de Educación establecer programas de educación a distancia con medios modernos y que alcancen a un número importante de usuarios (debido a la prohibición del cable).
15. Se prohíbe a las empresas españolas ofrecer servicios baratos de teledidáctica, cuyo objetivo es evitar que tengan que entrar en las casas los revisores de los contadores (debido a la prohibición del cable).
16. Se prohíbe vender el servicio de transmisión de datos sobre redes arrendadas a Telefónica (salvo que se consiga la concesión administrativa).
17. Se prohíbe a los Municipios obtener un servicio barato de control de tráfico y señalización (debido a la prohibición del cable).
18. Se prohíbe a cualquier empresa española prestar servicios telefónicos (excepto a Telefónica).

6.1.4. Experiencia extranjera.

Las experiencias de liberalización de las telecomunicaciones que se han llevado a cabo en los países desarrollados han sido un éxito sin discusión. Los bloques comerciales con los que la Comunidad Europea compete, -los EEUU. y Japón-, han introducido competencia en sus servicios de telecomunicación en un doble sentido. En primer lugar, se han liberalizado todos los servicios excepto los de transmisión de voz, que utilizan redes ajenas. En segundo lugar, y lo que es más importante, se han dado licencias a un buen número de nuevos operadores en todos los servicios de larga distancia, operadores que aportan infraestructuras propias de transporte y conmutación. Esto ha permitido una competencia efectiva en estos servicios con un descenso pronunciado de los precios que, en poco tiempo, se han ajustado a los costes reales. Además, los clientes de todos estos servicios pueden acceder a ellos bien acudiendo a los monopolios locales, bien vía radio o satélite, con lo que se establece cierta competencia también en las áreas cubiertas por esos monopolios.

Ya dentro de la CE, el país que ha tomado el liderazgo de la introducción de competencia ha sido el Reino Unido. En ese país se ha hecho una liberalización parcial de los servicios a larga distancia, concediendo una licencia al nuevo operador Mercury, el cual en diez años ha conseguido un 7% del mercado, una cifra semejante al crecimiento anual del operador tradicional, British Telecom. Las caídas de precios han sido espectaculares. La evolución de las tarifas cada año es igual al crecimiento del índice del coste de la vida menos seis puntos y medio. Al tiempo, se redujeron

drásticamente las listas de espera hasta su total desaparición, mejorando la atención al cliente y la calidad del servicio. Recientemente, y tras el éxito de la experiencia de liberalización, se ha concedido una licencia a un tercer operador, Ionica.

En Europa continental, la liberalización de los servicios de valor añadido ha supuesto un notable incremento de los mismos, como ha reconocido el Consejo de Ministros de la CE en una reciente declaración.

Pero, desgraciadamente, la estrategia de algunos monopolios europeos está frenando los intentos de liberalización de la CE. En efecto, ante los hechos referidos, algunos monopolios de telecomunicación en el continente europeo han tomado hasta el momento una postura defensiva, y han convencido a sus gobiernos para que la hagan suya en la discusión comunitaria. Las prudentes propuestas de la Comisión Europea no han encontrado eco en el Consejo de Ministros. Lo poco que se ha hecho para introducir competencia ha sido en el terreno de los servicios de valor añadido y nada en el de las infraestructuras de larga distancia. Y para ello ha sido necesario recurrir al procedimiento de emitir directivas desde la propia Comisión en algunos casos recurridas ante el Tribunal de Justicia de la CE por varios países. Desde un punto de vista global, la estrategia no es adecuada. Está produciendo el retraso en la introducción de nuevos servicios, con consecuencias negativas para la competitividad global, mientras los bloques comerciales competidores gozan de servicios más diversificados, con tecnologías más avanzadas y a menores precios. Por ejemplo, si FIAT residiera en Detroit su factura de comunicaciones se reduciría a la mitad.

España tiene la oportunidad de no ser la última en introducir competencia en las telecomunicaciones. Una actuación decidida, y a la vez prudente, consiste en situarse inmediatamente detrás del pelotón de cabeza de la liberalización. No se trata de que España sea el país líder en la liberalización puesto que hay que dejar a otros que experimenten pero tampoco hay ninguna razón para que España sea la última.

Hay otros países en Europa que tienen monopolios y que tienen otras razones de interés nacional para resistirse a la liberalización. Son aquellos países que tienen una industria suministradora de equipos muy importante aunque menos competitiva que la de otros bloques. Y estos países están tratando de defender su industria retrasando la liberalización, lo cual a corto plazo puede tener algún sentido, aunque a largo plazo contribuirá a deteriorar su propia economía. En nuestra opinión, retrasar la liberalización no interesa a España, dado que no tiene prácticamente ninguna industria suministradora genuinamente nacional.

6.1.5. Efectos sobre Telefónica

Cualquier proceso de introducción de competencia en España debe partir del supuesto de no poner en peligro a Telefónica. Para ello, el Tribunal ha hecho un estudio comparativo con empresas similares de otros países que han liberalizado las telecomunicaciones. Telefónica tiene unos índices de productividad, de margen de explotación y de endeudamiento confortables si bien, en cuanto a los costes del endeudamiento, los índices comparativos muestran una situación peor para Telefónica que para el resto de las empresas analizadas. En cuanto a algunos índices de productividad Telefónica está incluso mejor que las empresas alemana e inglesa y casi al nivel de la francesa y la japonesa. La conclusión es que, si se introduce competencia ahora en España, Telefónica afrontará el nuevo marco desde una situación muy parecida a la de las empresas de otros países.

Cuáles serán los efectos de la liberalización sobre Telefónica?. En primer lugar, Telefónica seguirá manteniendo una fortísima posición dominante durante muchos años. Como ejemplo se puede ver que en el Reino Unido Mercury ha arrebatado, en diez años, a British Telecom tan sólo el siete por ciento del mercado. Y en "conferencias" en EEUU, ATT sigue siendo la primera a gran distancia de sus otros competidores.

Es cierto que la introducción de competencia obligará a Telefónica a mejorar su gestión. Pero éste es uno de los objetivos de la liberalización. Sin embargo, el mayor crecimiento de los mercados inducido por la liberalización le compensará la pérdida de cuota de mercado a favor de sus competidores, pues la liberalización es un juego de suma positiva, como confirma la experiencia de los países que han liberalizado.

En un reciente informe, la Comisión Europea estima que el mercado de servicios de telecomunicación en Europa crecerá entre el 3 y el 4% anual en términos reales si no se acomete el proceso de liberalización. Sin embargo, el crecimiento llegaría a ser del 6 al 7% sólo con que se acometiera la liberalización de infraestructuras de las telecomunicaciones.

6.1.6. La estrategia española de liberalización de las telecomunicaciones.

Es obvio el interés de algunos monopolios europeos relacionados con la industria de equipos de telecomunicaciones en que España tarde lo más posible en liberalizar sus telecomunicaciones. Pero la estrategia española en el sector de las telecomunicaciones debe guiarse por su propio interés y no por el de los monopolios de servicios de otros países interconectados con la industria de equipos de telecomunicaciones, que están actuando de

verdaderos frenos a la política de liberalización europea en otros países. El interés español debe ser reducir los precios de las telecomunicaciones y aumentar la innovación para mejorar la competitividad de su industria. Y esto exige no impedir ni dificultar el desarrollo de las telecomunicaciones en España.

No obstante, el hecho de que España avance en la liberalización no debe suponer que nuestro país, en las discusiones en el seno de la CE, se oponga a los países que quieren seguir conservando el monopolio. Una cosa es la política española de liberalización interna de las telecomunicaciones y otra es la política que España deba defender cuando se trate de fijar la política europea de telecomunicaciones. El Tribunal considera que España debe tener su propio calendario interno de liberalización pero no tiene por qué imponerlo a otros países. El Tribunal considera que la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones es esencial para España pero no hay que imponerla a otros países que quieran liberalizar sólo los servicios.

El Tribunal no ve ninguna ventaja en que, en relación a su política en la CE, España se coloque junto al Reino Unido en exigir a otros países europeos que avancen más rápidamente en el terreno de las telecomunicaciones. En una primera fase los intereses españoles no resultan muy afectados porque esos mercados europeos permanezcan cerrados ya que la tarea importante y urgente es liberalizar el mercado interno español. Nuestra recomendación es hacer lo que interesa al país sin necesidad de enfrentarnos a las políticas que están siguiendo otros países europeos.

6.2. Recomendaciones

6.2.1. Recomendaciones de carácter general.

A) Separación entre reguladores y regulados: la captura del regulador.

La separación entre los órganos de regulación y las empresas de un sector es una necesidad obvia. En el sistema financiero se ve claramente. El Banco de España debe controlar los bancos pero no debe participar en la gestión ni en el Consejo de Administración de ninguno de ellos aunque sean importantes o públicos. Sin embargo, por razones históricas en España se han confundido ambos niveles en el sector de telecomunicaciones. Además, como tradicionalmente la empresa ha sido mucho más fuerte y tenía mayor competencia técnica que el regulador, ha dado lugar a situaciones en las que la empresa ha sido la que de verdad regulaba el resto del sector. Este hecho ha llegado a concretarse en aspectos de gran valor práctico, como, por

ejemplo, la facultad de conceder, de facto, homologaciones a aparatos de sus competidores.

La interpenetración entre los órganos reguladores y las tres empresas con derechos exclusivos es muy fuerte en España. Bajo una situación de monopolio, esta interpenetración tampoco tiene justificación pero no es tan grave como en un régimen de competencia. Simplemente con la limitada competencia introducida por las directivas de la CE hasta ahora, resulta ya imprescindible establecer una radical separación entre el regulador y los operadores.

Las empresas de telecomunicaciones que operan en los pocos subsectores que se han abierto a una competencia limitada, cuando desean realizar una innovación o cualquier otra actuación, necesitan hablar con los reguladores para obtener la correspondiente autorización, los cuales forman parte de los órganos de dirección de las empresas con la que compiten: Telefónica, Retevisión, Hispasat. Resulta impropio que unos empresarios tengan que discutir sus proyectos con la competencia, la cual además goza de posición de dominio con apoyo legal.

Un objetivo clave en toda regulación que busque la competencia consiste en evitar la identificación del regulador con los objetivos de los regulados, pues, en ese momento, deja de ejercer la función de supervisión y control. Es lo que se llama la "captura del regulador", de la que no faltan ejemplos llamativos. Es necesario establecer normas de conducta que guíen al regulador, con el fin de minimizar los riesgos de captura. Dada la importancia de los intereses en juego y la larga tradición de monopolio en el sector, esas normas deben ser muy estrictas.

En consecuencia es absolutamente esencial asegurar la incompatibilidad total entre los puestos de regulador del sector de telecomunicaciones y cualquier puesto a cualquier nivel en empresas del sector.

Recomendación: Separación radical entre reguladores y regulados. En los consejos de administración de las empresas públicas que gozan de derechos exclusivos (Telefónica, Retevisión e Hispasat) no debe haber consejeros-reguladores.

B) Mantener los objetivos públicos: servicio universal.

Los objetivos públicos y sociales en el sector de telecomunicaciones no deben alterarse por el hecho de introducir competencia en el sector. Conviene insistir en este punto porque constituye una de las grandes amenazas que se auguran sobre el sector en caso de eliminar el monopolio. Sin embargo, debe quedar claro que en una situación de competencia se pueden mantener e

incluso incrementar, los objetivos sociales sin que supongan una carga para el erario público.

El tradicional objetivo público de las telecomunicaciones es el servicio universal del teléfono, en el sentido de la amplia disponibilidad del servicio con tarifas uniformes para los usuarios. Pero competencia y objetivos públicos no son incompatibles. En los países en los que se han liberalizado las telecomunicaciones no sólo no se ha resentido el servicio universal sino que ha mejorado. No existen pruebas de que el monopolio sea el mejor modo de lograr la universalidad del servicio, sino todo lo contrario.

El servicio universal está ligado a los servicios locales. En las zonas en donde el coste del servicio universal coincide o es superado por los ingresos que genera la demanda, este objetivo público no supone una obligación económica. Los costes adicionales sólo se producen en las áreas en las que la demanda no justifica económicamente la inversión.

En una situación de monopolio, el monopolista puede, en teoría, promediar las tarifas mediante subvenciones cruzadas dentro del mismo servicio. Sin embargo la experiencia muestra que los beneficios del monopolio no son invertidos necesariamente en universalizar el servicio. En España, por ejemplo, hasta 1996 no se cubrirán todas las áreas afectadas por los planes de telefonía rural incluso recurriendo a las subvenciones explícitas de las Comunidades Autónomas afectadas.

En una situación de competencia, el mantenimiento de los objetivos públicos - el servicio universal por ejemplo- se resuelve de forma más transparente. Así, en tanto el monopolista disponga de una abrumadora posición de dominio en el mercado, está obligado a prestar el servicio universal, tal como se ha hecho en el Reino Unido. Cuando existan competidores significativos -a partir de que el monopolio haya perdido un 10 ó 15 por ciento de la cuota de mercado- los costes de universalizar el servicio deben ser compartidos por los diversos competidores en función del tráfico que les corresponda. Cuando haya subvenciones explícitas, como las que hay ahora de varias Comunidades Autónomas, la adjudicación de esta prima al servicio universal podría hacerse mediante concurso entre los diversos operadores, cuando los haya. Como el precio será menor debido a la competencia, resultará que, con el mismo dinero, las Comunidades Autónomas podrán obtener una mayor extensión y calidad del servicio. Este sistema puede ser muy útil también para canalizar los fondos de la Comunidad Europea (Star, Redes Transeuropeas) universalizando el servicio y permitiendo el juego de la competencia.

Recomendación: Mantener los objetivos públicos de telefonía y, en especial, el servicio universal, estableciendo, a partir de un cierto nivel

de cuota de mercado, el reparto de los costes de la universalización entre los diversos operadores en función del tráfico que canalicen.

En los casos de subvenciones explícitas, utilizar el sistema de concurso entre los diversos operadores, cuando los haya, para universalizar el servicio y estimular la competencia.

C) Mantener una posición conciliadora respecto a la política comunitaria.

Como se ha explicado en otro lugar, optar por la liberalización en España no obliga a forzar a nuestros socios europeos a adoptar nuestra política.

Recomendación.- Mantener una posición flexible respecto a la política de liberación europea en el sector de las telecomunicaciones aunque España decida su propio ritmo en el proceso liberalizador.

D) No limitar los sectores en los que pueda actuar Telefónica, ni colocarla en una inferior situación competitiva.

Los países que han liberalizado las telecomunicaciones no se han limitado a dejar entrar a nuevos competidores sino que han considerado necesario, para que la competencia surja de hecho y no sólo de derecho, restringir las posibilidades de actuación de las empresas monopolísticas. Los países que han liberalizado han considerado necesario bien "romper" el monopolio en varias empresas como ha sido el caso de EEUU y Japón, o bien, como ha sucedido en el Reino Unido, limitar mucho la actuación del monopolista a fin de permitir que los posibles competidores tengan posibilidades de poder implantarse.

Esta política de restricciones se establece para evitar que los beneficios extraordinarios de la actividad monopolizada puedan servir para financiar subvenciones cruzadas a favor de las actividades liberalizadas, ofreciéndolas a precios por debajo del coste y, por tanto, impidiendo o dificultando la entrada de nuevos operadores.

En unos casos se ha impedido a los monopolios actuar en determinados sectores dentro de las telecomunicaciones con el objeto de estimular el libre desarrollo de los competidores. En otros casos, se han establecido tarifas de interconexión penalizadoras para las empresas monopolísticas, lo que supone una subvención a los nuevos entrantes al mercado. El caso de EEUU ha sido el más drástico, puesto que ha dividido en dos partes los negocios principales (ATT y los monopolios locales) y ha dividido la actividad local en siete empresas. A estas empresas locales (Bell Operating Companies) se les prohibió entrar en varios mercados competitivos: servicios de larga distancia,

televisión por cable, fabricación de equipos y servicios de información. A la ATT se le impidió entrar en los servicios locales.

La liberalización que el Tribunal propone para España se aparta de esta regla ya que no propone "romper" Telefónica ni propone introducir ninguna restricción o hándicap a su actuación. En opinión del Tribunal, la liberalización española podría ser más generosa con el monopolista dejándole las mismas posibilidades de actuación que sus futuros competidores. Esta actuación tan generosa con Telefónica está guiada por dos ideas. La primera se basa en que en un país de las dimensiones de España no conviene restringir las áreas de actividad de Telefónica, a fin de que pueda mantener la dimensión sin limitaciones. La segunda consiste en que, dado el nivel tan elevado en España de casi todas las tarifas de telecomunicaciones, las oportunidades de los futuros competidores son muy amplias. Pero la razón fundamental es que nuestra propuesta incluye la liberalización de las infraestructuras y ello hace innecesario poner limitaciones a Telefónica en cuanto a la prestación de servicios. No obstante, si con el paso del tiempo se viera que la competencia no se ha desarrollado suficientemente en España, se podría reconsiderar la posibilidad de introducir limitaciones a la actuación de Telefónica para favorecer a los competidores, tal como se ha hecho en otros países.

Esta posición tan favorable a Telefónica solamente es defendible con una estricta política de no discriminación entre los diversos operadores del mercado. A este fin el regulador de telecomunicaciones podría exigir, incluso, la separación jurídica de las actividades de Telefónica y, en todo caso, debería reforzarse la vigilancia de la competencia por parte del Servicio de Defensa de la Competencia.

Recomendación.- No imponer limitaciones específicas a la actividad de Telefónica. Garantizar la igualdad de todos los operadores de telecomunicaciones y reforzar la vigilancia de las normas de competencia.

E) Equilibrio financiero de Telefónica. Normas de variación de tarifas.

Liberalizar no significa acabar con el control de los precios. Suprimir las trabas legales que impidan la entrada de competidores no significa que inmediatamente haya competencia en el sector. Esto es más evidente aún en el sector de telecomunicaciones donde las inversiones que tienen que hacer los competidores para entrar en el mercado son enormes y donde la base de partida del monopolista hace que mantenga una cuota de mercado altísima durante mucho tiempo. Estas razones explican que en todos los países se ha mantenido el control de tarifas telefónicas y sólo se ha suprimido el control de los precios en aquellos segmentos donde realmente se ha alcanzado una competencia muy fuerte.

En nuestras conversaciones con Telefónica ha resultado claro que la compañía querría que, previamente a la introducción de competencia, hubiera un aumento de las tarifas locales, adicional al extraordinario aumento que el Gobierno le otorgó hace dos años. El Tribunal reconoce que hay una descompensación en la estructura de tarifas de Telefónica de España pero considera que no es necesario llevar a cabo ahora un aumento en las tarifas locales. Ciertamente ha habido países donde la liberalización ha supuesto descensos espectaculares en los precios de las llamadas a larga distancia y aumentos de los precios de las llamadas locales. Pero también ha habido algún país que ha conseguido mantener el precio de las llamadas locales muy bajo y a la vez reducir los precios de las llamadas internacionales. Este último modelo es el que debería ensayarse en España y sólo si se viera que Telefónica no fuese capaz de seguirlo, podría reconsiderarse.

Durante los primeros años de introducción de competencia el control de precios debe ser un control de "ajuste fino", de tal forma que los impactos a la buena gestión que reciba Telefónica desde el punto de vista de la competencia no queden esterilizados por las ganancias fáciles en el segmento que no tendrá otras alternativas de servicios de telecomunicación, como es el caso del sector doméstico o local. Pasado este período parece que el "sistema de precios incentivador" aplicado en el Reino Unido es el que mejor responde a los intereses de los consumidores y estimula la incorporación de las mejoras de productividad introducidas por la tecnología. Su descripción es la siguiente:

La media ponderada de las tarifas puede crecer (o disminuir) cada año en la cifra que resulte de aplicar la siguiente fórmula: el aumento de las tarifas (AT) debe ser igual al incremento porcentual anual del índice de precios de consumo (IPC) minusvalorada en una cantidad (X) establecida por el regulador. Es decir:

$$AT = (IPC - X).$$

En el caso de Gran Bretaña la fórmula actual es: $AT = (IPC - 6,25)$.

Hay una propuesta británica de convertir la anterior expresión en $AT = (IPC - 7,5)$ para el período julio 1993-julio 1997.

Simultáneamente a este tope global, para prevenir el fraude a los controles por medio de una creativa combinación de variaciones de las diferentes tarifas existe un tope máximo de crecimiento que se aplica a varias de ellas. Por ejemplo, en la propuesta británica, la factura del consumidor doméstico medio crecerá tres puntos menos que la inflación, como máximo.

Conviene comparar este sistema con otros como, por ejemplo, los que garantizan una tasa de rentabilidad del capital que se han usado en EEUU. En estos sistemas se calculan los costes, incluido el coste financiero, y se aplica un incremento de tarifas con el fin de garantizar un nivel de rentabilidad o de beneficio a la compañía. Con este sistema no existe incentivo para la buena gestión ni para asumir los riesgos inherentes a la introducción de nuevos servicios: el beneficio está asegurado y no depende de las medidas de gestión que se acometan.

El "sistema de precios incentivador" descrito anteriormente (IPC-X) tiene la ventaja de parecerse en sus efectos al sistema de mercado. En efecto, el sistema incentiva la buena gestión y el acierto en la introducción de nuevos servicios ya que ello repercute en los beneficios. En este sistema se fija la X, el sustraendo de la fórmula, por períodos de cuatro o cinco años, lo cual ofrece un marco estable que permite a la empresa adoptar decisiones con impacto financiero a medio plazo.

España no debería introducir el "sistema de precios incentivador" hasta que no exista una experiencia, aunque sea mínima, de competencia. Las medidas liberalizadoras, una vez adoptadas, tardan años en producir efectos significativos. La instalación de los competidores, la maduración de las inversiones, etc., exigen mucho tiempo.

La política de tarifas es fundamental. Muchas de ellas disminuirán al introducirse la competencia. Este será el gran beneficio que percibirán a corto plazo los usuarios de las telecomunicaciones. La política de tarifas es crucial para realizar la liberalización sin tener problemas de equilibrio financiero en Telefónica. Es un instrumento fundamental en el proceso.

La fijación de las tarifas en un entorno de competencia y la futura implantación de un "sistema de precios incentivador" es mucho más complicada, técnicamente hablando, que el sistema actual. Por esta razón, el órgano encargado de asesorar al Consejo de Ministros, la Junta Superior de Precios, necesita ser reforzado.

Recomendación.

1. *Durante los primeros años mantener el sistema actual de fijación de precios con crecimientos moderados de las tarifas urbanas y dejando que la competencia haga sentir sus efectos en el resto de los servicios.*
- 2.- *Una vez avanzado el proceso introducir el "sistema de precios incentivador" que favorece a los consumidores y da un horizonte a las compañías de telecomunicaciones.*

3.- *Reforzamiento de la Junta Superior de Precios para llevar adelante las tareas anteriores.*

F) Técnicas legislativas para introducir la liberalización.

A pesar de la delicadeza del tema y de lo controvertido que puede resultar es necesario plantear la cuestión de las técnicas legislativas adecuadas para permitir la puesta en vigor gradual de la liberalización de las distintas áreas del sector de telecomunicaciones.

La escasa introducción de la competencia en un sector tan complejo como el de las telecomunicaciones, se ha hecho, además de una forma discontinua. Lo que se propone es acelerar el proceso pero, a la vez, flexibilizarlo. Desgraciadamente, la Ley de Ordenación de Telecomunicaciones (LOT) es extremadamente detallada -se trata de una ley-reglamento- y extraordinariamente sistemática en establecer barreras que dificultan o impiden la entrada de la competencia. Siempre que se quiere avanzar significativamente en la liberalización de algún aspecto de las telecomunicaciones es imprescindible hacer una reforma legal.

El problema es que las reformas legales, a la vez, son "lentas" y "de golpe" mientras que la introducción de la competencia debe hacerse, vista la experiencia internacional en este sector, de forma gradual -rápida pero flexiblemente. En consecuencia no sólo hay que modificar la LOT sino hacerlo adoptando una fórmula legislativa que permita administrar flexiblemente la entrada en vigor de los sucesivos aspectos de la modificación legal.

Recomendación.- Habilitación al Gobierno para liberalizar el sector de las telecomunicaciones de forma rápida y flexible.

6.2.2. Recomendaciones concretas

Las propuestas incluidas en el epígrafe anterior constituyen el marco global que el Tribunal recomienda para introducir la libertad de mercado en el sector de las telecomunicaciones a la vista de las experiencias extranjeras, la política de la CE y la situación y perspectivas del sector en España y en el mundo.

La liberalización de las telecomunicaciones supone, además de un marco global, la introducción escalonada y gradual de una serie de medidas y servicios que generen un aumento de la competencia actual y futura. Las propuestas de este capítulo están referidas al momento en que se ha cerrado la redacción de este Informe y se centran en algunas de las actuaciones -no

todas- que suponen pasos fundamentales en el proceso de introducción de la competencia.

A) La televisión por cable.

No hay ninguna razón para seguir sin regular el cable en España. La ausencia de la televisión por cable en las ciudades españolas es un fenómeno anormal cuando nos comparamos con otros países de desarrollo similar. La televisión por cable es quizá el único bien de consumo que no existe todavía en España cuando se comparan sus ciudades con otras ciudades importantes del mundo. En Barcelona hay menos automóviles por habitante que en Bruselas, pero hay automóviles. En Madrid hay muchísimos menos teléfonos públicos por habitante que en Nueva York -siete veces menos-, pero hay teléfonos públicos. Sin embargo, ni el madrileño ni el barcelonés tienen posibilidad -incluso aunque tengan medios- de poder tener el mismo número de canales de televisión que dispone un neoyorquino o un habitante de Bruselas. Hay una opinión que dice que no hay demanda y que, aunque se legalizara el cable, no se desarrollaría. Pero ésta es una afirmación no contrastada y, en principio, dudosa, puesto que el español es uno de los ciudadanos europeos que consume más horas de televisión.

Además, aunque el sector del cable no está regulado, se ha desarrollado en la ilegalidad. El número de hogares conectados a redes de televisión por cable en España, según datos del MOPT, es de 1.600.000, de los cuales el 70 por ciento está en Andalucía, donde hay más de quinientos pueblos cableados, con una cobertura del 60 por ciento de los hogares. A niveles muy inferiores, la penetración es destacable en Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Murcia, Extremadura y Canarias. Aún así, la cobertura media de cable en España es muy baja. De los 24 países de la OCDE España ocupa el puesto 17 por grado de cobertura. Las empresas son de características muy distintas. Incluso Telefónica participa en algunas redes de cable en Cataluña y el País Vasco.

La televisión por cable se ha instalado de forma alegal, cuando no ilegal. Esta situación ha dado lugar a diversas sentencias judiciales contradictorias que son la débil base sobre la que se asienta frágilmente la seguridad jurídica de las empresas que han invertido en este sector. España se está cableando de forma sumergida, sin seguridad jurídica para los empresarios y, lo que es peor, sin garantías técnicas de estar utilizando la tecnología adecuada para utilizaciones más amplias.

La mayoría de los canales que existen en otros países y que se transmiten por cable no son del tipo que conocemos en España, que ofrecen una programación que busca audiencias masivas. La televisión por cable permite sobre todo la existencia de canales especializados de pequeñas emisoras

locales, o de asociaciones, que hacen una contribución extraordinaria a la vertebración de la vida social sobre bases modernas. Estas emisoras de dimensión pequeña, introducen una posibilidad de televisión a la carta, que tiene una importancia social y cultural extraordinaria. La posibilidad de tener canales dedicados a fines exclusivamente educativos sería una realidad.

Se ha comprobado, con la liberalización de la televisión generalista en España, que, para poder captar la totalidad o la mayor audiencia, todas las emisoras se ven lógicamente forzadas a buscar el mínimo denominador cultural. Se ha achacado a la liberalización el descenso en la calidad de los programas. Pero el problema no lo ha planteado la introducción de la competencia sino una introducción insuficiente de competencia. El cable, que soporta en algunos casos hasta por encima de los cien canales, permite atender audiencias más pequeñas.

Por otra parte, las posibilidades que abre el cable, no sólo se ciñen a poder disponer de una enorme oferta de canales de televisión, rompiendo la limitación impuesta por el espectro radioeléctrico, sino que, además, se abren otras posibilidades enormes para la educación a distancia, la salud, el teléfono, la televisión interactiva, las alarmas domésticas... Un cable, con la tecnología actual, es el vehículo para un cúmulo enorme de posibilidades y nuevos servicios de telecomunicación.

El Tribunal no ha encontrado ninguna razón, desde el punto de vista de las telecomunicaciones, para que no se apruebe en España, cuanto antes, una Ley de televisión por cable. Es más, considera muy negativo para la economía nacional que no se apruebe rápidamente. Las posibilidades de competencia, de nuevos servicios, de inversión y empleo que permitiría una legislación de este tipo son enormes. Los males que produce su carencia y el desarrollo sumergido o ilegal de la televisión por cable, son grandes y costosamente reversibles. La Administración dispone de un anteproyecto de ley, que complementado con las adecuadas normas de competencia, constituiría una base de partida.

Recomendación. - Aprobar el Proyecto de Ley de televisión por cable en línea con las propuestas de introducción de competencia de este Informe a la mayor brevedad posible. Regularizar la situación de los operadores actuales.

B) Aplicación efectiva de las normas liberalizadoras de la CE.

La aplicación de las directivas comunitarias y de otras actuaciones posibles encaminadas a introducir la libertad y la competencia en el sector constituye un paquete de medidas de considerable amplitud. Pero no basta con su transposición legal sino que su aplicación debe ser efectiva.

Es necesario trasponer las directivas que materializan la liberalización comunitaria de redes de datos y red abierta para líneas alquiladas, entre otras. Se deben ajustar rápidamente las tarifas de líneas alquiladas a los costes. Estas y otras son actuaciones que en breve tiempo podrían transformar el sector.

B.1) En cuanto a la telefonía móvil, se va a explotar en régimen de concurrencia limitada según la Disposición Adicional Octava de la L.O.T. No obstante, el último párrafo de la citada Ley exige que la telefonía móvil se preste en régimen de monopolio hasta el 31 de diciembre de 1993. Nada impide convocar ya el concurso que permitirá que aparezca un segundo operador. Es conveniente convocarlo cuanto antes, para evitar retrasos innecesarios ya que el sistema empezará a operar efectivamente bastante después de la fecha en que se falle el concurso.

Otro aspecto, incluso más importante que el anterior, se refiere a las condiciones del concurso y a quién puede participar en el mismo. La telefonía móvil puede acabar siendo un competidor de la telefonía tradicional y, por consiguiente, es un asunto central para la introducción de la competencia en el sector. Al tratarse de un servicio que satisface la misma necesidad que el teléfono compite con el núcleo o la clave del monopolio de las telecomunicaciones. Evidentemente, este servicio sustitutivo del teléfono es ahora más caro pero la introducción de la competencia lo irá abaratando. Son de esperar reducciones espectaculares de precio.

Otro aspecto a tener en cuenta es la obligatoriedad o no, por parte del futuro competidor de depender de los servicios portadores de Telefónica: las uniones entre las diversas estaciones de radio, que constituyen la infraestructura de este servicio, deberían poder ser propias o alquiladas a Telefónica o a un tercero. Si el competidor tiene que pasar obligatoriamente por los servicios portadores de Telefónica se encuentra limitado en sus posibilidades de competencia. El concurso de telefonía móvil debe permitir al operador establecer, en las áreas que considere oportuno, la red de conexión citada, tal como se ha hecho en Alemania, por ejemplo. Para ello, de momento, se tendría que hacer temporalmente una interpretación "consensuada" del artículo 23 de la L.O.T., hasta su modificación. Por supuesto, la interconexión con la red normal telefónica debe garantizarse, así como la neutralidad de las tarifas aplicadas por Telefónica.

Por último, queda la cuestión de decidir si una de las licencias de telefonía móvil debe otorgarse a Telefónica. El Tribunal, en este Informe, se pronuncia claramente en contra de establecer limitaciones o cortapisas a la actuación del operador monopolista -en nuestro caso Telefónica-, aunque ésta ha sido práctica corriente en los procesos de introducción de la competencia en otros

países. No obstante está claro que el Gobierno tendría la ocasión, si quiere forzar la competencia, de otorgar las licencias de telefonía móvil a operadores distintos de Telefónica. Qué duda cabe que ello aceleraría la introducción de competencia en el sistema, pero, por las razones expuestas, el Tribunal prefiere dejar abierta la posibilidad de que Telefónica opere en todos los campos de las telecomunicaciones. En este caso es importante insistir en la igualdad de trato con los otros operadores. Si Telefónica accede a una licencia, debe cuidarse mucho que no tenga ventajas, que los otros operadores estén en condiciones de competir y que su oferta en el concurso sea una de las mejores.

Desde el punto de vista de la competencia, un segundo operador en telefonía móvil, que es la hipótesis más conservadora, supone un paso importante. Pero conviene tener en cuenta el aspecto dinámico del sector. En efecto, la próxima generación tecnológica de telefonía móvil ya está cerca y no tardará mucho en poderse implantar. Entonces podría ampliarse la concurrencia.

Recomendación.- Convocar el concurso de telefonía móvil automática en condiciones tales que los nuevos operadores puedan competir efectivamente con Telefónica, sin depender de ella para proveer el servicio portador en exclusiva. Garantías de interconexión y de neutralidad de las tarifas de Telefónica con el competidor.

B.2) Las redes públicas de transmisión de datos, usadas por las empresas para unir sus ordenadores con los terminales operativos, por ejemplo las redes de cajeros automáticos o las reservas de avión o ferrocarril, deberían haberse abierto a la competencia desde el 11 de enero pasado, por la imposición de la Directiva CE 90/338.

Legalmente ya podría introducirse la competencia puesto que la reciente reforma de la L.O.T. que traspone la Directiva, lo permite. Sin embargo, lo importante es que se aplique efectivamente y que su aplicación se haga de tal manera que no se establezcan barreras a la entrada u otras restricciones innecesarias a la competencia, permitidas por el art. 22 de la citada Ley. Hasta ahora estas redes había que contratarlas con Telefónica (Servicio IBERPAC) y de lo que se trata es de que otras empresas puedan ofrecer este servicio en competencia.

Con esta recomendación se introduce competencia en la prestación de un servicio por los operadores que siguen, estando obligados a usar, en todo caso, la infraestructura de Telefónica, Retevisión o Correos. Esta liberalización es necesaria pero insuficiente. Para liberalizar totalmente estos servicios es necesario modificar la L.O.T.

Recomendación.- Desarrollo de artículo 22 de la L.O.T., publicando el Reglamento de redes de datos, en el que no se use el punto c) del citado artículo -área geográfica- para establecer barreras de entrada obligando a coberturas excesivas. En cuanto al punto d) -medidas de salvaguardia para el actual operador- no debe interpretarse como una limitación a la competencia. De las otras exigencias -puntos a) y b)- relativas a publicidad de las condiciones de oferta y a la interconexión de las redes debe solamente señalarse su oportunidad.

En el momento de la publicación del Reglamento, además, deberían estar disponibles los títulos habilitantes que prevé la L.O.T. y que facultarían a Retevisión y a Correos, únicos posibles competidores de Telefónica en la oferta de circuitos hasta la modificación de la L.O.T., para suministrar servicios portadores que podrían ser usados por las redes de datos establecidas por los nuevos operadores.

B.3) En cuanto a la infraestructura de servicios portadores, se propone la adopción inmediata de la oferta de red abierta para líneas alquiladas. Este punto supone la transposición de la Directiva CE 92/44 que ha de hacerse en todo caso antes del 5 de junio de 1993, y consiste en la obligación de hacer una oferta pública por los suministradores de servicios portadores -Telefónica, Retevisión y Correos- de un conjunto definido de líneas para alquilar con especificación de condiciones de suministro como calidades, plazo de suministro y de reparación y especificaciones técnicas y de precios.

El objetivo de esta medida es introducir transparencia en las relaciones entre los operadores económicos, garantizando la no discriminación y acercando las tarifas a los costes. Se trata de ofrecer un panorama muy parecido a lo que sería un mercado libre de líneas alquiladas. Ya que la Ley no permite todavía la competencia en el suministro de líneas, quien puede ofrecerlas debe hacerlo en condiciones de precio no discriminatorias y ajustadas a los costes. Simplemente la obligación de ajustar las tarifas a los costes supondrá una reducción muy sustancial de los precios. Por otro lado, el futuro reglamento de redes abiertas deberá incluir, como obliga la citada directiva, la libre disponibilidad de líneas digitales de alta capacidad para todo tipo de servicios, iniciándose así en la práctica la competencia de los sistemas digitales privados de voz y datos con el actual servicio IBERCOM de Telefónica. Un primer análisis, desde el punto de vista del derecho de la competencia, muestra que el servicio IBERCOM en este momento, en relación con los servicios equivalentes que ofrecen los competidores, parece gozar de tales ventajas por el alto coste de las líneas a arrendar por los competidores a Telefónica, que impedirían una competencia leal.

Recomendación.- Transposición de la directiva CE de oferta de red abierta para líneas arrendadas en breve plazo.

B.4) En paralelo se debería permitir la reventa de capacidad de excedente de servicio portador, como se hace en toda la CE., menos en España, Portugal y Grecia, desde el primero de enero del presente año 1993.

Recomendación.- Aprobar el Real Decreto a que hace referencia la Disposición Transitoria primera, punto uno, de la L.O.T., permitiendo así que los usuarios de líneas alquiladas puedan ofrecer a terceros la reventa de capacidad de servicio portador en el año 1993, en lugar del año 1996.

Las dos propuestas anteriores suponen que la competencia es introducida por operadores que trabajarían sobre la red de Telefónica y la de los restantes suministradores posibles de servicios portadores, en su momento. Igualmente, supone introducir tensión sobre el sistema de subvenciones cruzadas entre diferentes servicios, rebajando los precios de algunos servicios que se ajustarían a los costes.

B.5) En función del artículo 8 de la L.O.T., que autoriza la explotación en alguna de las modalidades previstas en la Ley de la utilización del dominio público radioeléctrico a partir de satélites de comunicaciones, se debería liberalizar el servicio de transmisión bidireccional entre satélites y estaciones terrenas. Ello implica dar licencias para establecer estaciones terrenas de comunicación con satélites a empresas o particulares que podrán utilizarlas para la transmisión de sus comunicaciones o de terceros en competencia con los actuales de Telefónica o de otra empresa con derechos exclusivos, abriendo la competencia al respecto.

Recomendación.- Liberalización de las comunicaciones entre satélites y estaciones terrenas.

La realización de esta propuesta supondría igualarse a Francia, Alemania y al Reino Unido y, al mismo tiempo, supondría una disminución de costes a varios tipos de usuarios de los servicios de telecomunicaciones, entre ellos a las empresas de televisión tradicional y por cable.

C) Liberalizar también lo que no impone el calendario de la CE.

La introducción de la competencia en los servicios a larga distancia es otro punto clave de la estrategia de liberalización, que mejorará la competitividad de las empresas usuarias debido a la repercusión que tienen estos servicios sobre los costes. Al mismo tiempo, se crea una sólida base empresarial española que permitirá a España acceder a niveles de competencia más amplios.

Recomendación.- Introducir competencia en la transmisión de larga distancia, interurbana e internacional, concediendo autorizaciones a nuevos operadores para construir y operar las infraestructuras necesarias, asegurando su interconexión con sus clientes con medios propios, o mediante la interconexión con las redes locales de Telefónica en condiciones equitativas.

Tanto para liberalizar la larga distancia como para otras liberalizaciones es necesario modificar la L.O.T. Un cambio en la L.O.T. adicional al realizado recientemente es absolutamente imprescindible para seguir introduciendo competencia en el sector. Como se ha mostrado en el pasado, la L.O.T. hacía imposible, incluso, acometer la liberalización mínima impuesta por la CE.

Recomendación.- Modificación de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones para permitir la competencia en todo tipo de servicios. Extender el sistema de otorgamiento de autorizaciones vigente para los servicios de valor añadido al resto de los servicios de telecomunicación en lugar de sus restrictivos sistemas actuales. La autorización debe ser el régimen de aplicación general y la concesión debe ser el régimen excepcional, aplicable sólo cuando exista una limitación cuantitativa por razones técnicas al número posible de licencias, por ejemplo, por la limitación del espectro radioeléctrico. Además, es necesario derogar los artículos que exigen la prestación de servicios en régimen de monopolio y otros de índole similar que restringen la competencia.

D) Mantener el monopolio local de voz.

El Tribunal se inclina, de momento, por razones de prudencia, a excluir de su propuesta de liberalización, de momento, el monopolio de voz local, o sea, el teléfono para usos domésticos. Debe quedar bien claro que este mantenimiento del monopolio sólo se refiere al bucle local, ya que la transmisión a distancia, interurbana a internacional, debe quedar libre, como se expuso anteriormente.

La razón de proponer el aplazamiento de la liberación de este segmento no está basada en argumentos concurrenciales. Simplemente, se debe al seguimiento del principio que guía al Tribunal de apoyar siempre sus recomendaciones sobre experiencias suficientemente contrastadas. En este aspecto, las experiencias revisadas no parecen lo suficientemente asentadas. No obstante, como no hay razones lógicas para no liberalizarlo, la liberalización de este segmento debe ser el camino a seguir en el futuro, y así debe tenerse en cuenta cuando se haga la reforma legal. Sin embargo, el

Tribunal considera que en este momento no debe recomendarlo siendo una cuestión a revisar más adelante.

En un sector con una tecnología tan renovadora y con una dinámica tan acelerada, las propuestas de introducción de competencia deben revisarse a intervalos no demasiado separados en el tiempo. Por otra parte, este aspecto está en discusión en el seno de la CE. La reforma propuesta por el Tribunal sigue la senda comunitaria, supone un cambio de ritmo para situarse detrás de la cabeza entre los países liberalizadores, pero el Tribunal no propone colocar a España en el primer lugar de la liberalización.

Recomendación.- Mantener, de momento, el monopolio en el servicio de telefonía local para el usuario doméstico. No obstante, en la modificación legal se debe introducir la posibilidad de competencia para poder aplicarlo en el momento oportuno.

APÉNDICE: EXAMEN DE ALGUNOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES.

En los otros sectores estudiados en este Informe no se ha considerado necesario justificar por qué no se han considerado aceptables los argumentos empleados en contra de la introducción de la competencia. Pero dada la importancia del sector de telecomunicaciones, el Tribunal ha considerado interesante exponer, aunque de forma muy resumida, su valoración de los principales argumentos que son habitualmente esgrimidos para retrasar la liberalización de las telecomunicaciones en España.

En primer lugar, conviene tener en cuenta que, al tratarse de un sector con tecnología compleja y desconocida para casi todo el mundo, salvo para los especialistas, es muy frecuente dar argumentos en contra de la liberalización basados en supuesta dificultad o imposibilidad técnica, o bien en el mayor coste que supondría la competencia debido a las economías de escala.

El Tribunal, tras una amplia y variada consulta de la literatura de economía de las telecomunicaciones y después de las entrevistas con operadores de telecomunicaciones con derechos monopolistas, empresas de equipo, usuarios y reguladores, tanto españoles como comunitarios y norteamericanos, ha comprobado que nadie ha ofrecido argumentos en contra de la liberalización basados en razones tecnológicas. Por el contrario, las razones tecnológicas, la explosión de nuevas tecnologías alternativas es el más fuerte argumento a favor de la liberalización de este mercado. Por todo ello, la lista no exhaustiva que a continuación se ofrece no contiene argumentos basados en razones técnicas.

a) Precios.

Argumento:

En el caso de España hay una gran diferencia entre el precio de las llamadas de larga distancia y las locales. En el momento en que haya competencia, las llamadas de larga distancia bajarán de precio espectacularmente y ello hará inevitable que suban de precio las llamadas locales. Si el Gobierno desea seguir manteniendo baratas las llamadas locales, la desmonopolización será imposible, pues el monopolio es la única forma de mantener esa subvención cruzada.

Para empezar conviene señalar que todas las tarifas de Telefónica, con la sola excepción de las tarifas urbanas, están entre las más altas de Europa. Las tarifas urbanas están entre las más bajas.

En nuestra opinión la estructura actual de precios en España no es un argumento en contra sino un argumento a favor de la competencia. La liberalización obligará a Telefónica a reducir el precio de las llamadas a larga distancia y el precio de todos los servicios a empresas. Respecto a las llamadas locales es difícil decir a priori qué sucederá. Es verdad que en algunos casos, como en el Reino Unido, han subido después de la liberalización. En cambio en otros casos, como en Estados Unidos y sobre todo en Japón los precios de las llamadas locales se mantuvieron a niveles muy bajos después de la liberalización. El mantenimiento de precios bajos a las llamadas locales es una decisión política que no tiene nada que ver con la competencia.

Además hay que darse cuenta de que la aparición de la competencia es un fenómeno lento. El hecho de que se deje operar a otras compañías en el sector de llamadas a larga distancia no significa que puedan hacerlo de la noche a la mañana. Necesitan acometer una inversión importante, desarrollar una política comercial, etc. Por tanto, el monopolio podrá mantener precios altos de estos servicios durante algún tiempo aunque se haya liberalizado el sector correspondiente.

Nuestra recomendación sobre esta cuestión es que en España se haga lo que se ha hecho en otros países. Que se observe si la competencia va reduciendo efectivamente el precio de las llamadas de larga distancia, y sólo si es necesario, se modifique el precio de las llamadas locales. Esto no tiene por qué ser necesario puesto que los incrementos de productividad que se producen en cuanto se introduce la competencia en las telecomunicaciones son espectaculares. Si fuera necesario, se podría ir dosificando muy gradualmente el aumento de precio de las llamadas locales, que siempre

sería moderado. En todo caso la factura global del teléfono para el consumidor medio bajará con la liberalización.

En todo caso se debería advertir a la empresa monopolística que si insiste en la presión para aumentar las tarifas urbanas, lo lógico sería liberalizar y permitir la competencia igualmente en ese sector. No debe olvidarse que el único sector que no se propone todavía liberalizar es el del teléfono doméstico en las llamadas locales, en el que, por tanto, subsiste el monopolio.

b) Los objetivos públicos (equilibrio regional, universalidad, etc.).

Argumento:

El monopolio se preocupa de atender objetivos sociales y en cambio las empresas en libre competencia se ocuparán exclusivamente de aquella parte del mercado que es más lucrativa y no se ocuparán de los objetivos sociales.

El Tribunal ha expresado a lo largo de este Informe que el objetivo, y no sólo para las telecomunicaciones, debe ser el de introducir competencia y a la vez mantener -e incluso mejorar- la atención a los objetivos sociales. Con la propuesta de la liberalización que se ha hecho, lo anterior se puede conseguir incluso con gran ventaja para el consumidor. En un primer momento, el monopolio, en tanto no pierda una cuota de mercado significativa, seguirá haciendo frente como en el pasado a los objetivos sociales. En un momento posterior -que puede ser dentro de doce o quince años- en que empiece a reducirse apreciablemente su cuota de mercado, el Gobierno podría distribuir esas cargas entre todos los competidores. Por tanto, introducir competencia no significa abandonar o disminuir la consecución de los objetivos sociales. Es más, en el momento en que, por ejemplo, la instalación de teléfonos rurales o la atención a sectores desfavorecidos se ofrezca a todas las empresas en competencia, sucederá que el coste de atender esas necesidades sociales disminuirá, con lo cual no sólo se mantendrán los objetivos públicos, sino que además le costará menos al contribuyente que antes.

La cobertura universal se puede conseguir en monopolio y en competencia y no hay razón alguna que aconseje restringir la competencia para conseguirla. Basta una regulación adecuada, como lo muestra la experiencia de otros países.

c) La amortización de las inversiones de Telefónica.

Argumento:

La competencia permitirá que las nuevas empresas, debido al avance de la tecnología, puedan hacer inversiones mucho menos costosas que las que hizo anteriormente Telefónica. En consecuencia, hay que retrasar la liberalización para que Telefónica tenga tiempo para amortizar sus inversiones viejas.

Es verdad que las nuevas tecnologías permiten atender las necesidades de telecomunicaciones a costes mucho menores que con las viejas tecnologías. Pero esto no puede establecerse como argumento para frenar la incorporación de nuevas tecnologías. No se puede frenar el progreso por el hecho de que una empresa no haya amortizado sus inversiones viejas. Seguramente cuando se introdujo el automóvil no estaban amortizadas todavía las inversiones en carrozas, carretas, diligencias, etc., pero a nadie se le ocurrió decir que debía esperarse un poco antes de dejar en libertad la construcción de automóviles para así poder amortizar las inversiones en otros medios de locomoción. Para el país, el coste de esperar y retrasar la introducción de nuevas tecnologías por medio de las nuevas inversiones es mayor que el de cualquier sistema que se adopte para hacer frente a lo que quede por amortizar de las inversiones obsoletas de Telefónica.

d) Los efectos de la liberalización en la industria suministradora.

Argumento:

La liberalización de los servicios hará que las empresas de servicios de telecomunicaciones quieran comprar sus equipos a quien los ofrezca más baratos. Si la industria local es ineficiente sufrirá, puesto que verá reducidos sus pedidos.

Este argumento es hoy muy débil gracias a que Telefónica ha avanzado mucho últimamente en la diversificación de sus fuentes de abastecimiento y en la reducción del coste de sus suministros, lo que ha obligado a la industria establecida en España a exportar.

Por otro lado, se puede entender que este argumento se use en países que disponen de multinacionales en el sector de industrias suministradoras de equipo telefónico, pero no es asumible en el caso de España. En el caso de España no hay una industria importante propiamente nacional, y la única posibilidad de que surja es, precisamente, que se liberalice el sector.

En nuestra opinión el Gobierno puede seguir ayudando al sector proveedor como lo está haciendo ahora, subvencionándole la exportación, -que ya ha alcanzado en algunos casos casi el 40% de sus ventas, mientras que las ventas a Telefónica ya son sólo del orden del 60%-, todo ello sin necesidad de paralizar la liberalización de telecomunicaciones en España. Además, no está claro que las multinacionales y las otras pequeñas empresas españolas del sector no puedan beneficiarse también de la liberalización de las telecomunicaciones en España. Ciertamente la liberalización de los servicios de telecomunicación introduce inmediatamente la competencia en el sector del suministro de equipos para telecomunicaciones con lo que estas empresas estarán obligadas a vender a precios competitivos. Esto no es negativo ya que, además, podrán defenderse de las empresas extranjeras que hagan dumping, por los procedimientos adecuados y establecidos. Tampoco debe olvidarse que la liberalización aumenta la demanda total de suministros para telecomunicaciones, especialmente en un primer momento en que se producirá un aumento de la inversión casi espectacular.

La liberalización de las telecomunicaciones puede ser enormemente positiva para la industria suministradora, como sucedió con la industria auxiliar del automóvil cuando se permitió que nuevas empresas automovilísticas empezaran a producir en España. Ello llevó a la industria auxiliar del automóvil española a dar un salto espectacular en cantidad y calidad. Pero aun admitiendo que haya razones para argumentar que la liberalización puede suponer algunas dificultades para la industria suministradora de equipos, los costes para el total de la industria española, de mantener el monopolio son incomparablemente más altos que las dificultades causadas a unas empresas relativamente pequeñas.

e) Los efectos sobre Telefónica.

La propuesta de liberalización de telecomunicaciones elaborada por el Tribunal ha sido muy cuidadosa en cuanto a garantizar que Telefónica no tenga problemas durante la transición a la competencia. No obstante, se han expuesto algunos argumentos que merece la pena considerar.

El equilibrio financiero y los pequeños accionistas.

Argumento:

Si el Gobierno no sube los precios de las llamadas locales y, sin embargo, debido a la competencia, bajan los precios de las llamadas a larga distancia, Telefónica puede ver comprimidos sus ingresos de una forma importante y esto puede alterar su equilibrio financiero. Si hay una compresión de los ingresos de Telefónica la cotización de las acciones de Telefónica caerá y sufrirían los pequeños accionistas.

La propuesta de liberalización elaborada por el Tribunal ha partido de la condición de que Telefónica pueda pasar sin problemas financieros a la situación de competencia. No obstante no cabe duda que la liberalización supondrá una presión sobre la gestión de Telefónica, pues esto es justamente lo que se busca al introducir la competencia.

Como se ha señalado, en el marco de la propuesta del Tribunal, la Administración puede regular perfectamente los ingresos de Telefónica. Aunque puede no ser necesario, la propuesta permite al Gobierno subir moderadamente las llamadas locales y por tanto, el equilibrio financiero de Telefónica no puede estar en peligro. Esta es una de las ventajas de hacer ahora la liberalización y no cuando nos venga impuesta desde fuera, ya que entonces ni Telefónica ni el gobierno español tendrán ningún margen de maniobra. Por otra parte, la liberalización de las telecomunicaciones en otros países ha provocado que las empresas de telecomunicaciones aumenten sus ganancias y de lo que están preocupados los reguladores es de reducir suficientemente los precios de los servicios de telecomunicación para impedir que las cuentas de resultados de esas empresas crezcan excesivamente.

Efectos sobre el empleo.

Argumento:

La liberalización puede obligar a hacer un ajuste en el empleo de Telefónica.

Ciertamente, la nueva tecnología de telecomunicaciones permite dar unos servicios mejores y más baratos con menor empleo. Esta es una de las razones que ha llevado a algunos países a liberalizar las telecomunicaciones: inducir incrementos de productividad en el operador monopolista. En España, en cuanto al empleo, en los últimos diez años se han dado dos movimientos en sentido inverso. En los primeros años de los ochenta, Telefónica se comportó como una empresa en situación de competencia y redujo su empleo. Pero, en los últimos años, el empleo en Telefónica ha aumentado bastante. Pese a este aumento, haciendo comparaciones con otros operadores extranjeros no se puede decir que Telefónica sea una empresa sobredimensionada en cuanto a empleo, por lo que la liberalización propuesta no tendrá efectos sobre el empleo de Telefónica. Además hay que tener en cuenta que, al permitir la creación de nuevas empresas de servicios de telecomunicación, el empleo total del sector de telecomunicaciones lógicamente aumentará, como lo prueba la experiencia de los países que han liberalizado.

Disminución de cuota de mercado.

Argumento:

La liberalización de telecomunicaciones va en contra de la dimensión de Telefónica. La reducción del tamaño de Telefónica perjudicará su competitividad.

No es éste el objetivo de la liberalización propuesta y la mejor prueba es que, a diferencia de lo que se ha hecho en otros países, el Tribunal no propone "romper" Telefónica en varias empresas. Los problemas de la falta de competencia en las telecomunicaciones en España no se deben al tamaño de Telefónica. No se deben siquiera a su cuota de mercado. Lo importante es cómo una empresa adquiere una gran cuota de mercado. Si una empresa adquiere una gran cuota de mercado porque se ocupa de ofrecer productos interesantes o porque tiene un trato exquisito con los clientes, o porque ofrece precios competitivos, etc., hay que dar la bienvenida a esa cuota de mercado. El problema es cuando se mantiene una alta cuota de mercado debido a que se utiliza la Ley y la fuerza del Estado para impedir que otros actúen en ese negocio. Los problemas que crea una empresa que tiene un monopolio no se deben a que tenga una cuota de mercado alta, sino a cómo consigue esa cuota. No es lo mismo si la consigue por su habilidad comercial que si lo hace por medio de excluir a los competidores utilizando la fuerza de la ley.

Respecto a qué va a pasar de hecho con la cuota de mercado de Telefónica si se aprueba la liberalización de las telecomunicaciones, propuesta por el Tribunal, lo normal es que disminuya. No obstante, el ejemplo inglés nos indica que después de casi una década, la cuota de mercado de British Telecom sigue estando todavía a niveles altísimos -en torno al 90%-, según los mercados. Y, al mismo tiempo, el mayor crecimiento del mercado inducido por la liberalización, ha compensado en exceso la pérdida de cuota. Antes de la introducción de competencia British Telecom era una empresa más atrasada que Telefónica. Hoy, debido al salto en competitividad está preparada para competir en los mercados más difíciles, como el de Estados Unidos.

f) Retrasar la competencia para prepararse para la competencia.

Argumento:

Si se retrasa la liberalización del monopolio de telecomunicaciones en España, Telefónica aprovechará ese tiempo para prepararse para cuando llegue la liberalización.

Este es el viejo argumento que la industria utilizó en España y en otros países para retrasar la liberalización. Se argumentaba que la industria española no podía competir con la extranjera y que era necesario protegerla durante algún tiempo para prepararse para la competencia. Una vez que fuera suficientemente fuerte, ya podría competir y por tanto el gobierno podría liberalizar. Los resultados de esta política en la industria han sido nefastos en todos los países que la aplicaron. Y lo mismo sucederá si se aplica a los servicios. Las empresas sólo se vuelven competitivas cuando se las somete a la competencia. La competencia obliga a hacer los ajustes necesarios para adecuar su gestión a la de la competencia. Estos ajustes son difíciles de hacer incluso cuando se está en situación de competencia pero, según demuestra la experiencia, son imposibles de hacer si la competencia no ha llegado. Si no se introduce la competencia ahora las mejoras de gestión se harán cuando sea demasiado tarde.

g) Calidades.

Argumento:

La calidad del servicio es más baja en los países que han introducido la competencia en el sector de telecomunicaciones.

Poco hay que decir contra este argumento, porque es absolutamente falso. La experiencia demuestra que las calidades, y la atención al usuario, cualquiera sea el sistema por el que se midan, mejoran al pasar de una situación de monopolio a una situación de competencia.

A veces se apoya este argumento basándose en que en algunos países, que están en una situación de monopolio, tienen unas calidades buenas. El problema, en esos casos, no es la calidad sino el coste al que consiguen esa calidad. Por poner un ejemplo, nadie duda que el avión comercial más rápido del mundo ha sido el Concorde, pero a nadie, ni a los más ricos, les interesa costear esa mejora de calidad con lo cual acaba pagándolo el contribuyente. La desconexión con la demanda lleva al monopolio a ofrecer, casi siempre, una peor calidad. En los casos excepcionales que eso no ocurre y la calidad es alta, la desconexión con la demanda la suele pagar el contribuyente.

h) Nadie va a estar interesado.

Argumento:

No es necesario, por ejemplo, regular el cable en España porque, como ha sucedido en algún país, nadie va a estar interesado en ese negocio.

Es verdad que en algún país europeo no se ha desarrollado extensamente el uso del cable, aunque en ese caso ha sido la propia regulación la que ha frenado su desarrollo. Pero, en cualquier caso, ésta no es razón suficiente para aceptar el argumento, porque no sabemos qué es lo que podría suceder en España. Si una vez liberalizado un sector nadie está interesado en desarrollarlo, ése es un problema de las empresas. Pero lo que no se puede es mantener la prohibición de que alguien emprenda ese tipo de negocios.

Además, en el caso concreto de España, el argumento es aún más dudoso. El español es uno de los ciudadanos europeos que consume más horas de televisión. Incluso sin regulación del cable hay ya en España más de 1.600.000 hogares que reciben la televisión por ese medio.

i) Complejidad del sector.

Argumento:

Se reconoce que la libertad es una buena norma para ordenar la producción de los bienes industriales o agrícolas, pero se argumenta que, debido a su complejidad, el sector de telecomunicaciones debe estar fuertemente regulado.

Esto, en parte, es verdad: la complejidad de un sector obliga a una regulación más compleja y detallada que la que regula otros sectores. Pero lo que no demuestra ese argumento es que esa regulación tenga que suprimir la competencia. El ejemplo más evidente para comprobar lo innecesario de suprimir la competencia en un sector complejo es el del sistema financiero. El sistema financiero es un sector de una complejidad extrema y de una importancia trascendental. La sensibilidad de todo el sistema económico a los problemas del sistema financiero son enormes. De ahí que se necesite un número enorme de reglas y una fuerte dosis de intervención por parte del Estado. Pero esto no significa que tenga que haber un solo banco, o una sola sociedad de bolsa, o una sola compañía de seguros en el país y que se prohíba a otras empresas operar en este negocio. La liberalización del sistema financiero ha establecido un conjunto de reglas que han de cumplir todos los operadores, pero ha dejado que haya competencia entre los distintos operadores. En conclusión, la complejidad de un sector -y el de

telecomunicaciones es un sector complejo- obliga a una regulación compleja, pero no a una regulación en contra de la competencia.

j) La CE no obliga a liberalizar.

Argumento:

La CE no obliga a liberalizar el sector de telecomunicaciones más que mínimamente. En consecuencia España debe liberalizar sólo aquello a que le obliga la CE.

Este argumento es el mismo que se dio también en el caso de la liberalización de las profesiones colegiadas. La respuesta al argumento es también la misma: las exigencias de liberalización de la CE son mínimas obligatorias para los países miembros, pero no prejuzgan la conveniencia de que cada país acometa políticas de liberalización mayor de acuerdo con sus intereses nacionales, sobre todo, si como en este caso, coinciden con los objetivos comunitarios a largo plazo.

La CE ha obligado a los países miembros a liberalizar moderadamente las telecomunicaciones y el programa de liberalización que se está discutiendo ahora es lento y no se ocupa de la cuestión esencial que son las infraestructuras. Esta política viene determinada por algunos países de Europa a los que no les interesa una liberalización más rápida. Ello no es un argumento para que España no liberalice inmediatamente las telecomunicaciones. Los españoles deben decidir por sí mismos si les interesa liberalizar y desarrollar el sistema de telecomunicaciones ahora y no esperar a que se les imponga desde Bruselas.

k) Algunos países desarrollados mantienen el monopolio.

Argumento:

En Europa hay dos países importantes que han optado por retrasar la liberalización de las comunicaciones. España debe seguir el modelo de esos países y retrasar su liberalización.

Hay que darse cuenta que estos países tienen dos características que no tiene España. Por un lado, son países que tienen una industria suministradora nacional muy importante y creen que la apertura de sus mercados les afectaría negativamente a esas industrias. La segunda razón, es que, en relación a España, son países ricos, y pueden permitirse el lujo de hacer frente a los costes de retrasar la liberalización. El monopolio es un lujo en la medida en que significa asignar ineficazmente los recursos de un país y por

tanto despilfarrarlos. Esos países consiguen, con el monopolio, mantener niveles y calidades de servicio parecidas a los países de libre competencia pero con gastos de inversión, a veces, excesivos.

El caso de España, es un caso completamente distinto al de esos dos países, España no tiene prácticamente ninguna industria nacional suministradora de equipos de telecomunicaciones sino sólo una débil presencia de algunas plantas de las multinacionales de estos países europeos. Los intereses de España deben centrarse en reducir rápidamente los costes de telecomunicaciones para disminuir los costes de la industria que da trabajo a tres millones de trabajadores. Ello ciertamente ejercerá una presión hacia la buena gestión y la competitividad sobre la industria multinacional de equipos de telecomunicación que está presente en España y que emplea en total unas veinte mil personas.

La otra razón para no seguir el ejemplo de esos dos países es que España no es un país rico, y no puede permitirse el lujo de retrasar la liberalización. No es raro que sean países como Reino Unido o España, los que deban plantearse la liberalización de las telecomunicaciones puesto que son países relativamente menos ricos dentro de Europa. Estos países, si quieren desarrollar sus telecomunicaciones, no tienen más opción que la de la liberalización puesto que no son capaces de obtener del Estado las ingentes cantidades de dinero que hace falta para acometer las enormes inversiones necesarias, para desarrollar este sector. Se entiende, pues, que los dos países más ricos de Europa puedan retrasar cinco o diez años los procesos de liberalización, pero esos cinco o diez años son cruciales para la industria española, que no puede soportar los costes de retrasar la liberalización de las telecomunicaciones.

7. LA COMPETENCIA EN LOS TRANSPORTES.

7.1. Introducción.

Salvo en el caso del transporte aéreo, cuya Ley reguladora (Ley de navegación aérea) es del año 1960, los otros modos de transporte han sido regulados en años recientes. Así, el transporte terrestre en sus distintas modalidades de transporte público y privado de viajeros y mercancías por carretera, transporte ferroviario y transporte por cable ha sido regulado por la Ley de ordenación del transporte terrestre de 1987, y el transporte marítimo por la reciente Ley de puertos y de la marina mercante de 1992.

Frente a la antigua normativa, que podría calificarse de excesivamente intervencionista por parte de la Administración, las nuevas leyes citadas suponen un importante avance en materia de apertura a la libre competencia de los sectores que regulan. En efecto, tanto la Ley de ordenación del transporte terrestre como la nueva Ley de la marina mercante recogen en sus exposiciones de motivos así como en su texto articulado múltiples referencias a que el régimen básico en el que debe desarrollarse la actividad del sector es el de la economía de mercado y la libre competencia. Asimismo, la tendencia liberalizadora se ha mostrado presente en las últimas disposiciones legislativas que adaptan la normativa reguladora del transporte aéreo a las directrices de la CE.

En la práctica, sin embargo, es frecuente que la normativa de desarrollo de esta legislación introduzca importantes restricciones a la competencia. En relación con esta cuestión, hay que tener presente que la Ley 5/1987 establece una delegación de competencias en cuanto a la regulación de los transportes terrestres por carretera y por cable en favor de las Comunidades Autónomas.

7.2. Análisis y recomendaciones para los modos de transporte estudiados.

7.2.1. Transporte aéreo

El transporte aéreo presenta en España como principal característica diferenciadora el ser fundamentalmente un transporte de viajeros. El transporte de mercancías por este medio tiene la consideración de accesorio al anterior y no tiene entidad significativa. Otras notas que han caracterizado también a este modo de transporte, son su internacionalización, el haber estado ligado a nociones de soberanía y el estar muy intervenido.

A lo largo de la historia de esta modalidad de transporte en España, han estado presentes todos los regímenes de explotación. En los orígenes, el sistema imperante era el de libre competencia. Más tarde, en la etapa de la posguerra, la Ley de 7 de junio de 1940 estableció un régimen de monopolio en favor de IBERIA que pocos años más tarde fue desvirtuado al admitirse junto al tráfico de línea regular un tráfico "irregular" que se desarrollaba en régimen de libre competencia (Decreto de 14 de junio de 1946). Surgen así algunas compañías privadas, entre las que destaca AVIACO, que con el tiempo terminarían desapareciendo o integrándose en la órbita de IBERIA. Con la Ley de navegación aérea de 1960 se establece un sistema de concesión por concurso público para la explotación de las líneas regulares. Sin embargo, una disposición transitoria de dicha Ley permitía que las compañías nacionales autorizadas para realizar servicios de línea regular continuaran su explotación hasta que el Gobierno decidiera renovarlas, cosa que nunca se hizo.

En lo que se refiere a su estructura empresarial el transporte aéreo está integrado por el grupo IBERIA de naturaleza pública y un reducido grupo de compañías de vuelos "charter" de naturaleza estrictamente privada.

El transporte interior peninsular de línea regular se realiza fundamentalmente por IBERIA que opera en las grandes rutas y AVIACO que desarrolla su actividad en el resto. El transporte insular se reparte entre el Grupo IBERIA y las compañías de vuelos charter. El transporte interinsular prácticamente está en manos del grupo IBERIA a través de la compañía BINTER. El transporte internacional y el turístico están abiertos a todas las compañías pero en este último, por lo que se refiere al ámbito europeo, las compañías charter tienen un gran peso específico.

La idea de la necesidad de una fuerte regulación está presente en la mayoría de los países del mundo y no se rompe hasta que a finales de los setenta los demócratas introducen la desregulación en Estados Unidos de América. La experiencia americana, sin duda controvertida, ha producido el efecto de mejorar los resultados del mercado con respecto al punto de partida permitiendo un aumento de productividad que ha favorecido la reducción del precio de los billetes en un 40% y un sustancial incremento del número de personas que utilizan este medio en sus desplazamientos. Estos efectos positivos se han producido a pesar de un aumento en la concentración experimentada en ese mercado y de la proliferación de prácticas predatorias. Pero lo que resulta innegable es que esta experiencia ha propiciado que otros países se hayan lanzado a una política de cielos abiertos o hayan propugnado una política de liberalización paulatina, como sucede en la CE.

En concreto la CE, considerando que el sistema de regulación del transporte aéreo en Europa no beneficiaba ni los intereses generales ni los de los consumidores, inició, a partir del año 1987, una política escalonada para introducir un mayor grado de competencia en los mercados aéreos. Dicha liberalización concluye por el momento en el año 1992 con la aprobación del llamado "tercer paquete aéreo".

Las líneas directrices de estas medidas pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Libertad de acceso al mercado y establecimiento de nuevos sistemas de concesión de licencias a las compañías aéreas.
- Libertad de fijación de tarifas que deberán estar en relación con los costes y la estrategia comercial de cada compañía aérea.
- Supresión de los acuerdos de capacidad entre las compañías de bandera y desaparición de los repartos de mercado.
- Armonización de las normas de seguridad aérea, reservas de plazas, regulación de la profesión de piloto, contaminación aérea, responsabilidad civil, etc.
- Supresión de las subvenciones estatales a las compañías aéreas.

Toda esta normativa va a incidir sustancialmente en nuestro país a partir del presente año 1993, aunque hay que tener presente que el tráfico interno de cabotaje no se liberalizará definitivamente hasta el año 1997. Hasta esa fecha, cada Estado miembro podrá organizar libremente su proceso de adaptación a la normativa Comunitaria.

Este calendario, a diferencia del establecido para otros sectores, es rápido y efectivo. No obstante hay que examinar si para estar en mejores condiciones de competir en el marco internacional puede resultar conveniente haber experimentado con anterioridad la competencia en el interior de nuestras fronteras. Esta política ha sido desarrollada en el seno de la CE por el Reino Unido con notable éxito y debería ser contemplada como referencia a seguir por nuestro país donde se cuenta con un incipiente pero moderno sector privado que ha demostrado su eficiencia transportando el pasado año 6 millones de pasajeros frente a los 20 transportados por el sector público.

Las principales restricciones a la libertad de competencia detectadas al estudiar este sector son las siguientes:

- a) Falta de libertad de acceso al mercado del transporte aéreo.

- b) Tarifas intervenidas por la Administración.
- c) Explotación en régimen de monopolio de los servicios de asistencia en tierra a las aeronaves, viajeros y mercancías (handling).
- d) Control monopólico de los horarios de salida y llegada de los vuelos (slots).
- e) Restricciones de acceso a los sistemas informáticos de reservas.

Sobre estas restricciones versan nuestras recomendaciones.

Recomendaciones

A) Tráficos.

La reciente publicación en el mes de enero de 1993 de una Orden Ministerial por la que se establecen los criterios y procedimientos para la autorización de servicios aéreos comunitarios, así como para el registro de sus tarifas, ha supuesto:

- a) El libre acceso de las compañías aéreas con licencia española a los servicios aéreos regulares de pasajeros en el territorio nacional, lo que significa, por una parte, la total libertad para el establecimiento de nuevas rutas (no servidas anteriormente por otra compañía) y, por otra, la posibilidad de entrar a prestar servicios aéreos regulares en las rutas existentes siempre que los mismos se establezcan atendiendo a criterios de complementariedad (densidad del tráfico y frecuencias y horarios globalmente disponibles al público) y coordinación intermodal, y utilización más eficaz de los recursos e infraestructuras disponibles, los cuales serán apreciados por la Dirección General de Aviación Civil.
- b) El libre acceso de las compañías con licencia española a los servicios aéreos no regulares de pasajeros y la comercialización de un porcentaje de productos "sólo asiento" (seat only) en los vuelos que realicen.
- c) El libre acceso de las compañías con licencia comunitaria, en régimen de cabotaje consecutivo para las líneas interiores peninsulares, interinsulares, entre la península y las islas Baleares o Canarias y entre la península y Melilla, ya servidas por otras compañías, con el límite del 50% de la capacidad ofertada.

Recomendación:

No es preciso pues hacer nuevas propuestas de liberalización en este apartado, puesto que las medidas adoptadas se consideran suficientes.

B) Tarifas.

Asimismo la puesta en funcionamiento desde el día 1 de enero de 1993 en España del llamado "tercer paquete aéreo" de la CE ha supuesto también la liberalización de las tarifas aéreas.

Recomendación:

No es preciso hacer nuevas propuestas de liberalización en este apartado puesto que las medidas adoptadas se consideran suficientes.

C) Servicio de asistencia en tierra a las aeronaves, viajeros y mercancías ("handling").

Este servicio ha sido asumido por el Estado que encomienda su ejecución al organismo autónomo Aeropuertos Nacionales (actualmente AENA), de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3562/1972, de 23 de diciembre.

La Orden de 18 de octubre de 1973, en desarrollo del Decreto anterior, establece el régimen jurídico del "handling" y permite que éste se preste directamente por AENA o bien por una empresa mediante concesión administrativa, otorgada a través de un concurso público, todo ello sin perjuicio de que coexista con cualquiera de los anteriores sistemas el llamado "autohandling" o servicio que una compañía se presta a sí misma.

En ninguna de estas disposiciones se determina que el servicio tenga que ser prestado por un solo operador en régimen de exclusiva. A la vista de esta circunstancia AENA convocó en septiembre de 1992 un concurso para la adjudicación en régimen de concesión de los sistemas de "handling" en los aeropuertos españoles. El concurso ha sido ganado por la empresa IBERIA, que era la anterior concesionaria en régimen de exclusiva en todos los aeropuertos nacionales, aun cuando había cedido los servicios de "handling" de algunos de ellos a su filial AVIACO. Sin embargo, en las bases del concurso se contemplaba la posibilidad de introducir un segundo operador de "handling" en determinados aeropuertos.

Recomendación:

Introducir, a la mayor brevedad posible, un segundo operador de "handling" al menos en los aeropuertos de primera categoría y liberalizar totalmente el servicio de recepción y atención al pasajero. Autorizar el "autohandling" en todos los aeropuertos nacionales.

A medio plazo sería conveniente liberalizar completamente los servicios de asistencia en tierra a las aeronaves, viajeros y mercancías para diversificar la oferta.

E) Horarios de salida y llegada de los vuelos ("slots").

La adjudicación de los "slots" necesarios para los distintos servicios aéreos regulares o no en el tráfico nacional es competencia de AENA bajo la supervisión (especialmente en lo que se refiere a los vuelos internacionales) de la Dirección General de Aviación Civil. Sin embargo, en la práctica los "slots" se adjudican por un comité de coordinación que lidera la compañía IBERIA. El control de los "slots" por el monopolista puede condicionar el acceso de las compañías al mercado.

Recomendación:

Se propone la búsqueda de un sistema objetivo de adjudicación de los horarios de salida y llegada de los vuelos "slots" en el que la presencia de la compañía de bandera no sea determinante. En esta línea, se sugieren dos alternativas: en primer lugar, la implantación de la figura del coordinador independiente creada por el Reglamento CE n.º 195/1993, o, en segundo lugar, el establecimiento por temporadas o con una cierta periodicidad, de un sistema de adjudicación de "slots" por concurso-subasta.

F) Acceso a los sistemas informáticos de reservas.

En la actualidad se encuentran monopolizados por las compañías fundadoras de los sistemas de reserva por medios informáticos.

Recomendación:

Libre acceso a los sistemas informáticos de reservas en las condiciones establecidas en ellos, tales como soportar costes o aceptar la interlinealidad. Para garantizar esta libertad sería conveniente la separación entre la propiedad de los sistemas informáticos de reserva y las compañías aéreas.

7.2.2. Transporte por carretera

El transporte por carretera es en la actualidad el elemento básico del sistema de transportes, tanto si nos referimos al automóvil particular, como si nos referimos al realizado por empresas. Reviste por tanto una importancia capital que se ve reforzada por cuanto esta modalidad de transporte no parece que tenga alternativa viable a corto y medio plazo.

Por lo demás, el transporte por carretera presenta como características, de un lado, la práctica inexistencia de economías de escala, lo que en la práctica ha dado lugar a la proliferación de empresas de tamaños muy diversos que se han desarrollado en segmentos de mercado diferenciados, y, de otro, una fuerte regulación omnicomprensiva de la mayoría de los aspectos que presenta esta actividad, que es nota común en la mayoría de los países europeos y que tiene como finalidad primordial el lograr una red suficiente para atender las necesidades económicas y sociales del país, lo que muchas veces solo se consigue a través de importantes subvenciones estatales.

El transporte por carretera presenta dos modalidades fundamentales desde el punto de vista mercantil: transporte de viajeros y transporte de mercancías.

Junto a esta distinción capital que comporta un distinto tratamiento de cada una de esas dos modalidades puede hablarse también, con carácter común a ambas, de transporte nacional (o interior) y transporte internacional; transporte público o por cuenta ajena y transporte privado o por cuenta propia; transporte urbano que se desarrolla en el ámbito de las ciudades o en su periferia y transporte interurbano que se realiza entre distintas ciudades; y transporte regular, el que se realiza estando sometido a rutas, frecuencias y horarios preestablecidos y transporte discrecional, que es el que se lleva a cabo sin sujeción a itinerario, calendario y horario preestablecido.

A la hora de exponer la situación del transporte por carretera en nuestro país hay que separar el transporte de viajeros y el de mercancías por cuanto en este ámbito no guardan tan estrecha relación como sucede en otras modalidades de transporte.

Transporte de mercancías por carretera

Como ya se ha indicado anteriormente, es el modo dominante de transporte en nuestro país y representa en la actualidad el 91% del tráfico de mercancías. Esta cifra resulta curiosa si tenemos en cuenta que la política de transportes en nuestro país a partir de la guerra civil se basó en una decidida apuesta por el transporte ferroviario. En efecto, la Ley de Transportes de 1947 establece el carácter complementario del transporte por carretera con

respecto al ferrocarril e incluso obliga a aquél a hacer frente al pago de un canon cuando los tráficos entre ambos coinciden. Pese a todo, la mayor flexibilidad del transporte por carretera han propiciado el ingente desarrollo de éste.

Entre las características observadas en este sector destacan:

- La gran atomización empresarial.
- La heterogeneidad de las empresas.
- La contingentación existente para determinados tipos de vehículos que imposibilita la entrada de nuevos operadores. Sin embargo, la posibilidad de sustituir los vehículos autorizados por otros de capacidad mayor, si bien ha permitido la adecuación del sector al crecimiento de la demanda, ha provocado una rigidez de la oferta.
- Un sistema de tarifas intervenidas por la Administración. El incremento de las importaciones en nuestro país ha motivado la entrada de transportistas internacionales que presionan los precios a la baja al desarrollar tráficos de retorno
- El poder de mercado de los cargadores.
- El incumplimiento de la legislación en lo que respecta a cargas, jornadas laborales, inspecciones de vehículos, etc.

A pesar de todo el sector es altamente competitivo.

Para paliar las deficiencias señaladas la Dirección General de Transportes Terrestres del Ministerio de Obras Públicas y Transportes ha elaborado el año pasado un plan de viabilidad del sector en el que se recogen las medidas como el fomento de la concentración y colaboración entre empresas, la mejora de la gestión empresarial, de la formación y de la comercialización de servicios, el fomento de la jubilación anticipada de los autopatronos, el establecimiento de un contrato tipo de transporte, etc.

Transporte interurbano de viajeros por carretera

En este tipo de transporte coexisten dos principales modalidades: el transporte discrecional y el de línea regular que, a su vez, puede ser nacional e internacional el cual se encuentra sometido a acuerdos internacionales en régimen de reciprocidad.

El transporte interurbano nacional se halla sometido al régimen de concesión administrativa. En relación con este punto diremos que en nuestro país existen actualmente unas 2.500 concesiones de línea regular, vigentes, en virtud de una Disposición Transitoria de la LOTT de 1987 hasta el año 2.008.

El transporte discrecional se ocupa en nuestro país preferentemente del turismo, del transporte escolar y del transporte de empleados de las empresas. Es un sector muy competitivo pese a la existencia de importantes barreras a la entrada.

En el transporte regular está presente la empresa pública ENATCAR constituida como sociedad estatal, tras la entrada en vigor de la LOTT, y que asume todas las líneas regulares de transporte por carretera que eran titularidad de FEVE y RENFE. En la actualidad su participación en el mercado puede cifrarse en un 7%.

Entre los problemas observados en el sector destacan:

- El plazo excesivamente largo de otorgamiento de concesiones que impide una efectiva competencia en el acceso.
- La existencia de contingentes en el transporte discrecional de ámbito nacional.
- La persistencia de infracciones legales que generan situaciones de competencia desleal.
- La prohibición absoluta del cabotaje consecutivo en los transportes interurbanos de línea regular.

Regulación en Europa

En Europa, con la excepción del Reino Unido, predomina la explotación en régimen de libertad para el transporte de mercancías y en régimen de concesión administrativa o contrato público para el transporte de viajeros de línea regular. El tiempo de duración de las concesiones varía grandemente de unos países a otros. Así en Suecia la concesión es por 3 años; en Suiza existe un período a prueba de 3 años prorrogable por 10 años más; en Dinamarca la concesión dura 5 años y en Noruega 10 años.

En el Reino Unido el sector se ha liberalizado totalmente para operadores que cuenten con licencia y vehículos autorizados por la Administración. El sistema funciona del siguiente modo: cualquier empresario puede entrar a operar en una ruta determinada por él siempre que lo notifique previamente a la

Administración y se comprometa a realizar, como mínimo, un viaje por semana durante al menos seis semanas.

La Comunidad Económica Europea comenzó a desarrollar una política común de transportes a partir del año 1961.

Dicha política se desarrollaba por etapas. En la primera de ellas, se trataba de eliminar las trabas que presentaba el transporte para la consecución del mercado único. En la segunda, se pensaba integrar el tráfico internacional comunitario. En la tercera, se realizaría una armonización de los sistemas nacionales para lograr el libre establecimiento y la libre circulación.

Los resultados de esta política han sido, sin embargo, muy modestos y han alcanzado tan solo el transporte internacional, como luego veremos. La explicación se halla en la fuerte resistencia de los grandes países continentales que postulan que se desarrolle primero una política de armonización y luego una de liberalización.

Como resultados tangibles pueden ofrecerse, en cuanto al tráfico de viajeros, dado que la apertura de los mercados interiores de transporte de mercancías ha queda aplazada "sine die", la liberalización a partir del día 1 de enero de 1993 del transporte fronterizo (de estudiantes y trabajadores fundamentalmente), del transporte en circuito cerrado (es decir, sin poder tomar pasajeros durante el viaje) y del transporte discrecional.

La orientación futura de esta política pasa por el establecimiento de condiciones técnicas, reglamentación de las medidas de seguridad de los vehículos, requisitos para el acceso a la profesión, liberalización de la explotación del servicio y adopción de medidas de protección del medio ambiente y compensación de los daños que se le causan por este medio.

Regulación en España

Los transportes por carretera han sido regulados por la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre de 1987 y el Reglamento que la desarrolla de 1990. Estas disposiciones suponen un importante avance en cuanto a la transición de un sistema intervenido administrativamente a otro más liberal que habrá de desarrollarse en régimen de competencia.

La Ley parte de unos principios básicos que pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Unidad de mercado.

- Armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte.
- Eliminación de la competencia desleal.
- Libertad de empresa.
- El Estado se reserva la planificación del sistema de transportes en cuanto al diseño de la red, las restricciones al acceso y las medidas de fomento.
- Se prevé la intervención temporal de la Administración para adecuar la oferta a la demanda.
- Se prevé una intervención de la Administración en los precios de los transportes públicos.
- Se suprime la concepción del transporte por carretera como complementario del ferrocarril.

En cuanto al transporte de mercancías, la entrada está sometida al otorgamiento de autorización administrativa. Esta autorización queda condicionada, de un lado, a unas exigencias de capacitación profesional y, de otro, a una contingentación de los vehículos, cuando se trata de autorizaciones de ámbito nacional para realizar transportes con vehículos pesados.

La actividad, en cambio, se desarrolla en régimen de libre contratación. Sin embargo, cuando se trata de transporte discrecional en vehículos pesados en algunos casos existen tarifas obligatorias que permiten un margen de oscilación del 25%.

Asimismo, se establece la obligatoriedad de reflejar las condiciones del transporte en la declaración de porte.

En cuanto al transporte de viajeros, el de tipo discrecional se desarrolla en régimen de autorización administrativa. El transporte de línea regular interurbana se desarrolla, por lo general en régimen de concesión administrativa. Las concesiones administrativas se otorgan en régimen de exclusiva y por un plazo que puede oscilar entre 8 y 20 años. La concesión puede abarcar una ruta o una zona. Las condiciones de la prestación del servicio y las tarifas las fija la Administración concedente. Se prevé asimismo la posibilidad de imposición de obligaciones de servicio público, definidas como las que un empresario no asumiría en interés propio, con la compensación adecuada.

Tras la aprobación de la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres el sector se encuentra parcialmente liberalizado.

Recomendaciones.

Recomendaciones para el transporte interurbano de viajeros por carretera:

- *Dadas las peculiares características que presenta parece conveniente mantener el sistema de concesión administrativa para los transportes regulares públicos de viajeros por carretera de carácter permanente (se llevan a cabo de forma continuada y estable) y de uso general (se admite a todos los usuarios que lo deseen).*

Sin embargo, dicha concesión deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) *Competencia en la entrada o acceso al concurso.*
 - b) *Límite temporal máximo de 10 años, para evitar que el plazo más largo se convierta en un obstáculo a la competencia en la entrada.*
 - c) *Flexibilidad en cuanto a los vehículos, las frecuencias, los horarios y las paradas, con mecanismos adecuados de compensación de las variaciones que sean controlados por la Administración concedente.*
- *Refuerzo de la inspección para evitar los comportamientos desleales*
 - *Admisión del cabotaje consecutivo en las grandes distancias, permitiendo tomar viajeros en ruta hasta un porcentaje de la capacidad del vehículo que se determine y siempre que se garantice que ello no significa la desaparición de las líneas coincidentes.*
 - *Apertura, con carácter experimental, en un corredor en el que el volumen del tráfico lo justifique, a varios operadores que compitan libremente entre sí dentro de las condiciones globales fijadas por la Administración.*
 - *Supresión del sistema de contingentes.*
 - *La Administración no adoptará ni mantendrá con respecto a la empresa pública ENATCAR ninguna medida que suponga privilegio de ésta, discriminación con respecto de las empresas privadas o vulneración de las normas de la competencia.*

Recomendaciones para el transporte de mercancías por carretera.

- *Liberalización de las tarifas de transporte, lo que supondría la derogación de las diversas Ordenes Ministeriales que establecen tarifas obligatorias.*
- *Supresión de los documentos administrativos obligatorios para el transporte de mercancías por carretera, especialmente la declaración de portes.*
- *Supresión de los contingentes o restricciones de acceso al mercado. Sin embargo, dada la atomización empresarial que sufre el sector y la inexistencia de medianas y grandes empresas en el mismo, sería conveniente que esta propuesta se acompañara a lo dispuesto en el programa de medidas para el sector del transporte de mercancías por carretera aprobado recientemente por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.*
- *Reforzar la inspección para mejorar el cumplimiento de las normas relacionadas con la seguridad y la eliminación de la competencia desleal.*
- *Fomento de la concentración y colaboración entre empresas.*

7.2.3. Transporte ferroviario

En todo el ámbito europeo se ha considerado al transporte por ferrocarril como un monopolio natural fundamentalmente en atención a lo elevado de los costes fijos de infraestructura. Este hecho llevó a la generalización de su explotación en régimen de monopolio.

Sin embargo, el ferrocarril ha resultado ser un medio de transporte sustituible con el transporte por carretera y, como ya hemos indicado, también con el transporte aéreo en las largas distancias y en algunos corredores con distancias inferiores a los 400 Km.

El transporte ferroviario, en España ha pasado en los últimos treinta años de registrar el 21% de las mercancías y el 28% de los viajeros transportados, a unas cifras del 7%, en viajeros y el 6% en mercancías, en un período en el que la demanda de transporte en España ha experimentado un aumento constante a lo largo de esos años.

La tesis del monopolio natural, que puede ser válida en materia de infraestructuras ferroviarias, no tiene por qué extenderse a la explotación o tráfico ferroviario. Es perfectamente compatible una red ferroviaria en régimen de monopolio y un tráfico libre y abierto a diversos operadores públicos y privados.

No obstante, las experiencias de otros países en esta materia son escasas y muy recientes por lo que todavía no resulta posible establecer puntos claros de comparación. En materia de introducción de competencia pueden apreciarse dos diferentes modelos. En primer lugar, el que propugna la separación entre la gestión de la infraestructura y la explotación comercial de la red (iniciado recientemente en Suecia y propuesto en Reino Unido). En segundo lugar, el que defiende el fraccionamiento del servicio por zonas geográficas y la concesión de la explotación conjunta de la infraestructura y del tráfico a un solo operador en cada una de ellas (experimentado en Japón y EEUU.)

En España, el transporte ferroviario está regulado por la Ley de ordenación de los transportes terrestres de 1987.

Los ferrocarriles pueden ser de transporte público y de transporte privado. Son ferrocarriles de transporte público aquellos que llevan a cabo transportes por cuenta ajena mediante retribución económica. El establecimiento de las líneas de transporte público está sometido a la aprobación de la Administración.

Las líneas y servicios ferroviarios de transporte público que deban formar parte de la estructura básica del sistema general de transporte ferroviario, así como aquellos cuya adecuada gestión exija una explotación conjunta con los anteriores o en los que dicha explotación conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento del referido sistema general de transporte, compondrán de forma unitaria la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario.

La determinación concreta de las líneas ferroviarias que componen la Red Nacional Integrada de conformidad con el punto anterior, se realizará por el Gobierno, previo informe de las Comunidades autónomas afectadas. Las líneas y servicios de la Red Nacional Integradas serán objeto de ordenación y explotación unitarias, correspondiendo aquélla a la Administración del Estado, y ésta a la Sociedad Estatal "Red Nacional de Ferrocarriles Españoles" (RENFE).

Las líneas que no forman parte de la red integrada pueden ser explotadas directamente por la Administración o por operadores privados mediante el sistema de concesión administrativa o cualquier otro modo de gestión de

servicios públicos previsto en la legislación de contratación administrativa. La concesión, en su caso, se realizará por concurso público y su plazo de duración no podrá exceder de cincuenta años.

En el transporte ferroviario de mercancías de naturaleza especial (fundamentalmente por el tipo de vagones necesario para su realización: plataformas para automóviles, frigoríficos, cubas o cisternas, etc.) compiten en nuestro país RENFE y diversos operadores privados propietarios de vagones particulares que contratan con RENFE la tracción y la utilización de las infraestructuras ferroviarias.

Son ferrocarriles de transporte privado aquellos destinados a realizar transportes por cuenta propia como complemento de otras actividades principales realizadas por empresas del mismo titular, estando directamente vinculados al adecuado desarrollo de dichas actividades.

Los ferrocarriles de transporte privado deberán cumplir los siguientes requisitos:

Si se trata de transporte de mercancías, éstas deberán pertenecer a la empresa o haber sido vendidas, compradas, gestionada su compraventa, dadas o tomadas en alquiler, producidas, extraídas, transformadas o reparadas por ellas.

Si se trata de transporte de viajeros, los usuarios deben ser los trabajadores o asalariados de los respectivos centros o bien los asistentes a los mismos.

Para el establecimiento de un ferrocarril privado será necesario obtener la correspondiente autorización administrativa

La política ferroviaria de la CE ha estado presidida en el pasado por la idea de considerar al transporte como un medio para lograr la libre circulación de personas y mercancías en el mercado común. Desde esa óptica, los problemas fundamentales que se han tratado de abordar han sido la ordenación del mercado, la coordinación intermodal y el desarrollo de las infraestructuras. Recientemente con la aparición del Libro Blanco sobre el transporte se observa que, si bien el planteamiento general de fondo no ha cambiado, sin embargo, nuevos factores a considerar como la seguridad, el medio ambiente, la saturación de la carretera, la protección social y la solución al problema del transporte de cercanías, orientan la política de la CE hacia un apoyo decidido al transporte ferroviario en detrimento del transporte por carretera, para lograr un reparto más equilibrado entre ambos modos.

Como actuaciones concretas podemos señalar la aprobación por la Comunidad Europea de diversos Reglamentos para la regulación de las

obligaciones de servicio público, sobre normalización contable, y sobre ayudas a los transportes y de una Directiva que propugna la separación de gestión de la infraestructura ferroviaria de la explotación. Junto a ellos está previsto el desarrollo de nuevas reglamentaciones sobre el ferrocarril comunitario (libre acceso a las redes nacionales), las redes de alta velocidad, y la adopción de normas comunes para ciertos transportes combinados.

Recomendaciones.

Gestión del transporte ferroviario

En línea con lo establecido en la normativa CE (Directiva 440/1991) se propone la separación de la gestión de la infraestructura y las operaciones de transporte (explotación). Esta separación se ha realizado ya por RENFE desde una óptica contable.

Liberalización del acceso

RENFE debe prepararse para cuando se acuerde la liberalización del acceso a la infraestructura mediante el pago de una tasa de utilización. Esta propuesta requeriría la adaptación de los arts. 156 y 176 de la LOTT. Esta adaptación debería posibilitar la explotación no exclusiva de la red ferroviaria y la desaparición del intervencionismo del Estado en la gestión de las compañías prestadoras del servicio de transporte.

Entre tanto, se propone experimentar con la concesión de la explotación de un corredor de largo recorrido, tanto en lo relativo al transporte de pasajeros, como de mercancías, y de una línea de cercanías a una empresa distinta de RENFE.

Liberalización de la tracción

Ello supondrá que, en lugar de tener que recurrir necesariamente a RENFE para proveerse de este servicio, los operadores privados autorizados para realizar transporte ferroviario público podrán utilizar sus propios medios de tracción bien en propiedad o arrendados a terceras empresas.

Reforzamiento de la inspección y el control

Medidas de control sobre tarifas y utilización de los servicios de viajeros por los usuarios para evitar la deslealtad frente a otros modos de transporte.

7.2.4. Transporte Marítimo

Este sector del transporte se caracteriza fundamentalmente por su internacionalización y por la presencia exorbitante de la noción de soberanía que conlleva el sometimiento a la legislación del país en el que el buque se abandera. Todo ello supone frecuentemente grandes diferencias de costes y cargas laborales, fiscales y de otra índole. Otra característica base del sector es el exceso de protección y tutela, debido a su consideración tradicional de sector estratégico del que depende el abastecimiento del país.

Podemos hablar en este sector de la existencia de diferentes mercados en función del tipo de carga transportada así como también en función de la modalidad de transporte. Por lo que respecta a la primera cuestión, la diferente carga comporta generalmente un diferente tipo de buque especializado: buques tanque para el transporte de crudos petrolíferos, bulkcarriers para graneles o carga general, frigoríficos para el transporte de productos perecederos, roll on-roll off para transporte de automóviles y carga rodada, "ferries" para el transporte de viajeros y vehículos, etc. En cuanto a las modalidades de transporte marítimo nos encontramos con el tráfico "tramp" o de fletamento libre que transporta mercancías sin sujeción a rutas y horarios preestablecidos y el tráfico de línea regular que, como su mismo nombre indica, implica un servicio permanente y estable entre dos o más puertos sujeto a fechas, horarios de salida fijos y rutas preestablecidas. La industria marítima dedicada al tráfico de línea regular, bien sea nacional o internacional suele tender a agruparse en "conferencias marítimas" para asegurar y racionalizar el servicio, y regular la oferta y los fletes, los cuales resultan autorizables desde la óptica del Derecho de la Competencia siempre que existan un cierto número de "outsiders" y no ejerciten abusivamente su poder de mercado.

El cabotaje nacional, esto es, el transporte por vía marítima de pasajeros y mercancías entre puertos peninsulares y entre dichos puertos y las islas Baleares y Canarias o Ceuta y Melilla, ha estado reservado a buques de bandera española. El cabotaje de línea regular entre los distintos puertos peninsulares españoles ha desaparecido totalmente. Subsiste, en cambio, el que enlaza la Península con las islas y Ceuta y Melilla. En este último alcanzan una importante presencia las conferencias marítimas de Baleares (BALCON), de Canarias (COPECAN) y del Estrecho, que están produciendo con sus elevados fletes no sólo el mantenimiento de operadores ineficientes, sino el desvío de la demanda hacia productos de otros países que no resultan tan fuertemente gravados por los altos costes del transporte marítimo. En estos tráficó resulta extraordinariamente significativa la presencia de la empresa pública TRANSMEDITERRANEA, S.A.

En cuanto a la situación actual del sector diremos que se trata de un sector en declive en el que en los últimos tiempos se ha producido una significativa reducción de la flota española. Varias son las causas que han propiciado el deterioro de la industria del transporte marítimo español:

- La obligación de comprar buques de construcción nacional y la prohibición de acceso a los mercados internacionales para proteger a la construcción naval española.
- La prohibición de contratar tripulaciones extranjeras y los elevados costes laborales y sociales de las tripulaciones españolas.
- Una excesiva reglamentación sobre equipamientos de los buques nacionales en cuanto al llamado rol de embarque (número de tripulantes que debe llevar un buque).
- Los problemas y los precios de la carga y la descarga.
- La política de fletes intervenidos por la Administración.
- La política de reserva de cargas para los buques de bandera nacional.

En definitiva, las características que presenta este sector en nuestro país son:

- Una gran atomización empresarial.
- Un alto nivel de endeudamiento.
- Una falta de capitalización de las empresas navieras.
- Un alto número de buques obsoletos.
- Un elevado índice de sobrecostes en relación con las flotas registradas en los países de pabellón de conveniencia (Panamá, Liberia, Bermudas, etc.).

Para tratar de remediar esta situación la Administración española ha elaborado unos Planes de Viabilidad de la Flota que persiguen la transición del sistema de protección imperante al de libre mercado. Estos planes consisten fundamentalmente en la concesión de subvenciones de capital, que vienen a sustituir las subvenciones a la explotación.

El tráfico marítimo es un sector muy intervenido en la mayoría de los países. Las experiencias comparadas en esta materia permiten concluir que la excesiva intervención administrativa lleva casi siempre a la ineficiencia.

Sirvan a título de ejemplo, las subvenciones a las líneas marítimas internacionales en EEUU. o las restricciones existentes a la libre competencia en el tráfico de cabotaje en EEUU. Australia y Canadá que han llevado a estos países a una disminución importante de su papel en el transporte marítimo internacional.

En el ámbito de la CE se inició en el año 1986 una política marítima basada en la implantación de la libertad de mercado. Las líneas directrices de esta política se encuentran recogidas en cuatro Reglamentos que persiguen la desregulación del sector, la supresión de las restricciones a la libre competencia, la eliminación de la competencia desleal y el reforzamiento de la posición negociadora de la CE en el mercado internacional. Este último permite coordinar las acciones de los Estados miembros contra los países terceros que restrinjan el acceso de los buques comunitarios a su comercio marítimo.

Junto a estas actuaciones hay que destacar la creación de un segundo registro de buques de la CE (pabellón de conveniencia comunitario) para abaratar los sobrecostos fiscales y laborales y la liberalización del cabotaje nacional y la desaparición de las reservas de cargas a partir del 1 de enero de 1993 (solo se mantiene esta última para productos estratégicos hasta el 1 de enero de 1997). La liberación del cabotaje insular y del cabotaje continental no se producirá, sin embargo, hasta el día 1 de enero de 1999.

El transporte marítimo se encuentra regulado en nuestro país por la reciente Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

La Ley sienta las bases para la gradual implantación de las reglas de mercado en una actividad empresarial que tradicionalmente había sido objeto de una fuerte protección e intervención administrativa. En aplicación de estos principios se diseña un nuevo marco para el desarrollo de la actividad de transporte marítimo que se caracteriza por las siguientes notas:

- Se derogan las prohibiciones y restricciones a la libre importación y exportación de buques.
- Se crea un Registro Especial de Buques y empresas navieras en Canarias (Segundo Pabellón).
- Se regulan tres tipos de navegación:
 - a) Navegación interior que queda reservada a los buques nacionales, salvo lo dispuesto en la normativa comunitaria.

- b) Navegación de cabotaje que queda igualmente reservada a los buques españoles, salvo lo previsto en la normativa comunitaria. La realización de este tipo de navegación con finalidad mercantil queda sujeta a autorización administrativa.
 - c) Navegación exterior y extranacional, que queda liberalizada con la excepción de aquellos tráficos necesarios para la economía o defensa nacionales, los cuales podrán reservarse a buques españoles o comunitarios.
- Se contempla la posibilidad de que la Administración pueda establecer obligaciones de servicio público en aquellos tráficos interiores o de cabotaje en los que sea conveniente garantizar su continuidad y regularidad. Dichas obligaciones podrán dar lugar a compensaciones por parte de la Administración.
 - Se definen las conferencias marítimas y se establece que deberán estar sometidas a la competencia de los servicios regulares no integrados en ellas y de los servicios no regulares que operen en dichas rutas sin que, en ningún caso, su actuación pueda suponer la eliminación de la competencia o la aparición de situaciones dominantes por parte de las empresas integradas en las mismas.

Las principales restricciones de competencia detectadas al estudiar el sector son las siguientes:

- a) Ordenación del tráfico marítimo de línea regular a través de autorizaciones administrativas.
- b) Existencia de conferencias marítimas en los tráficos Península-Islands y del Estrecho de Gibraltar.
- c) Persistencia de las subvenciones a las empresas navieras.
- d) Frecuencia de conductas de competencia desleal por infracción de normas (impagos a BCI, Seguridad Social, Hacienda Pública, Puertos, etc.).
- e) Desigualdad de las empresas navieras españolas frente a las que operan con pabellones de conveniencia.
- f) Fletes intervenidos.

Recomendaciones

Con la reciente promulgación de la Ley n^o 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se ha producido una liberalización sustancial de este sector, cuya aplicación deberá iniciarse en un futuro próximo.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, el Tribunal realiza las siguientes propuestas:

- *Liberalización del cabotaje de línea regular. En este punto se propone mantener el sistema de autorizaciones administrativas contenido en el art. 81 de la nueva Ley de la Marina Mercante de 1992, pero sin trabas para la concesión de nuevas líneas a las navieras nacionales.*
- *Mantenimiento de la libertad de fletes.*
- *Urgente desarrollo legislativo del Registro Especial de Buques de Canarias regulado en la Disposición Adicional 15 de la nueva Ley.*
- *Apertura del tráfico de cabotaje nacional a los operadores de la modalidad "feeder", o lo que es lo mismo, empresas navieras que operan como transitarios estableciendo en nuestro país centros de almacenamiento y distribución de cargas para que puedan proseguir su actividad de transporte en el ámbito nacional.*
- *Liberalización del cabotaje nacional peninsular a los tráficos internacionales consecutivos de naturaleza ocasional (retornos).*
- *Vigilancia por parte de los órganos de defensa de la competencia de las Conferencias Marítimas para que no abusen de su poder de mercado.*
- *Medidas administrativas para evitar la distorsión de la competencia por infracción de normas.*

8. LA COMPETENCIA EN LA PRODUCCIÓN, TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA

En este Informe, el contenido del capítulo correspondiente al sector eléctrico es distinto al del resto de los sectores. La razón es que, aunque el estudio del sector de la energía eléctrica desde el punto de vista de la competencia fue iniciado por el Tribunal, como el resto de los otros sectores, a principios de septiembre de 1992, se ha producido un hecho recientemente que ha alterado el trabajo del Tribunal. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICYT) ha suministrado al Tribunal un anteproyecto de Ley con una documentación explicativa en la que se propone una nueva ordenación del sistema eléctrico. Teniendo en cuenta ese anteproyecto, el Tribunal ha considerado no sólo que no debía ignorarlo, sino que, en este caso, debía convertir el Informe sobre el sector eléctrico en la expresión de la opinión del TDC sobre tal anteproyecto.

No obstante, y dada su trascendencia, este capítulo del Informe no se limita a comentar los aspectos de competencia entre empresas del sector eléctrico dedicadas a todas o algunas de las actividades que hacen posible el funcionamiento del sistema. También, y aunque no hayan sido sectores elegidos para ser estudiados en profundidad en este Informe, se incluyen unas recomendaciones sobre la competencia entre empresas que utilizan la energía eléctrica como factor de producción y sobre la competencia entre empresas que suministran las fuentes de energía primaria.

Comenzaremos por enumerar las modificaciones que introduce la regulación propuesta por el MICYT, concentrándonos en aquéllas que tienen efectos sensibles sobre la competencia, y señalando qué aspectos promueven o restringen la competencia para finalmente comentar otros aspectos que afectan a la competencia pero que permanecen intocados por el proyecto del MICYT.

8.1. Modificaciones introducidas por la nueva regulación.

El sistema diseñado por el MICYT contiene los siguientes elementos que modifican la situación actual:

- 1) Nueva definición del alcance del servicio público: se declaran servicio público todas las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica en el Sistema Integrado.

- 2) Mayor regulación de las actividades conexas con el suministro de energía eléctrica: sometimiento a numerosas autorizaciones de actividad, e instalación, y a reglas prudenciales y técnicas.
- 3) Apertura a la competencia en la instalación de nueva capacidad de generación.
- 4) Obligatoriedad de la separación jurídica entre la actividad de generación en el sistema integrado y el resto de las actividades realizadas hoy por las empresas eléctricas y la rendición de información de todo tipo al regulador. Incluso cabe interpretar la obligatoriedad de la auditoría externa "de gestión". Obligatoriedad de que los operadores sean sociedades mercantiles.
- 5) Apertura de la posibilidad de existencia de un Sistema Independiente en el que el precio no sea el resultado del funcionamiento del sistema en su conjunto, sino la consecuencia de un contrato bilateral, comunicado a la administración, entre una empresa generadora autorizada para operar en este sistema y un consumidor final que cumpla determinados requisitos. El consumidor final tendrá asegurado el suministro por el Sistema Integrado en las condiciones que se establezcan.
- 6) Apertura de la posibilidad de operar solamente como comercializadora, en una zona declarada a la administración y para la cual se obtenga la licencia de actividad, que tiene carácter nacional. La comercializadora podrá ofertar a los consumidores mejores condiciones económicas que las establecidas por el gobierno en la tarifa autorizada con carácter máximo, pero deberá ofertar las mismas condiciones a todos los consumidores que tengan las mismas características, dentro de sus zonas eléctricas de actuación.
- 7) Posibilidad de que determinados consumidores contraten el suministro sin la intermediación de las comercializadoras.
- 8) El sistema de remuneración se modifica como consecuencia de la separación tajante de actividades:
 - a) la generación de electricidad para el sistema integrado se puede retribuir de dos modos:
 - con arreglo a las condiciones previstas en el Marco Legal Estable (MLE)

- mediante contratos a largo plazo "take or pay" celebrados entre el titular de cada central de generación y la "Corporación" de nueva creación.

No queda definido cuál será el riesgo asumido por cada una de las partes, o si todo el riesgo lo asume la Corporación. Está previsto que los contratos establezcan el porvenir de las instalaciones una vez terminado el contrato, e incluso de que la propiedad de los mismos revierta a manos públicas.

- b) la actividad de transporte se retribuye, en principio, con arreglo a los mismos criterios que en la actualidad.
- c) la actividad de distribución debe ser evaluada para definir los criterios de retribución, similares a los de las otras actividades, objetivos y no discriminatorios.
- d) la actividad de comercialización debe ser igualmente evaluada. No está descrito cuál es el margen con el que cuentan las comercializadoras para negociar el precio que aplican al suministro de energía. Dependiendo de cuál sea el sistema de facturación de la energía suministrada a las comercializadoras y el formato de las tarifas autorizadas por el Gobierno como máximas, el juego de la competencia entre comercializadoras será real o ficticio. Es la única actividad cuya remuneración no se basa en los costes reconocidos.

8.2. Elementos de introducción de competencia: objetivos y medios

Aunque es posible que algunos de los elementos que propone modificar el MICYT afecten a la competencia entre suministradores, operadores o clientes, el Tribunal de Defensa de la Competencia se ha concentrado en el análisis de los puntos de evidente incidencia sobre las condiciones de competencia. Para lo cual comenzaremos por discutir aquellas novedades de la Ley que ésta destaca como elementos que introducen competencia:

- a) competencia en la instalación de nueva generación.
- b) creación de un sistema independiente que supone un espacio de libre mercado, tanto en la instalación como en la operación, con las restricciones derivadas de la "preservación de derechos de terceros" y de las limitaciones técnicas.

- c) competencia en comercialización, para la que no existe monopolio, y en la que se permite la existencia de tarifas alternativas a la impuesta por el Gobierno como máxima.

a) Competencia en la instalación de nueva generación.

En nuestra opinión, el procedimiento previsto por la nueva regulación para la nueva generación sólo supondrá un elemento de competencia y de rivalidad entre los potenciales operadores en generación si éstos pasan a asumir el riesgo empresarial de sus decisiones y a transmitir sus éxitos o fracasos al accionista y, por tanto, se ven obligados a mejorar la eficiencia del sistema por esta vía. Por el contrario, si esto no se determina la propuesta de regulación de la nueva generación será un paso insignificante sin ningún efecto en cuanto a la apertura a la competencia.

Para ello consideramos que:

- el procedimiento habitual deberá ser el sometimiento a concurso en concurrencia y el procedimiento excepcional la concesión de autorización a solicitud de los interesados.
- no parece necesario establecer como criterio de adjudicación la incidencia de la instalación en el Sistema Eléctrico Nacional ya que las características de energía primaria, localización, capacidad, etc., se supone que estarán predefinidas por la Administración de acuerdo con su planificación general.
- tampoco parece razonable tener en cuenta la proporción de la energía primaria utilizada por la nueva instalación en el conjunto de las instalaciones de los solicitantes ya que ello supondría un freno a la entrada de nuevos operadores en generación que, en un primer momento, tendrían toda su capacidad volcada a un tipo de energía primaria. La diversificación por energías primarias debe planificarse por la Administración solamente para todo el sistema, y no para cada uno de los operadores en generación.
- en cambio deberían incluirse algunas características técnicas del proyecto, como sus repercusiones medioambientales, el grado de fiabilidad, el plazo de instalación, etc.

Pero, en todo caso, lo más importante es que quede clara la distribución del riesgo asumido por el sistema y por el adjudicatario dentro del contrato en el que se plasman las condiciones de la adjudicación.

Es necesario también que las adjudicaciones puedan ser recurridas por los participantes no adjudicatarios si se consideran perjudicados por la adjudicación, de modo que resulta imprescindible que se establezcan claramente los criterios de adjudicación y que éstos sean objetivos y no discriminatorios.

Es necesario, por otra parte, que se establezca claramente cuál es el régimen de autorización de las instalaciones destinadas no solamente al sistema integrado, sino también al sistema independiente y a los regímenes especiales concebidos para cogeneración, energías renovables, etc. y en qué condiciones la Administración podrá decidir la adjudicación directa de las autorizaciones sin sometimiento al procedimiento de concurrencia. Y que en todos los casos en que esté prevista la celebración de un contrato que establezca las condiciones de adquisición de energía, se definan cuáles serán los criterios definidores de dicho contrato.

En nuestra opinión, de esta forma será posible la garantía jurídica necesaria para los operadores, la seguridad de aplicación de criterios no discriminatorios y la evaluación del grado de competencia que se introduce en el sistema con esta modificación

b) Creación de un sistema independiente.

Indudablemente, los preceptos del proyecto del MICYT suponen la creación de la base legal necesaria para permitir la existencia en el futuro de un Sistema Independiente. Pero ello no quiere decir que el texto actual del proyecto sea suficiente para que el Sistema Independiente se desarrolle en la práctica.

En nuestra opinión deberían concretarse algunos extremos. Así por ejemplo se debería concretar con qué criterios se autorizará la instalación de nueva capacidad de generación por el Sistema Independiente y el paso de determinada capacidad de generación existente en el Sistema Integrado al nuevo Sistema Independiente.

También debería decirse con qué criterios se establecerán las categorías de consumidores que puedan contratar el suministro de energía en el Sistema Independiente y las condiciones de su eventual incorporación al Sistema Integrado.

Finalmente, debería indicarse cómo se evaluarán las cantidades que los operadores en el Sistema Independiente (generadores y/o consumidores) deban pagar por los siguientes conceptos:

- los costes de diversificación entre fuentes de energía primaria.

- la retribución de los servicios prestados por el Sistema Integrado al Sistema Independiente y de la garantía por aquél de la cobertura de suministro a los usuarios de éste.
- la contribución de ambos tipos de operadores a los porcentajes del importe de las tarifas afectos a fines específicos.
- los costes de la utilización de la Red de Transporte y de las redes de distribución.

El legislador puede decidir, para no hacer rígido el desarrollo futuro, no concretar los puntos anteriores. Sin embargo, desde el punto de vista de la competencia es obvio que, de cómo se desarrollen los anteriores puntos, y de cuál sea la suma total de los importes que deban ser añadidos a la factura derivada del contrato del generador independiente en relación con la tarifa aplicable al hipotético consumidor dentro del Sistema Integrado, dependerá la existencia de un margen de funcionamiento del Sistema Independiente como alternativa económica para el consumidor.

El cambio de filosofía que supone que cada actividad se remunere, en el Sistema Integrado, de forma separada, con arreglo a los mismos criterios objetivos y sin discriminaciones y el hecho de que los sistemas de transporte y distribución son compartidos por los tres Sistemas de Generación: Integrado, Independiente y Especial, así como la necesidad de que la suma de todos los costes reconocidos a las actividades de generación, Explotación Unificada, transporte y distribución tenga que ser inferior a la cuantificación global de los ingresos derivados de las tarifas aprobadas, de manera que se permita la remuneración "de las empresas comercializadoras en relación con sus costes" obliga a proceder a una modificación fundamental de la estructura de las tarifas autorizadas por el Gobierno como máximas. Cabe esperar, por tanto, que desaparezcan o disminuyan los subsidios cruzados entre los consumidores de energía eléctrica que se derivan de la estructura actual de tarifas. Es obvio que cuanto más se avance en este sentido mayor será el espacio dejado al funcionamiento del Sistema Independiente.

Si realmente desaparecen los subsidios cruzados entre los consumidores afectos al Sistema Integrado, si las contribuciones al sistema que se impongan a los participantes del Sistema Independiente son equitativas y si los criterios de permisividad de participación de operadores y consumidores en el Sistema Independiente son amplios, cabe esperar que la introducción de un Sistema Independiente en el mercado de la energía eléctrica supondrá un auténtico paso hacia la competencia, la transparencia y la eficiencia. Estas condiciones tendentes a un desarrollo importante del Sistema Independiente se verían muy potenciadas con la supresión de la tarifa G.4 correspondiente a

grandes consumidores y el compromiso de incorporar en el Sistema Independiente las nuevas centrales de generación.

Si, por el contrario, todo lo anterior sigue igual, la inclusión de la figura del Sistema Independiente en la regulación del sistema eléctrico será meramente cosmética.

c) Competencia en comercialización.

Del contenido del conjunto de disposiciones que regulan las llamadas comercializadoras se deducen algunos elementos claramente en favor de la apertura de competencia, algunos otros que pueden ser utilizados en uno u otro sentido y por último algunos que, en principio, restringen la competencia existente en el mercado en la actualidad.

Entre los elementos favorables al incremento de la competencia se encuentran:

- La separación de las actividades de distribución y comercialización, aunque permitiendo que ambas actividades sean realizadas por la misma empresa.
- El hecho de que pueda permitirse que los consumidores que cumplan determinadas condiciones adquieran energía del Sistema Integrado sin la mediación de los comercializadores. Esto puede aumentar la eficiencia, permitiendo que determinados consumidores puedan beneficiarse de no tener que pagar el margen correspondiente a las comercializadoras. Sin embargo, no parece que deba dejarse totalmente al reglamento la definición de las condiciones que deben cumplir estos usuarios exentos de utilizar las comercializadoras, ni tampoco que se les exija "que concurren peculiares circunstancias", expresión que evoca condiciones discrecionales y cambiantes más que requisitos objetivos y no discriminatorios.
- El que las comercializadoras puedan ofertar a los usuarios condiciones más favorables que la tarifa única aprobada por el Gobierno que les sea de aplicación a éstos.

Este es el punto trascendental de la innovación en comercialización: dependiendo de cuál sea el margen de actuación de las comercializadoras entre el precio al que pagan la electricidad y la tarifa que se asegura a los usuarios como máxima, habrá realmente o no un margen de competencia entre comercializadoras.

Para que este margen exista es esencial que las empresas comercializadoras puedan manejar la composición de sus contratos, en función de los hábitos de sus clientes y sus posibilidades de diferenciar precios atendiendo a las características temporales del consumo de éstos para conseguir pagar precios menores por la energía demandada y poder así ofertar diferentes precios para diferentes condiciones de servicio.

Para ello es preciso que el sistema de retribución de las empresas comercializadoras les asegure que el precio pagado por la energía esté en relación con los costes de generación en el momento de consumo, de modo que les sean beneficiosas las iniciativas tendentes a conseguir de sus usuarios la planificación de la demanda necesaria para aprovechar los menores precios de la energía consumida en los tramos temporales de bajo coste.

8.3. Elementos ambiguos.

Entre los elementos ambiguos, en el sentido de que pueden permitir el funcionamiento del sistema si las disposiciones reglamentarias pendientes implican comportamientos eficientes, transparentes y no discriminatorios se encuentran todas las previsiones tendentes a establecer las relaciones entre los diversos operadores, su utilización de los servicios y redes comunes y los procedimientos de resolución de conflictos.

Lo mismo sucede con las disposiciones relativas al ámbito de validez de la autorización de actividad de comercialización. Se dice que la autorización tiene validez en todo el territorio nacional, para, a continuación, definir la obligación de establecer el ámbito territorial en que la empresa comercializadora pretende operar. Y todo ello en relación con la obligatoriedad de ofrecer las mismas condiciones a todos los usuarios que tengan las mismas características.

Así, por ejemplo, no es posible exigir al comercializador con vocación comercial que oferte dentro de toda una zona eléctrica las mismas condiciones de suministro a todos los usuarios con características homogéneas, ya que se dificultaría enormemente la entrada de nuevos operadores y además se perderían todas las posibilidades de ofertar mejores condiciones que las establecidas en la tarifa máxima.

Hay otros aspectos de la propuesta del MICYT que han sido introducidos con el objetivo de aumentar la competencia pero que pudieran tener otros efectos que merecen ser examinados. Así, a) la separación jurídica de operadores en distintas actividades, b) el control de los precios de transferencia entre las empresas de cada grupo, c) las exigencias de información a facilitar a la

Administración, d) la multiplicidad de órganos de control del funcionamiento del sistema.

Aparte de los efectos sobre los costes del sistema habría que tratar de evitar que se redujera la iniciativa dejada a las empresas con el peligro de que el regulador tenga que asumir, vía tarifa, todas las consecuencias económicas de sus decisiones.

8.4. Elementos que restringen la competencia.

Existen algunas disposiciones del proyecto del MICYT cuyo contenido parece restringir la competencia existente actualmente. Por ejemplo, la imposición de que todos los operadores en cualquiera de las actividades comprendidas en el sistema eléctrico (excepto los sistemas especiales) deban ser sociedades mercantiles.

En la actualidad existen en España unas veinte cooperativas de consumidores de energía eléctrica, de las cuales catorce se encuentran en Valencia, que no podrían subsistir permanentemente si se mantiene tal exigencia.

La forma jurídica de cooperativa no parece ser un obstáculo para el funcionamiento en una economía de mercado, como se demuestra en multitud de sectores.

Las exigencias de solvencia e información que la Ley sectorial invoca son independientes de la forma jurídica que presente una empresa. De modo que, habida cuenta de la existencia de cooperativas y la falta de argumentos para su supresión, parece mucho más conveniente para el funcionamiento del mercado que no se introduzca esta limitación.

Existen también otros aspectos que, en principio, pueden ser evaluados negativamente desde la perspectiva de sus efectos sobre la competencia en uno o varios de los tres niveles de suministradores, operadores y clientes. Así, por ejemplo, la consideración de servicio público para un abanico mucho más amplio de las actividades incluidas en el sector eléctrico.

En cualquier caso debe quedar claro qué se considera servicio público, qué parte es de titularidad estatal y cuál puede ser prestada por la iniciativa privada y, dentro de ésta, qué parte se somete a las reglas de la competencia.

Es importante dejar claros estos extremos y las consecuencias de la ampliación del concepto de servicio público a aplicar al sistema eléctrico. De

esta forma, quedarían de manifiesto los objetivos perseguidos, los medios utilizados para la consecución de los mismos, y las restricciones de todo tipo impuestas a los distintos operadores como consecuencia de tal definición.

Si se introducen todas las modificaciones previstas en el proyecto del MICYT sin reducir los privilegios de los beneficiados por el sistema actual, podría suceder que aumentaran las tarifas pagadas por los consumidores porque el volumen total de los ingresos obtenidos con la tarifa actual no fuera capaz de cubrir el importe total de los costes reconocidos, afectación de los ingresos, financiación de la Corporación y las Comisiones y remuneración de las comercializadoras.

8.5. Condiciones no modificadas por la nueva regulación.

Recogemos en este apartado los elementos del sistema actual que no resultan modificados por la nueva regulación pero que afectan a las condiciones del mercado, aunque no necesariamente a las condiciones de competencia entre operadores del propio sistema eléctrico.

Nos referimos a aquellas condiciones establecidas en el MLE y en la confección de la tarifa que afectan a las condiciones de competencia entre fuentes de energía primaria, entre operadores, entre consumidores o entre consumidores y sus competidores extranjeros.

En primer lugar, es preciso hacer mención a la subvención implícita otorgada al carbón nacional que se refleja no sólo en el porcentaje del precio a que se paga el carbón nacional en relación al carbón de importación, sino en la necesidad de ir asumiendo consumos crecientes de carbón nacional conforme otros sectores van reduciendo sus consumos y al hecho de que las centrales de generación han ido acumulando stocks crecientes de carbón nacional no quemado.

En principio, se supone que todos los españoles son beneficiarios de tal protección al carbón ya que así se les asegura el abastecimiento de una fuente de energía primaria necesaria para el funcionamiento de la economía. El Plan Energético Nacional (PEN) argumenta que la producción de electricidad con carbón no importado supone una mayor seguridad de suministro para el país que justifica el pago de un precio superior. Se trata, pues, de un seguro nacional contra el riesgo de desabastecimiento futuro de carbón a cambio de pagar una prima equivalente a las pérdidas actuales de las empresas españolas.

Se habla de sector estratégico cuando existe la necesidad de un cierto grado de independencia y seguridad en el abastecimiento de productos o bienes

estratégicos. La cuestión es, pues, saber si el carbón es un bien estratégico. Se entiende como producto estratégico aquél que cumple dos condiciones:

- 1) que sea un bien carente de sustitutivos cercanos y resulte indispensable en el consumo o en la producción de otros bienes indispensables.
- 2) que su disponibilidad futura esté sujeta a un importante grado de incertidumbre, a causa de restricciones cuantitativas o cambios bruscos de su coste de adquisición.

La energía es un buen ejemplo de producto estratégico. Es un bien básico y su coste futuro presenta un alto grado de incertidumbre. Sin embargo, para mantener que una industria deficitaria como la carbonera en España es un sector estratégico deben considerarse dos aspectos adicionales:

- a) deben existir costes de ajuste importantes asociados a la producción del bien debidos, por ejemplo, a la apertura o cierre de las explotaciones mineras.
- b) debe haber una probabilidad no despreciable de que su coste de producción sea inferior al coste futuro del abastecimiento exterior.

En el caso del carbón, como se refleja en el último PEN, la incertidumbre sobre el abastecimiento y el coste de adquisición del carbón internacional no ha existido. Los precios de importación del carbón se han caracterizado por su gran estabilidad favorecida por la abundancia y dispersión geográfica de las reservas mundiales y por su marco competitivo. En el futuro se espera que la estabilidad de precios en términos reales se mantenga a corto y medio plazo.

Dado que la oferta y la demanda de carbón están limitadas -la oferta porque es un recurso natural agotable continuamente deficitario y la demanda por la creciente sustitución del carbón por otros combustibles como el coque verde y el gas natural-, una política destinada a reducir el riesgo de desabastecimiento energético debería asegurar la diversificación de las importaciones de carbón entre los distintos oferentes que son un número elevado de proveedores independientes.

La otra importante justificación de la existencia de las restricciones a la competencia en el uso del carbón, es la necesidad política y social de mantener viva una industria muy concentrada regionalmente. No obstante para conseguir un fin redistributivo como el mantenimiento de la renta y del empleo de un determinado colectivo, deberían utilizarse instrumentos no vinculados a las decisiones productivas. La subvención directa en dinero a los

beneficiarios, por ejemplo, es siempre más eficiente para la economía porque no distorsiona los precios relativos.

La protección y regulación del sector carbonero genera muchas ineficiencias productivas en la economía española que suponen innecesarios costes sociales a través del encarecimiento de la energía eléctrica. Tales restricciones anticompetitivas deberían eliminarse para conseguir así una mejor asignación de recursos.

Una primera aproximación al coste de esta protección puede cifrarse en los miles de millones que cada año (98.500 en 1990, 113.500 en 1991 y 135.000 en 1992) supone la obligación de consumir carbón nacional a las centrales térmicas. Según el PEN el ahorro de costes del sector eléctrico permitiría la realización del Plan de Reordenación del sector del carbón para llevarlo a niveles competitivos.

Si por motivos estratégicos, que consideran al carbón como un bien básico energético con peligro de desabastecimiento, o por motivos sociales de redistribución de renta se quiere mantener viva una industria continuamente deficitaria, deben instrumentarse medidas de política económica no distorsionantes del sistema de precios.

En segundo lugar, es necesario mencionar el trato diferente de distintos consumidores de energía que se deriva del contenido actual de la estructura de tarifas aprobadas anualmente por el Gobierno.

Basta con hacer dos comparaciones:

La primera, entre los dos tramos correspondientes a los más grandes consumidores, y la segunda entre pequeños distribuidores y consumidores de baja tensión.

	Término de potencia	Término de energía
Tarifas	PTA/kw y mes	PTA/kw/hora
Tarifa G4 de grandes consumidores	1.588	1,74
Tarifa de larga utilización (>145 kw).	1.657	7,46
Tarifa venta a distribuidores (no superior a 36 kw)	379	8,01
Tarifa 2.0 General potencia (? 15 kw)	265	15,02

Las diferencias de trato son tan enormes que no precisan explicación. No tiene ningún sentido económico que entre los dos grupos de grandes consumidores pueda haber diferencias de al menos un 40%, ni que entre dos consumidores domésticos idénticos, uno servido por una empresa eléctrica y otro servido por una cooperativa de consumidores de energía pueda haber diferencias de hasta el 25%.

En tercer lugar, no es posible saber en la actualidad cuáles son las diferencias que la separación de actividades y la necesidad de establecer remuneraciones para cada una de ellas sobre criterios objetivos vayan a producir sobre los costes reconocidos por el MLE, ni su incidencia sobre los ingresos y los resultados obtenidos por las distintas empresas eléctricas.

Hay que darse cuenta que debido a todas estas condiciones -no modificadas por el anteproyecto del MICYT- los consumidores de energía en España pagan facturas eléctricas muy superiores a las del grupo correspondiente de consumidores en el extranjero. Ello es especialmente cierto para los consumidores industriales no subvencionados cuyo consumo de energía constituye un factor en su proceso productivo que pagan caro, de manera que sus costes totales de producción y su competitividad en el exterior se ven directamente perjudicados como consecuencia del alto precio de la energía eléctrica en España.

Por ello, se considera recomendable aprovechar la modificación de la regulación del sistema eléctrico para prestar atención a estos elementos del sistema actual que dificultan la existencia de condiciones neutras para la competencia entre suministradores, entre operadores, entre clientes o entre clientes de éste y otros sistemas eléctricos. Si no se hace así, se desaprovecharía una magnífica oportunidad para establecer un sistema transparente y no discriminatorio en el que no existieran subsidios cruzados entre distintos grupos económicos o se sustituyeran, de ser necesario, por incrementos en la tarifa claramente identificables, mensurables y discutibles.

8.6. Conclusiones.

A pesar de la introducción de algunos elementos de competencia como la concurrencia en la instalación de nueva capacidad de generación para el Sistema Integrado, la creación de un Sistema Independiente, y la competencia en comercialización, cuya importancia depende de los criterios a que se sometan su autorización y funcionamiento, el proyecto de modificación de la regulación del sistema eléctrico propuesto por el MICYT parece, desde el punto de vista de la competencia, excesivamente cauto ya que no se

regulan otros aspectos -que si bien no son propiamente del sistema eléctrico- tienen una influencia decisiva en los precios que paga el consumidor.

En nuestra opinión, además de introducir las modificaciones que se propone en el proyecto del MICYT es necesario afrontar los otros problemas detectados en el funcionamiento del sector derivados de la regulación actual si se quiere que la reforma suponga un descenso general de las tarifas, al menos a corto y medio plazo: el tratamiento al carbón nacional, la subvención a determinados consumidores y el establecimiento de criterios objetivos en el sistema de remuneraciones.

En conclusión, el sector eléctrico se encuentra en un proceso de cambio normativo de modo que el Tribunal no puede, en este momento, determinar si las modificaciones previstas serán suficientes para conseguir la entrada de nuevos operadores en el mercado, la creación de un mercado en competencia que vaya sustituyendo al sistema actual de costes reconocidos, la desaparición de los subsidios cruzados entre diversos grupos económicos y una progresiva disminución del precio pagado por la energía eléctrica por la mayoría de sus consumidores. En consecuencia, el Tribunal volverá a examinar las condiciones de funcionamiento del sector después de que se hayan despejado las incógnitas existentes en la actualidad, con el fin de evaluar si, con las modificaciones propuestas, se ha conseguido avanzar en el proceso de la introducción de competencia en aquellas actividades que ello es posible y conveniente o si, por el contrario, las modificaciones normativas han dejado intocados aspectos fundamentales.

9. LOS MONOPOLIOS LOCALES.

La Ley de las bases del régimen local de 1985 (LB) reconoce a las entidades locales la facultad de ejercitar actividades económicas en régimen de libre competencia e, incluso, en régimen de monopolio, cuando se trata de algunas de las actividades siguientes que la propia Ley califica como "servicios esenciales": abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros; servicios mortuorios.

De los servicios susceptibles de ser explotados en régimen de monopolio el Tribunal ha finalizado únicamente los estudios de los servicios mortuorios y el transporte público de viajeros. El Tribunal inició el estudio de la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, pero no ha dispuesto del tiempo suficiente para realizar las entrevistas necesarias. Por ello, las conclusiones sobre este sector se presentarán en un próximo Informe.

9.1. Servicios mortuorios.

Ámbito de la actividad

La expresión "servicios mortuorios" que utiliza la Ley puede entenderse en dos sentidos. En un sentido amplio comprende todas las actividades a que da lugar la muerte de una persona desde que ocurre el fallecimiento hasta que recibe sepultura o es incinerada. En un sentido estricto se identifica con el servicio de pompas fúnebres o servicio funerario, excluyéndose, al menos, los servicios relativos al cementerio. Aunque este segundo significado parece más conforme con la historia de la institución, que reconocía la competencia de la Iglesia católica para establecer y gestionar sus propios cementerios, el significado amplio es el que predomina en la actualidad. La consecuencia de esta interpretación es que el monopolio municipal puede llegar hasta los cementerios y, con mayor razón, comprender todas las actividades intermedias, como la instalación y explotación de tanatorios. Todas estas actividades, que quedan excluidas de la iniciativa ajena, pueden llegar a adquirir una gran complejidad. Por ejemplo, los Estatutos de la Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid S.A., enumeran en la actualidad, como objeto del monopolio que la sociedad explota, hasta 11 tipos de prestaciones dentro de los servicios funerarios, y 5 clases de actividades distintas dentro de los servicios de cementerios.

Situación actual

Los Ayuntamientos oscilan entre remitir los servicios mortuorios, especialmente los funerarios, a la iniciativa privada, o asumirlos en exclusiva. Han declarado el monopolio de la actividad 5 grandes Ayuntamientos y algunos otros de menor tamaño. Y se inclinan, generalmente, por explotar el monopolio mediante algunas de las formas de gestión directa o por el propio Ayuntamiento que la Ley permite. La situación intermedia en la que conviven, en régimen de competencia, una empresa municipal con otras distintas, no se da en la práctica.

Razones del monopolio

No son fáciles de identificar las razones que han llevado a algunos Ayuntamientos a monopolizar la prestación de este servicio, cerrando la posibilidad de ejercitar la actividad a cualquier otra empresa.

No es razón que justifique el monopolio la obligación de prestar este servicio que la Ley impone a los Ayuntamientos. La existencia de un cementerio es obligación o servicio mínimo de todos los municipios, con independencia de la cuantía de su población. Pero es una obligación de resultado, no de medios. Es decir, que no supone necesariamente que haya de haber en cada Municipio un cementerio municipal. Basta con que los vecinos tengan esta prestación, aunque sean otras instancias quienes la atiendan: "Los Ayuntamientos deberán construir cementerios municipales cuando en su término no exista lugar de enterramiento en que puede cumplirse lo dispuesto en esta Ley", dice la Ley sobre enterramientos en cementerios municipales. Del mismo modo, en toda población con más de 10.000 habitantes deberá existir, por lo menos, una empresa funeraria privada o municipal.

Es decir, que sólo en el caso de que la iniciativa privada no proceda a satisfacer los servicios mínimos, los Ayuntamientos vienen obligados a prestarlos. Pero aunque el Ayuntamiento tenga que proveer a la satisfacción de la necesidad vecinal -servicio obligatorio- no por ello tiene que monopolizar la actividad. Puede hacerlo en régimen de competencia, permitiendo que junto a la empresa municipal que presta el servicio actúen otras. Esta es la regla general que la Ley impone en la realización de actividades económicas por los entes locales. Servicios obligatorios y servicios en monopolio no son términos equivalentes.

Tampoco es razón del monopolio la naturaleza de la actividad. Es una actividad económica para la que existe una demanda global fija y previsible en su cuantía-población y tablas de mortalidad-y empresas dispuestas a satisfacerla en régimen de competencia. Los servicios mortuorios permiten

así la existencia de diversos operadores que compitan entre ellos ofreciendo una gama variada de prestaciones, de mayor o menor amplitud y calidad y de diferente precio. Y son servicios divisibles, esto es, que se prestan individualmente a cada demandante en la forma por él requerida.

Se ha argumentado que quien demanda el servicio-los deudos del difunto-no tienen ni experiencia bastante ni tranquilidad de ánimo suficiente para comparar y elegir con discernimiento entre las diferentes ofertas, de modo que su variedad resulta inoperante; circunstancias que las funerarias explotan para conseguir que el cliente encargue servicios más amplios y más caros. El monopolio municipal vendría en ayuda de quienes se encuentran en esta situación ofertando sólo los servicios necesarios a precios equitativos.

El trastorno mental transitorio que se atribuye al cliente no puede aceptarse como fundamento del monopolio. En especial cuando aproximadamente la mitad de la población española tiene un seguro de decesos que desplaza a la compañía aseguradora el pago de los servicios funerarios. Las aseguradoras son demandantes capaces de generar un flujo de encargos, lo que es apreciable en un servicio que los particulares requieren sólo esporádicamente. Al contratar el servicio, aunque sea en nombre del beneficiario del seguro, las aseguradoras obligan a las funerarias a presentar ofertas competitivas para conseguir que aquéllas mantengan una relación de cliente estable.

La gran difusión del seguro de decesos, tipo de seguro no habitual fuera de España es, por otra parte, síntoma de que no se trata de un servicio social, en el sentido de que sea una actividad que los vecinos y los Ayuntamientos entiendan que deba prestarse gratuitamente o por precio inferior al de su coste. El monopolio no se establece para ofrecer un servicio más barato que el que ofrecerían las empresas en régimen de competencia, mediante la utilización de precios políticos y contando con la existencia de una subvención municipal que permita funcionar a la empresa monopolista con pérdidas. Aunque la comparación de precios entre las empresas monopolísticas y las funerarias privadas que actúan en competencia no es fácil porque el servicio puede comprender un número mayor o menor de prestaciones y éstas, a su vez, admiten variaciones, puede afirmarse que del estudio de la situación actual se deduce que las funerarias que actúan en régimen de competencia ofrecen un mayor abanico de servicios integrales o completos, siendo el servicio mínimo o inferior más barato, aunque comprenda menos prestaciones; y que el precio de los diversos elementos aislados no es más alto que el correspondiente de la empresa monopolista.

El monopolio, por último, no se justifica en este caso por ser el medio mejor de administrar subvenciones cruzadas, esto es, de repartir el coste del sepelio de las personas indigentes entre quienes no tienen aquella condición

y pagan el servicio. Esta clase de entierros no superan el 2% del total y su coste individual es perfectamente cuantificable. El Ayuntamiento, que debe hacerse cargo de su importe, puede encargar el entierro y pagar su precio a la empresa o empresas que lo realicen. Como ocurre en los Municipios donde el servicio no está monopolizado.

Quizá el motivo que movió en su día a los Ayuntamientos a monopolizar este servicio no sea otro que el que históricamente ha sido determinante en las municipalizaciones de los servicios económicos: aumentar los ingresos municipales. Como afirmaba el preámbulo del Estatuto Municipal de 1924 al explicar las municipalizaciones "con prudencia y cautela podrá hacerse mucho en bien de los pueblos, ya que la renta diferencial que permitirá absorber el monopolio municipal asciende, en gran número de casos, a considerables cifras". Los beneficios monopolísticos jugarían a modo de un impuesto sobre los servicios, paralelo al impuesto de consumo sobre las mercancías -impuesto que siempre ha sido impopular- que permitiría rebajarlo: "con los rendimientos líquidos de los servicios públicos explotados por los Ayuntamientos se llevará a cabo la desgravación de los impuestos que constituyen actualmente su presupuesto de ingresos, empezando por el de consumos ..." decía el Art. 19 del proyecto de 14 de Junio de 1905 de Hacienda Municipal. La antigua pretensión de constituir las pompas fúnebres en monopolio fiscal, inicialmente rechazada por un Real decreto-sentencia de 1878, en atención al principio de libertad industrial, sólo prosperaría bastante más tarde.

La falta hoy de una justificación aceptable del monopolio es la que ha llevado en Francia -donde el servicio pertenecía monopolísticamente a los Ayuntamientos desde 1904 como consecuencia, se dice, del deseo de robustecer la separación entre la Iglesia y el Estado- a su supresión por la reciente Ley de 8 de Enero de 1993. Sigue siendo servicio público, incluso servicio obligatorio para los Ayuntamientos; pero su ejercicio efectivo ha de hacerse en régimen de competencia. Se prevé un reglamento que, con carácter nacional, regule, entre otros extremos, el otorgamiento de la autorización a que se somete el ejercicio de la actividad, autorización que será válida para todo el territorio nacional.

Conclusión

En suma, resulta que si los servicios mortuorios se prestan por empresas en competencia en términos mas favorables para los usuarios que los que ofrece el monopolista y si no se encuentra razón convincente que justifique la constitución del monopolio, debe excluirse, desde el punto de vista de la competencia, la posibilidad, que ahora concede la Ley con carácter general a los Ayuntamientos, para que lo establezcan. Y como esta posibilidad deriva

de su inclusión entre los servicios esenciales que enumera el Art. 86.3 LB, se propone excluirlos de ella.

Esto no supone, naturalmente, que los Ayuntamientos no puedan también prestar el servicio en régimen de concurrencia ni que el ejercicio de la actividad no sea sometido a todas las restricciones que impone la protección de otros bienes, como, por ejemplo, la salubridad pública. Únicamente significa que cualquier empresa que cumpla con las normas que se exijan podrá ejercer esta actividad. En este punto es importante subrayar la necesidad de evitar que la terminación del monopolio dé paso a una situación restrictiva de la competencia de efectos equivalentes, lo que puede ocurrir mediante la técnica de la autorización, si el otorgamiento de las licencias no se somete a requisitos objetivos, esto es, no susceptibles de apreciación discrecional, y "numerus apertus", o lo que es lo mismo, se conceden a todos los que lo soliciten. Los Ayuntamientos autorizantes suelen tener una cierta inclinación a regular el sector, por supuesto en bien de su mejor funcionamiento, teniendo muy en cuenta las opiniones de la empresa o empresas ya instaladas. Pero estas empresas procuran que no entren nuevos competidores.

Para alejarse de esta situación se recomienda que las licencias sean regladas -se otorgará a cuantas empresas reúnan los requisitos objetivos legales- de "numerus apertus" y, sin perjuicio de las facultades de otras entidades territoriales, que habiliten para el ejercicio de la actividad en todo el territorio nacional.

En este sentido se propone modificar el Reglamento de Policía Sanitaria y Mortuoria de 1974. También el régimen de precios se sujetará al sistema general de precios libres.

Por último, lo mismo que en todo caso de desmonopolización, habrá de preverse un régimen transitorio para los Municipios que tengan monopolizado el servicio, aunque es probable que presentará menos dificultades que en otros sectores. Porque la creación de nuevas empresas no precisa grandes inversiones de capital ni la adquisición de una tecnología cara o difícil. Por otra parte el monopolio local está hoy sólo establecido en algunos Municipios. En los Municipios restantes hay una pluralidad de empresas de servicios fúnebres dispuestas a actuar en las circunscripciones hoy prohibidas y que cuentan con suficiente capacidad para hacerlo.

Recomendaciones:

- *Suprimir los servicios mortuorios de la lista de actividades monopolizables por los entes locales (Art. 86.3 LB).*

- *Los entes locales podrán realizar esta actividad en régimen de competencia, recomendándose que no la realicen más que cuando no haya otras empresas que la atiendan suficientemente.*
- *Las autorizaciones para el ejercicio de la actividad deberán ser regladas -con enumeración exhaustiva de requisitos objetivos-de numerus apertus-se conceden a todos los que reúnan los requisitos- y habilitarán para el ejercicio de actividad en todo el territorio estatal.*
- *Los precios serán libres.*
- *Prever un régimen transitorio para las empresas que dejen de ser monopolistas.*

9.2. Transporte público de viajeros

Ámbito de la actividad

El transporte que el Art. 86.3 de la Ley de Bases de régimen local califica de servicio esencial, susceptible de ser realizado en régimen de monopolio, es el transporte de viajeros-no de mercancías-de carácter público,-realizado por cuenta ajena mediante retribución- y que tenga lugar dentro del término municipal, que es el ámbito competencial reservado a los municipios (Art. 113 de la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de ordenación de los transportes terrestres).

Este transporte admite modalidades según se realice conforme a itinerarios y frecuencias establecidos -transporte regular- o sin sujeción a ellos -discrecional-; y según esté destinado a transportar a una pluralidad de personas que individualmente lo soliciten -colectivo- o a una o varias personas que lo soliciten conjuntamente -individual-.

De estas distintas modalidades únicamente se ha estudiado el transporte regular colectivo.

Planificación

El disponer de medios que aseguren el transporte, dentro del municipio, con arreglo a itinerarios y frecuencias predeterminados, es una necesidad colectiva cuya satisfacción podría, en principio, encomendarse a la iniciativa privada. Recientemente se ha hecho una experiencia en este sentido en el Reino Unido con resultados no muy alentadores. La razón es que la iniciativa privada adapta sus líneas y frecuencias a la existencia de una demanda suficiente para asegurar la rentabilidad del servicio y no se establece la línea,

o, si se establece, deja de prestarse el servicio a aquellas horas en que la rentabilidad exigiría la percepción de unas tarifas tan altas que provocarían el rechazo del público. Como la facilidad de desplazamiento dentro del Municipio es una necesidad social en las ciudades de una cierta extensión, los Ayuntamientos deben atenderla planificando las líneas regulares que sean precisas. El Art. 26.1.d. LB considera el transporte colectivo urbano de viajeros como servicio obligatorio para Municipios con más de 50.000 habitantes. Se justifica así que la planificación de las líneas regulares de la ciudad se lleve a cabo por el poder público. Incluso es admisible que se efectúe la planificación en régimen de monopolio, es decir, excluyendo que la iniciativa privada pueda establecer sus propias líneas regulares al margen del plan. También puede tener sentido establecer una tarifa única que sea independiente del trayecto recorrido y de la hora en que se utiliza y que, cuando más, admita alguna variación en determinadas líneas-periféricas-o tiempos-tarifas nocturnas-. La tarifa única puede, además, facilitar la gestión del servicio, permitiendo la aligeración de controles y la expedición de títulos de transporte de uso múltiple.

No obstante, la apertura a la iniciativa privada de líneas al margen de las planificadas es admisible en algunos supuestos. Por ejemplo, para absorber las crestas de demanda que se producen a horas punta en los transportes del centro a la periferia, y viceversa, en las grandes ciudades. La liberalización se produciría a favor de las empresas que prestan servicios discrecionales y exigiría una compensación a quien explote las líneas regulares.

Las tarifas las fija el Ayuntamiento con sujeción a la normativa general de precios y con consideración, en su caso, de la parte del coste que deba ser financiado con recursos diferentes a las aportaciones de los usuarios (Art. 117 LOTT). La regla general hoy es que las tarifas no lleguen a cubrir costes y que sean necesarias subvenciones públicas para que el servicio continúe. La decisión de si esto debe ser así, confiriendo al servicio un abierto carácter social, o es preferible que las tarifas sigan la regla general en las actividades económicas efectuadas por los entes locales de ajustarse a los costes, es puramente política. Desde el punto de vista de la competencia es exigible, en todo caso, la transparencia contable de quien explote las líneas.

Ejecución

Una vez planificada la red municipal de líneas regulares, la explotación del servicio admite, como primera alternativa, la explotación única o conjunta de toda la red por un sólo gestor o la explotación por entidades distintas que se repartirían las líneas. La mayoría de los municipios se ha decantado por el sistema de gestor único. En ciudades grandes podría aconsejarse ensayar la pluralidad de gestores, distinguiendo dentro de la red total bien líneas distintas, bien sectores geográficos con líneas locales, lo que, aunque no

introduciría una competencia plena, ya que no es posible al ser mercados distintos, permitiría al menos comparar los resultados de la gestión de cada operador y, quizá, diversificar más las tarifas.

La segunda alternativa es la elección de la forma de gestión entre las diversas posibilidades que brinda, a elección de los entes locales, la LB. En la práctica no hay unanimidad y se utiliza tanto la gestión directa, por el propio Ayuntamiento o mediante empresa municipal, como la gestión indirecta por concesionario privado. Afirman éstos que el coste por Km. que consiguen en sus explotaciones es inferior al que publican las empresas municipales.

Si se opta por la gestión mediante concesión a la empresa privada, sería aconsejable ajustar su duración al tiempo medio de amortización del equipamiento inicial-alrededor de 10 años-y mantener, en lo posible, las condiciones iniciales de la concesión. Las empresas hacen notar que los Ayuntamientos hacen un excesivo uso de su derecho a alterar las condiciones establecidas, alteraciones que son inmediatamente obligatorias para el concesionario sin que los Ayuntamientos se apresuren a satisfacer el equivalente económico que restablezca el equilibrio de la concesión. Son frecuentes en el sector las quejas que se refieren a que los Ayuntamientos desvirtúan las condiciones iniciales de las concesiones y a que tardan en satisfacer las indemnizaciones debidas o las subvenciones previstas. Pero estas irregularidades, así como la poca claridad en la redacción de las bases del concurso para adjudicar la concesión, la falta de motivación que se observa en las adjudicaciones y el menor rigor con que los Ayuntamientos tratan a las empresas de ellos dependientes que a las empresas concesionarias, son conductas de hecho cuya corrección no precisa, en principio, de modificaciones legales. La recomendación que puede hacerse es que se cumplan las normas existentes, que, en general, son suficientes para evitar tales excesos. Si así no fuera, pasado un tiempo, el Tribunal elevaría un informe al Gobierno proponiendo modificaciones normativas que obliguen a la ejecución de estas conductas, en lo que puedan afectar a la competencia.

Otra cuestión que plantea el transporte colectivo urbano en algunas ciudades es el de la concurrencia en el espacio de diversas competencias-transporte periférico o intermunicipal-y la concurrencia entre medios distintos-metro/autobús-.

La LOTT apunta a la cooperación como medio para resolver el primer punto (Art. 114) cooperación que puede realizarse mediante varios instrumentos: acuerdo entre municipios, creación de un ente supramunicipal o utilización, a estos fines, de otro ya existente. Con independencia de que por esta coordinación se llegue a un tratamiento unitario de las diversas líneas, se

recomienda completar el servicio monopolizado con la liberalización limitada de las líneas periféricas para las horas punta.

La cooperación entre diversos medios, considerándolos complementarios más que competitivos, es una excepción a la competencia que, por el momento, parece razonable mantener.

Recomendaciones:

- *Mantener la posibilidad de que los entes locales monopolicen la planificación de las líneas de transporte regular colectivo, permitiendo, sin embargo, el establecimiento de otras líneas para el transporte de la periferia al centro, y viceversa, en las horas punta.*
- *Diversificar en más de una concesión, si es factible, la explotación de las líneas.*
- *Adoptar como tiempo máximo de las concesiones el de 10 años.*

10. COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO URBANO

10.1. Introducción.

En este capítulo no se incluye ninguna recomendación concreta de modificación normativa sino tan sólo se sugieren criterios para hacer modificaciones normativas. Esto no se debe a que se considere que el sector del suelo no sea importante o que no sea necesario hacer modificaciones normativas sino todo lo contrario. Como luego se explica, el régimen del suelo es trascendental no sólo en sí mismo, sino en cuanto que permite la flexibilidad de la oferta de todas las actividades y en especial la de servicios. Lo que sucede es que el cambio normativo del régimen del suelo para introducir competencia no puede hacerse al mismo ritmo y de la misma forma que en otros sectores.

Hay varias razones por las que en el caso del suelo, no es conveniente en estos momentos proponer recomendaciones concretas. En primer lugar, se requiere tiempo para ir cambiando una visión profundamente grabada en la mentalidad española de las últimas décadas. En segundo lugar, en torno a un sistema que prácticamente niega al mercado, se han ido construyendo una serie de intereses, que hay que reorientar de una forma ordenada. Finalmente otros países europeos comparten con España, aunque con menor intensidad, los problemas derivados de la rigidez del mercado del suelo. Por todo ello lo que se propone al final de este capítulo, es la formación de una comisión que vaya estudiando la revisión de la legislación para introducir más competencia en este sector, de acuerdo con unos criterios que se explicitan.

10.2. La falta de competencia en el mercado del suelo es el origen de la falta de competencia en otros sectores.

El Tribunal empezó a darse cuenta de la importancia de introducir competencia en el mercado del suelo al estudiar la competencia en otros sectores como, por ejemplo, el de la distribución comercial. Después de la liberalización de 1985 se ha producido en España un desarrollo de las grandes superficies que ha sido muy positivo para el consumidor, pero sin embargo sus beneficios no se están obteniendo totalmente debido a que en España y, a diferencia de otros países, hay muy escasa competencia entre grandes superficies. La razón principal es que, a menudo, se produce una especie de trueque o de permuta entre las autoridades que califican los suelos para usos comerciales y las grandes empresas de distribución. Se concede la calificación si la gran superficie construye, por ejemplo, un polideportivo o un puente para el Ayuntamiento.

¿Qué hay detrás de estas permutas? Lo que hay detrás en realidad es una concesión monopólica. Por seguir con el mismo ejemplo, las grandes superficies no son instituciones sin fines de lucro que den algo a cambio de nada. La autoridad urbanística les da una garantía de monopolio con la cual pueden explotar a los consumidores del área y, como esas rentas que obtienen son mayores que lo que le cuesta el polideportivo o el puente, acceden a la operación. Pero la operación desde el punto de vista económico es dudosamente eficiente. Cualquier otro tipo de imposición sobre los ciudadanos es mas razonable y eficiente que el impuesto monopólico. Los ciudadanos obtendrían muchas mas ventajas si las grandes superficies pudieran competir entre ellas. Los precios bajarían y, a través del sistema impositivo, los entes locales podrían obtener sus ingresos para hacer frente a las necesidades públicas.

Además, con el régimen actual del suelo los ciudadanos no sólo pagan precios más altos sino que pierden mucho tiempo lo cual, en el caso de las actividades productivas, puede tener un valor mayor que el precio. Así por ejemplo, se liberalizó hace tiempo la expansión de las gasolineras y sin embargo están apareciendo muy lentamente por la geografía española debido a que se están produciendo esas negociaciones de permuta y trueque entre las compañías petrolíferas y los entes locales. Finalmente las concesiones monopólicas tienen la desventaja ya señalada en otro punto de este Informe de que son oscuras, no se aprueban explícitamente por las asambleas democráticas correspondientes y en algunos casos pueden ser fuente de corrupción.

10.3. Un caso de intervencionismo extremo

Que el uso del suelo debe estar intervenido por los poderes públicos es algo que nadie niega y así sucede en todos los países. El problema en España es un problema de la forma de intervención. El problema en España es que, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio. Al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. Es como si en vez de haber un mercado hubiera ochenta o cien mercados diminutos. Esta falta de competencia entre usos alternativos, genera una mala asignación de recursos y da lugar a la aparición de rentas monopólicas. La compartimentación del mercado disminuye la oferta para cada uno de los usos y fuerza al alza los precios.

El problema de no permitir el juego de la competencia, es que, como el futuro no se corresponde siempre con lo previsto por la autoridad urbanística, se producen movimientos espasmódicos en cantidades y en precios. Así, en algunos casos, resultan terrenos sobrantes y en otros, como ha sucedido con las oficinas, faltó espacio y los precios se dispararon, porque la demanda de usos del espacio no se ajustó a lo que la autoridad urbanística había previsto. Lo mismo sucede continuamente en el caso del suelo para vivienda donde coexisten terrenos sin edificar y precios altos. Es la paradoja del intervencionismo extremo: por un lado sobra terreno y por otro lado, y simultáneamente, los precios se disparan.

10.4. El suelo es necesario para casi todas las actividades

No habría problema o el problema sería menor si la ausencia de mercado se produjera en el caso de un bien que prácticamente no es utilizado por la mayoría de los ciudadanos. Pero este no es caso del suelo. Para cualquier actividad productiva o de servicios se necesita un sitio donde hacerla. Además el suelo es una parte esencial de uno de los bienes de consumo más importantes, como es la vivienda y, en consecuencia, su precio influye decisivamente en la formación de los salarios nominales y en el nivel de vida de los ciudadanos. En cuanto a los efectos sobre las actividades productivas, como se ha dicho, lo importante no sólo es el precio del suelo sino el tiempo que se tarda en conseguir localizarlas.

10.5. Los problemas de la normativa del suelo

La especial normativa española que se caracteriza por un intervencionismo extremo arranca en 1956. La Ley del Suelo que se aprueba en ese año, a pesar de gestarse en un régimen sin libertades, es elogiada por muchas revistas de urbanismo del mundo. Esa Ley deja sin capacidad de acción al propietario y traslada todas las decisiones a la autoridad urbanística. La Ley pretende acabar con la voracidad de los propietarios que están interesados sólo en el lucro y pasa la decisión a las autoridades que son las que buscan el interés público. Este es el eje principal de una legislación que no ha cambiado en lo fundamental desde 1956, ya que las reformas de 1975 y de 1990 están planteadas sobre la misma filosofía.

El problema de esta normativa es el abismo que se abre entre unas buenas intenciones y unos resultados no tan buenos. A la vista está como se han cumplido los objetivos pretendidos a lo largo de los más de treinta y cinco años de aplicación de esas leyes. La destrucción de la costa y de muchas ciudades ha sido una característica en España desde el año 1956. Se

suponía que una vez suprimida la libertad se iba a crear el orden, pero lo que se ha creado es el caos.

El resultado de la legislación urbanística española ha sido muy parecido al efecto de la normativa "anti-propietarios" establecido en la Unión Soviética durante setenta años. La filosofía es la misma: se suprime al propietario por inútil y no se deja que la decisión sobre el uso del suelo se fije por el juego de los que demandan y los que ofrecen sino que se deja la decisión a la autoridad porque representa los intereses generales. Los resultados no han sido los esperados. Algún economista señalaba una vez que es curioso constatar como en los países de economía de mercado parece que todo está planificado mientras que en los países comunistas todo es caótico.

La función principal del mercado es adaptar la oferta a la demanda pero el hecho de que se deje jugar al mercado no significa que haya que suprimir todas las regulaciones. El mercado, para funcionar correctamente, exige que se fijen unas reglas por parte de los poderes públicos defendiendo unos intereses generales, -seguridad, salud, etc.- pero dejando libertad a los individuos para que actúen dentro de esas normas. Sin embargo, cuando no hay normas y todo se deja a la discrecionalidad de la autoridad administrativa aparece, paradójicamente, el caos.

10.6. Reglas frente a discrecionalidad

Nadie discute la intervención de los poderes públicos en el suelo. La intervención es absolutamente necesaria en un caso en que las externalidades son obvias. La cuestión es como debe hacerse esa intervención por parte de los poderes públicos. La cuestión es que esa intervención debe hacerse a base de reglas y no de discrecionalidad. Deben defenderse todos los objetivos públicos que se quiera -alturas, densidades, necesidad de espacios verdes, infraestructuras, etc.- pero la autoridad no puede llegar al extremo de decidir qué hay que hacer en cada espacio y cuándo debe hacerse. Se pueden imponer determinadas limitaciones a ciertos usos porque puedan crear problemas, pero esas limitaciones deben ser generales. Si alguien acepta cumplir las reglas generales debe tener libertad para decidir destinar el suelo correspondiente al uso que quiera.

En España se ha otorgado a la discreción de la autoridad urbanística la denominación de "planes" lo que sugiere una cierta idea de estabilidad, pero en la práctica los llamados "planes" son absolutamente cambiables. En Madrid, por poner un ejemplo reciente, la corona circular verde prevista por el plan general del 85 va a desaparecer parcialmente ya que la nueva corporación municipal ha tomado la decisión de edificar con el mayor índice

de edificabilidad posible, en todas las zonas de reserva que había previsto el plan anterior.

Se puede aducir que, en un sistema democrático, el ciudadano tiene la posibilidad de, periódicamente, cambiar a la autoridad urbanística. Ello es cierto y, en parte suaviza el problema. Cualquiera puede observar que los efectos de la misma normativa española del suelo han sido muy distintos bajo un régimen sin libertades que bajo la democracia. Pero el problema es que las actuaciones urbanísticas son difícilmente reversibles. Es cierto que los ciudadanos pueden elegir a otra autoridad distinta de la que, en su opinión, ha perjudicado su ciudad. El problema es que puede ser demasiado tarde. Por ello hay que evitar la discrecionalidad total de la autoridad y garantizar la libertad y la igualdad, estableciendo unas reglas generales e igualitarias para todos los ciudadanos.

Otro efecto que genera esa situación de discrecionalidad es el mencionado de la pérdida de tiempo debido al excesivo control e intervención de la administración pública. Bajo un sistema de reglas -por rigurosas que sean- el tiempo lo deciden los operadores económicos. Bajo un sistema de discrecionalidad el tiempo lo impone la administración. Es impresionante el tiempo muerto que tienen que soportar las bolsas de suelo útil antes de ser utilizadas debido al complejísimo sistema de tramitaciones que han de ser resueltas por distintos organismos que a su vez actúan con lentitud. Esto tiene una trascendencia económica difícil de imaginar. El tiempo que media entre las solicitudes de los particulares y la efectiva autorización administrativa supone que el operador que ha sufrido ese largo período de espera, acabará trasladando sus costos en el producto final: la vivienda, los locales comerciales, etc. Y, lo que es peor, estos retrasos hacen que la oferta de servicios -que no tienen que ver con el suelo o la vivienda- no responda rápidamente a la demanda. Esta rigidez en la oferta es la que obliga a la política macroeconómica a subir tipos de interés, reducir la inversión pública, etc. para frenar la expansión. A los ojos de los ciudadanos la política macroeconómica es la responsable de parar el crecimiento cuando la principal responsabilidad recae en la rigidez de la oferta creada, entre otros factores, por el régimen del suelo.

10.7. La legislación del suelo y los efectos perversos.

La legislación del suelo española tiene algo en común con la legislación laboral. Ambas legislaciones son dos herencias parecidas del régimen anterior. Aparentemente están destinadas a proteger, en un caso al trabajador y en otro caso al entorno urbano, pero sus resultados han sido los contrarios. España ha conseguido la mayor tasa de paro de la OCDE y, probablemente, uno de los mayores desastres urbanísticos de todos los

países de la OCDE. Pese a ello, y debido a que son normativas aparentemente protectoras, es evidente que hay una fuerte resistencia a modificarlas. Es necesario un ejercicio intelectual profundo y mucho tiempo para descubrir lo que los economistas llaman los "efectos perversos" de esas legislaciones.

También, y de la misma forma que de la legislación laboral se ocupaban solamente los expertos en derecho laboral y sólo cuando empezó a hacerse reflexión desde fuera de este ámbito se han ido poniendo en claro algunas inconsistencias de la misma, lo mismo ha sucedido con la legislación del suelo. Todavía ningún economista importante del país ha dedicado la mínima atención a los problemas de competencia creados por la legislación del suelo. Es importante romper esta inercia e incorporar una visión económica a la tradicional de los expertos en el suelo.

Pero hay que aceptar que estos cambios llevan tiempo. De la misma forma que pasaron nueve años desde que acabó el régimen anterior hasta que -en 1984- empezó a liberalizarse la contratación temporal, se necesitará bastante tiempo para ir dándose cuenta de los problemas que tiene nuestra legislación del suelo. No se trata en este caso sólo de una cuestión de grupos de interés. No son sólo los entes locales y las grandes empresas las que están interesadas en mantener el "statu quo" actual sino que la mayoría de la población seguramente puede temer que un cambio normativo en este caso ponga en peligro los intereses generales. La idea de que el propietario no sirve para nada y cuanto más se le expropie y más se le aparte del sistema, los precios del suelo bajarán más y se ordenará mejor el urbanismo es una idea arraigada, pero ello se debe a que nadie ha suministrado una visión alternativa. De ahí que nuestras recomendaciones al Gobierno en este caso sean muy prudentes en el sentido de ir iniciando una reflexión sobre estos asuntos que pueda rendir sus frutos más adelante.

Otro de los efectos perversos del sistema actual es que la Administración ha concentrado todos sus esfuerzos y sus recursos personales y de todo tipo en las actividades de prohibición y autorización, y no en las de vigilancia, control y sanción. En definitiva se ha sustituido a los operadores económicos, en cuanto a decidir qué, cómo, y cuando hacer las cosas y se han descuidado las funciones propiamente públicas. Esta sustitución de papeles ha provocado la aparición de las llamadas urbanizaciones ilegales y en general ha permitido una actitud generalizada de incumplimiento de la Ley, cuyos efectos nada tienen que ver con los que produciría el juego de la competencia con pleno respeto a normas objetivas. La liberalización no significa ausencia de normas ni, mucho menos, su incumplimiento.

10.8. La incidencia de los problemas de financiación de las Haciendas Locales.

Es verdad que en el sistema actual algunos entes locales se comportan en algunos casos como auténticos especuladores, restringen la oferta del suelo hasta extremos increíbles y hacen subir el precio del suelo paralelamente, pero este es un comportamiento económicamente justificable dados los problemas de las Haciendas Locales en España. La falta de una financiación adecuada para hacer frente a unas presiones sociales que han exigido incrementos de gasto realmente importantes han llevado a que las autoridades locales hayan recurrido a la concesión de monopolios locales como una fuente fundamental de ingresos. Esto ha sido algo típico en la historia de la hacienda. Cuando los reyes no disponían de un sistema fiscal adecuado iban dando concesiones monopólicas -de fábricas, de comercio, etc.- a determinados señores, los cuales a cambio le ayudaban a financiar la Corona. Esto mismo están haciendo hoy las autoridades urbanísticas en España y no será fácil de cambiar esta conducta como no fue fácil acabar con los monopolios reales y los privilegios. Si paralelamente no se garantiza un sistema de financiación ortodoxa a las Haciendas Locales, será muy difícil que se admita incrementar la competencia en el mercado del suelo para rebajar el precio del suelo en España.

10.9. Recomendaciones

A la vista de todo lo anterior, e independientemente de que el Tribunal continuará sus estudios sobre este asunto, se recomienda al Gobierno la formación de una Comisión en la que además de los expertos tradicionales del sector participen economistas y hacendistas que proceda a la revisión de la normativa del suelo en España con arreglo a los siguientes criterios:

- a) En el suelo urbano, buscar fórmulas para acentuar el carácter reglado de su determinación, garantizando el derecho a construir de conformidad con reglas generales por parte de todos los operadores y sometiendo efectivamente a los propios poderes públicos a estas reglas, sin privilegios. Principio de igualdad de trato en alturas, volúmenes, densidades, etc. justificándose las diferencias con carácter global.
- b) En suelo urbanizable: Permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio siempre que cumplan con las reglas generales. Negativas justificadas y motivadas por parte de los poderes públicos. Utilización urbanística del suelo urbanizable de conformidad con la iniciativa de los particulares.

- c) En suelo no urbanizable: Precisar cuál ha de ser en todo el territorio nacional. En el resto del suelo, ha de permitirse la urbanización sometida a normas generales. Cambiar la actual óptica, definiendo las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medio-ambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable.

- d) En Haciendas Locales: estudiar sistemas de financiación de los entes locales que les permitan financiarse sin necesidad de recurrir a concesiones monopólicas.

11. LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE LA INSTALACIÓN Y EL MANTENIMIENTO.

La debilidad de la competencia exterior y la insuficiencia de la oferta constituyen características destacadas del sector servicios. Tales características se acentúan en el caso del mercado de la instalación y el mantenimiento. En dichas actividades se detecta la presencia de fuertes barreras de entrada que contribuyen a la consolidación de comportamientos oligopolísticos que se traducen en incrementos de precios por encima de los precios de competencia.

En el grupo de actividades de instalación y mantenimiento se incluye una amplia diversidad de profesiones relacionadas con una gran variedad de instalaciones, equipos y productos industriales: aparatos elevadores, fontanería, gas, electricidad, calefacción y climatización, frigoristas, aparatos sometidos a presión, calderas, maquinistas y palistas mineros, depósitos de productos petrolíferos, máquinas de preparación rápida de café, grúas, etc. La diversidad de los equipos y las profesiones va acompañada de una amplia diversidad de reglamentos reguladores de las actividades de instalación y mantenimiento.

Un somero análisis de las disposiciones que regulan las actividades de instalación y mantenimiento revela que el complejo sistema de regulación actual dificulta la extensión de la competencia, facilita los acuerdos colusorios o las situaciones de privilegio e impone complejidades administrativas con los correspondientes costes económicos y sociales.

Las tarifas de aplicación autorizada, los acuerdos sobre tarifas, la limitación territorial de la actividad, el reparto geográfico del mercado, los límites al ejercicio individual de la profesión y la existencia de contratos abusivos son algunos ejemplos que se traducen en limitaciones significativas de la competencia y presionan los precios al alza.

De los casos citados, algunos (acuerdos sobre tarifas, reparto de mercado geográfico, por ejemplo) sólo pueden ser perseguidos a través de sus manifestaciones concretas mediante la aplicación de la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia. Otros aspectos limitadores de la competencia (limitación territorial de la actividad, límites al ejercicio individual de la profesión, por ejemplo) pueden evitarse mediante modificaciones en la normativa vigente o mediante la inclusión de artículos adecuados en las nuevas propuestas de normativa.

Las competencias reguladoras en materia de instalaciones e instaladores se reparten entre la Administración central y las Administraciones autonómicas.

Este hecho supone una amplia diversidad de situaciones, dado que la legislación general se superpone a la Autonómica. Dicha diversidad aconseja actuar sobre los principios generales. La plataforma de tales principios es la Ley 21/1992 de Industria y el correspondiente desarrollo reglamentario que se encuentra en trámite. Esta vía tiene dos ventajas fundamentales. En primer lugar, la Ley 21/1992 ha dejado ya resueltas algunas situaciones que afectaban negativamente al libre ejercicio de la competencia (unidad de mercado, por ejemplo). En segundo lugar, en el desarrollo reglamentario pueden contemplarse los principios generales relevantes relacionados con la competencia, obviando de esta forma la actuación individualizada sobre el amplio espectro reglamentario actualmente en vigor.

La citada Ley contempla el sector industrial en su sentido amplio. Considera industrias a "las actividades dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales (art. 3.1.) e incluye "los servicios de ingeniería ... y asistencia técnica relacionados con las actividades industriales" (art. 3.2). Tales actividades deben ser reguladas con dos fines fundamentales: a) libertad de empresa y b) seguridad.

La "libertad de empresa en el marco de la economía de mercado" está reconocida en el art. 38 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978. Las disposiciones sobre seguridad se contemplan en la Ley 21/1992 y se aplicarán "a las instalaciones, equipos, actividades, procesos y productos industriales que utilicen o incorporen elementos, mecanismos o técnicas susceptibles de producir daños ..." (art. 33).

La propuesta de actuación a través del desarrollo reglamentario se refuerza si se atiende al contenido de la Ley. En efecto, en la Ley 21/1992 se considera que los nuevos Reglamentos de Seguridad Industrial -pendientes de aprobación- de ámbito estatal "se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio". Tales Reglamentos establecerán(art. 12.1.d) "las condiciones de equipamiento, los medios y capacidad técnica y, en su caso, las autorizaciones exigidas a personas y empresas que intervengan en el proyecto, dirección de obra, ejecución, montaje, conservación y mantenimiento de instalaciones y productos industriales".

Recomendaciones

Se considera oportuno proponer la inclusión de los apartados correspondientes en el futuro desarrollo reglamentario. Los temas relevantes a tener en cuenta son los siguientes:

- a) **Ejercicio de la actividad.-** *"La actividad de instalación y mantenimiento de equipos y productos industriales podrá ser realizada indistintamente por personas o empresas siempre que cumplan los requisitos generales establecidos por este Reglamento."*
- b) **Unidad de mercado.-** *"Las autorizaciones y carnés concedidos por las Administraciones públicas competentes a personas o empresas que intervengan en el montaje, modificación, reparación, mantenimiento y revisión de equipos y productos industriales, tendrán validez en todo el territorio nacional. Su vigencia será de cinco años, debiendo renovarse por un Organismo competente antes de su caducidad, previa solicitud del interesado."*
- c) **Tarifas.-** *"Las tarifas horarias y los gastos de desplazamiento se determinarán libremente por los instaladores y mantenedores y se les dará la adecuada publicidad."*
- d) **Transparencia.-** *"Los instaladores y reparadores deberán estar inscritos en los Registros correspondientes. Las Administraciones públicas competentes deberán dar publicidad de los datos fundamentales de los instaladores y reparadores."*
- e) **Duración del contrato de mantenimiento.-** *"Los contratos de mantenimiento de las instalaciones de uso doméstico tendrán una duración máxima de un año, pudiéndose acordar la renovación por períodos anuales si no hay una denuncia previa por una de las partes con dos meses de antelación."*

12. LISTA DE MEDIDAS Y MODIFICACIONES NORMATIVAS

12.1. Medidas

En este capítulo se incorporan las 61 medidas o recomendaciones sugeridas a lo largo del Informe para que puedan ser más fácilmente identificadas por el lector. Entre paréntesis consta el tipo de actuación necesario para llevarles adelante: Acuerdo del Consejo de Ministros (A.C.M.), Orden Ministerial (O.M.), Real Decreto (R.D.) modificación legal (M.L.), o simple directriz (D).

12.1.1. Medidas generales.

1. *Presentación anual a las Cortes del "Presupuesto de Restricciones a la Competencia" (A.C.M. para incluir en la documentación de los Presupuestos Generales del Estado. Modificación de la Ley General Presupuestaria).*
2. *Establecimiento de un sistema de incompatibilidades que impida que quienes desempeñan funciones de regulación de los sectores económicos presten simultáneamente servicios como administradores o directivos de las empresas pertenecientes a dichos sectores. (A.C.M y Ley).*
3. *Separación de los "holdings" públicos de aquellas empresas que gocen de alguna restricción a la competencia.(A.C.M.)*
4. *Reforzamiento de la Junta Superior de Precios (R.D.).*
5. *Introducción de un "test" de competencia a aplicar a las nuevas normas. (Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se modifica el A.de C. de M. de 26 de enero de 1990).*
6. *Habilitación al Gobierno para liberalizar el sector de telecomunicaciones de forma rápida y flexible.(modificación de la LOT)*

12.1.2. Medidas sectoriales.

Telecomunicaciones

1. *Separación radical entre reguladores y operadores. En los consejos de administración de las empresas públicas que gozan derechos*

exclusivos (Telefónica, Retevisión e Hispasat) no puede haber consejeros-reguladores. (A.C.M)

2. *Mantener los objetivos públicos de telefonía, y en especial el servicio universal, estableciendo, a partir de un cierto nivel de cuota de mercado, la obligatoriedad de contribuir a los costes de la universalización entre los diversos operadores en función del tráfico que canalicen.(Modificación L.O.T. para la segunda parte).*
3. *En los casos de subvenciones explícitas, utilizar el sistema de concurso entre los diversos operadores, cuando los haya, para universalizar el servicio y estimular la competencia. (Modificación L.O.T.).*
4. *Mantener una posición flexible respecto a la política de liberalización europea en el sector de las telecomunicaciones aunque se vaya entre los primeros países en el proceso liberalizador.(D)*
5. *No imponer limitaciones específicas a la actividad de Telefónica. Garantizar la igualdad de todos los operadores de telecomunicaciones y reforzar la vigilancia de las normas de competencia. (D)*
6. *Política de precios:*
 - 1.- *Durante los primeros años mantener el sistema actual de fijación de precios con crecimientos moderados de las tarifas urbanas y dejando que la competencia haga sentir sus efectos en el resto de los servicios. (A.C.M.)*
 - 2.- *Una vez avanzado el proceso, introducir un sistema de precios incentivador que favorezca a los consumidores y dé un horizonte a las compañías de telecomunicaciones.(M.L.)*
 - 3.- *Reforzamiento de la Junta Superior de Precios para llevar adelante las dos tareas anteriores. (A.C.M.)*
7. *Aprobar el Proyecto de Ley de televisión por cable en línea con las propuestas de introducción de competencia de este Informe, a la mayor brevedad posible. Regularizar la situación de los operadores actuales. (M.L.)*
8. *Convocar el concurso de telefonía móvil automática en condiciones tales que los nuevos operadores puedan competir efectivamente con Telefónica, sin depender exclusivamente de ella para proveer el servicio portador en exclusiva. Garantías de interconexión y de neutralidad de las tarifas de Telefónica con el competidor. (R.D.)*

9. *Desarrollo de artículo 22 de la L.O.T., publicando el Reglamento de redes de datos, en el que no se utilice el punto c) del citado artículo - área geográfica- para establecer barreras de entrada obligando a coberturas excesivas. En cuanto al punto d) -medidas de salvaguardia para el actual operador- no debe utilizarse como una limitación a la competencia. De las otras exigencias -puntos a) y b)- relativos a publicidad de las condiciones de oferta y a interconexión de redes sólo señalar su oportunidad. (R.D.)*

En el momento de publicación del Reglamento, además, deberían estar disponibles los Títulos Habilitantes que prevé la L.O.T. y que facultarían a Retevisión y a Correos, únicos posibles competidores de Telefónica en la oferta de circuitos hasta la modificación de la L.O.T., a suministrar servicios portadores, que podrían ser usados por las redes de datos que establecieran los nuevos operadores. (D)

10. *Transposición de la directiva CE de oferta de red abierta para líneas arrendadas en breve plazo. (R.D.).*
11. *Aprobar el Real Decreto a que hace referencia la Disposición Transitoria primera, punto uno, de la L.O.T., permitiendo que los usuarios de líneas alquiladas puedan ofrecer a terceros la reventa de capacidad de servicio portador en el año 1993, en lugar del año 1996. (R.D.)*
12. *Liberalización de las comunicaciones entre satélites y estaciones terrenas. (R.D.)*
13. *Introducir competencia en transmisión de larga distancia, interurbana e internacional, concediendo autorizaciones a nuevos operadores para construir y operar las infraestructuras necesarias, y asegurando su interconexión con sus clientes con medios propios, o mediante la interconexión con las redes locales de Telefónica en condiciones equitativas. (M.L.)*
14. *Modificación de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones para poder permitir la competencia en todo tipo de servicios. Extender el sistema de otorgamiento de autorizaciones vigente para los servicios de valor añadido al resto de los servicios de telecomunicación. La autorización debe ser el régimen general y la concesión sólo cuando exista una limitación cuantitativa al número posible de licencias por razones técnicas, por ejemplo, por la limitación del espectro radioeléctrico.(Modificación L.O.T.).*

15. *Mantener, de momento, el monopolio en el servicio de telefonía local para el usuario doméstico. No obstante, se debe introducir en la modificación legal la posibilidad de competencia para poder aplicarla en el momento oportuno. (Modificación L.O.T).*

Transporte aéreo

16. *Libre acceso de las compañías aéreas con licencia española a los servicios aéreos regulares de pasajeros en el territorio nacional. (A.C.M. fijando criterios a ejecutar por la D.G.A.C.)*
17. *Introducción de un segundo operador para el servicio de asistencia en tierra a las aeronaves, viajeros y mercancías en los aeropuertos de primera categoría. (A.C.M., O.M., Resolución de AENA).*
18. *Liberalización del servicio de recepción y atención al pasajero en todos los aeropuertos nacionales. (A.C.M. y O.M.)*
19. *Autorización del denominado "autohandling" en todos los aeropuertos nacionales.(A.C.M. y O.M.)*
20. *Establecimiento de un sistema objetivo de adjudicación de los horarios de salida y llegada de los vuelos que permita con cierta periodicidad el acceso a los mismos por parte de los nuevos operadores. (A.C.M., O.M. y Resolución AENA).*
21. *Libre acceso a los sistemas informáticos de reservas. (A.C.M. y R.D.)*
22. *Liberalización de la ventas de plazas "seat only" en los servicios aéreos no regulares hasta un determinado porcentaje.(A.C.M. y O.M.)*

Transporte terrestre por Carretera

23. *Continuar con la introducción de competencia en los concursos de adjudicación de las nuevas concesiones de transportes interurbanos de viajeros por carretera.(A.C.M.)*
24. *Establecimiento de un límite temporal máximo de diez años para las nuevas concesiones de transportes interurbanos de viajeros por carretera. (A.C.M.)*
25. *Posibilidad de modificar las condiciones de las concesiones relativas a los transportes interurbanos de viajeros por carretera en cuanto a vehículos, frecuencias, horarios y paradas siempre que se ofrezcan compensaciones y sean controladas por la Administración. (A.C.M.)*

26. *Admisión del cabotaje consecutivo en el transporte interurbano de viajeros por carretera hasta un porcentaje de la capacidad del vehículo que se determine siempre que el flujo lo justifique. (R.D.).*
27. *Apertura, con carácter experimental, de un corredor a varios operadores de transportes interurbanos de viajeros por carretera que compitan entre sí cuando por el flujo lo justifique.(A.C.M.)*
28. *Liberalización progresiva de las tarifas de transporte de mercancías por carretera. (R.D.)*
29. *Supresión de los documentos administrativos obligatorios para el transporte de mercancías por carretera. (Modificación art. 167 LOTT).*
30. *Supresión del sistema de contingentes en los transportes de viajeros y mercancías por carretera (R.D.).*
31. *Refuerzo de la inspección en los transportes de viajeros y mercancías por carretera. (A.C.M.)*

Transporte ferroviario

32. *Separación paulatina de la gestión de la infraestructura ferroviaria y las operaciones de transporte de viajeros y mercancías por ferrocarril. (D)*
33. *Estudio de la liberalización del acceso a la infraestructura ferroviaria mediante el pago de una tasa de utilización. (iniciar estudio modificación de Ley. Arts. 156 y 176 LOTT).*
34. *Concesión a una empresa distinta de Renfe de un corredor de transporte ferroviario de largo recorrido. (Ley)*
35. *Concesión a una empresa distinta de Renfe de una línea de transporte ferroviario de viajeros de cercanías. (Ley)*
36. *Liberalización de la tracción ferroviaria. (R.D.)*

Transporte marítimo

37. *Liberalización del cabotaje marítimo nacional de línea regular (concesión de nuevas líneas). (A.C.M. fijando criterios a la D.G.M.M.).*
38. *Liberalización del cabotaje marítimo consecutivo de carácter ocasional.(A.C.M.)*

39. *Mantenimiento de la libertad de los fletes marítimos. (A.C.M.)*
40. *Desarrollo legislativo del Registro Especial de Buques de Canarias. (R.D.).*

Sector Eléctrico

41. *Establecimiento de condiciones generales y no discriminatorias para la concesión de autorizaciones de actividad e instalación mediante procedimientos competitivos de tal forma que puedan incorporarse nuevos operadores. (M.L.)*
42. *Creación de un "Sistema Independiente" de generación de energía eléctrica en el cual determinadas centrales de generación y determinados consumidores puedan establecer contratos de suministro de energía eléctrica. Especificación de los criterios que han de cumplir las centrales de generación y los consumidores para participar en este sistema. Especificación de los conceptos e importes que los consumidores deben pagar como aportación al servicio público y de las condiciones en que pueden incorporarse al "Sistema Integrado" para recibir suministro.(M.L.)*
43. *Separación de la actividad de comercialización de energía eléctrica. Establecimiento de los criterios de remuneración de la actividad y de la estructura de precios al por mayor que deberán pagar las comercializadoras así como de la estructura de la tarifa al por menor aprobada por el Gobierno como máxima. (M.L.)*
44. *Autorización de la posibilidad de que determinados consumidores que cumplan criterios objetivos establecidos, puedan adquirir energía eléctrica del Sistema Integrado sin mediación de comercializadoras. (M.L.)*
45. *Sustitución de la subvención implícita a la producción nacional de carbón por una cantidad explícita aplicable a la tarifa, discutida anualmente. (Modificación del MLE y de la estructura de la tarifa aprobada por Consejo de Ministros).*
46. *Aprobación de un sistema de valoración de los costes standard reconocidos a las distintas actividades necesarias para la producción y suministro de energía eléctrica sobre la base de criterios objetivos con carácter general. (Modificación MLE).*

47. *Desaparición de la G4 y, en su caso, sustitución por una cantidad explícita aplicable a la tarifa, discutida anualmente (Acuerdo de Consejo de Ministros de aprobación de la tarifa).*

Monopolios Locales

48. *Supresión de los servicios mortuorios de la lista de actividades monopolizables por los entes locales (Art. 86.3. de la Ley de las bases del régimen local).*

Se deberá prever un régimen transitorio para las empresas que dejen de ser monopolistas.

Además, las autorizaciones para el ejercicio de la actividad deberán ser regladas (con enumeración exhaustiva de requisitos objetivos), de numerus apertus (se conceden a todos los que reúnan los requisitos) y habilitarán para el ejercicio de la actividad en todo el territorio estatal (R.D.).

Los precios de los servicios mortuorios serán libres (R.D.).

49. *Mantener la posibilidad de que los Ayuntamientos monopolicen la planificación de las líneas de transporte regular colectivo, permitiendo, sin embargo, el establecimiento de otras líneas para el transporte de la periferia al centro, y viceversa, en las horas punta.(D)*

La gestión del monopolio se acomodará a la preferencia de la subasta sobre el concurso para la concesión del servicio, y al principio de diversificación, en lo posible, de la actividad, dividiendo en más de una concesión la explotación de las líneas.(D)

Se adoptará como tiempo máximo de las concesiones el de 10 años.(D)

Mercado de la instalación y el mantenimiento del suministro de agua, gas, electricidad, etc.

50. *Libre acceso de las personas y empresas a la profesión siempre que cumplan los requisitos generales establecidos por los Reglamentos de Seguridad Industrial. (R.D.).*
51. *Unidad de mercado en las actividades de instalación y mantenimiento. (R.D.).*
52. *Transparencia del mercado mediante la publicidad de los datos fundamentales de los instaladores y mantenedores. (R.D.).*

53. *Liberalización de las tarifas horarias y del importe de los gastos de desplazamiento y publicidad de los mismos. (R.D.).*
54. *Limitación a un año, con posibilidad de renovaciones anuales, de los contratos de mantenimiento de las instalaciones de uso doméstico. (R.D.).*

Suelo

55. *Creación de la Comisión prevista en el cuerpo de este Informe (A.C.M.)*

12.2. Modificaciones normativas.

Se incluyen aquí las medidas propuestas clasificadas por su rango normativo. En algunos casos para poner en práctica alguna de las recomendaciones -por ejemplo la separación entre reguladores y operadores- basta con un Acuerdo de Consejo de Ministros. Ello es útil si se quiere actuar con celeridad. Pero si se quiere dar estabilidad a esa norma es necesario proceder a hacer una modificación legal. Esta es la razón por la que algunas medidas se repiten en los distintos epígrafes.

12.2.1. Leyes y modificaciones legales.

1. *Presentación anual a las Cortes del "Presupuesto de Restricciones a la Competencia" junto con la documentación de los Presupuestos Generales del Estado. (Modificación de la Ley General Presupuestaria).*
2. *Habilitación al Gobierno para liberalizar el sector de telecomunicaciones de forma rápida y flexible.(Modificación de la L.O.T).*
3. *Establecimiento de un sistema de incompatibilidades que impida que quienes desempeñan funciones de regulación de los sectores económicos presten simultáneamente servicios como administradores o directivos de las empresas pertenecientes a dichos sectores. (M.L.).*
4. *Separación de los "holdings" públicos de aquellas empresas que gocen de alguna restricción a la competencia.(M.L.).*
5. *Mantener los objetivos públicos de telefonía, y en especial el servicio universal, estableciendo, a partir de un cierto nivel de cuota de mercado la obligatoriedad de contribuir a los costes de la universalización entre*

los diversos operadores en función del tráfico que canalicen. (Modificación L.O.T. para la segunda parte).

6. *En los casos de subvenciones explícitas, utilizar el sistema de concurso entre los diversos operadores, cuando los haya, para universalizar el servicio y estimular la competencia. (Modificación L.O.T.).*
7. *Aprobar el Proyecto de Ley de televisión por cable en línea con las propuestas de introducción de competencia de este Informe, a la mayor brevedad posible. Regularizar la situación de los operadores actuales. (Nueva Ley).*
8. *Introducir competencia en transmisión de larga distancia, interurbana e internacional, concediendo autorizaciones a nuevos operadores para construir y operar las infraestructuras necesarias, y asegurando su interconexión con sus clientes con medios propios, o mediante la interconexión con las redes locales de Telefónica en condiciones equitativas. (Modificación L.O.T.)*
9. *Modificación de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones para poder permitir la competencia en todo tipo de servicios. Extender el sistema de otorgamiento de autorizaciones vigente para los servicios de valor añadido al resto de los servicios de telecomunicación. La autorización debe ser el régimen general y la concesión sólo cuando exista una limitación cuantitativa al número posible de licencias por razones técnicas, por ejemplo, por la limitación del espectro radioeléctrico. (Modificación L.O.T.).*
10. *Mantener, de momento, el monopolio en el servicio de telefonía local para el usuario doméstico. No obstante, se debe introducir en la modificación legal la posibilidad de competencia para poder aplicarla en el momento oportuno. (Modificación L.O.T.).*
11. *Introducir un "sistema de precios incentivador" en las Telecomunicaciones (M.L.).*
12. *Supresión de los documentos administrativos obligatorios para el transporte de mercancías por carretera. (Modificación art. 167 LOTT).*
13. *Estudio de la liberalización del acceso a la infraestructura ferroviaria mediante el pago de una tasa de utilización. (iniciar estudio modificación de Ley. Arts. 156 y 176 LOTT).*
14. *Concesión a una empresa distinta de Renfe de un corredor de transporte ferroviario de largo recorrido. (M.L.)*

15. *Concesión a una empresa distinta de Renfe de una línea de transporte ferroviario de viajeros de cercanías. (M.L.)*
16. *Establecimiento de condiciones generales y no discriminatorias para la concesión de autorizaciones de actividad e instalación mediante procedimientos competitivos de tal forma que puedan incorporarse nuevos operadores. (Ley del sector eléctrico)*
17. *Creación de un "Sistema Independiente" de generación de energía eléctrica en el cual determinadas centrales de generación y determinados consumidores puedan establecer contratos de suministro de energía eléctrica. Especificación de los criterios que han de cumplir las centrales de generación y los consumidores para participar en este sistema. Especificación de los conceptos e importes que los consumidores deben pagar como aportación al servicio público y de las condiciones en que pueden incorporarse al "Sistema Integrado" para recibir suministro. (Ley).*
18. *Separación de la actividad de comercialización de energía eléctrica. Establecimiento de los criterios de remuneración de la actividad y de la estructura de precios al por mayor que deberán pagar las comercializadoras así como de la estructura de la tarifa al por menor aprobada por el Gobierno como máxima. (Ley del sector eléctrico).*
19. *Autorización de la posibilidad de que determinados consumidores que cumplan criterios objetivos establecidos, puedan adquirir energía eléctrica del Sistema Integrado sin mediación de comercializadoras (Ley).*
20. *Supresión de los servicios mortuorios de la lista de actividades monopolizables por los entes locales (art. 86.3 de la Ley de Bases de Régimen Local). Se deberá prever un régimen transitorio para las empresas que dejen de ser monopolistas.*

12.2.2. Decretos.

1. *Reforzamiento de la Junta Superior de Precios (R.D.).*
2. *Convocar el concurso de telefonía móvil automática en condiciones tales que los nuevos operadores puedan competir efectivamente con Telefónica, sin depender de ella para proveer el servicio portador en exclusiva. Garantías de interconexión y de neutralidad de las tarifas de Telefónica con el competidor. (R.D.).*

3. *Desarrollo de artículo 22 de la L.O.T., publicando el Reglamento de redes de datos, en el que no se utilice el punto c) del citado artículo - área geográfica- para establecer barreras de entrada obligando a coberturas excesivas. En cuanto al punto d) -medidas de salvaguardia para el actual operador- no debe utilizarse como una limitación a la competencia. De las otras exigencias -puntos a) y b)- relativos a publicidad de las condiciones de oferta y a interconexión de redes sólo señalar su oportunidad. (R.D.).*
4. *Transposición de la directiva CE de oferta de red abierta para líneas arrendadas en breve plazo. (R.D.).*
5. *Aprobar el Real Decreto a que hace referencia la Disposición Transitoria primera, punto uno, de la L.O.T., permitiendo que los usuarios de líneas alquiladas puedan ofrecer a terceros la reventa de capacidad de servicio portador en el año 1993, en lugar del año 1996. (R.D.).*
6. *Admisión del cabotaje consecutivo en el transporte interurbano de viajeros por carretera hasta un determinado porcentaje siempre que el flujo lo justifique. (R.D.).*
7. *Liberalización progresiva de las tarifas de transporte de mercancías por carretera. (R.D.).*
8. *Supresión del sistema de contingentes en los transportes de viajeros y mercancías por carretera (R.D.).*
9. *Liberalización de la tracción ferroviaria. (R.D.).*
10. *Desarrollo legislativo del Registro Especial de Buques de Canarias. (R.D.).*
11. *Además, las autorizaciones para el ejercicio de la actividad de los servicios mortuorios deberán ser regladas (con enumeración exhaustiva de requisitos objetivos), de numerus apertus (se conceden a todos los que reúnan los requisitos) y habilitarán para el ejercicio de la actividad en todo el territorio estatal (R.D.).*
12. *Los precios de los servicios mortuorios serán libres (R.D.).*
13. *Libre acceso de las personas y empresas a la profesión siempre que cumplan los requisitos generales establecidos por los Reglamentos de Seguridad Industrial. (R.D.).*

14. *Unidad de mercado en las actividades de instalación y mantenimiento. (R.D.).*
15. *Transparencia del mercado mediante la publicidad de los datos fundamentales de los instaladores y mantenedores. (R.D.).*
16. *Liberalización en el sector de instalación y mantenimiento de las tarifas horarias y el importe de los gastos de desplazamiento y publicidad de los mismos. (R.D.).*
17. *Limitación a un año, con posibilidad de renovaciones anuales, de los contratos de mantenimiento para instalaciones de uso doméstico. (R.D.).*
18. *Liberalización de las comunicaciones entre satélites y estaciones terrenas (R.D.).*

12.2.3. Acuerdos de Consejo de Ministros y órdenes ministeriales.

1. *Establecimiento de un sistema de incompatibilidades que impida que quienes desempeñan funciones de regulación de los sectores económicos presten simultáneamente servicios como administradores o directivos de las empresas pertenecientes a dichos sectores. (A.C.M.).*
2. *Separación de los "holdings" públicos de aquellas empresas que gocen de alguna restricción a la competencia.(A.C.M.).*
3. *Introducción de un "test" de competencia a aplicar a las nuevas normas. (Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se modifica el A.de C. de M. de 26 de enero de 1990).*
4. *Política de precios en telecomunicaciones:*

Durante los primeros años mantener el sistema actual de fijación de precios con crecimientos moderados en las tarifas urbanas y dejando que la competencia haga sentir sus efectos en el resto de los servicios. (A.C.M.).
5. *Libre acceso de las compañías aéreas con licencia española a los servicios aéreos regulares de pasajeros en el territorio nacional. (A.C.M. fijando criterios a ejecutar por la D.G.A.C.).*

6. *Introducción de un segundo operador para el servicio de asistencia en tierra a las aeronaves, viajeros y mercancías en los aeropuertos de primera categoría (A.C.M., O.M, Resolución de AENA).*
7. *Liberalización del servicio de recepción y atención al pasajero en todos los aeropuertos nacionales. (A.C.M.).*
8. *Autorización del denominado "autohandling" en todos los aeropuertos nacionales. (A.C.M.).*
9. *Establecimiento de un sistema objetivo de adjudicación de los horarios de salida y llegada de los vuelos que permita con cierta periodicidad el acceso a los mismos por parte de los nuevos operadores. (A.C.M.).*
10. *Libre acceso a los sistemas informáticos de reservas. (A.C.M.).*
11. *Liberalización de la ventas de plazas "seat only" en los servicios aéreos no regulares hasta un determinado porcentaje. (A.C.M.).*
12. *Continuar con la introducción de competencia en los concursos de adjudicación de las nuevas concesiones de transportes interurbanos de viajeros por carretera.(A.C.M.).*
13. *Establecimiento de un límite temporal máximo de diez años para las nuevas concesiones de transportes interurbanos de viajeros por carretera. (A.C.M.).*
14. *Posibilidad de modificar las condiciones de las concesiones relativas a los transportes interurbanos de viajeros por carretera en cuanto a vehículos, frecuencias, horarios y paradas siempre que se ofrezcan compensaciones y sean controladas por la Administración. (A.C.M.).*
15. *Apertura, con carácter experimental, de un corredor a varios operadores de transportes interurbanos de viajeros por carretera que compitan entre sí aunque por el flujo lo justifique. (A.C.M.).*
16. *Refuerzo de la inspección en los transportes de viajeros y mercancías por carretera. (A.C.M.).*
17. *Liberalización del cabotaje marítimo nacional de línea regular (concesión de nuevas líneas). (A.C.M. fijando criterios a la D.G.M.M.).*
18. *Liberalización del cabotaje marítimo consecutivo de carácter ocasional. (A.C.M.).*

19. *Mantenimiento de la libertad de los fletes marítimos. (A.C.M.).*
20. *Sustitución de la subvención implícita a la producción nacional de carbón por una cantidad explícita aplicable a la tarifa, discutida anualmente. (Modificación del MLE y de la estructura de la tarifa aprobada por Consejo de Ministros).*
21. *Aprobación de un sistema de valoración de los costes standard reconocidos a las distintas actividades necesarias para la producción y suministro de energía eléctrica sobre la base de criterios objetivos con carácter general. (Modificación MLE).*
22. *Desaparición de la tarifa G4 y, en su caso, sustitución por una cantidad explícita aplicable a la tarifa, discutida anualmente (Acuerdo de Consejo de Ministros de aprobación de la tarifa).*
23. *Creación de la Comisión de expertos para la revisión de la normativa del suelo.*

12.2.4. Criterios o Directrices

1. *Mantener una posición flexible respecto a la política de liberalización europea en el sector de las telecomunicaciones aunque se vaya entre los primeros países en el proceso liberalizador.*
2. *No imponer limitaciones específicas a la actividad de Telefónica. Garantizar la igualdad de todos los operadores de telecomunicaciones y reforzar la vigilancia de las normas de competencia.*
3. *En el momento de publicación del Reglamento, además, deberían estar disponibles los Títulos Habilitantes que prevé la L.O.T. y que facultarían a Retevisión y a Correos, únicos posibles competidores de Telefónica en la oferta de circuitos hasta la modificación de la L.O.T., a suministrar servicios portadores, que podrían ser usados por las redes de datos que establecieran los nuevos operadores.*
4. *Mantener la posibilidad de que los Ayuntamientos monopolicen la planificación de las líneas de transporte regular colectivo, permitiendo, sin embargo, el establecimiento de otras líneas para el transporte de la periferia al centro, y viceversa, en las horas punta.*
5. *La gestión del monopolio del transporte urbano se acomodará a la preferencia de la subasta sobre el concurso para la concesión del servicio, y al principio de diversificación, en lo posible, de la actividad,*

dividiendo en más de una concesión la explotación de las líneas. Se adoptará como tiempo máximo de las concesiones de transporte urbano el de 10 años.

- 6.** *Separación paulatina de la gestión de la infraestructura ferroviaria y las operaciones de transporte de viajeros y mercancías por ferrocarril.*

13. EPÍLOGO. ESPAÑA COMO EJEMPLO.

A lo largo de este Informe se han destacado las dificultades de la liberalización de los mercados de los servicios. Para superar esas dificultades se han propuesto una serie de recomendaciones entre las que destaca la de estudiar atentamente lo que han hecho otros países para introducir competencia en sus mercados.

La conciencia de las dificultades de la liberalización y el conocimiento de las experiencias extranjeras son condiciones necesarias para acometer esas políticas. Pero queda una última cuestión y es la de saber si esta tarea es excesiva. Este epílogo va destinado a despejar esa duda. En nuestra opinión, la mejor demostración de que los españoles son capaces de llevar adelante estas tareas es observar lo que han hecho ellos mismos estos últimos años en el campo de la liberalización de los mercados.

En los últimos seis años, España ha emprendido el programa de liberalización y de introducción de competencia en la economía más intenso de toda su historia. Casi todos los sectores de la agricultura y prácticamente todos los de la industria han sido sometidos a un proceso de liberalización. Debe destacarse que lo realizado en España en seis años ha exigido décadas en otros países. Los resultados de esta liberalización son ampliamente satisfactorios.

Uno de los resultados positivos de iniciar un proceso de liberalización es que estimula y casi obliga a continuar el proceso en otras áreas. Por ello y tal como se propone en el Programa de Convergencia, hay que intensificar la liberalización de los mercados de servicios y del mercado de trabajo con el fin de que la liberalización que se ha llevado a cabo en la industria y la agricultura rinda todos sus frutos y éstos se extiendan a todos los sectores y agentes sociales. Hoy se discute el ritmo que se debe aplicar a estos nuevos pasos en el proceso de liberalización. Sin embargo, es satisfactorio comprobar que prácticamente nadie propone dar marcha atrás en la introducción de competencia en aquellos sectores en los que ya se ha introducido. La calidad y diversidad de los bienes que hoy disfruta el consumidor español, la intensidad de un proceso inversor desconocido desde hacía muchos años, o el aumento de las exportaciones por encima del crecimiento de los mercados mundiales, por contar tan sólo unos ejemplos, son efectos que no se pueden desconectar de la introducción de competencia y de la liberalización acometida en España en los últimos años.

El proceso de liberalización no ha transcurrido sin problemas, pero, incluso en los sectores en que han surgido problemas, no se ha pensado en dar marcha atrás en la liberalización. Algunos ciudadanos, por ejemplo, están

preocupados por la reducción de la calidad de los programas de televisión después de la introducción de competencia en este sector. Sin embargo, muy pocos proponen que, para resolver este problema, la solución sea volver al monopolio televisivo vigente durante el régimen anterior y buena parte de la democracia. La mayoría está buscando soluciones, como las encontradas por otros países europeos, que defiendan el interés público de la calidad pero que mantengan la competencia de los medios.

Se podría también pensar que lo que se ha hecho en los últimos años en España no ha sido más que recuperar un retraso histórico y que, por tanto, todo lo que se ha hecho ha sido incorporarse de prisa -pero en último lugar- a la liberalización de la industria. En consecuencia, se podría pensar que el ejemplo español no serviría para una de las tareas que se propone en este Informe como es la de, en algunos casos, adelantarse en la liberalización de los servicios a otros países desarrollados europeos. Se podría pensar que ésta sería una tarea excesiva para los españoles, proponiéndoles hacer algo que nunca han hecho.

En nuestra opinión la experiencia reciente de España también sirve de ejemplo para llevar adelante esta tarea que, en principio, parece difícil. En los últimos años, España ha avanzado en la liberalización de algunos sectores adelantándose a otros países europeos y, en esos casos, nuestros sectores son más modernos, eficientes y competitivos que los de los países que han retrasado la liberalización. Un ejemplo ha sido la liberalización del sistema financiero. España ha liberalizado, por ejemplo, sus mercados monetarios, de crédito y de valores antes que otros países europeos. Los efectos han sido muy positivos. La liberalización del sistema bancario, por ejemplo, no sólo no ha debilitado, sino que ha reforzado las instituciones bancarias españolas.

La liberalización del sistema bancario es un buen ejemplo para que reflexionen los que piensan que la liberalización estimula el traspaso a manos extranjeras de las empresas del sector que se liberaliza. La experiencia española demuestra justamente lo contrario. Si se tarda en liberalizar un sector -como es el caso de la industria- es difícil que se generen en el mismo empresas españolas sólidas que puedan resistir la competencia extranjera. Por el contrario, el ejemplo de la liberalización de la banca muestra cómo se transforma un sector en lo que se refiere a nuevos servicios, tecnología, trato al cliente, etc, como consecuencia de la introducción de competencia. Este proceso de modernización es el que hace muy difícil que, ahora que la Comunidad Europea ha impuesto la libre prestación de servicios bancarios, las empresas extranjeras puedan poner en peligro a las instituciones financieras españolas. La liberalización del sector bancario es un buen ejemplo de las ventajas que tiene el que un país introduzca competencia en un sector antes de que se la impongan desde fuera.

La tarea que proponemos en este Informe -no ser los últimos- no es, pues, una tarea nueva para los españoles. No es algo que esté fuera de su alcance, sino que es algo que han demostrado saber hacer en los últimos años. Veamos otro ejemplo. En estos momentos hay un Proyecto de Ley en las Cortes que otorga la independencia al Banco de España. Una vez aprobada, esta Ley dejará a España junto a Alemania como los únicos países europeos con bancos centrales independientes. España se adelanta así a otros países importantes -como, por ejemplo, el Reino Unido, Francia e Italia- que todavía mantienen bancos centrales dependientes de sus gobiernos. Este es un caso en el que, dado que hay un ejemplo contrastado como el de Alemania, España ha decidido no esperar a que otros países -el Reino Unido o Francia, por ejemplo- adopten esa política. Lo mismo se propone en este Informe respecto a las telecomunicaciones. En este caso, hay también un ejemplo contrastado -el Reino Unido- y, por tanto, España no tiene por qué esperar a que otros países- Alemania o Francia, por ejemplo, adopten esa política. No hay por qué ser los primeros, pero tampoco los últimos.

Hemos destacado el avance de España en los últimos años en relación a la liberalización de sus mercados, esto es, en lo que se refiere a las modificaciones legales que hacen posible la competencia. Pero también hay que destacar lo que España ha hecho en el campo de la defensa de la competencia, tarea complementaria y subsiguiente a la liberalización de los mercados. España, en este caso, se ha adelantado también a otros países europeos -a Italia o Bélgica, por ejemplo- en la introducción de una ley moderna de defensa de la competencia. Y no sólo ha avanzado en el campo de la legislación sino en su aplicación. En sus primeros veinticinco años de existencia, el Tribunal de Defensa de la Competencia español no impuso ni una sola multa. En los últimos años, su actividad ha ido ampliándose e intensificándose de forma sustancial.

En estos momentos en que la depresión que recorre Europa no es sólo económica sino también psicológica, hay que evitar que una valoración negativa de las posibilidades propias paralice la capacidad de reforma. Si Europa no quiere perder el tren de la competitividad tiene que suprimir las rigideces de sus mercados, fundamentalmente las del mercado de servicios y las del mercado de trabajo. Nuestra obligación es decir que estas tareas son difíciles, pero también debemos decir que son posibles. Tan negativo para que se lleven adelante las reformas es pensar que son fáciles como pensar que son imposibles.

Dentro de Europa, España es un país singular cuando se examina desde el punto de vista de la competencia. Desde un punto de vista estático se puede comprobar su atraso histórico pero si se observa el país desde un punto de vista dinámico es difícil encontrar otro país en Europa que esté moviéndose a

un ritmo mayor en el sentido de la liberalización. Baste mencionar la rapidez con que el país se ha adaptado a las exigencias de su adhesión a la CE.

La tarea de liberalizar los mercados de servicios es difícil, como hemos tratado de resaltar a lo largo de este Informe, pero no está fuera de las posibilidades de los españoles. En la introducción de competencia, España ha avanzado notablemente en los últimos años, tanto si la comparación se hace con su propia historia como si se la compara con otros países. No se trata, pues, de hacer nada nuevo o distinto. Se trata de hacer lo mismo aunque en nuevos sectores. Y los resultados serán igualmente positivos.

Este Informe proporciona numerosos argumentos basados en la lógica y en las experiencias extranjeras para justificar que la liberalización de los servicios es deseable y posible. Quedaba por mencionar justamente lo que tenemos más cerca, esto es, que los españoles somos, seguramente, el mejor ejemplo a seguir por nosotros mismos.