

Título del acto: UM/002/15 TELECOMUNICACIONES ANTENAS TENERIFE II

Artículo invocado por la CNMC: Art. 27 LGUM

Año de publicación: 2015 (Recurso) / 2018 (Sentencia de la Audiencia Nacional)

Código CNAE del sector relevante: J.61. Telecomunicaciones.

Evaluación del impacto de la CNMC

Recurso contencioso-administrativo al amparo del art. 27 LGUM



1 Introducción

1.1 Características clave de la evaluación

1.1.1 Breve descripción del mercado evaluado

El mercado sobre el que versa el acto de la CNMC es el de instalación de antenas de telecomunicaciones. Dentro del mismo, se diferencian dos tipos de mercados afectados:

- 1 El mercado de antenas de telefonía y su equipo complementario.*
- 2 El mercado de antenas de radiotelevisión y su equipo complementario.*

Esta primera categoría de antena, también llamada estación base ("BTS" por sus siglas en inglés), se encarga de actuar como puente entre todos los usuarios de móviles de una misma área y una central de conmutación. Estas estaciones precisan de terrenos elevados para la cobertura de la señal, siendo frecuente que, en el ámbito urbano, las mismas se ubiquen en las azoteas de los edificios. Utilizando datos de la CNMC para 2014, el número de estaciones base en España era de 124.300, mientras que, para la provincia de Santa Cruz de Tenerife, esta cifra era de 2.849.

En segundo lugar, en relación con las antenas parabólicas de radio y televisión, puede destacarse que las más comunes son aquellas para televisión terrestre (TDT) y televisión por satélite. Según la superficie reflectora, existen cuatro tipos de antenas parabólicas: de foco centrado, de foco desplazado (offset), plana y multisatélite.

1.1.2 Breve descripción del fallo de mercado y justificación del acto

La cuestión que se plantea en el recurso interpuesto por la CNMC es la relativa a determinar el ajuste legal de los artículos 10.5 y 6, 12.3 y 38.7 de la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife que fue aprobada por el Pleno de dicha Corporación, el 6 de junio de 2014, que incorpora determinadas restricciones al ejercicio de la actividad económica.

Las restricciones objeto de recurso son las siguientes:

- 1 Prohibición de instalar antenas y conductos en las fachadas.*
- 2 Limitación del número de antenas en azoteas cubiertas.*
- 3 Establecimiento de excepciones, sujetas a la concesión de una licencia.*
- 4 Obligación de eliminación de conductos que por su situación perjudiquen la percepción de la fachada*

1.1.3 Objetivos específicos y principales conclusiones del acto

El objetivo del recurso de la CNMC es eliminar las mencionadas restricciones de la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife, al considerar que son contrarias a los principios de necesidad y proporcionalidad recogidos en la LGUM.

2 Evaluación del acto

2.1 Relevancia

2.1.1 Relevancia del sector

Para valorar la relevancia del sector, puede acudir a los datos financieros de las empresas registradas bajo el código CNAE *J.61 - Telecomunicaciones* (indicado por la CNMC en su página web) en la provincia de Santa Cruz de Tenerife. Sin embargo, este código CNAE puede ser demasiado genérico y no referirse exactamente a las actividades que son objeto del acto. En ese caso, el Evaluador podría considerar otros códigos CNAE como *4321 - Instalaciones eléctricas*, *4742- Venta al por menor de equipos de telecomunicaciones en establecimientos especializados*, *4222 - Construcción de redes eléctricas y comunicaciones* o *2630 - Fabricación de equipos de telecomunicaciones*.

La siguiente tabla muestra las cifras relativas al código CNAE *J.61 - Telecomunicaciones* correspondientes al año 2019. No obstante, como ya se ha mencionado, el Evaluador deberá tener en cuenta que estas cifras pueden incluir una amplia gama de actividades y no estar limitadas exclusivamente a la de instalación de antenas a las que se aplica la normativa en cuestión. Por lo tanto, para realizar una evaluación precisa del caso concreto, **la CNMC deberá solicitar la información que considere necesaria a los agentes económicos individuales bajo análisis.**

Tabla 1: Relevancia del sector

Categoría	Indicadores	Fuentes posibles	Resultados / Comentarios
Peso económico y estructura del mercado	Facturación del sector	Base de datos de SABI	La facturación regional del sector de las telecomunicaciones en Santa Cruz de Tenerife en 2019 se estima en 10,12 millones de euros (0,001% del PIB nacional) .
	Número de empresas	Base de datos de SABI	El número de operadores del sector de las telecomunicaciones en Santa Cruz de Tenerife en 2019 se estima en 34 empresas .
	Facturación media por empresa	Estimado por KPMG basado en datos de la base de datos SABI	Sobre la base de los datos señalados anteriormente, la facturación media por operador en el mercado regional en 2019 se estima en 0,30 millones de euros .
	Precio medio por instalación	Búsqueda Web: https://www.habitissimo.es/presupuestos/telecomunicaciones	El precio medio nacional por instalación se estima en 3.500 euros .
Mercado laboral y empleo	Número total de empleados	Base de datos de SABI	El número de empleados en el sector de las telecomunicaciones en Santa Cruz de Tenerife en 2019 se estima en 210 empleados .
Percepción de los consumidores y los responsables políticos	¿Existe la percepción de que el sector necesita reformas?	Encuestas y entrevistas	Véase Anexo 1

2.1.2 Relevancia del acto

Tabla 2: Relevancia del acto

Fallos de mercado OCDE	Cuestión específica	Comentarios del acto / Entregable 3
A. Limita el número o rango de proveedores.	A2. Establecimiento de un procedimiento de licencia, permiso o autorización como requisito previo para la provisión de bienes o servicios.	La Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife establece las siguientes medidas restrictivas de la competencia: (i) Excepciones sujetas a la concesión de una licencia.
	A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio.	(ii) La prohibición de instalar antenas y conductos en las fachadas. (iii) La limitación del número de antenas en azoteas cubiertas. (iv) La obligación de eliminación de conductos que por su situación perjudiquen la percepción de la fachada, resultando excesivamente intervencionista y contraria a la Ley General de Telecomunicaciones.

2.2 Efectividad

2.2.1 Alcance: evaluación cualitativa

La Audiencia Nacional, en su sentencia de 2 de noviembre de 2018, falló lo siguiente:

"Estimamos el recurso interpuesto y en consecuencia **declaramos la nulidad de los artículos 10.5, 10.6, 12.3 y 38.7 de la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife** aprobada por el Pleno de dicha Corporación, el 6 de junio de 2014".

Audiencia Nacional	Si	Parcialmente	No
¿La sentencia de la Audiencia Nacional avaló la identificación de los fallos de mercado planteados por la CNMC en el recurso?	X		
¿La Audiencia Nacional falló en su sentencia en favor de las medidas solicitadas por el recurso interpuesto por la CNMC?	X		
¿Se emitieron votos particulares en contra de la sentencia?			X
¿Los votos particulares reforzaron la identificación de los fallos de mercado planteados por la CNMC en el recurso?			N.A.

2.2.2 Alcance: evaluación cuantitativa

Tipo de repercusión	Indicadores	Fuente de información
Sobre el público en general	142 descargas de la web de la CNMC	Registro interno de la CNMC

2.3 Eficiencia

2.3.1 Eficiencia para la CNMC

Este apartado será completado por la CNMC en función de la disponibilidad de datos de costes de producción del acto.

2.4 Coherencia

Checklist	Sí	No
¿Existen inconsistencias entre el acto y otros informes emitidos por la CNMC, incluidos Estudios de Mercado, Informes de Unidad de Mercado y otros Recursos contencioso-administrativos?		X
¿Existen claras inconsistencias entre el acto y otros Recursos contencioso-administrativos emitidos invocando los mismos principios?		X
¿El acto es contradictorio con otros Recursos contencioso-administrativo emitidos sobre casos que afectan al mismo sector económico?		X
¿El acto está en línea con los objetivos generales de la CNMC?	X	

El acto analizado es coherente y acorde con anteriores Informes de Unidad de Mercado en el mismo mercado de producto y geográfico y relacionados con la Ordenanza de Paisaje Urbano de la ciudad de Santa Cruz de Tenerife (ver UM/073/14).

3 Análisis de impacto

3.1 Impacto directo

Acción buscada por la CNMC	Acción / Acto con el que se cumple	Resultado	Estado de la implementación
<i>Eliminar algunas de las medidas aprobadas en la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife, consideradas inadecuadas y muy intervencionistas.</i>	<u>Implementado</u> <i>Recurso contencioso-administrativo promovido al amparo del artículo 27 de la LGUM contra determinados artículos de la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife.</i>	<u>Implementado</u> <i>Sentencia, de 2 de noviembre de 2018, de la Audiencia Nacional. Recurso: 206/2015.</i>	<u>Implementado</u> <i>La Sentencia favorable de la Audiencia Nacional anuló los artículos 10.5, 10.6, 12.3 y 38.7 de la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife aprobada por el Pleno de dicha Corporación, el 6 de junio de 2014.</i>

3.2 Impacto sobre el mercado específico

Fallo de mercado OCDE	Principio de Unidad de Mercado pertinente	Impacto	Indicador	Parámetros propuestos para el análisis de impacto		Impacto económico potencial bajo el enfoque propuesto
				Encontrado en la literatura	Valor recomendado	
A2. Establecimiento de un procedimiento de licencia, permiso o autorización como requisito previo para la provisión de bienes o servicios	Necesidad y proporcionalidad	Precio	Disminución potencial en el precio	A partir de su revisión bibliográfica, la CNMC constató que las subidas de precios en los casos de barreras de entrada oscilaban entre el 3% y el 35% . Las fuentes específicas de estos parámetros se presentan en el anexo 2.	Para ser conservadores, recomendamos aplicar una posible disminución del precio del 5% ¹ derivada de la reducción de las barreras de entrada.	Considerando una disminución potencial del 5% en el precio debido a la reducción de las barreras de entrada, la pérdida de bienestar causada por la introducción de las limitaciones a la actividad de los instaladores de antenas de telecomunicaciones en Santa Cruz de Tenerife se estima en 400.021 euros , asumiendo que estas limitaciones se eliminaran justo después de la sentencia de la Audiencia Nacional (2018). La pérdida de bienestar estimada estaría asociada al periodo durante el cual el precepto recurrido por la CNMC estuvo en vigor, hasta su anulación tras la sentencia de la Audiencia Nacional. Visto desde la óptica opuesta, esta cuantificación podría tomarse como referencia para determinar las ganancias asociadas al éxito del acto, en tanto que la sentencia fue favorable, anuló el mencionado precepto y contribuyó, por consiguiente, a la reducción de las barreras de entrada. La metodología utilizada para la cuantificación del impacto potencial se muestra en el Anexo 3.
A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio						

¹ La elección de este parámetro en particular responde al objetivo primordial de mantener un criterio conservador a la hora de realizar las estimaciones. El Evaluador podrá hacer uso de otro parámetro distinto, dentro del rango propuesto, si así lo exigiesen los objetivos específicos de la evaluación que esté acometiendo. No obstante, la recomendación general es mantener la consistencia a lo largo de todos los ejercicios de evaluación que se lleven a cabo.

3.3 Impacto sobre la economía general

	SÍ	NO
¿La acción pretendida por la CNMC se implementa total o parcialmente?	X	
¿La acción pretendida por la CNMC tuvo un impacto en el mercado específico?	X	
¿El mercado específico tiene un peso relevante en la economía en general?		X

Como se ha indicado anteriormente, el recurso interpuesto por la CNMC y, en consecuencia, la sentencia de la Audiencia Nacional, son aplicables a un servicio muy específico prestado por los instaladores de antenas de telecomunicaciones en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife. Por tanto, aunque la reclamación de la CNMC fue íntegramente considerada y aceptada por el tribunal, dado el peso residual del potencial impacto económico derivado de las limitaciones a la actividad profesional de estos operadores (0% del PIB español en 2019), en el caso que nos ocupa, no cabría esperar un efecto indirecto significativo en la economía en general.

No obstante, sí que cabe hacer alusión al posible efecto disuasorio que la medida adoptada por la CNMC y respaldada por el tribunal pudiera tener en casos similares. En este sentido, se esperaría que aquellos agentes u órganos involucrados en la regulación de esta actividad en otras jurisdicciones cercanas, por ejemplo, tuvieran en consideración el resultado de este acto de promoción de la competencia de la CNMC y se vieran desincentivados a establecer restricciones similares a las planteadas en el caso bajo análisis.

4 Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones extraídas de la evaluación de este acto:

- El recurso interpuesto por la CNMC consideró que la Ordenanza de Paisaje Urbano era inadecuada y muy intervencionista respecto a la Ley General de Telecomunicaciones. Además, la CNMC concluyó que, de acuerdo con la LGUM, las restricciones incluidas en la Ordenanza eran contrarias a los principios de proporcionalidad y necesidad.
- La evaluación de impacto presentada en este documento asume que la limitación a la actividad profesional de los instaladores de antenas de telecomunicaciones en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife podría haber supuesto un incremento del precio de la instalación del 5%. Dado que cada edificio requiere una antena de telecomunicaciones, no se espera un cambio en la demanda.
- Para aproximarse a la pérdida de bienestar de los consumidores que se habría derivado de estas restricciones, se ha asumido que la limitación a la actividad profesional de los instaladores se eliminó inmediatamente después de la sentencia de la Audiencia Nacional de 2018.
- El número de edificios nuevos durante el período anterior a la crisis económica (2002-2007) se ha utilizado para estimar el número aproximado de edificios nuevos -y, en consecuencia, el número de antenas instaladas- durante el período 2015-2018. La metodología de evaluación de impacto se detalla en el Anexo 3.
- La **pérdida de bienestar asociada al incremento potencial de precios** derivado de la introducción de barreras de entrada se estima en **400.021 euros**, para el periodo 2015-2018. Desde la perspectiva opuesta, esta pérdida de bienestar estimada podría utilizarse como referencia para determinar el impacto positivo que la actuación de la CNMC habría tenido, pues, con la sentencia favorable de la Audiencia Nacional, su objetivo de anulación del precepto en cuestión se habría materializado y, por consiguiente, habría contribuido a la reducción de las mencionadas barreras de entrada.
- Las barreras de entrada afectan a un servicio muy específico que ofrecen los instaladores de antenas en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife. Por tanto, a pesar de la sentencia favorable de la Audiencia Nacional y de la consiguiente eliminación de la limitación a la actividad profesional, **resulta difícil determinar un impacto identificable y relevante en la economía** española dado el escaso peso económico de los servicios afectados sobre el PIB nacional. No obstante, **sí que cabría destacar el potencial efecto disuasorio** de este resultado exitoso de la actividad de promoción de la CNMC ante situaciones similares, pudiendo ser capaz de desincentivar a los agentes u órganos involucrados en la regulación a introducir restricciones de este tipo.

Anexo 1. Cuestionarios

Cuestionario de evaluación de la relevancia

Responsables políticos

- *¿El mercado necesitaba reformas/actualizaciones? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron las principales preocupaciones desde el punto de vista de la política de competencia?*
- *¿Era consciente de la preocupación de los posibles operadores del mercado sobre el funcionamiento del mercado abordado por el recurso contencioso-administrativo?*
- *¿Cuáles eran las necesidades que pretendía atender el recurso?*
- *¿Cuán urgentes eran los asuntos que el recurso pretendía abordar?*

Partes interesadas

- *¿Ha planteado alguna vez su preocupación a los responsables de la formulación de políticas sobre posibles problemas de competencia en un mercado determinado?*
- *¿Fue consultado en alguna etapa del recurso? En caso afirmativo, ¿en cuál?*
- *¿Usted (o su organización) ha estimulado activamente el debate sobre el marco regulatorio?*
- *¿Ha utilizado el recurso legal para tener una mejor comprensión del marco regulatorio?*

Cuestionario de efectividad: evaluación cualitativa

Responsables políticos

- 1) *Por favor, describa su conocimiento general del recurso y su familiaridad con él.*
- 2) *¿Se utilizó el recurso y su resultado durante los comités/reuniones con el objetivo de actualizar o cambiar el marco regulatorio?*
- 3) *¿Considera que el argumento del recurso contencioso-administrativo fue suficientemente claro? ¿Fue consistente con las necesidades y objetivos de los temas de competencia?*
- 4) *¿El recurso conducirá a reformas regulatorias en diferentes sectores económicos o jurisdicciones o impedirá la promulgación de legislación que plantee problemas de competencia?*

Partes interesadas

- 5) *¿Considera que el recurso captura los temas clave de competencia que afectan el mercado relevante?*
- 6) *¿Cree que las acciones judiciales solicitadas por la CNMC en el recurso están bien diseñadas y son proporcionadas?*

Cuestionario de eficiencia

- 1) *¿Es posible definir el tiempo que dedican los empleados de la CNMC a la elaboración del recurso? En caso afirmativo, ¿estuvo en línea con el esfuerzo promedio requerido para elaborar este tipo de acto?*

- 2) *¿La preparación del recurso requirió el apoyo/asesoramiento de expertos externos? En caso de ser así, ¿cuál fue el coste de estos expertos externos y el tiempo que dedicaron a trabajar en el mismo?*
- 3) *En comparación con otros recursos legales, ¿piensa que este acto tuvo unos mayores/menores resultados por el mismo coste?*

Anexo 2. Lista de parámetros aplicados por la CNMC en sus estudios económicos

Indicador	Parámetros			Fuentes
	Encontrado en la literatura	Valor medio	Valor recomendado	
Reducción del tiempo de espera	2%-7%	5%	5%	OFT – Office of Fair Trading (2003): The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK.
Reducción de precios	3%-35%	19%	5%	CNMC: UM/085/15
				Bekken, J. T. (2006): "Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry", 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport, 2006.
				Canada Competition Bureau (2015): Modernizing Regulation in the Canadian Taxi Industry, White Paper.
				CEA – Council of Economic Advisers (2015): "Occupational Licensing: A Framework for Policymakers", Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers of the President of The United States and the Department of Labor of the Government of the United States.
Aumento del empleo	1%-12%	7%	5%	Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.
				Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
				Burda, M. and P. Weil (2005), "Blue Laws", documento de trabajo, octubre.
				Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
				Skuterud, M. (2005), "The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada", European Economic Review, 49, 8, 1953– 1978.
				Genakos C. y S. Danchev (2015): "Evaluating the Impact of Sunday Trading Deregulation", Center for Economic Performance Discussion Paper N° 1336, marzo.
				FMI - Fondo Monetario Internacional: Spain: 2003 Article IV Consultation, Country Report.
				Bertrand M. y Kramarz F. (2001): "Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry". Nber working paper series.
Aumento de las ventas y la producción	4%-11%	8%	5%	Viviano E. (2006): "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector". Banca d'Italia (Servizio Studi).
				Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
Aumento del número de operadores	12%	12%	12%	Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
				Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.

Anexo 3. Metodología de evaluación de impacto

La Ordenanza de Paisaje Urbano incluía algunas medidas que limitaban la actividad de los profesionales que instalan antenas de telecomunicaciones en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife. Estas limitaciones podrían haber llevado a un aumento en el precio de la instalación de estas antenas debido a dos razones principales:

- La Ordenanza limitaba el número de antenas que podían instalarse y dificultaba el proceso de instalación. Este hecho puede llevar a un aumento en el precio de estos servicios para cubrir los márgenes de los operadores.
- El mero hecho de exigir una licencia para obtener una excepción para instalar más de una antena o para instalarla en un lugar diferente a los establecidos por la Ordenanza aumentaría los costes de instalación, incidiendo también en el precio de estos servicios.

La estimación presentada en este documento debe considerarse conservadora ya que, para aproximarse al número de antenas que se habrían instalado desde la implementación de la Ordenanza, se utiliza el número de edificios de nueva construcción, suponiendo que solo se hubiera instalado una antena por edificio.

Para calcular el número de edificios nuevos entre 2015 y 2018 en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, el Evaluador podría hacer uso de datos públicos autonómicos procedentes de la Encuesta de Vivienda publicada por el INE en 2011. En concreto, el Evaluador podría estimar el promedio anual de edificios nuevos construidos (para vivienda y otros fines) entre 2002 y 2007 -período anterior a la crisis económica- y suponer que se habría mantenido constante durante el período 2015-2018. Esta cifra se estima en 2.854 nuevas edificaciones al año en la provincia de Santa Cruz de Tenerife. Para aproximar el número de edificios nuevos en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, el Evaluador podría aplicar la ratio de población (20,02%) a la cifra regional, obteniendo un número anual de edificios nuevos en la ciudad de 571 (o 2.286 edificios nuevos para el periodo comprendido entre 2015 y 2018).

Suponiendo que se hubiera instalado al menos una antena de telecomunicaciones en estos edificios, la pérdida de bienestar del consumidor se calcula en función del precio medio por instalación de las antenas, que se estima en 3.500 euros según los comparadores de precios encontrados en Internet². Asumiendo que las medidas incluidas en la Ordenanza hubieran supuesto un incremento del precio de la instalación del 5%, la pérdida de bienestar por instalación se estima en 175 euros.

Como consecuencia, teniendo en cuenta el número de nuevos edificios construidos entre 2015 y 2018, la pérdida de bienestar del consumidor durante dicho periodo, suponiendo que los citados edificios contaran con una sola antena, sería de 400.021 euros.

	2015	2016	2017	2018	Total
(A) Número de nuevos edificios (Nivel provincial)	2.854	2.854	2.854	2.854	11.417
(B) Número de nuevos edificios (Nivel local)	571	571	571	571	2.286
(C) Precio de instalación por edificio	3.500	3.500	3.500	3.500	3.500
(D) Aumento del precio de instalación (5%)	175	175	175	175	175
Pérdida de bienestar del consumidor = (B)*(D)	100.005	100.005	100.005	100.005	400.021

² Fuente: <https://www.habitissimo.es/presupuestos/telecomunicaciones>