

---

# La liberalización de las telecomunicaciones en España: objetivos europeos versus intereses nacionales\*

● JOAN CALZADA

● ANTÓN COSTAS

Universitat de Barcelona\*\*

## Introducción

A finales de los años ochenta las autoridades europeas impulsaron la liberalización de las telecomunicaciones. Este proceso se inició como reacción a las reformas introducidas en Estados Unidos, Japón y en algunos países europeos como el Reino Unido, y culminó con la liberalización completa de la telefonía fija en 1998. Numerosos trabajos han analizado la formación de la política de liberalización en la Unión Europea y han evaluado sus resultados.<sup>1</sup> No obstante, un aspecto que ha recibido poca atención es cómo los gobiernos nacionales tuvieron que conciliar la liberalización de las telecomunicaciones con el proceso de construcción de la Unión Monetaria Europea (UME) que se desarrolló en el mismo periodo. En cada país, la liberalización se tuvo que realizar buscando el equilibrio entre los objetivos internos y el cumplimiento de las medidas establecidas por las autoridades europeas para alcanzar la integración económica y monetaria.

En este artículo analizamos la política de telecomunicaciones española desarrollada en el periodo 1987-2003. La principal hipótesis que presentamos es que aunque la liberalización vino impuesta por las autoridades europeas, el ritmo y la forma en la que se llevó a cabo dependió en gran parte de otros

\* Agradecemos los comentarios realizados en diversas versiones del artículo por Germà Bel, Ángel Calvo, Alejandro Estruch, Jacint Jordana, José López-Tafall, Antoni-Italo de Moragas y José María Vázquez Quintana. También agradecemos el apoyo financiero del Ministerio de Educación (ECO2012- 33392) y de la Generalitat de Catalunya (SGR2009-1066).

\*\* Departament de Política Econòmica. Universitat de Barcelona. Av. Diagonal, 690. 08034 Barcelona. Joan Calzada: calzada@ub.edu. Antón Costas: acostas@ub.edu

1. Ver por ejemplo Ros (1999), Wallsten (2000 y 2001), y Boyland y Niccolletti (2000).

*Fecha de recepción: abril 2013*

*Versión definitiva: diciembre 2014*

*Revista de Historia Industrial*

*N.º 63. Año XXV. 2016.2*

objetivos de política económica nacional, como la universalización de la telefonía fija o la reducción de la inflación para poder entrar en el euro; es decir, dependió de la percepción que en cada momento existió sobre cuáles eran los intereses nacionales prioritarios. Cuando a principios de los noventa la Comisión Europea (CE) inició la liberalización de la telefonía fija, el gobierno socialista de Felipe González negoció una moratoria de cinco años para liberalizar el mercado español. La prioridad del Gobierno era universalizar el acceso a la telefonía fija en todo el país, y creía que esto se podría conseguir de forma más eficaz regulando el monopolio de Telefónica que con la liberalización del mercado. Sin embargo, después de la firma del Tratado de Maastricht de 1992,<sup>2</sup> el propio Gobierno vio que la liberalización podría ser un instrumento útil para alcanzar los objetivos de convergencia y de estabilidad de precios establecidos en el Tratado. De este modo, se reorientó la política de telecomunicaciones y se impulsó la liberalización para conseguir reducciones de precios más rápidas. Los siguientes gobiernos del Partido Popular aceleraron el proceso de liberalización convencidos de la capacidad de las telecomunicaciones para modernizar el país. La telefonía fija se abrió completamente a la competencia a finales de 1998.

El cambio de orientación de las políticas públicas es un aspecto que ha sido analizado por la literatura económica. Tirole (1994) señala que el «objetivo agregado» del gobierno cambia con el tiempo debido a la incertidumbre sobre lo que puede ocurrir en el futuro. Esta situación puede producir tensiones en el interior de los gobiernos. Los ministros responsables de un sector pueden verse incapaces de defender su criterio frente al más poderoso Ministerio de Economía y Hacienda. La liberalización de las telecomunicaciones en España es un buen ejemplo de este tipo de conflictos. A la altura de 1993 se produjo un fuerte desencuentro entre los responsables del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, partidarios de retrasar la liberalización hasta que Telefónica completase el despliegue de su red, y los responsables del Ministerio de Economía, interesados en una liberalización rápida que ayudase a reducir la inflación. Estas tensiones en el interior del Gobierno se mantuvieron durante todo el proceso de liberalización español, y reflejan la necesidad de compatibilizar los objetivos sectoriales con los de política económica general.

La segunda hipótesis del artículo es que, como consecuencia de la supe-  
ditación de la política de telecomunicaciones al objetivo antiinflacionista para entrar en la UME, en el periodo 1993-2005 se utilizó la regulación de los precios de Telefónica para controlar la inflación. A finales de los ochenta se hizo evidente la necesidad de reequilibrar los precios de Telefónica para que la

2. El Tratado de Maastricht estableció las condiciones de entrada a la UME. Una de esas condiciones era la convergencia en términos de inflación entre los países participantes en el euro.

compañía pudiera financiar la expansión de su red y prepararse para la llegada de la competencia. Durante años, la cuota de abono mensual y los precios de las llamadas urbanas se habían fijado muy por debajo de su coste. Los precios no se actualizaban por motivos sociales y para evitar tensiones inflacionistas. Esta situación generaba un «déficit de acceso» que se financiaba con unos precios más elevados de las llamadas nacionales e internacionales. No obstante, a medida que avanzó la liberalización se vio que esta situación era insostenible. Los ministerios responsables del sector y sobre todo Telefónica reclamaron insistentemente un reequilibrio que acercara los precios de los servicios a sus costes. Pero las necesidades de la política antiinflacionista retrasaron el ajuste de precios hasta después de la incorporación de España a la UME. De hecho, el reequilibrio de precios se completó en 2002, por imposición de la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea.

Existe una abundante literatura teórica y empírica sobre los factores que afectan a la formación de los precios de servicios públicos regulados. Sin embargo, muy pocos trabajos han estudiado cómo los objetivos macroeconómicos de los Gobiernos afectan a la regulación. Una excepción es Lünemann y Mathä (2010) que analizan la rigidez de los precios regulados y sus efectos en la inflación agregada en quince países europeos, entre ellos España, en el periodo 1995-2004. Encuentran que los precios de los servicios regulados tienen una mayor rigidez a la baja que los de servicios no regulados, y que tienen una inflación media menor. Por otro lado, Joskow (1974) muestra que en el periodo 1949-1972 los reguladores de la industria eléctrica y del gas de Estados Unidos responsables de aplicar la regulación de la tasa de beneficio estuvieron más preocupados por evitar aumentos de precios que por controlar la rentabilidad de las empresas. En particular, los reguladores evitaron revisar los precios en épocas con tensiones inflacionistas.<sup>3</sup> De forma parecida, en el periodo que nosotros estudiamos la principal preocupación de los responsables políticos españoles fue evitar que el reequilibrio de precios de Telefónica dañase sus objetivos para la tasa de inflación. Se hizo, por tanto, un uso político de los precios regulados.

Finalmente, nuestra tercera hipótesis es que el modelo regulatorio desarrollado para la telefonía fija en los años noventa también se vio afectado por los objetivos de política económica general del Gobierno. A mediados de los noventa, el gobierno socialista optó por una estrategia de liberalización gradual, que debía empezar con un duopolio temporal de Telefónica y Retevisión. Esta medida buscaba concentrar las inversiones en Retevisión para que este pudiese competir en buenas condiciones frente a Telefónica. No obstan-

3. La moderna literatura sobre economía del comportamiento puede ayudar a entender estos sesgos en la actuación de los reguladores. Véase, por ejemplo, el trabajo de Cooper y Kovacic (2012).

te, el adelanto de la liberalización acabó frustrando esta estrategia. La regulación del nuevo mercado liberalizado se basó en un modelo de competencia entre operadores con redes propias. Pero poco tiempo después de abrir el mercado la falta de competencia y de inversiones hizo que el Gobierno y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) modificaran la regulación e introdujeran un sistema más pragmático basado en el acceso de los entrantes al bucle local de Telefónica. Este modelo se denomina «escalera de la inversión» y se ha utilizado en la mayoría de los países europeos.

La literatura económica ha analizado con cierto detalle los conflictos entre las estrategias de liberalización gradual y rápida; o entre competencia interplataforma e intraplataforma (competencia en redes y en servicios). Así, Wallsten (2000) estudia los procesos de liberalización de veintinueve países y muestra que los gobiernos que ofrecieron a las empresas establecidas extender temporalmente su monopolio para estimular las inversiones y universalizar el servicio obtuvieron peores resultados en términos de líneas telefónicas. En la misma dirección, Wallsten (2001) analiza un grupo de países de África y América Latina en el periodo 1984-1997 y concluye que la competencia incrementó el aumento del número de líneas de teléfono per cápita, las cabinas de teléfono, la capacidad de conexión y redujo los precios de las llamadas locales. En cambio, cuando los gobiernos ofrecieron periodos de exclusividad a los monopolios establecidos se produjeron retrasos importantes en el desarrollo del servicio.

Finalmente, en los últimos años varios trabajos han evaluado los resultados del modelo regulatorio europeo. Chang, Koski y Majumdar (2003) estudian la relación entre los precios de acceso a las redes de las empresas establecidas y la inversión, demostrando que unos precios reducidos desincentivan las inversiones. Grajek y Röller (2012) examinan veinte países europeos durante el periodo 1997-2006 y también encuentran que los países que impulsaron un modelo de competencia basado en precios de acceso reducidos tuvieron menos inversión. Asimismo, muestran que los reguladores reaccionaron a la falta de inversiones reduciendo los precios de acceso. Otros autores han analizado los efectos del tipo de competencia en el despliegue de redes de banda ancha. Así, por ejemplo, Briglauer et al. (2013) muestran que la competencia en infraestructuras ha tenido un efecto positivo en el desarrollo de las redes de nueva generación en la Unión Europea, y Nardotto et al. (2013) encuentran que la penetración de la banda ancha en el Reino Unido ha aumentado gracias a la desagregación del bucle local.

El resto del artículo continúa del siguiente modo. La segunda sección explica que a principios de los años noventa la liberalización en España sufrió un retraso respecto al calendario europeo debido a la prioridad concedida a la universalización del servicio. La tercera sección analiza cómo la firma del Tratado de Maastricht en 1992 provocó la aceleración de la liberalización y

la reorientación de la política de telecomunicaciones. La cuarta sección argumenta que en el periodo 1993-2005 se utilizaron los precios regulados de Telefónica para controlar la inflación. La quinta sección muestra cómo el adelanto de la liberalización afectó al modelo regulatorio aplicado al sector de telecomunicaciones. Finalmente, la sexta sección sintetiza nuestras principales conclusiones.

### **Autonomía de la política de telecomunicaciones (1987-1993)**

En los años ochenta, el cambio tecnológico, la ruptura de AT&T, la liberalización de las telecomunicaciones en Estados Unidos y la llegada de empresas norteamericanas a Europa ejercieron una fuerte presión sobre el Parlamento y el Consejo de Ministros de la CEE (Lera, 1987, Temin, 1987; Crandall y Waverman, 1995; Alabau, 2001; Noam, 2002; Brock, 2002; y Alabau y Guijarro, 2011). Algunas de las primeras reacciones de la Comisión Europea al «desafío americano» fueron la publicación en 1987 de un Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de servicios y equipos de telecomunicaciones y el impulso a la creación de una red paneuropea de telefonía móvil con el estándar GSM. Posteriormente, en 1988 se liberalizó el mercado de terminales, y en 1990 los servicios de valor añadido. Para facilitar la competencia en estos servicios, en 1990 también se armonizaron las condiciones de acceso y uso abierto de las redes. Todas estas medidas constituyen lo que llamamos la «primera ola liberalizadora europea». Pero la telefonía básica se mantuvo bajo el régimen de monopolio.<sup>4</sup>

Mientras la Comisión Europea iniciaba este proceso de liberalización, en España el Gobierno recuperó el control sobre la política de telecomunicaciones con el objetivo de modernizar a Telefónica y universalizar el acceso a la telefonía fija. A continuación mostramos cómo el Gobierno trató de frenar el calendario liberalizador europeo para ganar tiempo para lograr sus objetivos.

#### *Universalización del servicio y fortalecimiento de la política de telecomunicaciones*

Ante la inminente entrada de España en el Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986 el Gobierno socialista de Felipe González modificó la po-

4. Véase el Libro Verde de la Comunidad Europea de 30 de junio de 1987, la Directiva 90/388/CE, de 28 de junio de 1990, sobre liberalización de los servicios y la Directiva 90/388/CEE, de 28 de junio, Marco ONP, sobre el establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicaciones mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones.

lítica de telecomunicaciones.<sup>5</sup> En 1985 creó la Secretaría General de Comunicaciones (SGC), que tenía el encargo de ordenar y planificar el desarrollo del sector, y la Dirección General de Telecomunicaciones, que debía regular el mercado, planificar las inversiones en redes y proponer tarifas. Posteriormente, en 1987 se aprobó la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT),<sup>6</sup> que no supuso ningún cambio regulatorio relevante, pero definió los servicios de telecomunicaciones y allanó el camino para la liberalización.

El principal reto al que se enfrentaron los nuevos responsables del sector fue universalizar el acceso a la telefonía básica. A principios de los noventa, el mercado español se caracterizaba por tener un bajo nivel de penetración (social y territorial) y una baja calidad del servicio. En 1990, solo el 32,4% de la población tenía acceso al teléfono, cuando la media de la CEE era del 41,7%. Además, algunas regiones como Galicia, Asturias y Murcia tenían un gran número de municipios sin cobertura. Esta situación chocaba con una gran demanda de líneas nuevas que Telefónica no podía satisfacer debido a la falta de recursos y a sus carencias organizativas. El país estaba dejando atrás la crisis económica de 1982 y las solicitudes insatisfechas de líneas generaban problemas sociales y políticos.

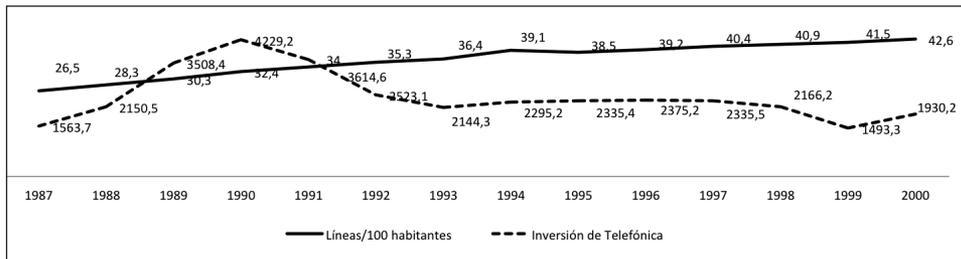
En 1991, el recién nombrado ministro de Transportes y Comunicaciones, José Borrell, puso en marcha el Plan Nacional de Telecomunicaciones 1991-2002 (PNT). El PNT acentuó la separación de funciones entre la SGC y Telefónica. Fruto de ello, en los siguientes años la compañía se deshizo de muchas participaciones industriales en España y cambió su estrategia empresarial y comercial para prestar un mejor servicio. También intensificó la expansión hacia América Latina que había comenzado en los años ochenta (Calvo, 2014). Telefónica entró en varios países que habían iniciado un proceso de privatización y liberalización. La experiencia que la compañía adquirió en estos países le fue muy útil para afrontar la liberalización en España.

Uno de los aspectos más importantes del PNT fue establecer un calendario de inversiones para completar la extensión de la red de Telefónica a todo el territorio nacional.<sup>7</sup> Como muestra el gráfico 1, entre 1990 y 1994 la penetración de la telefonía fija aumentó del 26,5 al 39,1% y el porcentaje de hogares españoles con acceso al servicio pasó del 71 al 86%. Esta expansión se moderó en los siguientes años gracias a la aparición de la telefonía móvil, pero se volvió a revitalizar más tarde con la llegada de Internet.

5. Desde 1924, la política de telecomunicaciones prácticamente se había delegado en Telefónica. Álvaro (2007), Calvo (2006, 2008, 2009 y 2010) y Little (1979) han analizado el mercado español en este periodo.

6. Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones.

7. El PNT fue aprobado por el Consejo de Ministros del 21 de febrero de 1992 (PNT, 1985).

**GRÁFICO 1** • Penetración de la telefonía fija e Inversión de Telefónica

Nota: Inversiones en millones de euros corrientes.

Fuente: Telefónica (1997), CMT (2001) y Ministerio de Fomento (1999).

En 1992, se modificó la LOT para liberalizar los equipos terminales y los servicios de valor añadido. También se elevó hasta el 25% la participación extranjera que podrían tener los operadores nacionales de servicios finales y transportadores de señales. Como resultado, varias empresas norteamericanas como US West, Bell South, AT&T, Sprint, Pacific Telesis, y europeas como British Telecom, Global One, Cable and Wireless y France Telecom se instalaron en España. Estas empresas y los grandes usuarios de servicios de telecomunicaciones agrupados en AUTEL fueron muy activos reclamando una mayor apertura del mercado (Jordana y Sancho, 2005). En cambio, la industria nacional de la electrónica y de las telecomunicaciones, representadas por ANIEL y SEDETI, fueron contrarios a estas primeras reformas.

La incorporación al ordenamiento español de las primeras directivas liberalizadoras europeas coincidió con una «segunda ola liberalizadora europea». En 1993, los malos resultados que estaban teniendo las primeras medidas liberalizadoras llevaron al Consejo Europeo a proponer la liberalización completa de la telefonía vocal el 1 de enero de 1998.<sup>8</sup> En España, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se opuso enérgicamente a la propuesta. El ministro José Borrell amenazó a la Comisión con bloquear la liberalización si no se concedía a España una moratoria de varios años (Alabau, 2001). Consideraba que antes de liberalizar el mercado español era prioritario terminar la universalización del acceso al servicio para reducir los desequilibrios sociales y territoriales.

La Comisión acabó aceptando las exigencias españolas y estableció tres condiciones que debían alcanzar los Estados miembros antes de liberalizar sus mercados: 1) el ajuste de los precios de los servicios a sus costes, 2) la co-

8. COM 93/158, Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre consultas efectuadas con motivo del informe sobre la situación del sector de telecomunicaciones. Bruselas, 28 de abril de 1993.

bertura universal de la telefonía fija, y 3) la provisión de un servicio público básico en condiciones asequibles. Para facilitar el cumplimiento de estos objetivos, se concedió una moratoria de cinco años a España, Portugal, Grecia e Irlanda.

Se podría argumentar que la petición de una moratoria por parte del MTC estuvo influida por la presión de Telefónica.<sup>9</sup> Es evidente que en esos años la relación entre la compañía y el MTC era muy estrecha y que el Gobierno tuvo en cuenta sus intereses. No obstante, nosotros consideramos que la principal motivación de la moratoria fue el interés político del Gobierno por universalizar la telefonía básica. Los responsables del MTC creían que sería más sencillo financiar la expansión del servicio a través de un monopolio regulado que con mercado liberalizado. Cuando existe un monopolio se pueden utilizar subsidios cruzados entre consumidores para financiar la expansión de la red, mientras que cuando el mercado está liberalizado es necesario establecer regulaciones más sofisticadas para garantizar la prestación de los servicios básicos y el coste político de estas medidas es mayor (Bel y Calzada, 2008, y Nuechterlein y Weiser, 2005).<sup>10</sup>

#### *Reequilibrio tarifario para financiar la universalización*

Una de las principales medidas adoptadas en este periodo fue el reequilibrio de los precios de Telefónica. El reequilibrio tenía el doble objetivo de financiar la expansión de la red y preparar a la compañía ante la futura liberalización.<sup>11</sup> La crisis económica de los ochenta había obligado a aplazar la actualización de los precios de Telefónica por el miedo a la reacción de la opinión pública. Como resultado, el precio de las llamadas urbanas era de los más bajos de Europa, y los precios de las llamadas interurbanas e internacionales eran altos en comparación con la media europea y, sobre todo, en comparación con los costes (Caballero y Álvarez, 1995).

Para mitigar este problema, en 1991 el MTC propuso a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) un ajuste de los precios de Telefónica que debía suponer un aumento sustancial de los ingresos de la compañía (cuadro 1 y gráfico 2). El reequilibrio de precios se calculó teniendo en cuenta su potencial efecto en la inflación. Desde la incorpora-

9. Existe una extensa literatura sobre la captura del regulador desarrollada a partir del trabajo seminal de Stigler. Ver Laffont y Tirole (1993) para una modelización teórica de este problema, y Baldwin y Cave (1999) para una revisión de la literatura.

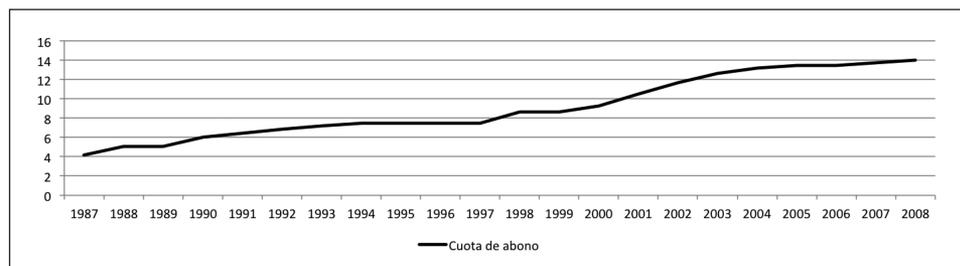
10. Posteriormente, la literatura económica y las políticas desarrolladas en varios países han mostrado que existen otros mecanismos para financiar y organizar la universalización del servicio (Armstrong, 2001; Armstrong y Sappington, 2007).

11. Según Borrell, el reequilibrio «era congruente con la política, que el Gobierno comparte, de promover una mayor competencia en el sector de las telecomunicaciones, y constituye un paso necesario en la gradual eliminación del monopolio en este sector». *ABC*, 18/4/1991.

**CUADRO 1** • *El reequilibrio tarifario de Telefónica, 1990-1999 (precios corrientes)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tres minutos llamadas metropolitanas	-	-	-	100,0	124,8	119,2	115,2	127,9	125,5	121,1
Tres minutos llamadas provinciales	170,8	161,2	158,4	157,5	100,0	95,4	92,3	90,5	86,9	55,8
Tres minutos llamadas interprovinciales	110,3	104,7	104,8	103,4	100,0	95,5	92,2	84,0	75,3	40,8
Tres minutos llamadas de fijo a móvil	-	-	-	-	100,0	95,5	79,7	78,2	66,4	61,0

Fuente: Elaboración propia.

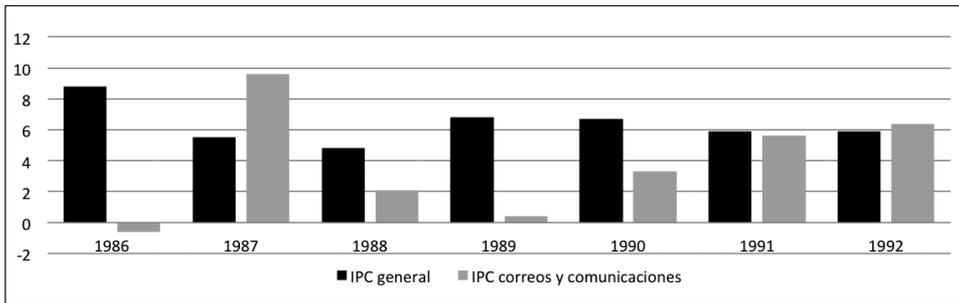
**GRÁFICO 2** • *Cuota de abono (euros)*

Fuente: Elaboración propia..

ción de la peseta en el Sistema Monetario Europeo (SME) en 1989 la prioridad de la política monetaria era garantizar la estabilidad cambiaria. Esto requería que la inflación española estuviese próxima a la del núcleo duro de los países con los que se había fijado el tipo de cambio. Hasta 1992 no se produjeron tensiones cambiarias importantes, pero el diferencial de inflación con los países centrales del SME obligaba a desarrollar una estricta política antiinflacionista.

Para evitar que la modificación de los precios de Telefónica afectase a la inflación se creó el «precio de establecimiento de llamada» para las tarifas urbanas, lo cual consistía en cobrar un precio más alto para los tres primeros minutos de conversación. Por otro lado, el reequilibrio de precios coincidió con un cambio en la forma en la que el INE calculaba el IPC de comunicaciones, que entre otras cosas supuso la incorporación de las llamadas inter-

**GRÁFICO 3** - IPC general y para servicios de correos y comunicaciones, 1986-1992



Nota: Utilización como año base 1983

Fuente: INE

nacionales. Estas medidas lograron que el aumento global de los precios de las telecomunicaciones solo fuese del 5,8%. El gráfico 3 muestra la evolución del IPC general y del IPC de los servicios postales y de comunicaciones durante el periodo 1986-1992. Se observa que en el periodo 1988-1991 los precios de las comunicaciones aumentaron por debajo de IPC general, y que en 1992 contribuyeron al aumento del IPC general.

Pero a pesar de las preocupaciones del Gobierno para reducir el impacto de la reforma en el IPC, el reequilibrio afectó al bolsillo de los consumidores y generó un fuerte rechazo popular (Calzada y Costas, 2012). Escaldado, el MTC no volvió a cambiar los precios hasta mediados de 1994.

### **El uso de la liberalización como instrumento de política económica (1993-2003)**

A partir de 1992, el objetivo de España de participar en la Unión Monetaria Europea (UME) hizo cambiar el interés del Gobierno por la liberalización de las telecomunicaciones. Sin negar la influencia de las autoridades comunitarias y del cambio tecnológico, nuestra hipótesis es que en España el objetivo de formar parte del euro fue determinante para cambiar el ritmo y la estrategia de liberalización.

A principios de los años noventa la prioridad del MTC era extender y mejorar los servicios de Telefónica. Los escasos impulsos internos a favor de la liberalización venían de multinacionales extranjeras que querían instalarse en España y de grandes usuarios de telecomunicaciones, como la banca y el gran comercio. Inicialmente el Gobierno no prestó demasiada atención a la liberalización, pero su interés cambió después de la firma del Tratado de Maastricht. El Tratado estableció que, para participar en el eurosistema, la tasa de inflación de los Estados no podía superar en más de un 1,5% la tasa de los

tres Estados miembros con una inflación más baja en el año anterior a la fecha del examen del país. Esta condición llevó al Gobierno a adoptar varios compromisos de estabilidad y de control de precios, y a realizar numerosas reformas para mejorar la competitividad de la economía. En este nuevo contexto, el Gobierno empezó a ver a la liberalización de los servicios públicos como un instrumento de política económica que le podía ayudar a lograr sus objetivos macroeconómicos

### *El interés por la liberalización*

Cuando España asumió en 1992 los compromisos de control de precios del Tratado de Maastricht, la opinión de muchos expertos era que la política monetaria española había agotado su capacidad para lograr, por sí sola, el control de la inflación. Pero entonces un informe del Banco de España (BE) mostró que aún existía margen para actuar sobre los precios de los servicios. El BE evidenció la existencia de una «inflación dual»: mientras que los bienes comercializables mostraban una tendencia de precios similar y convergente con la de los países europeos, los precios de los servicios no sometidos a la competencia externa crecían por encima de la media europea (Banco de España, 1991 y Costas y Serrano, 1996).

La identificación de esta inflación dual coincidió con la publicación de otro informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), presidido por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, en el que se evidenciaban los costes generados por la regulación en varios sectores de la economía española. El documento había sido solicitado por el Ministerio de Economía (ME) de Carlos Solchaga para preparar el Primer Programa de Convergencia que España tenía que presentar ante las autoridades europeas.<sup>12</sup> Señaló un grupo de sectores que requerían reformas, y destacó la necesidad de liberalizar las telecomunicaciones para mejorar la competitividad y el crecimiento de la economía española (TDC, 1993; Costas y Bel, 1995; y López-Tafall, 1994 y 1995).

Inicialmente el informe del TDC fue recibido con poco interés por el ME. Pero la llegada de Pedro Solbes al Ministerio, en julio de 1993, introdujo una orientación más liberal en el Gobierno y empezó a analizarse la posibilidad de liberalizar algunos servicios. De este modo, cuando en 1993 el Consejo Europeo propuso liberalizar la telefonía vocal en 1998, los nuevos responsables del Ministerio vieron una oportunidad para resolver el problema de la inflación dual y de aumentar la eficiencia de la economía. Fue entonces cuando apareció un interés «político» por la liberalización.

12. El Programa también se refería a la liberalización del transporte terrestre, marítimo y aéreo (BOE 25 de abril de 1992). Véase también el Programa de Convergencia de 1997 (BOE, 17 de abril de 1997).

Las nuevas propuestas del ME y del TDC chocaron inmediatamente con la defensa del monopolio que hacía el MTC (Domingo, 1999; Sanz, 1999). El MTC era partidario de una liberalización gradual que permitiese resolver los problemas propios del sector, pero el ME no disponía de tiempo en su lucha contra la inflación. El enfrentamiento entre ministerios llegó a su punto álgido en agosto de 1994, cuando el MTC volvió a modificar los precios de Telefónica. El nuevo ajuste tuvo un impacto imprevisto en la inflación y esto encendió un fuerte conflicto entre los ministros.

En 1994 las luchas en el interior del Gobierno impedían afrontar los nuevos desafíos del país. La liberalización de la telefonía fija estaba bloqueada y proyectos como la Ley del Cable o la creación de un duopolio en la telefonía móvil no avanzaban. Finalmente, el presidente Felipe González exigió a sus ministros definir con claridad la futura política de telecomunicaciones nacional. Esta exigencia cristalizó en octubre de 1994 con un acuerdo del Consejo de Ministros titulado *Líneas estratégicas de la política de telecomunicaciones para el periodo transitorio hasta el 1 de enero de 1998*, en el que se establecieron las prioridades comunes del MTC y del ME.<sup>13</sup> Algunas de las medidas más importantes del acuerdo fueron: liberalizar totalmente la telefonía fija el 1 de enero de 1998 y renunciar a la moratoria de cinco años que había negociado Borrell; conceder una segunda licencia de telefonía móvil antes de 1994; regular el sector del cable antes de 1995; y crear un segundo operador nacional a partir de las infraestructuras existentes de Retevisión (empresa pública encargada de transmitir la señal de televisión). El acuerdo también estableció que la red de Telefónica debía cubrir a todo el país antes de 1996, pero no incluyó ningún nuevo reequilibrio de precios para financiarlo.

Tras el acuerdo, el Gobierno emprendió varias reformas para el sector, pero su posición política y parlamentaria era muy débil y no pudo sacarlas adelante. Finalmente, el Partido Popular (PP) ganó las elecciones generales de 1996.

En resumen, mientras que a principios de los noventa el MTC dio prioridad a la universalización de la telefonía básica y negoció una moratoria con las autoridades europeas, a partir de 1993 los responsables del ME modificaron la política de telecomunicaciones al darse cuenta que la liberalización podía ser un instrumento útil para la política antiinflacionista. Esto nos permite concluir que en España el ritmo y la estrategia de la liberalización estuvieron condicionados por los intereses nacionales que fijó en cada momento el Gobierno.

13. El texto completo del decálogo apareció publicado en el número 90 de BIT.

### *Aceleración de la liberalización y uso político de las telecomunicaciones*

Cuando el Partido Popular llegó al Gobierno aceleró las reformas para poder liberalizar completamente la telefonía fija en 1998. No obstante, mantuvo varios de los elementos esenciales de la política de telecomunicaciones diseñada por el anterior Gobierno socialista. En la cuarta sección veremos cómo el Ministerio de Economía siguió haciendo un uso político de los precios regulados de Telefónica para contener la inflación. Por otro lado, en la quinta sección explicaremos cómo el Ministerio de Fomento mantuvo el duopolio en la telefonía fija y la regulación ideada para el cable.

El Gobierno de José María Aznar preparó la liberalización en un tiempo récord. En 1996 aprobó un real decreto ley para acelerar la transición a la competencia en todos los aspectos no cubiertos por el acuerdo del Gobierno de Felipe González de octubre 1994. En 1997, la Ley de liberalización de las Telecomunicaciones (resultado de tramitar parlamentariamente el Real Decreto Ley de 1996) incorporó el calendario liberalizador europeo a la legislación española.<sup>14</sup> Esta medida permitió liberalizar completamente la telefonía fija en noviembre de 1998, tan solo unos meses después que el resto de los países europeos.<sup>15</sup> También se creó la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), la primera agencia regulatoria europea después de la británica.

Finalmente, la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 estableció el marco regulatorio para el nuevo mercado liberalizado.<sup>16</sup> Esta ley introdujo diversas innovaciones jurídicas que facilitaron el desarrollo de la competencia. Así, por ejemplo, se sustituyó el viejo sistema de concesiones y autorizaciones administrativas por licencias individuales y autorizaciones generales para prestar servicios y operar redes de telecomunicaciones. También se introdujo el concepto de operador dominante, que fue esencial para regular los precios de acceso que los nuevos operadores debían pagar a Telefónica por utilizar su red y para regular el servicio universal. Telefónica, en su condición de operador dominante en telefonía fija estaba obligada a prestar un servicio universal básico a toda la población a cambio de una compensación. De este modo, se puso remedio al viejo problema de la universalización.

En nuestra opinión, esta transformación acelerada del mercado que llevó a cabo el Gobierno de Aznar se vio reforzada por su convicción de que la li-

14. Real Decreto Ley 6/1996, de 7 de junio de 1996 y Ley 12/1997, de Liberalización de las Telecomunicaciones.

15. En el caso de los otros países que habían solicitado una moratoria, Irlanda liberalizó su mercado el 1 de diciembre de 1998; Portugal, el 1 de enero de 2000, y Grecia, el 1 de enero de 2001.

16. Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

beralización era una medida que le ayudaría a modernizar el país, y a la vez que le daría un mayor apoyo político.<sup>17</sup>

Existen varias medidas del Gobierno durante este periodo que permiten apoyar esta hipótesis. En primer lugar, cuando en 1999 el Gobierno concedió las licencias de telefonía móvil de tercera generación (UMTS) se convirtió en el primer país europeo en hacerlo después de Finlandia. El objetivo declarado era promocionar a la industria de equipos y servicios vinculados al móvil, de una forma parecida a lo que había hecho antes el gobierno finlandés con Nokia en el lanzamiento del GSM. Sin embargo, los resultados de esta estrategia no fueron los esperados. El lanzamiento mundial del UMTS se retrasó varios años por que en el momento de conceder las licencias todavía no estaban disponibles ni los terminales ni muchas especificaciones técnicas necesarias para instalar las nuevas redes. Es posible que los avances en la 3G en Estados Unidos y Japón llevasen a las autoridades europeas a lanzar el estándar cuando la tecnología no estaba a punto. Por si fuera poco, meses después de conceder las licencias, el sector de las telecomunicaciones sufrió una grave crisis, la denominada «crisis de las puntocom», que hizo desaparecer centenares de empresas de telecomunicaciones en todo el mundo y congeló las inversiones (Calzada y Estruch, 2011).

Una segunda decisión relevante que apoya nuestra hipótesis fue la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) en sustitución del Ministerio de Industria. El MCT tenía el reto de promover las actividades de I+D y el avance hacia la Sociedad de la Información. Esta apuesta tampoco dio buenos resultados. La nueva ministra, Anna Birulés, pronto tuvo que afrontar varios conflictos, como el rechazo al sistema de concesión de las licencias de UMTS, el enfrentamiento con los operadores de telecomunicaciones por el aumento del canon por el uso del espectro radioeléctrico y las peticiones de los consumidores de una tarifa plana para acceder a Internet. La acumulación de críticas y las dificultades con el lanzamiento del UMT hicieron desvanecer la aureola modernizadora del Ministerio, y en 2002 Birulés fue sustituida por Josep Piqué.

Finalmente, también cabe destacar el liderazgo político ejercido por José María Aznar y Tony Blair en la Cumbre Europea de Lisboa de marzo de 2000. Los dos presidentes defendieron una liberalización rápida de las telecomunicaciones como estrategia para modernizar la economía europea, fomentar su competitividad y crear empleo.<sup>18</sup> Como había hecho Bill Clinton unos años antes en Estados Unidos,<sup>19</sup> Aznar y Blair enfatizaron que el éxito

17. El programa electoral del PP de 1996, «Con la nueva mayoría», señalaba que la liberalización permitiría alcanzar mayores cuotas de eficiencia y aumentar la competitividad de las empresas.

18. Véanse las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Lisboa.

19. Véase el President's Economic Report, dirigido al Congreso de Estados Unidos en 1997.

social y económico de la Unión Europea descansaba en el desarrollo de la Sociedad de la Información. La cumbre no conllevó medidas importantes debido a la resistencia de algunos gobiernos, como el francés, pero sí se acordó aumentar el nivel de liberalización de las telecomunicaciones, promover Internet y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y reorientar el gasto público para favorecer la inversión en capital humano y la investigación.

### *El papel de Telefónica en el calendario liberalizador*

Hemos destacado que a finales de los noventa el gobierno de Aznar utilizó políticamente la liberalización para potenciar la modernización política y económica del país. Sin embargo, una hipótesis complementaria para explicar la aceleración de la liberalización es la voluntad del Gobierno de ayudar a Telefónica en su expansión internacional. En 1996 Telefónica ya era una de las empresas españolas mejor posicionadas internacionalmente. Había entrado en muchos países latinoamericanos y quería complementar esta estrategia con alianzas en Europa, donde no tenía presencia (Plaza, 2000; Mariscal y Rivera, 2005). De este modo, en 1996 Telefónica se incorporó a Unisource Internacional (Telia, Swiss PTT and PTT Telecom) que competía con otras alianzas como Atlas (France Telecom, Deutsche Telekom y Spring) y Concert (British Telecom).<sup>20</sup>

Pero entonces la Comisión Europea se opuso a que empresas como Telefónica que actuaban como monopolios en países que se habían acogido a la moratoria pudieran entrar en mercados liberalizados. Un problema añadido fue que la alianza entre Telefónica y Unisource coincidió con las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (WTO).<sup>21</sup> Uno de los principales obstáculos en estas negociaciones era que Estados Unidos no aceptaba que España mantuviera su mercado cerrado mientras Telefónica competía con empresas norteamericanas por entrar en países latinoamericanos. Ante este panorama, en abril de 1996 la Dirección General de la Competencia de la Unión Europea condicionó la participación de Telefónica en Unisource a que España renunciara a la moratoria, lanzara un segundo operador en 1997 y creara un regulador independiente. Esta presión hizo que el Gobierno renunciara formalmente a la moratoria y que acelerase la liberalización. Se po-

20. Según Cairo (2006) y Van Kranenberg y Hagedoorn (2008), en los noventa las compañías europeas firmaron alianzas como Unisource, Global One o Conduct para crear redes de alta calidad que ofrecían servicios de telecomunicaciones globales a las multinacionales. Estas alianzas entraron en crisis pocos años después.

21. Drake y Noam (1997), Tuthill (1997) y Tarjanne (1999) examinan el impacto del acuerdo de la WTO. Teijedo y Avila (1997) analizan el acuerdo frustrado entre Telefónica y Unisource. Curiosamente, a partir de 2000 la estrategia de Telefónica cambió, puesto que entró en varios países europeos a través de licencias de telefonía móvil.

dría considerar que el Ejecutivo aceptó estas condiciones para no perjudicar a Telefónica. Pero en nuestra opinión a esas alturas el Gobierno ya había renunciado internamente a la moratoria.

### *Declive del interés político por las telecomunicaciones*

Después de la liberalización de 1998, el mercado de las telecomunicaciones europeo cambió completamente. Entraron en el mercado centenares de operadores ofreciendo servicios nuevos y especializados, la telefonía móvil e Internet iniciaron su expansión, y se desarrollaron la televisión por cable y por satélite. Como explicaremos más adelante, esto obligó a las autoridades nacionales y europeas a introducir nuevas regulaciones, como las que afectaron a la interconexión entre redes, la portabilidad o la numeración. No obstante, a la altura de 2002 las autoridades europeas consideraron que el modelo regulatorio que había servido para romper los monopolios nacionales se había agotado y que era necesario sustituirlo por otro con más capacidad para estimular la competencia. Los encargados de diseñar la nueva regulación ya no fueron los gobiernos nacionales sino las autoridades europeas, y las encargadas de aplicarla fueron las agencias reguladoras nacionales, que debían actuar de forma independiente de los Gobiernos.

En 2002, la Unión Europea aprobó un conjunto de directivas y de recomendaciones, conocido como «paquete telecom»<sup>22</sup> que sentó las bases de la nueva regulación de las telecomunicaciones. En España, estas medidas fueron traspuestas a la nueva Ley General de Telecomunicaciones de 2003.<sup>23</sup> La nueva ley creó una regulación más pro-competitiva y armonizada, en la que cualquier empresa podría prestar servicios de telecomunicaciones sin más que comunicarlo al regulador. La CMT tenía la responsabilidad de evaluar periódicamente diversos mercados para detectar obstáculos a la competencia y necesidades de regulación. En terminología del sector, se pasó de una regulación *ex ante* a una protección *ex post* de la competencia.

Este nuevo marco regulatorio dio por acabado el proceso de la liberalización, si entendemos por tal el proceso político orientado a romper el monopolio, introducir nuevos competidores y eliminar las barreras legales de entrada al sector. A partir de entonces, el papel de los gobiernos nacionales pasó a un

22. Directiva 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y de los servicios de telecomunicaciones electrónicas. Directiva 2002/19 de acceso, Directiva 2002/20 de Autorización de redes, Directiva 2002/22 de servicio universal, Directiva 2002/58 de tratamiento de datos personales y Directiva 2002/77 relativa a las competencias en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. El paquete se completó con una decisión del Parlamento y del Consejo Europeo 676/2002 sobre el espectro radioeléctrico.

23. La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. BOE 264 de 4 de noviembre de 2003.

segundo plano y fueron sustituidos por agencias reguladoras que se encargaron de vigilar y fomentar la competencia. Obviamente, quedaban por resolver muchos problemas regulatorios, pero muchos de ellos eran técnicos. De ahí que los gobiernos perdiesen interés «político» en las telecomunicaciones.

### **Regulación de precios y política antiinflacionista**

En la sección anterior hemos destacado que uno de los factores determinantes del adelanto de la liberalización fue la necesidad de alcanzar los requisitos de estabilidad monetaria establecidos en el Tratado de Maastricht, y en especial el control de la inflación. A continuación desarrollamos nuestra segunda hipótesis de que la supeditación de la política de telecomunicaciones a la política macroeconómica general del Gobierno retrasó el reequilibrio de precios de Telefónica.

#### *El conflicto entre el reequilibrio de precios y el control de la inflación*

Después de la crisis cambiaria de 1992 y 1993 y de la firma del Tratado de Maastricht de 1992, la política monetaria española centró sus esfuerzos en el control de la inflación (Díaz Roldan, 2007). Además de mantener la peseta dentro de los márgenes de fluctuación del SME era necesario converger hacia la política antiinflacionista de los demás países de la Unión Europea. Para ello, en 1994, se concedió el estatuto de independencia al Banco de España y se modificó el esquema de control monetario para establecer un objetivo explícito para la tasa de inflación. Sin embargo, los objetivos de inflación no se podían alcanzar si no se complementaba con una ambiciosa consolidación fiscal y reformas que aumentasen la flexibilidad de la economía. Fue entonces cuando se empezó a pensar en la privatización gradual de empresas públicas y en la liberalización de algunos servicios (Malo de Molina, 2003).

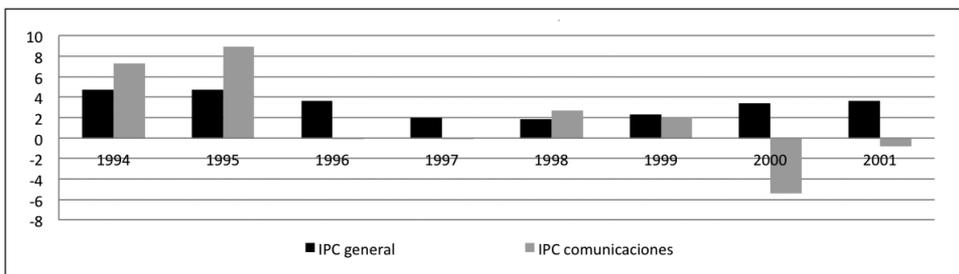
La política antiinflacionista de este periodo tuvo un efecto directo en los precios de Telefónica. Como hemos explicado, a principios de los noventa el objetivo del MTC era expandir la red de Telefónica y modernizar sus servicios. Para financiar esta política, un mecanismo imprescindible era reequilibrar los precios de Telefónica. Por entonces, la cuota fija mensual y el precio de las llamadas urbanas no cubrían los costes y el déficit se financiaba con los precios de las llamadas de larga distancia e internacionales. Los subsidios cruzados entre servicios permitían que los hogares con baja capacidad adquisitiva accediesen al servicio, pero impedían expandir la red a las zonas de altos costes y baja demanda. Para resolver este problema, el MTC quería aumentar el precio de instalación de las líneas y la cuota de abono mensual.

Además, quería reducir los precios de las llamadas de larga distancia e internacionales para que Telefónica se fuese preparando para la futura liberalización del mercado.

Inicialmente el Gobierno fue poco sensible a la petición de reequilibrio de precios del MTC. Desde hacía años los precios de Telefónica se utilizaban para controlar la inflación, y la firma del Tratado de Maastricht acentuó este uso instrumental. Como señaló el ministro Borrell (1993), el desequilibrio de precios «se había producido a lo largo del tiempo, por el deseo de utilizar las tarifas telefónicas como elementos de control del IPC, en la medida en la que solo las tarifas urbanas se incluían expresamente en el IPC» (Borrell, 1993). Otras razones para retrasar el reequilibrio de precios eran, como ya hemos visto, el rechazo social a los ajustes de 1991 y el enrarecimiento de las relaciones entre el MTC y Telefónica.

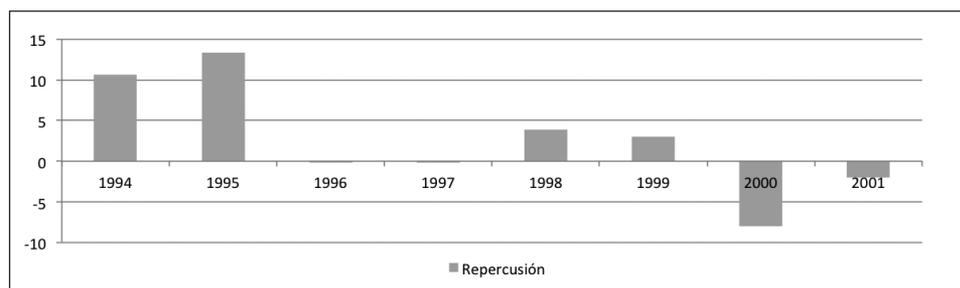
Con todo, en agosto de 1994 el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (anteriormente MTC) logró convencer al Gobierno para que aumentase las tarifas urbanas en un 30,7%, la cuota de abono un 3,5% y para reducir las tarifas provinciales en un 34,6% y las internacionales entre un 1,3% y un 15%. El MOPTMA calculó que esta modificación no tendría consecuencias en el IPC, pero las tuvo, inmediatas y muy fuertes. El gráfico 4 muestra el aumento del IPC para los servicios de comunicaciones ocasionado por los ajustes de 1994 y el gráfico 5, la repercusión de la variación mensual de las comunicaciones en el IPC general. Se considera que la repercusión de un artículo en el IPC general es la parte de la variación del IPC que corresponde a dicho artículo. Como puede verse, en 1994 la repercusión de los servicios de comunicaciones fue muy importante. Las comunicaciones provocaron un aumento del IPC del 0,6%, situando a la inflación interanual en el 4,8%, lejos de los objetivos del Gobierno.

**GRÁFICO 4** • IPC general y de las comunicaciones, 1994-2001



Nota: Utilización como año base 1992.

Fuente: INE.

**GRÁFICO 5 • Repercusión de las comunicaciones en el IPC general, 1994-2001**

Fuente: INE.

Como hemos visto, el aumento del IPC originó una agria polémica entre el MOPTMA y el ME. El origen del conflicto era que el índice de precios de comunicaciones que utilizaba el INE para calcular el IPC general tenía en cuenta la cuota de abono mensual y las llamadas urbanas y nacionales, pero no las llamadas internacionales y las de fijo a móvil, por considerar que los hogares hacían un uso reducido de estos servicios. El MOPTMA argumentó que su ajuste tenía un efecto neutro en la variación media de los precios, pero al ME no le preocupaba este resultado sino las consecuencias en el IPC general.

Este conflicto en el interior del Gobierno provocó que los precios de Telefónica quedasen congelados hasta después de las elecciones generales de 1996. A pesar de ello, el aumento del tipo impositivo del IVA en la reforma fiscal de 1995 provocó un nuevo aumento de los precios de las comunicaciones y del IPC general, que ese año acabó siendo del 4,3%.

### *La utilización de los precios de Telefónica para reducir la inflación*

La política monetaria del primer gobierno de José María Aznar siguió condicionada por la necesidad de reducir la inflación y esto afectó a la regulación de los precios de Telefónica. El Banco de España fijó un objetivo para la tasa de inflación del 3% para 1995 y del 2% para 1997. Esto debía permitir alcanzar los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht. Se trataba de un objetivo difícil, sobre todo teniendo en cuenta los efectos de la reforma fiscal de 1995 y la debilidad del tipo de cambio. No obstante, a partir de 1996 la reactivación económica internacional favoreció a España y la tasa de inflación se redujo lentamente, aproximándose a la de otros países de la UME-11.<sup>24</sup>

Entre 1995 y 1996, los directivos de Telefónica buscaron insistentemente el reequilibrio de las tarifas. Sin embargo, no fue hasta después de la privati-

24. Una explicación de los factores que favorecieron la reducción de la inflación en este periodo puede encontrarse en el Informe del Banco de España de 1998.

zación completa de la compañía en 1997 y ante la inminente liberalización de la telefonía básica cuando el ministro de Fomento, Rafael Arias Salgado, planteó modificar los precios de Telefónica para aumentar su competitividad y reducir el «déficit de acceso».<sup>25</sup> En 1997, la CDGAE propuso reducir el precio de las llamadas interprovinciales e internacionales entre un 7 y un 15%, y compensarlo con un aumento del 12% del precio de las llamadas urbanas y de 200 pesetas en la cuota de abono mensual, que entonces era de 1.243 pesetas más IVA. También propuso que Telefónica dejara de facturar por pasos para hacerlo por segundos, lo cual fue muy bien recibido por el ME porque esto reduciría el gasto de los hogares y debía tener un efecto positivo en el IPC. Estaba previsto que esta reforma se completase en 1998 con reducciones en las llamadas provinciales, en previsión de la futura llegada de Retevisión.

Pero la reforma no se aplicó. Según la propia Telefónica, que continuó negociando con Fomento y Economía, no se quería deteriorar la buena marcha de la inflación ni la buena imagen de la compañía en el nuevo mercado liberalizado. El motivo de fondo era, no obstante, que en 1998 España debía superar el examen de la Comisión Europea para acceder a la UME y el Gobierno quiso cambiar los precios de Telefónica antes de conocer los resultados de la inflación.<sup>26</sup>

Una vez conocidos los datos favorables de la economía española, en junio de 1998 Fomentó propuso aumentar el precio de las llamadas urbanas un 13,7%, y aumentar en 100 pesetas la cuota de abono. Se esperaba que la subida de la cuota generase a Telefónica 20.000 millones de pesetas al año, que compensarían la reducción de 50.000 millones de pesetas generadas por el cambio de la facturación por pasos a la facturación por segundos. Por otro lado, para no afectar el IPC se propuso que las llamadas provinciales, interprovinciales e internacionales bajasen entre un 30 y un 42%. La CMT también propuso limitar el aumento de las llamadas urbanas al 5%, pero manteniendo el precio de establecimiento de llamada. Telefónica rechazó esta propuesta, alegando que perjudicaba a los grandes usuarios de telecomunicaciones, que hacían llamadas más largas.

Finalmente, el 31 de julio de 1998, poco antes de la liberalización de la telefonía fija, el Consejo de Ministros aprobó la primera reforma de precios de Telefónica desde 1994. Se estableció la tarificación por segundos y la reducción de las llamadas provinciales, interprovinciales e internacionales en un 5, 15 y 12%, respectivamente. Por otro lado, se fijó un precio de 11,4 pesetas para los tres primeros minutos de las llamadas urbanas y de 5,4 pesetas para

25. En 1998, la CMT calculó que el déficit de acceso de Telefónica (la diferencia entre la cuota mensual por línea y su coste de mantenimiento) era de 140.000 millones de pesetas.

26. Arias Salgado señaló que la negociación sobre los precios se produciría «a partir de que se conocieran el indicador de precios al consumo de este mes». El ministro estaba dispuesto a modificar los precios a condición de que no alterasen el IPC. *El País*, 7/3/1998.

los minutos siguientes, y se aumentó 200 pesetas la cuota de abono. También se establecieron descuentos del 30% en las llamadas urbanas para grandes consumidores, siempre que pagasen un aumento adicional de 250 pesetas en la cuota de abono. Se esperaba que este paquete de medidas contribuiría a reducir el IPC en un 0,9%.<sup>27</sup>

El diseño de los nuevos precios evidencia el esfuerzo que hicieron Fomento y el ME por compaginar el reequilibrio de precios y la política antiinflacionista. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Como ya había pasado antes, el reequilibrio de precios tuvo una repercusión significativa en el IPC general (gráficos 4 y 5). Esta situación coincidió con un periodo de tensiones inflacionistas ocasionadas por el aumento del precio del petróleo, una fuerte sequía y el aumento de la demanda provocada por la caída de los tipos de interés después de la entrada en el euro.<sup>28</sup> De este modo, poco tiempo después de esta modificación el Gobierno volvió a modificar los precios de Telefónica.

### *La regulación de los precios después de la liberalización*

Después de la liberalización de 1998 los precios de Telefónica continuaron regulados. Aunque la LGTEL señalaba que la CMT debía encargarse de regular los precios de Telefónica, la regulación pasó de la CDGAE al ME. Ni siquiera en 2000, cuando se creó el MCyT, el ME consintió perder el control de los precios.<sup>29</sup>

Desde el punto de vista de la política de telecomunicaciones, la justificación para seguir regulando los precios de Telefónica era evitar que la compañía abusara de su condición de monopolio. No obstante, varias decisiones tomadas por el Gobierno en este periodo muestran que el objetivo real de la regulación era contener la inflación. En 1999, cuando la inflación interanual superó en 0,2% el objetivo del 2% fijado por el Banco Central Europeo para los países de la eurozona, el Gobierno aprobó un paquete de medidas urgentes contra la inflación. Se redujeron los precios de la mayoría de los servicios regulados, como la luz, el gas, las autopistas, los aranceles de notarios y de registradores, y la telefonía.<sup>30</sup> En las telecomunicaciones, se mantuvo el precio de las llamadas urbanas y se volvió a reducir el precio de las provinciales,

27. Véanse las declaraciones de Rafael Arias y de Rodrigo Rato. *El País*, 31/7/1998 y 1/8/1998.

28. Véase el Informe Anual del Banco de España de 2000.

29. La separación de competencias entre el ME y la CMT pudo contribuir a reducir la presión de Telefónica sobre sus reguladores. Martimort (1996) y Laffont y Martimort (1998) han mostrado que la separación de competencias entre reguladores ayuda a contener la influencia de los grupos de presión.

30. Real Decreto Ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia.

interprovinciales e internacionales en un 10, 20 y 12%, respectivamente. También se redujo el precio de las llamadas de fijo a móvil en un 12,8%. Además, para conseguir mayores reducciones de precios se adelantó el inicio del horario reducido de las 22.00 a las 20.00 horas.

En octubre de 1999 se esperaba que el IPC repuntase hasta el 2,6%. Esto llevó a un nuevo ajuste.<sup>31</sup> En el caso de las llamadas urbanas, se mantuvo el precio de establecimiento de llamada en 11,4 pesetas, pero se redujo su duración de 3 a 2,4 minutos. Además, el precio de los siguientes minutos pasó de 5,4 pesetas a 4 pesetas. Las llamadas provinciales, interprovinciales e internacionales de Telefónica se redujeron en un 4,36%, 17,5% y 6,68%, respectivamente. Estaba previsto que estas medidas se compensasen con un aumento de la cuota de abono de 100 pesetas (0,6 euros) en 2001 y con un nuevo aumento en 2002. De este modo, la cuota debía pasar de 1.442 pesetas más IVA en 2000 a 1.830 pesetas más IVA en 2002. También se volvió a ampliar el horario reducido para las llamadas locales, situándolo entre las 0.00 y las 8.00 horas, y entre las 18.00 y las 24.00 horas, y la tarifa reducida se amplió a todo el fin de semana. Según Fomento, todas estas medidas debían reducir el IPC en una o dos décimas.

La reforma de 1999 también estableció que a partir de 2000 los precios de Telefónica se regularían con el sistema de precios máximos IPC-X. Esta es una regulación que surgió en el Reino Unido en los años ochenta para regular los precios de British Telecom y que posteriormente fue adoptada por muchos países. Consiste en fijar un tope máximo al precio medio de los servicios regulados teniendo en cuenta la inflación (IPC) y la productividad esperada en la industria de telecomunicaciones (el factor X).<sup>32</sup> La utilización de esta regulación en España fue muy controvertida. Inicialmente la CMT propuso aplicar un IPC-6 para el periodo 2000-2001, lo cual implicaba que el precio medio de los servicios regulados de Telefónica debía reducirse en un año en un 6%, una vez ajustado por el IPC. Sin embargo, el ME consideró que esta reducción era insuficiente y estableció un IPC-9 para 2001, y un IPC-8 para 2002. Se trataba de un ajuste contundente, resultado de la urgencia por reducir la inflación.

Todas estas actuaciones generaron muchas críticas al Gobierno que tensaron la relación entre los ministerios de Fomento y de Economía. En 1998 Telefónica había denunciado al Gobierno por no reequilibrar los precios, tal como requería la normativa comunitaria.<sup>33</sup> Rafael Arias no paraba de recibir quejas de todos los operadores. Por un lado, Telefónica reclamaba que el pre-

31. Real Decreto Ley 16/1999, de 15 de octubre, por el que se adoptan medidas para combatir la inflación y facilitar un mayor grado de competencia en las telecomunicaciones.

32. Véase Costas, Borrell y Calzada (2000) para un análisis de la regulación por IPC-X.

33. La Directiva 96/19/CE, de 30 de marzo de 1996, estableció la supresión gradual de las restricciones injustificadas al reequilibrio de tarifas.

cio de la cuota de abono era uno de los más bajos de Europa y generaba un «déficit de acceso». Por otro, los entrantes en el mercado se quejaban de la existencia de un «pinzamiento de los márgenes», ya que prácticamente no existía diferencia entre el precio minorista regulado y el precio de interconexión que pagaban a Telefónica. La negativa del ME de reequilibrar los precios y las nuevas medidas antiinflacionistas de 1999 provocaron que Telefónica volviera a denunciar al Gobierno ante Bruselas. Esto causó continuas disputas entre el Gobierno y la Dirección General de la Competencia de la Unión Europea.

En definitiva, la regulación de los precios y la liberalización del mercado acabaron reduciendo considerablemente los ingresos de Telefónica en la telefonía básica (cuadro 2). Desde 1997 hasta 2004, el ingreso medio por minuto cursado se redujo de 0,097 a 0,050 euros, lo cual significa que el aumento de la facturación fue menor que el aumento del tráfico. Las llamadas que experimentaron un mayor descenso en términos absolutos fueron las internacionales. En términos relativos, las mayores reducciones se produjeron en las llamadas metropolitanas para acceder a Internet. Por otra parte, se empezó a actualizar la cuota de abono mensual de Telefónica después de que durante años estuviese prácticamente congelada (gráfico 2).

A finales de 2000, la política del Gobierno sufrió un fuerte revés. Viendo cómo se utilizaban los precios de Telefónica para combatir la inflación, el Comisario europeo de la competencia Mario Monti pidió al Gobierno que completara el reequilibrio de precios antes de acabar 2001.<sup>34</sup> Consideraba que no se había hecho ningún esfuerzo para reequilibrar los precios y que la cuota mensual de Telefónica era artificialmente baja. A regañadientes el Gobierno se vio forzado a aumentar la cuota de abono hasta 1.742 pesetas en 2001 y se comprometió a llegar a los 12,6 euros (2.100 pesetas) en 2003. A cambio, pro-

**CUADRO 2** • Ingreso medio por minuto de telefonía fija y tipo de llamada (en euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A móviles	0,378	0,408	0,374	0,307	0,253	0,241	0,207	0,203
Internacionales	0,553	0,521	0,461	0,305	0,305	0,224	0,166	0,163
Interprovinciales	0,230	0,203	0,157	0,088	0,082	0,066	0,058	0,062
Provinciales	0,117	0,115	0,104	0,067	0,480	0,036	0,034	0,037
Metropolitanas (voz)	–	–	0,034	0,023	0,030	0,027	0,028	0,030
Metropolitanas (Internet)	–	–	–	0,031	0,011	0,009	0,008	0,009
Total	0,097	0,092	0,085	0,060	0,050	0,049	0,045	0,050

Notas: (1) El ingreso medio considera los ingresos por tráfico pero no las cuotas de conexión y de abono.

Fuente: CMT.

34. La Comisión Europea envió al Gobierno un dictamen motivado en el que le instaba a reequilibrar los precios de Telefónica. *El País*, 27 de abril y 22 de diciembre de 2012.

puso reducir las llamadas provinciales, interprovinciales e internacionales en un 14,6, 19,6 y 9%, respectivamente. Monti rechazó esta medida por insuficiente, pero Telefónica se sintió satisfecha y retiró sus denuncias contra el Gobierno. Es importante señalar que en este periodo la relación de la dirección de Telefónica con el Gobierno había mejorado sustancialmente, sobre todo después de que se permitiera a la compañía reducir sus inversiones en cable y se la autorizara a instalar ADSL para prestar Internet.

Llegados a este punto, podemos plantearnos por qué durante estos años se mantuvo esta utilización política de los precios de Telefónica, y por qué el Gobierno fue capaz de mantener su estrategia hasta que las autoridades europeas le amenazaron con un procedimiento de infracción. Una explicación es que la presión política provocó que el Gobierno utilizara instrumentos que tenían resultados inmediatos en el IPC, incluso sabiendo que esto podía comprometer el desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones. Esta idea tiene apoyo en la moderna literatura sobre *behavioral economics*, que explica que en ocasiones el comportamiento irracional de los reguladores puede hacerles escoger políticas que no son óptimas para los consumidores. Los propios sesgos de los reguladores (oportunismo, representatividad, optimismo, miopía) les llevan a utilizar atajos para lograr sus políticas óptimas a largo plazo (Cooper y Kovacic, 2012; Jolls et al. 1998; Bennet et al. 2010).

### *Final del uso político de los precios de las telecomunicaciones*

Después de la adopción del sistema de precios máximos IPC-X en agosto de 2000, Telefónica y los nuevos operadores continuaron cuestionando el uso político de la regulación de precios.<sup>35</sup> Pero sus reclamaciones no fueron atendidas hasta que Josep Piqué sustituyó a Anna Birulés al frente del MCyT en 2002. Piqué y el ministro de Economía, Rodrigo Rato, buscaron un compromiso político para mantener el control de la inflación sin penalizar a los operadores. Decidieron sacar la cuota de abono de Telefónica del cálculo del IPC-X y aumentarla en 2003. Además, acordaron que en 2003 aplicarían un IPC-2 para los precios de las llamadas. Según sus estimaciones estas medidas aumentarían el precio medio del servicio telefónico en un 2%, que era el objetivo de inflación de la eurozona.

Para satisfacer el IPC-2, en octubre de 2003 Telefónica redujo las llamadas provinciales, interprovinciales y de fijo a móvil en un 13,1, 8,5 y 13%, respectivamente. Las llamadas locales estaban congeladas y la cuota de abono mensual aumentó hasta los 12,62 euros más IVA y en 2004 volvió a subir has-

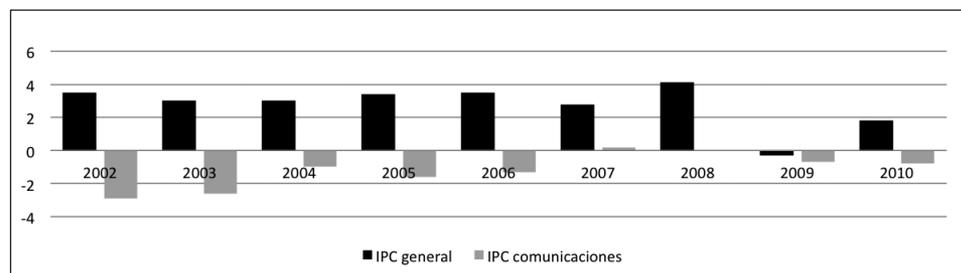
35. Jesús Banegas, presidente de Aniel, señaló que «el Gobierno debe entender que no puede utilizar permanentemente las tarifas telefónicas para rebajar la inflación, ya que el origen del alza de los precios está en otros sectores, y lo único que está produciendo es un trasvase de fondos a los sectores que sí son abiertamente inflacionistas». *El País*, 28 de octubre de 2002.

ta los 13,16 euros más IVA. Curiosamente, en 2004 Telefónica retrasó varios meses la actualización de la cuota de abono debido a la fuerte competencia que estaba experimentando. En todo caso, entre 1998 y 2004 la cuota de abono mensual aumentó en cerca de un 60% en términos nominales (gráfico 2). De esta forma, se superó uno de los problemas más importantes que había ido arrastrando la política de telecomunicaciones desde la liberalización.

Posteriormente, la confianza en la evolución del mercado llevó a Piqué a proponer la desregulación de los precios de la telefonía fija en 2004, al final de la legislatura. Finalmente fue José Montilla, ministro de Industria en el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, quien desreguló los precios de las llamadas en 2005. También se decidió que fuese la CMT quien regulase la cuota de abono de Telefónica. Esta medida ilustra muy bien el final del uso político de los precios de Telefónica que había caracterizado todo el proceso de liberalización.

Entre 2005 y 2008, la CMT aumentó ligeramente la cuota de abono de Telefónica. Pero posteriormente la mantuvo congelada en 13,97 euros más IVA. Finalmente, en diciembre de 2012 la CMT anunció que desregularía la cuota

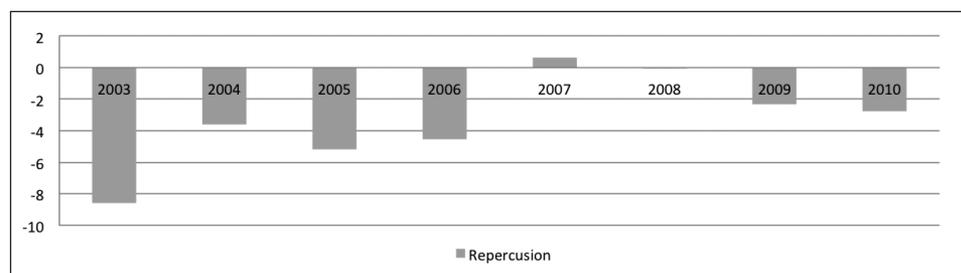
**GRÁFICO 6** • IPC general y de las telecomunicaciones, 2002-2010



Nota: Utilización como año base 2001.

Fuente: INE.

**GRÁFICO 7** • Repercusión de las comunicaciones en el IPC general, 2003-2010



Fuente: INE.

de abono en 2016. Hasta entonces Telefónica solo podrá actualizar la cuota según el IPC. Los gráficos 6 y 7 muestran la evolución favorable de los precios de las comunicaciones en el periodo 2002-2010. Se puede constatar cómo la evolución de los precios de las comunicaciones contribuyó al control del IPC general.

### **El modelo regulatorio para el sector**

En el periodo 1993-2003, el modelo regulatorio de las telecomunicaciones también tuvo que adaptarse a las exigencias de la política económica general del Gobierno. La estrategia liberalizadora diseñada inicialmente por el Gobierno del PSOE consistía en abrir el mercado de forma gradual. Primero se debía crear un segundo operador de telefonía fija que pudiera competir con Telefónica y después liberalizar completamente el mercado. Este gradualismo respondía a la creencia de que la liberalización solo tendría éxito concentrando el esfuerzo inversor en un número reducido de operadores y dándoles tiempo para consolidarse. Sin embargo, la renuncia a la moratoria provocó que en junio de 1998 se crease el tercer operador y que en noviembre se liberalizase completamente el mercado.<sup>36</sup> De acuerdo con la LGTEL, a partir de entonces se debía instaurar un modelo de competencia entre operadores con redes propias. Pero la falta de competencia hizo que en 2001 el Gobierno introdujera un sistema de acceso más flexible que permitía a los entrantes utilizar el bucle de abonado de Telefónica (modelo de la escalera de la inversión).

#### *El duopolio y la estrategia de liberalización gradual*

Tras el acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 1994, el gobierno de Felipe González decidió crear un duopolio en la telefonía fija y otro en la móvil. De esta forma, se estableció una estrategia de liberalización gradual. El duopolio en la telefonía fija había sido propuesto inicialmente por el Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones (COIT), influenciado por las experiencias de Australia, el Reino Unido, Suecia y Nueva Zelanda.<sup>37</sup> En octubre de 1993, el COIT presentó el documento *Reflexiones sobre el segundo operador de redes públicas*,<sup>38</sup> que evaluaba varios escenarios para aco-

36. El 24 de junio de 1998 el Gobierno otorgó una licencia a Lince, cumpliendo su compromiso ante la Unión Europea de crear un tercer operador antes de liberalizar completamente el mercado. Inicialmente Lince estuvo apoyada por France Telecom, Editel y Multitel Cable.

37. Lapuerta y Tye (1998) explican la liberalización de Nueva Zelanda. Beesley y Laidlaw (1999), Armtroug, Cowan y Vickers (1994) y Newbery (2000), el caso del Reino Unido.

38. El documento se presentó el 14 de octubre de 1993 y se publicó en el número 83 de BIT.

meter la liberalización. Siguiendo la propuesta del TDC, el COIT consideró realizar una liberalización rápida para intentar que España liderase la transformación internacional del mercado. No obstante, el temor a que se produjera una entrada masiva de operadores extranjeros hizo que el COIT finalmente se decantase por una liberalización gradual. En particular, propuso crear un segundo operador a partir de las infraestructuras ya existentes en Retevisión. Esta opción evitaba la dispersión de inversiones y permitía que el Gobierno controlase la apertura del mercado sin dañar a Telefónica.

La liberalización gradual fue la estrategia que se acabó imponiendo en el debate público y en el seno del Gobierno. En 1993, se concedió a Retevisión una licencia para prestar el servicio portador de alquiler de circuitos, y en 1995 otra para proveer telefonía vocal para grupos cerrados de usuarios. El operador potenció sus áreas comerciales, expandió sus infraestructuras y desarrolló los servicios que conforman la oferta de un operador global. Por otro lado, Retevisión creó la Operadora de Telecomunicaciones S. A. para explotar las nuevas licencias y para incorporar accionistas privados. El Gobierno quería atraer accionistas nacionales del sector financiero, eléctrico y de transportes, y un socio tecnológico extranjero.

Otra de las medidas importantes tomadas en este periodo fue la privatización parcial de Telefónica. A principios de 1995 se vendió un 11% del capital de la compañía que todavía estaba en manos del Estado.<sup>39</sup> El objetivo de fondo era conseguir recursos extraordinarios para reducir el déficit público, que era otro de los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht (Bel y Costas, 2003; Bel y Trillas, 2005). Posteriormente, el Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 1994 aprobó la reorganización de Telefónica, separando sus diferentes actividades en varias filiales.

Para completar la configuración del nuevo mercado se regularon las telecomunicaciones por cable. Inicialmente no estaba previsto incorporar este servicio al nuevo marco regulatorio, pero la convergencia tecnológica entre la televisión y las telecomunicaciones impulsaron la creación de una regulación común. En 1994, la situación del cable en España era caótica. Existían más de 500 operadores locales que actuaban de forma ilegal, la penetración del servicio era ínfima y Telefónica estaba cableando algunas ciudades sin autorización. La Ley del Cable de 1995<sup>40</sup> reordenó el mercado creando varias demarcaciones territoriales en las que debían operar dos operadores. Uno de ellos debía ser Telefónica y el otro debía seleccionarse por concurso.

39. En 1987, durante la presidencia de Luis Solana, el Gobierno ya había colocado un 6% de Telefónica en la bolsa de Nueva York. El objetivo era aumentar la supervisión pública de la compañía desde el exterior y financiar sus inversiones (Bel y Trillas, 2005).

40. Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por Cable.

### *El modelo de competencia en redes*

Como ya hemos explicado, en 1996 el nuevo Gobierno del PP renunció «oficialmente» a la moratoria y aprobó el Real Decreto Ley que permitió que Retevisión empezara a ofrecer telefonía fija a partir de enero de 1998 y liberalizar completamente el mercado en noviembre del mismo año. También aprobó el Reglamento del Cable para que los nuevos operadores pudieran establecerse rápidamente. De este modo, la etapa del duopolio duró pocos meses y Retevisión no tuvo oportunidad de consolidarse antes de la apertura completa del mercado.

La estrategia escogida para impulsar la competencia en el nuevo mercado fue incentivar a los entrantes a construir sus propias redes. En el caso de Retevisión, el 7 de junio de 1996 el Consejo de Ministros le otorgó una licencia para prestar el servicio de telefonía fija. Posteriormente, el 7 de agosto de 1997 se privatizó a la empresa para mejorar su capacidad financiera. La venta se hizo por el sistema de concurso y fue adjudicada a un consorcio liderado por Endesa-Unión Fenosa y STET. Finalmente, Retevisión inició su actividad comercial el 23 de enero de 1998.

Por otro lado, el Reglamento del Cable estableció la constitución de 43 demarcaciones territoriales a los que optaron 37 nuevos operadores. Estaba previsto que después de una breve moratoria los operadores de cable pudiesen ofrecer telefonía fija en sus demarcaciones. De este modo, en poco tiempo debían ser una alternativa atractiva frente a Telefónica. En julio de 1997 se adjudicaron las primeras demarcaciones, tres en Cataluña y una en Castilla León. Curiosamente, los operadores norteamericanos que a principios de los noventa pugnaban por entrar en España no participaron en el proceso.

Otro aspecto esencial del nuevo modelo regulatorio fue la privatización completa de Telefónica, que supuso pasar de un oligopolio mixto entre una empresa pública y varios operadores privados a un oligopolio privado. El 24 de octubre de 1997 el Consejo de Ministros aprobó la venta del 23,78% del capital de Telefónica Internacional (TISA) que mantenía la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (SEPPA). A través de esta operación el Estado ingresó 3648.1 millones de euros y la base accionarial de la compañía superó al millón de inversores particulares. El Gobierno quiso conservar durante diez años una acción de oro en la compañía con la idea de controlar algunos aspectos estratégicos de la dirección. Sin embargo, la acción de oro se derogó en 2005 porque una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2003 había resuelto que este aspecto de la Ley de privatizaciones de 1995 menoscababa la libre circulación de capitales.

Existen varios aspectos controvertidos relacionados con la privatización de Telefónica. En primer lugar, la empresa se vendió de forma integrada, en lugar de separar la red y la prestación de los servicios. No tenemos constan-

cia de que existiera un debate público sobre esta cuestión. En todo caso, la misma estrategia se había seguido en el Reino Unido en 1984 y en otros países europeos. Armstrong, Cowan y Vicker (1994) indican que la principal razón para no romper a British Telecom fue el rechazo de los directivos de la empresa.<sup>41</sup> Una segunda crítica sobre la privatización es que se realizó cuando el mercado todavía no se había liberalizado y Telefónica mantenía todo su poder de mercado. Varios trabajos como Megginson y Netter (2001) y Vickers (2008) han mostrado que en mercados competitivos la privatización mejora el gobierno corporativo de las empresas privatizadas. Pero los beneficios de la privatización son menos claros cuando se privatizan empresas con poder de mercado.

Tanto la forma de privatizar a Telefónica como el momento escogido para hacerlo plantean la duda de si existió una estrategia deliberada del Gobierno para reforzar la capacidad competitiva de la compañía, tanto en España como en el mercado mundial.<sup>42</sup> Como hemos explicado, en la primera legislatura de José María Aznar, el Gobierno tenía una gran confianza en la capacidad transformadora de las telecomunicaciones. En este sentido, es posible que desde el Gobierno se considerase la conveniencia de crear un operador nacional con una fuerte posición internacional que pudiese dinamizar a la industria española.

Finalmente, un elemento clave del nuevo marco regulatorio fue la regulación de la interconexión.<sup>43</sup> La Ley General de Telecomunicaciones de 1998 estableció un sistema de autorizaciones para facilitar la entrada de diferentes tipos de operadores. Pero después de la liberalización la rentabilidad de los entrantes estuvo muy condicionada por la posibilidad de utilizar la red de Telefónica a unos precios reducidos. Inicialmente, la CMT estableció unos precios de interconexión elevados para incentivar la inversión en nuevas redes (competencia en redes). Pero en los años siguientes a la liberalización la entrada de operadores y sus inversiones se produjeron a un ritmo mucho más lento del esperado. Esta situación ponía en riesgo el éxito político de la liberalización y la contención de la inflación. Como hemos visto, el Gobierno trató de solucionar la falta de competencia regulando los precios de Telefónica.

41. Varios artículos han evaluado los efectos de la privatización en las telecomunicaciones, especialmente en países en desarrollo (Wallsten, 2001; Li y Xu, 2002 y 2004; Bortolotti et al. 2002). Una pregunta que subyace en estos trabajos es si las agencias regulatorias son capaces de mantener el control de los mercados liberalizados después de la privatización (Wallsten, 2002; Gutiérrez y Berg, 2000; Chong y Galdo, 2006).

42. Para un análisis de los factores que contribuyeron a la expansión internacional de Telefónica y al papel del Gobierno español en este proceso véanse Chislett (2003), Guillen (2005), Martínez (2008) y García Calvo (2014).

43. Para una revisión del papel de los precios de interconexión en los mercados liberalizados véanse Laffont y Tirole (2000), Armstrong (2001), Vogelsang (2003) o Calzada y Trillas (2005).

Pero entonces los nuevos operadores se quejaron de que los márgenes entre los precios minoristas regulados de Telefónica y los precios de interconexión eran demasiado estrechos. Cuando en los años siguientes la CMT fue reduciendo los precios de interconexión fue Telefónica la que se quejó de que los entrantes «vampirizaban» sus infraestructuras.

El desarrollo de la competencia encontró muchos otros obstáculos: el reglamento técnico del cable no se aprobó hasta 1997, y el reglamento del acceso a los edificios para hacer instalaciones hasta 1998; los entrantes no obtenían derechos de paso en los ayuntamientos y permisos de las comunidades de vecinos para instalar sus equipos, la negociación de los acuerdos de interconexión con Telefónica era extremadamente difícil; y además la llegada de los operadores de televisión por satélite Canal Satélite Digital (propiedad de Sogecable) y Vía Digital (promovida por Telefónica) provocó el desinterés de los consumidores por la televisión por cable.

La incertidumbre regulatoria de este periodo también pudo dar lugar al problema del *hold-up*, o desconfianza de los operadores sobre la evolución del mercado (Troesken, 1996; y Sidak y Spulber, 1997). La incapacidad de los reguladores de comprometerse sobre el mantenimiento de sus regulaciones desincentiva la inversión de los operadores (Evans, Levine y Trillas, 2008).

### *El modelo de la escalera de la inversión*

Poco tiempo después de la liberalización, las autoridades españolas y las europeas pudieron comprobar el dominio que los antiguos monopolios continuaban ejerciendo sobre el bucle de abonado y sus efectos en la competencia. Para corregir esta situación relajaron las obligaciones de inversión de los entrantes y facilitaron el acceso a las redes existentes.

A finales de 1999, el Gobierno convocó un concurso para conceder seis licencias de telefonía inalámbrica con tecnología Local Multipoint Distribution System (LMDS), tres en la banda radioeléctrica de 3,5 gigahercios (GHz) y tres más en la banda de 26 gigahercios.<sup>44</sup> Esta tecnología debía permitir crear una red sin cables en el bucle local del abonado a un coste menor que las redes de cable. No obstante, el conflicto surgido en 2000 cuando se concedieron las licencias de telefonía móvil UMTS a través de un concurso administrativo provocó que después de la concesión el Gobierno elevase trece veces el canon por el uso del espectro radioeléctrico, lo cual afectó irremediabilmente la rentabilidad de esta tecnología.

Otra medida que acabó siendo más efectiva para introducir competencia fue la desagregación del bucle local (acceso directo). En marzo de 1999, anticipándose a la decisión del Consejo de la Unión Europea, el Gobierno re-

44. La Orden Ministerial de 7 de octubre de 1999 aprobó las bases del concurso.

guló el acceso al bucle de abonado de Telefónica. Esta medida permitía a los entrantes acceder de forma compartida al bucle local de Telefónica para ofrecer llamadas urbanas u otros servicios. Posteriormente, el 3 de octubre de 2000 los ministros de telecomunicaciones de la Unión Europea dieron un paso más y aprobaron la desagregación completa del bucle local a partir del 1 de enero del 2001.<sup>45</sup> Esta medida, junto con la pre-selección del operador y la portabilidad del número de teléfono, supusieron el paso definitivo para derribar las barreras de entrada en la telefonía fija. Se garantizó que los usuarios pudiesen cambiar de operador sin necesidad de modificar la instalación de su teléfono ni cambiar de número. Por otro lado, la desagregación del bucle permitió a los entrantes ofrecer un mayor abanico de servicios y competir en mejores condiciones frente a Telefónica. Más tarde, esta medida también permitió a los entrantes ofrecer ADSL a través de la red de Telefónica.<sup>46</sup>

Actualmente la literatura económica considera que la desagregación del bucle local es una etapa de la denominada «escalera de la inversión» (*ladder of investment*).<sup>47</sup> Esto es una regulación que incentiva a los entrantes a invertir progresivamente en sus propias redes. Con la «escalera de la inversión» los precios de interconexión son más favorables a los entrantes cuanto mayor es el nivel de profundidad en el que entran en la red de Telefónica. Pero para colocarse en el bucle de abonado también tienen que realizar una mayor inversión. Se espera que si los entrantes consiguen un número suficientemente alto de consumidores darán un paso adicional en la escalera e invertirán en su propia red para dar mejores servicios y reducir sus costes.

La «escalera de la inversión» se ha aplicado en muchos países de la Unión Europea, con más o menos éxito. Sin embargo, existen voces críticas que consideran que esta estrategia ha cerrado la posibilidad de aplicar otras regulaciones que tal vez se hubieran adaptado mejor a las condiciones del mercado europeo como, por ejemplo, la separación funcional de los negocios de redes y de servicios que más tarde se aplicó en el Reino Unido para BT.<sup>48</sup>

45. Regulation (EC) No 2887/2000 del Parlamento Europeo sobre desagregación del bucle de abondo.

46. Otra innovación reguladora de esta época fue la interconexión por capacidad. Véase Calzada (2007).

47. La «escalera de la inversión» fue descrita por primera vez por Cave (2006). Véase Cambini y Jiang (2009) y Cave (2014) para una revisión de la literatura y Bourreau et al. (2010) para un análisis crítico del enfoque.

48. Bacache et al. (2012) examinan los efectos de la escalera de la inversión en la Unión Europea y no encuentran evidencias de que haya estimulado el despliegue de redes propias por parte de los entrantes, aunque si ha facilitado el paso del *bitstream* (acceso indirecto) a la desagregación del bucle (acceso directo). Briglauer et al. (2013) y Vogelsang (2013) señalan que la competencia en servicios ha tenido un impacto negativo en el despliegue de redes de nueva generación. Calzada y Martínez-Santos (2014) encuentran que los primeros peldaños de la escalera de la inversión ha tenido efectos positivos en los precios de la banda ancha en la Unión Europea.

En España, a partir de 2001 algunos operadores como Retevisión o Jazztel comenzaron a ofrecer llamadas locales a través del acceso directo. El 31 de diciembre de 2002 solo se habían desagregado 3.099 bucles de un total de 19 millones. Por ello, la CMT decidió reducir drásticamente los precios y aprobó la consideración de Telefónica como operador dominante en el mercado de telefonía y de alquiler de circuitos. Estas medidas favorecieron la entrada de nuevos operadores en el mercado (cuadro 3).

En resumen, después de la liberalización se modificó el marco regulatorio para facilitar que los entrantes pudiesen invertir gradualmente en las nuevas redes. También fue necesario integrar y armonizar todas las piezas del nuevo modelo regulatorio, y facilitar la convergencia de tecnologías y de servicios de telecomunicaciones. Este fue el objetivo del Paquete Telecom de 2002 y de la Ley General de Telecomunicaciones española de 2003. Podemos considerar que estas legislaciones cerraron el proceso de liberalización y abrieron una etapa de regulación *ex post* del mercado. El diseño de las líneas fundamentales de la nueva política de telecomunicaciones pasó a estar dictada principalmente por las autoridades europeas.

**CUADRO 3** • Competencia en la telefonía fija

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cuota mercado de Telefónica (% ingresos)								
Llamadas metropolitanas	100	100	100	95,1	90,5	82,5	80,3	73,3
Llamadas provinciales	100	100	95,9	84,3	84,4	79,1	76,9	74,7
Llamadas interprovinciales	100	93,5	87,1	83,4	80,8	75,2	74,9	72,2
Llamadas internacionales	100	97,9	89,0	86,2	82,8	64,9	64,8	66,1
Llamadas de fijo a móvil	100	100	90,7	86,7	79,5	74,9	70,1	66,6
Ingreso medio por línea (euros)	356,9	377,1	380,82	331,35	344,63	314,06	286,43	281,64

Fuente: CMT.

### *Regulación de la telefonía móvil*

En los años noventa, la regulación de la telefonía móvil nunca fue tan exigente como la que afectó a la telefonía fija. Durante años, reguladores y analistas señalaron que el éxito del móvil se debía al poco intervencionismo que se había ejercido sobre este mercado español. Es posible que esta percepción estuviese influida por la fuerte expansión que experimentó el móvil desde los noventa y por el optimismo que infundía el progreso tecnológico. Con todo, los estudios empíricos que se han publicado después demuestran que la exis-

tencia de un mayor número de operadores podría haber ayudado a aumentar la competencia y a conseguir mayores reducciones de precios.<sup>49</sup>

La llegada de Airtel (posteriormente Vodafone) y de Amena (posteriormente Orange) a finales de los noventa contribuyó a la expansión del móvil. Airtel ganó una licencia de GSM-900 (2G) en 1994 y empezó a comercializar servicios en 1995. En el mismo año Telefónica Móviles, empezó a comercializar el servicio GSM bajo la marca Movistar. Así, desde 1995 hasta la llegada de Amena en 1999 existió un periodo de duopolio en el que Movistar y Airtel atrajeron millones de suscriptores y pudieron amortizar rápidamente sus redes. Desde 1995 hasta diciembre de 1998, un mes antes de la entrada de Amena, la tasa de penetración del móvil pasó del 2,3 al 16,3%.

En los años siguientes, el Gobierno aprovechó la decisión de la Comisión Europea de liberalizar el mercado para implantar la segunda generación de móviles, que utilizaba el sistema GSM.<sup>50</sup> En 1997 se concedió una licencia de DCS-1800 a Airtel y otra a Telefónica Móviles, y en 1998 se concedió una tercera licencia a Amena, que empezó a operar a principios de 1999. Amena desplegó rápidamente su red y también pudo beneficiarse del crecimiento del mercado. Así, a finales de 1999 ya tenía una cuota de mercado del 6,8%.

Para afrontar las exigencias tecnológicas que suponía el crecimiento del mercado, a partir de 2000 los gobiernos europeos empezaron a conceder las licencias de la tercera generación de telefonía móvil, la UMTS (3G). El nuevo estándar ofrecía más calidad que la telefonía fija y permitía a los consumidores utilizar aplicaciones multimedia y servicios que requerían un mayor ancho de banda, como las videoconferencias o los videos en *streaming* (Calzada y Martínez-Santos, 2014). En España, el 13 de mayo de 2000 el Gobier-

#### CUADRO 4 • Competencia en la telefonía móvil

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cuota mercado (suscriptores)										
Telefónica Móviles	98,3	78,2	78,9	76	60,3	56,1	55,6	54,9	52,8	49,1
Airtel	1,7	21,8	21,1	24	32,9	28,7	28,4	25,8	25,3	26,9
Amena					6,8	15,2	16,0	19,3	21,9	24,0
Precios (euros)										
Precio medio por minuto	nd	nd	0,55	0,48	0,40	nd	0,24	0,21	0,20	0,19

Fuente: CMT.

49. Véanse Gruber y Verboven (2001a y 2001b), Liikanen, Stoneman y Toivanen (2004), Grajek y Krestschmen (2009) y Bohlin, Gruber y Koutroumpis (2010)

50. La Directiva 96/2/CE, de 16 de enero de 1996, estableció que la liberalización de la telefonía móvil se debía realizar antes del 1 de enero de 1998. Inicialmente, el Gobierno quiso frenar esta medida, pero finalmente el nuevo Gobierno del Partido Popular convocó el concurso para las licencias (Alabau, 1998, y Calzada y Costas, 2012).

no adjudicó cuatro licencias de UMTS, convirtiéndose en el segundo país europeo en hacerlo después de Finlandia. Se concedió una licencia a cada uno de los operadores de GSM existentes y una cuarta licencia a Xfera (posteriormente Yoigo). No obstante, el lanzamiento comercial de Yoigo se retrasó hasta 2007, malogrando una gran oportunidad para aumentar la competencia en el mercado. Además, cuando Xfera inició su actividad comercial lo hizo como operador móvil virtual.

Existen varias explicaciones sobre el reducido número de operadores móviles en este periodo (Calzada y Estruch, 2011). Por un lado, se puede argumentar que las autoridades no quisieron intensificar la competencia para ayudar a la consolidación de los operadores existentes. Se podrían haber concedido más licencias de GSM a finales de los años noventa, y se podría haber forzado la entrada de un cuarto operador mucho antes que en 2007. Nuestra hipótesis es que no se hizo para no dañar el crecimiento del mercado y para proteger las inversiones de los operadores establecidos. Las autoridades del sector creían que la competencia llegaría cuando el mercado madurase y los operadores tuviesen que ajustar sus precios para fidelizar a sus clientes. Por otra parte, ya hemos comentado que el retraso en la llegada del UMTS también se debió a factores externos, como «la crisis de las puntocom» y problemas técnicos en el desarrollo de la tecnología.

Otra diferencia importante entre la regulación de la telefonía fija y la móvil fue la regulación de los precios. En los noventa, el Gobierno no tenía urgencia en que se redujeran los precios del móvil, en buena medida porque estos precios no se incorporaron a la cesta del IPC hasta la modificación del índice de 2001. Por otro lado, los beneficios de Moviline y Movistar debían destinarse a financiar la modernización de la red de telefonía básica. De este modo, desde que se concedieron las licencias de GSM en 1994 hasta el final del duopolio en 1998, el Gobierno prácticamente no redujo los precios de Movistar (filial digital de Telefónica) y congeló los precios de Moviline (filial analógica de Telefónica) para favorecer el lanzamiento del GSM. Finalmente, en 1998 el Gobierno desreguló los precios minoristas de Movistar al considerar que el GSM ya estaba consolidado. Esta medida favoreció que Telefónica y Vodafone bajaran sus precios ante la inminente llegada de Amena (cuadro 4). A pesar de ello, durante todo el periodo analizado los precios del móvil en España fueron de los más altos en la Unión Europea y en la OCDE.<sup>51</sup>

En resumen, nuestra conclusión es que la falta de competencia en el mercado de telefonía móvil en el periodo 1999-2003 fue el resultado de una desacertada estrategia que consistió en reducir la entrada para asegurar la rentabilidad de los operadores establecidos. La falta de competencia no detuvo la fuerte expansión del servicio, pero mantuvo los precios elevados.

51. Véanse Comisión Europea (2012), OCDE (2012), Calzada y Estruch (2011).

## Conclusiones

En este artículo hemos argumentado que aun cuando los impulsos para la liberalización de las telecomunicaciones en el periodo 1987-2003 vinieron de las autoridades europeas, la estrategia seguida por el Gobierno español estuvo fuertemente condicionada por los objetivos internos de política económica. En un principio, el gobierno logró una moratoria para frenar la liberalización hasta que se universalizase el acceso a la telefonía fija. Pero la firma del Tratado de Maastricht y la necesidad de conseguir reducciones de precios rápidas llevó a liberalizar el sector en noviembre de 1998. El uso político de las telecomunicaciones condicionó los ritmos de la liberalización, la regulación de los precios de Telefónica y el modelo regulatorio implementado en el sector.

Antes de 1993, el temor de que la liberalización dificultase la universalización del servicio llevó a frenar el calendario de la liberalización fijado por la Comisión Europea y a negociar una moratoria de cinco años para España. Sin embargo, cuando en 1993 se percibió que la competencia podría ayudar a reducir la inflación y a alcanzar los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht las autoridades españolas aceleraron la liberalización y utilizaron las telecomunicaciones como instrumento para modernizar a la economía española. En este periodo también se produjo lo que hemos denominado «un uso político de los precios de Telefónica», lo que en la práctica implicó retrasar el reequilibrio de precios de la empresa hasta varios años después de la liberalización.

Después de 1998, el gran reto al que se tuvieron que afrontar los reformadores españoles fue la creación de un marco regulatorio que pudiese incentivar la competencia y la inversión. Inicialmente se optó por un modelo de competencia entre plataformas tecnológicas que debía favorecer la inversión en redes que generasen una amplia oferta de servicios (competencia entre redes). Cuando se constató que ese modelo no generaba las reducciones de precios esperadas y que ponía en riesgo el éxito político de la liberalización se optó por un modelo basado en la competencia intraplataforma (competencia en servicios basada en el acceso a la red de Telefónica). Este modelo se implementó a través de la desagregación del bucle local, que permite a los entrantes acceder a los consumidores utilizando la red de Telefónica. Una pregunta que queda pendiente por contestar es si esta regulación es la más conveniente para aumentar la competencia y si ha fomentado la innovación tecnológica.

La principal aportación de este artículo es, en nuestra opinión, mostrar la tensión que se produjo en los años noventa entre los objetivos generales de participar en el mercado interior europeo y en la unión monetaria europea, y los objetivos específicos establecidos para el mercado de telecomunicaciones. En España, el impulso para liberalizar las telecomunicaciones vino de Europa, pero el ritmo y la estrategia liberalizadora estuvieron fuertemente condi-

cionados por la presencia de estos objetivos generales y sectoriales. Creemos que la identificación de este tipo de tensiones internas de los gobiernos puede ser útil para analizar otros casos de liberalización y el proceso de construcción europea.

### **Entrevistas realizadas**

Este trabajo se ha beneficiado de las numerosas entrevistas con responsables políticos, reguladores, industriales y agentes sociales que estuvieron vinculados al sector de las telecomunicaciones durante el periodo estudiado. En especial, agradecemos las aportaciones de Luis Albentosa (director general de Política Económica y Defensa de la Competencia), Félix Álvarez Miranda (ASTEL), Germán Ancochea (Telefónica), Rafael Arias Salgado (ministro de Fomento), Jesús Banegas (presidente ANIEL), Anna Birulés (ministra de Ciencia y Tecnología), Carlos Blanco Losada (Telefónica), José Borrell (ministro de Transportes y Comunicaciones), Jesús Cabrera (Telefónica y CMT), Gloria Calvo (vocal CMT), Gonzalo Cedrum (director del Instituto de Estudios del Transporte y Telecomunicaciones), Antoni Elías (vocal CMT), Iñigo Herguera (director de Estudios de la CMT), Miguel Ángel Fernández Ordóñez (presidente del TDC); José López-Tafall (director de Regulación de Retevisión), Josep Piqué (ministro Ciencia y Tecnología), Crisanto Plaza (director de Estudios de Telefónica y vocal CMT), Pedro Torres (vocal TDC), Reinaldo Rodríguez (director general de Telecomunicaciones, Vocal y Presidente CMT), José María Vázquez (presidente CMT), Cándido Velázquez (Presidente de Telefónica) y Juanjo Zubeldia (vocal CMT).

### **BIBLIOGRAFÍA**

- ALABAU, A. (2001), *La Unión Europea y su política para la sociedad de la información. En el umbral de una nueva gobernanza europea*, Fundación Airtel-Vodafone.
- ALABAU, A. y GRIJARRO, L. (2011), *The Electronic Communications Policy of the European Union*, Universitat Politècnica de València.
- ÁLVARO, A. (2007), «Redes empresariales, inversión directa extranjera y monopolio: el caso de Telefónica, 1924-65», *Revista de Historia Industrial*, n.º 2, pp. 65-96.
- ARMSTRONG, M. (2002), «The theory of access pricing and interconnection», en CAVE, M., MAJUMDAR, S. y VOGELANG, I. (eds.), *Handbook of Telecommunications Economics*, vol. 1, Elsevier, Amsterdam.
- ARMSTRONG, M. y SAPPINGTON, D. (2007), «Recent Developments in the Theory of Regulation», en ARMSTRONG, M. y PORTER, R. (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, vol III, North-Holland.

- ARMSTRONG, M. (2001), «Access Pricing, Bypass and Universal Service», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, n.º 91, pp. 297-301.
- ARMSTRONG, M., COWAN, S. y VICKERS, J. (1994), *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- BALDWIN, R. y CAVE, M. (1999), *Understanding regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press, Oxford.
- BANCO DE ESPAÑA. (1991), «Los servicios, el núcleo inflacionista de la economía española», *Boletín Económico del Banco de España*, n.º 3, pp.13-17.
- BEESELEY, M. y LAIDLAW, B. (1992), «The British Telecom/Mercury Interconnection Determination: An Expositon and Commentary», en BEESELEY, M. (ed.) *Privatization, Regulation and Deregulation*, Routedge and Institute of Economic Affairs, Londres.
- BEL, G. y CALZADA, J. (2009), «Privatization and Universal Service Obligations», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 165, n.º 4, pp. 650-669.
- BEL, G. y COSTAS, A. (2005), *What if privatization were not so cheap? New evidence from the European Union*. Working Paper 02/03, Research Unit on Public Policies and Economic Regulation, Universitat de Barcelona.
- BEL, G. y TRILLAS, F. (2005), «Privatization, Corporate Control and Regulatory Reform: The Case of Telefónica», *Telecommunications Policy*, vol. 29, n.º 1, pp. 25-51.
- BENNETT, M., FINGLETON, J., FLETCHER, A., HURLEY, L. y RUCK, D. (2010), «What Does Behavioral Economics Mean for Competition Policy?», *Competition Policy International*, vol. 6, n.º 1, pp. 111-137.
- BOHLIN, A., GRUBER, H. y KOUTROUMPIS, P. (2010), «Diffusion of Innovation in Mobile Communications», *Information Economics and Policy*, n.º 22, pp. 51-60.
- BORTOLOTTI, B., D'SOUZA, J., FANTINI, M. y MEGGINSON, W.L. (2002), «Privatization and the sources of performance improvement in the global telecommunications industry», *Telecommunications Policy*, n.º 26, pp. 243-268.
- BORRELL, J. (1993), «La industria de la información», *Boletín Económico del ICE*, octubre, pp. 2871-2875.
- BROCK, G. (2002), «Historical Overview», en CAVE, M., MAJAMDAR, S. y VOGELSANG, I. (eds.), *Handbook of Telecommunications Economics*, vol. 1, Elsevier, Amsterdam.
- CAIRO, R. (2006), Co-operation and strategic business alliances in telecommunications. The cases of BT, Deutsche Telecom, Telefonica de España, *Business Review*, 5(2), pp. 47-154.
- CALVO, A. (2006), «Telefónica toma el mando: monopolio privado, expansión y modernización de la telefonía en España, 1924-1943», *Revista de Historia Industrial*, n.º 32, pp. 67-96.
- CALVO, A. (2008), «State, firms and technology. The rise of multinational firms in the telecommunications: ITT and Compañía Telefónica Nacional de España, 1924-1945», *Business History*, vol. 50, n.º 4, pp. 455-473.
- CALVO, A. (2009), «Regulación económica y mercado en el sector de las telecomunicaciones. Telefónica: 1945-1965», *Revista de Historia Económica*, n.º 2, año XXVII, pp. 291-320.

- CALVO, A. (2010), *Historia de Telefónica: 1924-1975. Primera décadas: tecnología, economía y política*. Ariel Fundación Telefónica.
- CALVO, A. (2014), «El Estado accionista: Telefónica en la década de 1980», IV CLADHE-Bogotá, Julio.
- CALZADA, J. (2007), «Capacity-Based versus Time-Based Access Charges in Telecommunications», *Journal of Regulatory Economics*, vol. 32, n.º 1, pp. 153-172.
- CALZADA, J. y COSTAS, A. (2012), *La liberalización de las telecomunicaciones en España. Actores, ideas e intereses*, Documento de trabajo del GIM, Universitat de Barcelona.
- CALZADA, J. y ESTRUCH, A. (2011), «Telefonía Móvil en España: regulación y resultados», *Cuadernos Económicos del ICE*, n.º 81, pp. 39-70.
- CALZADA, J. y MARTÍNEZ-SANTOS, F. (2014a), «Broadband prices in the European Union: Competition and commercial strategies», *Information Economics and Policy*, vol. 27, pp. 34-38.
- CALZADA, J. y MARTÍNEZ-SANTOS, F. (2014b), «Competencia en el mercado de banda ancha móvil en España», *Cuadernos Económicos del ICE*, n.º 88, pp. 97-129.
- CALZADA, J. y TRILLAS, F. (2006), «Los precios de interconexión en las telecomunicaciones: de la teoría a la práctica», *Hacienda Pública Española*, vol. 173, n.º 2, pp. 85-125.
- CAMBINI, C. y JIANG, Y. (2009), «Broadband Investment and Regulation: A literature Review», *Telecommunications Policy*, vol. 33, n.º 10-11, pp. 559-574.
- CAVE, M. (2006), «Encouraging infrastructure competition via the ladder of investment», *Telecommunications Policy*, n.º 30, pp. 223-237.
- CAVE, M. (2014), «The ladder of investment in Europe, in retrospect and prospect», *Telecommunications Policy*, n.º 38, pp. 674-683.
- CABALLERO, F. y ÁLVAREZ, O. (1995). «Liberalización del mercado europeo de servicios de telecomunicaciones: evaluación de la adaptación de España al nuevo entorno competitivo». *Papeles de Economía Española*, n.º 63, pp. 252-268.
- CHANG, H., KOSKI, H. y MAJUMDAR, S. K. (2003), «Regulation and Investment Behaviour in the Telecommunications Sector: Policies and Patterns in US and Europe». *Telecommunications Policy*, vol. 27, n.º 10-11, pp. 677—699.
- CHISLETT, W. (2003), *Spanish direct investment in Latin America: Challenges and opportunities*. Real Instituto Elcano, Madrid.
- CHONG, A. y GALDO, V. (2006), «Streamlining and Privatization Prices in the Telecommunications Industry», *Economica*, n.º 73, pp. 461-486.
- COOPER, J. y KOVACIC, W. (2012), «Behavioral economics: implications for regulatory behavior», *Journal of Regulatory Economics*, n.º 41, pp. 41-58.
- COSTAS, A. (2000), «Economía política de la regulación y la desregulación de los mercados en España», en JIMÉNEZ, J.C. (ed.), *La economía española ante el nuevo siglo*. Editorial Civitas, Madrid.
- COSTAS, A. y BEL, G. (1995), «Desregulación y privatización en la economía española actual», en VELARDE, J., GARCÍA-DELGADO, J. L. y PECHERO, A. (eds.), *Regulación y competencia en la economía española*, Editorial Civitas, Madrid, capítulo 2, pp. 34-63.

- COSTAS, A., BORRELL, J. R. y CALZADA, J. (2000), «La nueva regulación de precios máximos IPC-X», *Cuadernos de la Fundación Retevisión*, Madrid.
- COSTAS, A. y SERRANO, J. M. (1996), «Problemas escogidos y olvidados de la política económica española», en *Diez ensayos sobre Economía Española*, Península, Barcelona.
- CRANDALL, R. y WAVERMAN, L. (1995) *Talk is cheap: the promise of Regulatory Reform in North America Telecommunications*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- DÍAZ ROLDAN, M. (2007), «La política monetaria en España: evolución reciente e implicaciones macroeconómicas», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, n.º 837, pp. 21-30.
- DOMINGO, T. (1999), «Telecomunicaciones y audiovisual en la España de los noventa. Sectores en convergencia, ¿políticas en convergencia?» en JORDANA, J. y SANCHO, D. (eds.), *Políticas de Telecomunicaciones en España*, Tecnos.
- DRAKE, W. J. y NOAM, E. M. (1997), «The WTO deal on basic telecommunications. Big bang or little whimper?», *Telecommunications Policy*, n.º 21, pp. 799-818.
- EUROPEAN COMMISSION (2004), European Electronic Communications Regulation and Markets 2002. Communication from the Commission, COM (2004) 759 final, SEC(2004) 1535. Bruselas.
- EUROPEAN COMMISSION (2006), European Electronic Communications Regulation and Markets 2005 (11<sup>th</sup> Report). Communication from the Commission, COM (2006) 68 final, SEC(2006) 193. Bruselas.
- EVANS, J., LEVINE, P. y TRILLAS, F. (2008), «Lobbies, Delegation and the Underinvestment Problem in Regulation», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, n.º 1, pp. 17-40.
- GARCÍA CALVO, A. (2014), *Industrial Upgrading in Mixed Market Economies: The Spanish Case*, LSE «Europe in Question» Discussion Paper Series, 73.
- GUILLEN, M. (2005), *The Rise of Spanish Multinationals: European Business in the Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GRAJEK, M. y KRESTSCHMER, T. (2009), «Usage and difussion of celular telephony, 1998-2004», *International Journal of Industrial Organization*, n.º 27, pp. 238-249.
- GRAJEK, M., y RÖLLER, L. H. (2012), «Regulation and Investment in Network Industries: Evidence from European Telecoms», *Journal of Law and Economics*, vol. 55, n.º 1, pp. 189-216.
- GRUBER, H. y VERBOVEN, F. (2001a), «The Difusion of Mobile Telecommunication Services in the European Union», *European Economic Review*, n.º 45, pp. 577-588.
- GRUBER, H. y VERBOVEN, F. (2001b), «The evolution of markets under entry and standards regulation. The case of global mobile telecommunications», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 19, n.º 7, pp. 1189-1212.
- GUTIÉRREZ, L. H. y BERG, S. (2000), «Telecommunications liberalization and regulatory governance: lessons form Latin America», *Telecommunications Policy*, n.º 24, pp. 865-884.
- JOLLS, C., SUNSTEIN, C. R. y THALER, R. (1998), «A behavioral appraach to law and economics», *Stanford Law Review*, vol. 50, n.º 5, pp. 1471-1549.

- JORDANA, J. y SANCHO, D. (1999), «Opciones de regulación y opciones de intervención: las políticas públicas de telecomunicaciones», en JORDANA, J. y SANCHO, D. (eds.), *Políticas de Telecomunicaciones en España*, Tecnos.
- JORDANA, J. y SANCHO, D. (2005), «Policy Networks and market opening: Telecommunications liberalization in Spain», *European Journal of Political Research*, n.º 44.
- JOSKOW, P. (1974), «Inflation and Environmental concern: change in the Process of Politic Utility Price Regulation», *Journal of Law and Economics*, vol. 17, n.º 2, pp.291-327.
- KIESSLING, T. y BLONDEEL, Y. (1998), «The EU regulatory framework in telecommunications. A critical analysis», *Telecommunications Policy*, vol. 22, n.º 7, pp. 571-592.
- LAFFONT, J. J. y MARTIMORT, D. (1998), «Transaction Costs, Institutional Design and the Separation of Power», *European Economic Review*, n.º 42, pp. 673-684.
- LAFFONT, J. J. y TIROLE, J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. The MIT Press.
- LAFFONT, J. J. y TIROLE, J. (2000), *Competition in Telecommunications*. The MIT Press.
- LAPUERTA, C. y TYE, W.B. (1999), «Promoting effective competition through interconnection policy», *Telecommunications Policy*, n.º 23, pp. 129-145.
- LERA, E. (1987), «The Spanish Telecommunications Sector in Search of its Future», *Telecommunications Policy*, vol. 11, n.º 4, pp. 347-356.
- LI, W. y XU, L. C. (2002), «The Political Economy of Privatization and Competition: Cross-Country Evidence from the Telecommunications Sector», *Journal of Comparative Economics*, n.º 30, pp. 439-462.
- LI, W. y XU, L. C. (2004), «The impact of privatization and competition in the telecommunications sector around the world», *The Journal of Law and Economics*, n.º 47, pp. 395-430.
- LIIKANEN, J., STONEMAN, P. y TOIVANEN, O. (2004), «Intergenerational effects in the diffusion of new technology: the case of mobile phone», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 22, n.º 8-9, pp. 1137-1154.
- LÓPEZ-TAFALL, J. (1994), «Un análisis de la televisión por cable», *Boletín ICE Económico: Información Comercial Española*, julio 4-10 (2419), pp. 1773-1780.
- LÓPEZ-TAFALL, J. (1995), «Las telecomunicaciones: un sector clave en las economías modernas», *Información Comercial Española*, Abril, n.º 740, pp. 13-29.
- LÜNNEMANN, P. y MATHÄ, T. Y. (2010), «Rigidities and inflation persistence of services and regulated prices», *Managerial and Decision Economics*, 31 (2-3), 193-208.
- MALO DE MOLINA, J. L. (2003), «Una visión macroeconómica de los veinticinco años de vigencia de la constitución española», documento ocasional n.º 307, Banco de España.
- MARISCAL, J. y RIVERA, E. (2005), «New trends in the Latin American telecommunications market: Telefónica & Telmex», *Telecommunications Policy*, n.º 29, pp. 757-777.
- MARTIMORT, D. (1996), «The Multiprincipal Nature of Government», *European Economic Review*, n.º 40, pp. 673-683.
- MARTÍNEZ, G. (2008), *Latin American Telecommunications: Telefonica's conquest*, Lexington Books.

- MEGGINSON, W. y NETTER, J. (2000), «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization», *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n.º 2, pp. 321-389.
- NEWBERY, D. (2000), *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. The MIT Press.
- NOAM, E. (2002) «Interconnection Practices», en CAVE, M., MAJAMDAR, S. y VOGELSANG, I. (eds.), *Handbook of Telecommunications Economics*, vol. 1, Elsevier, Amsterdam.
- NOLL, R. (1999), «Telecommunications Reform in Developing Countries», en KRUEGER, A.O. (ed.), *Economic Policy Reform: The Second Stage*, University of Chicago Press.
- NUECHTERLEIN, J.E. y WEISER, P. (2005), *Digital Crossroads, American Telecommunications Policy in the Internet Age*, The MIT Press.
- PNT (1985), *Plan Nacional de Telecomunicaciones, 1991-2002*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Dirección General de Telecomunicaciones.
- ROS, A. (1999), «Does Ownership or Competition Matter? The Effects of Telecommunications Reform on Network Expansion and Efficiency», *Journal of Regulatory Economics*, n.º 15, pp. 65-92
- SÁNCHEZ, V., A. Carbonell, J. Peña L. Marquina, J.Ma. Martín, J. Ma. Gil & F. Álvarez-Miranda (1990). *Las infraestructuras en España: carencias y soluciones*, Instituto de Estudios Económicos.
- SANCHO, D. (1999), «La regulación de la telefonía móvil en España: Ideología e instituciones», en J. Jordana y D. Sancho (eds), *Políticas de Telecomunicaciones en España*, Tecnos.
- SANZ, A. (1999), «Debate político y marco regulador de las telecomunicaciones en España», en JORDANA, J. y SANCHO, D. (eds.), *Políticas de Telecomunicaciones en España*, Tecnos.
- SIDAK, J.G. y SPULBER, D.F. (1997), *Deregulatory Takings and the Regulatory Contract*, The MIT Press.
- TARJANNE, P. (1999), «Preparing for the next revolution in telecommunications: implementing the WTO agreement», *Telecommunications Policy*, n.º 23, pp. 51-63.
- TDC (1993), *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, Tribunal de Defensa de la Competencia.
- TEIJEDO, C. y AVILA, G. (1997), «El acuerdo de la OMC sobre las telecomunicaciones básicas», *Boletín Económico del ICE*, n.º 2535, pp.17-20.
- TEMIN, P. (1987), *The Fall of the Bell System*. Cambridge University Press.
- TIROLE, J. (1994), «The Internal Organization of Government», *Oxford Economic Papers*, vol. 46, n.º 1, pp.1-29.
- TROESKEN, W. (1996), *Why Regulate Utilities? The New Institutional Economics and the Chicago Gas Industry, 1849-1924*. The University of Michigan Press.
- TUTHILL, L. (1997), «The GATS and new rules for regulators», *Telecommunications Policy*, vol. 21, n.º 9-10, pp. 783-798.
- VAN KRANENBERG, H. y HAGEDOORN, J. (2008), «Strategic focus of incumbents in the European telecommunications industry: The cases of BT, Deutsche Telekom and KPN», *Telecommunications Policy*, n.º 32, pp.116-130.

- VICKERS, J. (2008), «Privatization», en DURLARF, S. y BLUME, L., *The New Palgrave Dictionary of Economics*.
- VOGELSANG, I. (2003), «Price Regulation of access to telecommunications networks», *Journal of Economic Literature*, vol. 41, n.º 3, pp. 830-862.
- VOGELSANG, I. (2013), «The Endgame of Telecommunications Policy? A Survey», *Review of Economics*, vol. 64, n.º 3, pp. 193-269.
- WALLSTEN, S. (2000), *Telecommunications Privatization in Developing Countries: The Real Effects of Exclusivity Periods*, Working Paper Stanford University, Palo Alto.
- WALLSTEN, S. (2001), «An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America», *The Journal of Industrial Economics*, vol. 49, n.º 1, pp. 1-19.
- WALLSTEN, S. (2002) «Does sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reform», *Mimeo*.



### ***Telecommunications liberalization in Spain: European objectives versus national interests***

#### ABSTRACT

This paper analyses the liberalization of the telecommunications sector in Spain in the period 1987-2003. Our main hypothesis is that although liberalization was imposed by the European authorities, the strategy adopted and steps taken by the Government to open the market were importantly determined by two objectives of the national economic policy: the universalization of the service and the anti-inflationary policy oriented toward entrance into the European Monetary Union (EMU). Identification of the national political interests at each point in time led the Government to block or accelerate liberalization according to the European calendar. This political use of liberalization is essential to understanding the telecommunications policy of this period. We also argue that the subordination of telecommunications policy to the anti-inflationary policy caused a delay in Telefonica's tariff rebalancing. Finally, we explain how telecommunications policy was affected by national policy objectives. Initially, a model of infrastructure competition was introduced, but it was soon reformed due to a lack of competition and investment. Thus, a more pragmatic strategy was adopted, based on access to Telefonica's local loop.

**KEYWORDS:** telecommunications, Spain, European Union, liberalization, inflation, universalization, Telefónica.

**JEL CODES:** E31, E61, L52, L96



### ***La liberalización de las telecomunicaciones en España: objetivos europeos versus intereses nacionales***

#### RESUMEN

Este artículo analiza la liberalización de las telecomunicaciones en España en el período 1987-2003. Nuestra hipótesis principal es que aunque la liberalización vino impuesta por las autoridades europeas, el ritmo y la estrategia aplicados estuvieron influenciados en gran parte por dos objetivos de política económica nacional: la universalización del servicio y la política anti-inflacionista orientada a la entrada en la Unión Monetaria Europea (UME). La percepción de cuáles eran los intereses políticos nacionales en cada momento llevó a bloquear o acelerar la liberación respecto del calendario europeo. Este uso político de la liberalización es fundamental para comprender la política de telecomunicaciones de este período. También sostenemos que la supeditación de la política de telecomunicaciones a la política anti-inflacionista provocó el retraso del reequilibrio de precios de Telefónica para que no afectase al control de la inflación. Finalmente, explicamos que el modelo regulatorio aplicado en el sector se vio afectado por los objetivos de política económica general. Inicialmente se introdujo un modelo de competencia en infraestructuras, que se tuvo que reformar por la falta de competencia y de inversión. Así, se

adoptó una regulación más pragmática basada en el acceso de los entrantes al bucle local de Telefónica.

PALABRAS CLAVE: telecomunicaciones, España, Unión Europa, liberalización, inflación, universalización, Telefónica.

CÓDIGOS JEL: E31, E61, L52, L96