

## LA POLÍTICA Y LA REGULACIÓN SECTORIALES Del vacío al cambio frecuente y controlado



Emilio Lera  
Consultor, Asesor

La regulación siempre ha sido un instrumento de política sectorial. Su análisis retrospectivo permite observar la evolución de la acción política en estos años.

Tardó más de 100 años en llegar la transparencia a un sector opaco, monopolístico, y “alegal” (sin regulación), fuente caudalosa de ingresos del Estado, y con más de 300.000 peticiones de servicio anuales pendientes y más de 3.000 entidades de población sin servicio.

Fue un movimiento mundial de apertura de los mercados lo que indujo la aprobación de la primera Ley sectorial, la LOT<sup>1</sup>, que “legalizaba” lo existente, recuperaba funciones para la Administración, y posibilitaba la futura apertura de algunos mercados. Antes hubo que crear la Administración sectorial (1985), una Dirección General (DGTel) adscrita al Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones (MTTyC).

La LOT preservaba y reforzaba el status quo. Daba carácter legal al posible trato diferencial en el otorgamiento de nuevas concesiones o autorizaciones a Telefónica (entonces CTNE), mientras que los únicos servicios específicamente liberados, los de conmutación de



datos, tardaron más de 4 años en ser reglamentados.

Para defender los intereses del Estado se creó la Delegación del Gobierno en CTNE, con derecho de veto en el Consejo, y de dudosa neutralidad al adscribirse a la DGTel. Así, el mismo responsable respondía de la defensa de esos intereses, de los derechos de los usuarios, presidió el otro proveedor de servicios portadores y participó en la resolución de los conflictos de interconexión del segundo operador de telefonía.

Parecía que se quería potenciar políticamente el desarrollo del sector, obligando por Ley a la aprobación de un Plan Nacional de Telecomunicaciones, pero éste sólo recogió los propios planes de CTNE no revisándose ni exigiéndose nunca su cumplimiento.

Sin embargo, la Administración sí tuvo un papel muy destacado en la transformación del sector productivo, tanto en la solución de la crisis de Standard Eléctrica, promoviendo el traspaso de personal a CTNE, como propiciando la entrada de nuevos fabricantes en integración vertical, así como ponderando el valor añadido nacional en los suministros de equipos y sistemas.

Es remarcable la apertura del sector a la sociedad civil, con la creación del Consejo Asesor de Telecomunicaciones, aunque por la existente opacidad sectorial su papel fuera inoperante.

Posteriormente trascendente fue la creación de Retevisión, como empresa proveedora de los servicios portadores y de difusión del sector audiovisual, abierto a la competencia

<sup>1</sup> Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).

con 3 nuevas concesiones televisivas.

Por su poca flexibilidad la LOT tuvo que ser reformada para transponer las nuevas Directivas liberalizadoras<sup>2</sup>, con un resultado claramente proteccionista. *Política entonces razonable, dado que el Estado era el mayor accionista de CTNE.*

Así, Retevisión obtuvo concesiones para proveer servicios portadores pero separadamente por servicio. Las redes telefónicas de uso privado se mantuvieron en monopolio al no obligar el entonces Ministerio de obras Públicas y Transportes (MOPT) a CTNE a publicar las especificaciones propietarias de los sistemas de señalización de usuario. Se retrasó 2 años la segunda licencia de telefonía móvil digital, por concurso- subasta lo que penalizaba al entrante<sup>3</sup>, obligándole a usar los servicios portadores de otros entre ellos su competidor<sup>4</sup>.

Fue importante el lanzamiento del servicio Infovía, en monopolio aunque no era un servicio final.

Del proteccionismo político al uso sirvan como ejemplos: los 5 años de demora acordados con la CE para la apertura plena del sector (el 1/1/2003) y el incumplimiento de la Directiva que obligaba a la creación de un regulador independiente.



Un cambio de Gobierno trajo posiciones más liberales, y así se aprobó el Real Decreto Ley 6/1996 que revolucionó el sector<sup>5</sup>. Se creó la CMT y se dio una licencia de telefonía a Retevisión, realizando un gran desarrollo reglamentario al no existir un marco legal para la interconexión, la selección de operador y la portabilidad.

Se negoció con la CE anticipar la liberalización plena al 1/12/1998, se aprobó una nueva Ley (LGT)<sup>6</sup> y se reglamentó rápidamente para acelerar su aplicación.

Se aprobó un nuevo Plan de Numeración y un Plan Técnico de la Televisión Digital Terrenal, y se abrieron reglamentariamente otros servicios (Infovía, bucle de abonado, información telefónica, operadores móviles virtuales)<sup>7</sup>.

Otro cambio de Gobierno moduló esa política. Se empezó a abusar de la Ley de Acompañamiento para ir modificando la LGT al margen de los agentes. Y el sector perdió peso político, al repartirse las responsabilidades entre dos Ministerios (el nuevo de Ciencia y Tecnología y el de Economía) además de ampliar las de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos<sup>8</sup>.

En el lado productivo se reafirmó la carencia de una política industrial efectiva<sup>9</sup> que fuera al menos estimuladora del nivel tecnológico del país<sup>10</sup>. El resultado es que el peso industrial del país en TIC está muy por debajo del que le correspondería por su renta.

Para la transposición del nuevo paquete reglamentario de la CE se ha aprobado una nueva LGT<sup>11</sup>. Habrá que esperar a su desarrollo reglamentario y a su aplicación para ver como actúa la política sectorial en el escenario actual.

De este breve análisis podemos sacar 3 conclusiones. La política sectorial, reflejada en la regulación aprobada y aplicada, no ha sido muy distinta de la seguida por otros países comunitarios, aunque con sus peculiaridades. Políticamente parece haberse optado por un desarrollo basado en los servicios abandonando el modelo industrial. La Administración sectorial ha actuado con profesionalidad, conocimiento y eficacia en la defensa de los intereses nacionales, no siendo responsable ni de las volubles e inciertas estrategias empresariales ni de la crisis sectorial actual. 🌟

<sup>2</sup> Ley 32/1992

<sup>3</sup> La CE obligó al Estado a compensar la penalización, exigiendo éste a Telefónica que compensara al otro operador móvil con descuentos, por ejemplo en líneas alquiladas, a pesar de competir Retevisión en su provisión.

<sup>4</sup> El MOPT, para limitar esa desventaja obligó a CTNE a ofrecerle servicios portadores con un descuento reglado. Sin embargo no tuvo el mismo trato con los operadores de transmisión de datos, que competían con CTNE usando servicios portadores alquilados.

<sup>5</sup> Tramitado como Ley 12/1997 de Liberalización de las Telecomunicaciones

<sup>6</sup> Ley 11/1998 General de Telecomunicaciones.

<sup>7</sup> Sólo el acceso indirecto a los servicios móviles, ya contemplado en la LGT, permanece sin desarrollo reglamentario.

<sup>8</sup> También interviene el Ministerio de Administraciones Públicas definiendo los derechos de los usuarios.

<sup>9</sup> No podría haber una política incentivadora de la producción nacional, que hubiera sido cuestionada por la CE, pero sí algunas alternativas negociadas.

<sup>10</sup> La falta de realización de los presupuestos de I+D+I, unido a los retrasos en el pago de los investigadores, de los proyectos, etc., muestran el desinterés industrial tecnológico.

<sup>11</sup> Ley 32/2003