

La liberalización ante sus retos

Un grupo de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III analiza la efectividad de los recursos legislativos en que se asienta la liberalización de mercados

La apertura de sectores tradicionalmente monopolios del estado, como las telecomunicaciones, la electricidad o el servicio postal, se ideó para aumentar su competitividad, sin perder con ello la garantía de acceso universal a esos servicios que el estado respaldaba. Para conseguir objetivos tan dispares como la competencia y la cohesión social, la liberalización se valió de una serie de mecanismos que, según estudios de Tomás de la Quadra-Salcedo, de la Universidad Carlos III de Madrid, han resultado parcialmente exitosos. Si han conseguido garantizar la igualdad de acceso social y territorial, pero no los niveles de competencia y concentración empresarial que se perseguían.

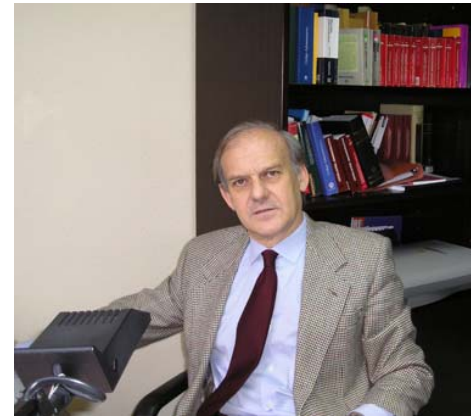
Patricia Serrano Antolín

A pesar de esto último, el catedrático de Derecho Administrativo, que lidera el proyecto de investigación titulado “Liberalización, Competitividad y Cohesión social: tres nuevos retos del Derecho Administrativo”, cree que no se puede decir que el nuevo modelo “haya fracasado, sino que ha funcionado muy bien para algunas cosas y no tan bien para otras”. Algo que considera normal teniendo en cuenta la juventud del modelo. “Lo que hay que hacer es perfilarlo, completarlo y mejorarlo para que nos sea útil”.

El proceso de apertura de mercados comenzó en 1993 a impulso de la Comisión Europea con unos primeros objetivos de rentabilidad, competitividad y empleo. Tres años más tarde, se añadirían los parámetros de solidaridad, cohesión social y territorial.

Aunque la cohesión fuera nombrada explícitamente años después del inicio del proceso, “siempre estuvo presente”, afirma de la Quadra-Salcedo. El principal fin de la liberalización era el aumento de la competitividad europea pero los estados “no se desentendieron con ello de la igualdad social y territorial”. Conjuguar ambos objetivos era el reto legislativo del nuevo modelo, y continúa siéndolo, en la medida en que se siguen generando nuevas situaciones que regular. Y estudiar hasta qué punto se ha logrado alcanzar ese reto es el objetivo de este estudio del Departamento de Derecho Público del Estado.

De la Quadra-Salcedo, que fue ministro de Administraciones Territoriales y ministro de Justicia de los gobiernos socialistas de Felipe González, comenta que “algunos han elevado la liberalización a los altares mientras que otros la han vapuleado”, cuando ni es la solución a todos los males del mercado ni supone la destrucción de los beneficios sociales. “Hay que entender el momento en que se decidió romper con los monopolios estatales”. La liberalización “fue impulsada, principalmente, por Jacques Delors [presidente de la Comisión Europea de 1985 a 1994], que era socialista, con lo que no respondía precisamente a una concepción neoliberal, sino más bien a la búsqueda de una solución ante los problemas económicos de la Unión Europea (UE) en un mundo que se globalizaba”.



Tomás de la Quadra-Salcedo

La liberalización surgió como una solución a la crisis económica y a la destrucción de empleo de los años 80 en Europa

A mediados de los 80, casi todos los países de la UE tenían una crisis en los sectores que siempre había sido clave en la economía europea, como la construcción naval o la siderurgia. Se estaba planteando una situación en la que Europa “estaba quedándose atrás y parecía no poder competir contra otros mercados”.

La Comisión decidió, entonces, que la solución para su futuro económico pasaba por introducir innovación en esos sectores, es decir, “por sumar a esas actividades componentes de valor añadido muy altos, para dar la batalla con productos muy especializados”.

Necesidad de cambio

En ese intento de relanzar la economía europea, “se tropezaba con la dificultad de que había quince mercados nacionales cerrados”. La capacidad de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) de cada país europeo era muy baja en relación con las potencias económicas que dominaban gran parte de los mercados, Estados Unidos y Japón. Para conseguir avances significativos, “había que crear un escenario en el que fuera posible unir esas pequeñas capacidades para crear competidores cada vez más fuertes”.

Se decidió que ese marco se conseguiría a través de la liberalización, con la que se romperían barreras y se producirían dos fenómenos necesarios para potenciar la I+D+i, y con ello, la competitividad europea: la competencia y la concentración empresarial.

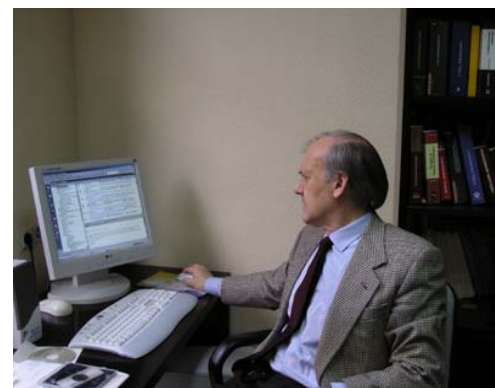
Al abrir esos quince mercados nacionales, “que eran como compartimentos estancos, cautivos de un monopolio legal”, se posibilitó la competencia entre empresas, y también la concentración. “Puede parecer paradójico pero no lo es”. La teoría era que en un mercado competitivo, se producirían fusiones, uniones y adquisiciones que darían lugar a grupos empresariales con el tamaño y la capacidad de innovación suficiente como para poder competir en el nuevo panorama mundial, tanto en cada país como, y prioritariamente, en el conjunto de la Unión Europea. “El objetivo era y es la competencia en la globalización”.

“Detrás de todo, estaba la preocupación de que se estaba desmoronando la posición de liderazgo europea en industrias tradicionales, y con ello se estaba destruyendo empleo”, añade de la Quadra-Salcedo. “Se veía que no había mucho que hacer a menos que se cambiara el modelo”.

Resultados

Ahora, según este grupo de la Carlos III, tras poco más de diez años de proceso, se empiezan a ver los logros y las disfunciones del modo en que se ha regulado la liberalización. Así, afirma de la Quadra-Salcedo, se está poniendo en evidencia que la normativa ha resultado efectiva a la hora de garantizar el acceso universal, pero no tanto en cuanto a su principal objetivo, la generación de competencia. Y “eso, al final, puede ser una amenaza para la cohesión social”. Si no hay competencia real, se dan situaciones de dominio y abuso, que pueden redundar en un encarecimiento de precios que desestabilizaría la igualdad social y territorial de acceso a los servicios de interés general.

“No se han alcanzado niveles satisfactorios de competencia y concentración de



De la Quadra, en su despacho de la Carlos III.

Si no hay
competencia
empresarial real, la
cohesión social y
territorial resulta
perjudicada

empresas porque la apertura de estos mercados a la competencia no está resultando fácil". Siguen siendo sectores con tendencia al monopolio al tratarse de actividades intensivas de capital, con lo cual, es fácil que el que fue el monopolista acabe siendo el que domine ese sector en el mercado.

Los transportes, las telecomunicaciones, la electricidad, el gas natural o los correos son actividades que exigen grandes inversiones en instalaciones e infraestructura, que "sólo unos pocos pueden asumir, y aún así, con muchos riesgos". Las empresas que entran en el sector tienen que hacer inversiones enormes durante los primeros años, mientras que el operador tradicional (que se ha privatizado) ya tiene desarrollada toda la infraestructura, con lo que "desde el mismo día en que se liberaliza, empieza a ganar dinero". Se ha visto que se da una "dificultad de asimetría" que hace que a los nuevos competidores "les cueste mucho" hacerse con una cuota de mercado.

El catedrático ilustra este punto con el ejemplo de las telecomunicaciones en España. "Sí hay algo de competencia, pero Telefónica, la empresa que tenía las redes instaladas, sigue dominando, especialmente en telefonía fija, y en la telefonía móvil, que es donde está un poco más repartido, al fin y al cabo no dejan de ser sólo tres competidores".

Servicios de interés general

La liberalización, explica Tomás de la Quadra-Salcedo, ha resultado ser más exitosa en el aspecto que más se criticaba. Se temió que diera lugar al "descreme del mercado", es decir que los operadores que entraran en esos sectores liberalizados se dedicarían sólo a la "crema del mercado, a la parte interesante, y no se molestarían por llevar las cartas o la electricidad al pueblecito perdido de la sierra si no era rentable".

Los estudios por sectores dirigidos por el investigador sostienen que, por el contrario, los mecanismos de que se ha valido la liberalización han impedido "de forma eficaz" que eso suceda. Esas herramientas, diseñadas para sustituir al estado en su papel garantizador de acceso universal a los servicios de interés general, son las normas ex ante, las Comisiones de vigilancia de cada país y las Agencias independientes europeas, principalmente. El estado, aunque deja de prestar servicio, mantiene la "importante función de ser el árbitro del juego"; tiene que velar por que no se cometan infracciones (especialmente por parte del dominante) contra la competencia y por que se cumpla la normativa de servicio universal que se impone sobre estos sectores. "Tiene un papel regulador capital".

En energía eléctrica o en telecomunicaciones, por ejemplo, las normas ex ante obligan al propietario de las redes de distribución a dar acceso a ese sistema a terceros. Es decir, se le obliga a permitir que su red de distribución sea usada por otras empresas. Esa norma favorece la competencia porque impide que la empresa dominante "tenga cautivos a los clientes".

Otro mecanismo es repartir el coste neto del servicio en las áreas no rentables entre todos los operadores del sector. Cada empresa paga una parte una parte del coste según su cuota de mercado. Pero "determinar ese coste no es fácil" porque se puede hacer con diversos métodos, o valorando sólo los gastos de la actividad o añadiendo a los cálculos los costes de la inversión que hizo la empresa propietaria de las redes en esas instalaciones, por ejemplo, y dependiendo del método que e elija se puede

beneficiar más a una parte del mercado que a otra.

Así, la competencia da lugar a conflictos entre las distintos componentes de un sector, principalmente entre el dominante y el resto de empresas. Fijar los costes de servicio público o los precios de distribución de energía o de interconexión entre distintos operadores de telecomunicaciones son sólo algunos ejemplos de las numerosas situaciones nuevas “y complicadas” que se originan con el nuevo modelo económico, y es que la liberalización al ser un modelo reciente “es todavía incierta en muchos aspectos”.

Según Tomás de la Quadra-Salcedo, los siguientes pasos “deben darse hacia la solución de este tipo de conflictos que entorpecen la competencia, porque si se consigue mejorar en la consecución de ese reto, el modelo de liberalización puede ser el más oportuno”.

FICHA TÉCNICA

Área de Derecho Administrativo – Proyecto Liberalización, Competitividad y Cohesión Social: Tres nuevos retos del Derecho Administrativo.

Centro: Departamento de Derecho Público del Estado. Universidad Carlos III de Madrid.

Coordinador: Tomás de la Quadra-Salcedo

Dirección: c/ Madrid, 126 – 28903 Getafe (Madrid)

Teléfono: 91 624 97 45 – 91 624 98 24

Fax: 91 624 98 24

Email: tsalcedo@der-pu.uc3m.es

Página web del Área de Derecho Administrativo:

<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu01/investigacion.html>

Líneas de investigación: Administración Pública y Comunidad Europea; Ordenación del Territorio, urbanismo y medio ambiente; Reforma y replanteamiento de las técnicas e instituciones básicas del Derecho Público; Derecho de la organización administrativa y modernización del Estado; Derecho Sanitario y Farmacéutico; Derecho Público de la Economía; Derecho de las Telecomunicaciones y de tecnologías de la información; y Derecho de la educación y la cultura.