



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IGNACIO REDONDO ANDREU, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

CERTIFICA:

Que en la Sesión núm. 04/08 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 31 de enero de 2008, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual, en relación con el expediente **RO 2007/1508**, se aprueba el siguiente

INFORME A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN RELACIÓN A LAS DISTINTAS MEDIDAS Y MEJORAS DE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA NECESARIAS PARA MAXIMIZAR EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO COMPETITIVO DE BANDA ANCHA EN ESPAÑA.

I ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Petición de informe.

Con fecha 3 de diciembre de 2007 tuvo entrada, en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, escrito de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por el que se le solicita que, en relación con el acceso a Internet en banda ancha en España, informe *“sobre las distintas medidas y mejoras de la regulación española que esa Comisión consideraría necesario adoptar para maximizar el crecimiento y desarrollo competitivo del mercado de banda ancha”*.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A su vez manifiesta que sería deseable que este informe profundizara en aquellos aspectos que más inciden en la provisión de servicios al usuario final, su facilidad para cambiar de operador y la calidad con que se prestan los mismos, y que analizara la posible eliminación de la obligación de consentimiento escrito en la tramitación de las solicitudes de portabilidad y su impacto sobre los procesos y tiempos de desagregación del bucle.

Asimismo se solicita informe sobre los precios de los servicios minoristas de acceso a Internet de Banda Ancha en España, el cual ha sido emitido por esta Comisión el 13 de diciembre de 2007 (EST 2007/1384).

II OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto dar cumplimiento a lo solicitado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información de conformidad con lo previsto en el artículo 48.3 h) de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones (en adelante, "LGTel").

En consecuencia, a continuación se exponen las propuestas formuladas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en relación con las diferentes mejoras en la regulación para maximizar el crecimiento y desarrollo competitivo de banda ancha (III), se desarrollan los aspectos que inciden en la calidad de la provisión de servicios al usuario final (IV), se analiza la posibilidad de eliminación de la obligación de consentimiento escrito en la tramitación de las solicitudes de portabilidad (V), y finalmente se abordan las competencias de esta Comisión y la incidencia en la satisfacción del usuario final (VI).

III. MEJORAS EN LA REGULACIÓN PARA MAXIMIZAR EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO COMPETITIVO DE BANDA ANCHA, PROPUESTAS POR LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En cuanto a políticas de fomento del servicio de acceso a Internet en banda ancha, tal y como ha manifestado esta Comisión en la resolución de 17 de enero de 2008 por la que se puso fin al expediente MTZ 2007,358 y se aprobaron los Principios y líneas maestras de la futura regulación de las redes de acceso de nueva generación (NGA), se proponen las siguientes:

- En los próximos años, la evolución del mercado de banda ancha dependerá de las inversiones que se realicen en la nueva infraestructura de acceso basada en fibra. En consecuencia, debe impulsarse el despliegue de las redes de acceso de nueva generación a través de políticas de fomento activas, evitando la adopción de decisiones que impidan el desarrollo de la iniciativa privada y la competencia en el mercado.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Revisar la legislación sobre infraestructuras comunes de telecomunicaciones en edificios a los efectos de facilitar el despliegue de las nuevas redes de acceso.
- Promover la inversión de nuevas infraestructuras de comunicaciones, en particular liberando radiofrecuencias para servicios inalámbricos de banda ancha.
- En el marco de la Sociedad de la Información, realizar campañas de divulgación sobre las ventajas y beneficios de las nuevas redes de acceso de banda ancha, a los efectos de incrementar los índices de penetración en España.
- Vincular más las políticas de consumidores con otras políticas especializadas, en particular con la de telecomunicaciones.
- A nivel local, los Ayuntamientos deberán adoptar medidas que faciliten la tramitación administrativa para las canalizaciones y el tendido de nuevas redes, entre ellas que la legislación urbanística y los nuevos planes urbanísticos incorporen los elementos necesarios para permitir el despliegue de las redes de acceso de nueva generación.
- Finalmente sería necesario desarrollar normativamente el artículo 7 de la Ley 56/2007, de 29 de diciembre, de medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, por la que se modifican las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 22 de la LGTel, sobre concepto y ámbito de aplicación del Servicio Universal. Asimismo deberá modificarse, en su caso, la parte pertinente el Reglamento de servicio universal y usuarios.

IV. ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE BANDA ANCHA AL USUARIO FINAL

Son varios los aspectos que inciden en la calidad de la provisión de los servicios de Banda Ancha dado que no depende únicamente de la red sino de diversos factores relacionados con la prestación del servicio y con su comercialización. Uno de los mayores problemas denunciados por los usuarios finales es la velocidad de la banda ancha.

El ADSL es un servicio muy sensible a la distancia y a la calidad del cable. La velocidad de una conexión de banda ancha está condicionada a factores como la calidad del par que llega hasta el hogar (si el cableado es deficiente la



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

velocidad baja), la distancia de la centralita (a más distancia menos velocidad) o el tráfico que haya en un momento determinado de la red.

Teniendo en cuenta las características de la tecnología ADSL 2+ y la situación actual de las infraestructuras de telecomunicaciones, la velocidad de navegación de 20 Megas no es más que una velocidad de descarga máxima, alcanzable en situaciones óptimas y, generalmente, inaccesible para los usuarios.

En este sentido, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la velocidad de conexión baja proporcionalmente a la distancia que hay entre el domicilio del cliente y la central telefónica desde la que se le presta el servicio, debido a que aumenta la atenuación o ruido propio de la naturaleza del soporte físico, el cobre. Ello implica que no ya de forma aislada, sino más bien generalizada, los usuarios que contratan estos servicios pueden estar navegando con una velocidad de descarga de 10, 5 e incluso por debajo de los 2 Megas, en función de la distancia de su domicilio a la central telefónica.

A este factor hay que añadir el hecho de que las conexiones utilizan protocolos de transmisión de datos (PPP y TCP/IP) que ocupan un ancho de banda que absorbe entre un 2 y un 20% de la velocidad. En tercer lugar, la longitud del cableado interno en el domicilio del usuario desde el router a las rosetas telefónicas también influye en la pérdida de velocidad.

La velocidad de transmisión de datos que los operadores deben garantizar es la que ellos mismos ofrezcan en su publicidad y los contratos que celebren con los usuarios. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los operadores suelen ofrecer velocidades máximas, no mínimas.

Todas las condiciones –también la velocidad de la banda ancha- y los servicios, incluidos los adicionales, deben figurar en el contrato. Si el operador no cumple con las condiciones ofertadas, el usuario tiene derecho a presentar su reclamación.

Recordemos que el artículo 105.2 c) del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (en adelante, “Reglamento de Servicio Universal y usuarios”), establece que los operadores que faciliten la conexión o el acceso a la red telefónica pública deberán incluir las características del servicio, con la descripción de cada una de las prestaciones incluidas en el contrato. Esto mismo será también de aplicación a otro tipo de contratos y operadores en virtud de lo establecido en el artículo 106 del mismo Reglamento.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Al respecto, esta Comisión manifestaba, en su Informe de 23 de febrero de 2006 al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre el Proyecto de Orden por la que se regulan las condiciones relativas a la calidad de servicio en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas (DT 2006/80), que es suficientemente conocido que la información sobre la velocidad máxima alcanzable no aporta toda la información sobre la calidad del servicio de forma que las medidas podrían llevar, en determinadas ocasiones, a comparativas erróneas que hace que resulten necesarias para el usuario algún tipo de información adicional que le permita realizar una comparación de los servicios. Téngase en cuenta además, que es objetivo de la presente norma la garantía de los derechos de los usuarios, preocupación que se refleja de manera especial en el interés porque la información facilitada sea efectivamente accesible a los mismos y que ha llevado a previsiones tales como la obligación del artículo 8.2.d, que prevé la obligación de publicar *“la información adicional necesaria para facilitar la correcta interpretación por los usuarios”*.

En definitiva, se considera de la mayor importancia, que en los servicios de acceso a Internet, el usuario disponga de información no sólo de las velocidades máximas que se alcanzan, sino de cuál es la velocidad garantizada por el operador, y bajo qué condiciones se pueden alcanzar dichas prestaciones.

Por ello debemos indicar que la Orden ITC/912/2006, de 29 de marzo, que regula las condiciones relativas a la calidad del servicio en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, “Orden de calidad”), no establece las obligaciones de transparencia en relación con la oferta del servicio ADSL y su calidad, razón por la cual sería recomendable que fuera objeto de reglamentación.

Asimismo sería conveniente, a los efectos de incrementar la calidad de los servicios de comunicaciones electrónicas, en este caso de la banda ancha, que dicha Orden fomentara de forma explícita que los operadores propongan y ofrezcan productos o servicios de calidad superior a los fijados en la Orden de calidad siempre que se especifiquen explícitamente en los contratos que suscriben los usuarios los parámetros de calidad, las condiciones, y los compromisos de indemnización caso de que éstos no sean alcanzados o sostenidos.

Por otra parte, uno de los problemas que está generando mayor descontento entre los usuarios es la problemática asociada al hecho de darse de baja. Tal como expone el artículo 105.2 j) del Reglamento de Servicio Universal y usuarios, el contrato se podrá extinguir por voluntad del abonado, comunicándolo previamente al prestador del servicio con una antelación mínima de 15 días naturales al momento en que ha de surtir efectos. Tal y como se pone de manifiesto en el apartado 2.1 del presente Informe, la



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Recomendación ITU-T G. 1000 identifica la función de cese dentro de la gestión de servicio como procedimiento que influye en la percepción del nivel de calidad de un servicio, estableciendo determinados criterios al respecto, tales como la velocidad, disponibilidad, fiabilidad o simplicidad para obtener la baja del servicio. Por tanto, resultaría recomendable que entre la información a facilitar en los contratos se recogiese también una descripción aun más detallada del procedimiento a seguir para causar baja del servicio.

Es una práctica habitual de los operadores incluir en los contratos períodos mínimos de permanencia. En condiciones normales, el usuario final se compromete a permanecer ese mínimo de tiempo como contrapartida a ciertas ventajas o beneficios que le ofrece el operador, tales como la cuota de alta gratis o descuentos en el módem o router, entre otros. De acuerdo a la normativa vigente, si existe una cláusula de permanencia, ésta debe figurar en el contrato. No obstante ello, la reglamentación no indica nada respecto de las cláusulas de permanencia y por ello pueden llegar a convertirse en cláusulas abusivas para los usuarios. Por esta razón se considera necesaria una mayor reglamentación sobre las condiciones de permanencia en los contratos de acceso a la banda ancha.

En conclusión esta Comisión considera que dentro de la información a proporcionar a los usuarios en los contratos se debe incluir todos los parámetros perceptibles o fácilmente evaluables por el usuario final. Y en el caso concreto del acceso a la banda ancha el contrato debe incluir información con un mayor nivel de detalle que permita al usuario conocer cuál es la velocidad garantizada por el operador, el grado de concurrencia, y bajo qué condiciones se pueden alcanzar dichas prestaciones. Asimismo se debería incluir en la Orden la descripción detallada del procedimiento para darse de baja del servicio, debido a que éste es otro de los aspectos que ha sido objeto de denuncia por parte de los usuarios.

Por su parte, la Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril, por la que se regula el procedimiento de resolución de las reclamaciones por controversias entre usuarios finales y operadores de servicios de comunicaciones electrónicas y la atención al cliente por los operadores (en adelante, "Orden de resolución de reclamaciones y atención al cliente") desarrolla algunos de los aspectos del título VI del Reglamento de servicio universal y usuarios.

En términos generales podemos indicar que existen ciertas deficiencias en la reglamentación, alguna de las cuales ya indicó esta Comisión en el Informe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en relación con el proyecto de orden por el que se regula el procedimiento de reclamación de controversias entre los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas y los



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

operadores y la atención al cliente por los operadores (RO 2006/981), de 27 de julio de 2006.

Entre ellas, esta Orden no obliga a que el teléfono de atención al cliente de las compañías sea gratuito y ni tan siquiera a que las reclamaciones puedan ser tramitadas por teléfono. Asimismo no resuelve los problemas de las altas no solicitadas, así como tampoco es clara en relación con el cobro de facturas a los usuarios después de haber cambiado de compañía.

Además, pese a que prácticamente transcribe lo ya establecido por el Reglamento que desarrolla, olvida mencionar que es obligatorio facilitar al usuario un número de referencia asignado a su reclamación. Generalmente no hay un número telefónico 900, sino con algún tipo de coste para el usuario.

La norma establece que si se atiende la reclamación por teléfono, la compañía estará obligada a informar al usuario de su derecho a solicitar un documento que acredite su presentación y contenido, el cual deberá remitírsele en 10 días. Quizás lo razonable sería establecer directamente la obligación de emitir el citado documento y no sólo si el usuario lo solicita.

Por otra parte, en cuanto a la información que debe facilitarse al usuario en el momento de contratar el servicio si lo hace telefónica o telemáticamente, la Orden enumera los plazos de activación, la posible existencia de un periodo mínimo de contratación y la compensación por su incumplimiento así su derecho a darse de baja por el mismo procedimiento que pidió el alta y otras establecidas por la compañía. Sin embargo, no incluye entre esta información obligatoria algo tan importante como las condiciones tarifarias.

Asimismo, y en relación al cambio de compañía por un usuario, donde frecuentemente surge el problema de que las compañías siguen facturando servicios que ya no prestan, la Orden indica que sólo si el usuario pide expresamente la baja al cambiar de operador podrá dejar de pagarle nuevos recibos. Con lo cual deberían introducirse modificaciones en la reglamentación a los efectos de garantizar a los usuarios finales el proceso de cambio de operador.

En conclusión se proponen las siguientes medidas:

- Revisión de la Orden de calidad, a los efectos de introducir los parámetros de calidad para la banda ancha, incluyendo la velocidad mínima, y fomentar que los operadores propongan productos y servicios de calidad superior a la fijada en dicha Orden, en beneficio de los usuarios.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Revisión de la Orden de resolución de reclamaciones y atención al usuario, en relación con mejorar la información al usuario aumentando al máximo la calidad; que el servicio de atención al cliente sea gratuito; que los operadores cumplan con su obligación de facilitar documentación sobre posibilidad de desistimiento e informar de forma clara de este derecho en los contratos, así como agilizar las solicitudes de baja de los servicios, y adoptar medidas en relación con el hecho de que los operadores informen sobre los parámetros de calidad del servicio de banda ancha.
- Revisión de los contratos tipo, a los efectos de realizar las modificaciones necesarias en relación con las cláusulas que pudieren resultar abusivas para los usuarios de todos los servicios de comunicaciones electrónicas y en particular los de banda ancha, de acuerdo con las problemáticas expuestas en el presente informe.
- Quizás la mayor problemática, a nivel general es el vacío normativo en relación con la prestación del servicio de banda ancha y las garantías de los usuarios finales del mismo. Con lo cual sería recomendable introducir una reglamentación específica de la prestación del servicio de banda ancha.

Una mayor competencia en el mercado de banda ancha amplía las posibilidades de elección de los usuarios y, en consecuencia, sus derechos se ven reforzados. En este sentido, la desagregación del bucle de abonado constituye uno de los pilares clave en el desarrollo de esta competencia por cuanto es la opción que otorga mayores posibilidades de diferenciación e innovación a los operadores alternativos, y por lo tanto cualquier medida que facilite esta desagregación ha de entenderse como favorecedora del desarrollo de la banda ancha.

En la experiencia de esta Comisión, el proceso de desagregación no es todavía lo ágil y libre de incidencias que sería de desear y por tanto cualquier actuación que tenga por objeto evitar la discriminación del incumbente hacia los alternativos, reduciendo al mínimo las diferencias entre las condiciones en las que áquel se autoabastece y las que ofrece a sus competidores, sería positiva. Con objeto de garantizar al máximo esta no-discriminación, la Comisión Europea ha añadido en su propuesta de revisión del marco regulatorio una nueva obligación regulatoria conocida como “separación funcional” por la que se podría obligar a las empresas integradas verticalmente a trasladar las actividades relacionadas con el suministro al por mayor de productos de acceso a una unidad empresarial que actúe de forma independiente a la sociedad matriz. Con esta obligación se pretende que el suministro de los



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

servicios mayoristas de los mercados de acceso sea en los mismos plazos, términos y condiciones, incluyendo precios y niveles de servicio, y mediante los mismos sistemas y procesos.

Sin perjuicio de que ésta sea una medida excepcional y extrema a considerar en el supuesto de constatarse la existencia y persistencia de situaciones discriminatorias que degraden gravemente la competencia, tanto por su efecto disuasorio como por no poderse descartar de antemano los riesgos sobre la competencia antes mencionados, esta Comisión considera necesario el disponer explícitamente de la capacidad regulatoria para imponer la separación funcional.

V. POSIBILIDAD DE ELIMINACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE CONSENTIMIENTO ESCRITO EN LA TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE PORTABILIDAD.

La conservación de número o portabilidad, supone una de las medidas más importantes al objeto de facilitar la entrada de nuevos operadores y su aplicación determina en buena medida el éxito que éstos puedan alcanzar en el mercado.

La propia Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y de Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, ya establecía en su considerando 40 que *“La conservación del número es un elemento clave para facilitar la libre elección del consumidor y el funcionamiento eficaz de la competencia en un entorno de telecomunicaciones competitivo”*.

Asimismo, la conservación de números es útil de cara a un mayor aprovechamiento de los recursos existentes y ello porque los nuevos operadores podrán obtener numeración a través de los usuarios que traigan su número de abonado.

El artículo 18 de la LGTel, estableció el derecho a la conservación del número por parte del usuario con el siguiente alcance:

“Los operadores que exploten redes públicas telefónicas o presten servicios telefónicos disponibles al público garantizarán que los abonados a dichos servicios puedan conservar, previa solicitud, los números que les hayan sido asignados, con independencia del operador que preste el servicio”.

A su vez, dispuso que *“mediante real decreto se fijarán los supuestos a los que sea de aplicación la conservación de números, así como los aspectos técnicos y administrativos necesarios para que ésta se lleve a cabo”*.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Posteriormente, el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a redes y numeración, aprobado por Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (en adelante, “Reglamento de Mercados”), estableció que toda tramitación de solicitudes de portabilidad debía realizarse únicamente con consentimiento escrito del abonado.

El artículo 44.2 de dicho Reglamento dispone literalmente lo siguiente:

“2. Los operadores sólo estarán obligados a ceder los números de un determinado abonado cuando este se dé de baja como tal y, simultáneamente, de alta en otro operador. Se entiende que hay simultaneidad cuando la solicitud de alta en el nuevo operador incluya una petición a este para tramitar su baja.

Con este objeto, dicha petición deberá incluir un escrito del abonado, dirigido al operador del que pretenda darse de baja, en el que comunique su deseo de causar baja y de conservar sus números.”

Con el objetivo de seguir fomentando la portabilidad, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones entiende que resultaría beneficioso, tanto para el mercado como para los usuarios, la posibilidad de aplicar el consentimiento verbal con verificación por terceros (en adelante, “VPT”).

Por otro lado, cabe recordar que la Circular 1/2004 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones incorpora la posibilidad de tramitar las solicitudes de preselección de operador, a partir de la manifestación de un consentimiento verbal por parte del abonado. Dicho consentimiento verbal es una opción para el operador, como complemento del consentimiento escrito y se exige la verificación por parte de un tercero independiente de dicho consentimiento verbal.

En la práctica los operadores han seguido contratando verbalmente al amparo de lo dispuesto en la Circular 1/2004, y han solicitado ante esta Comisión la posibilidad de extender la facilidad del consentimiento verbal mediante verificación por tercero, a otros servicios mayoristas (OBA, OIBA y AMLT) así como a la portabilidad.

Asimismo, en el expediente de modificación de la oferta de acceso al bucle de abonado (OBA) de Telefónica de España, S.A.U, se consideró razonable no limitar la acreditación del consentimiento de abonado al medio escrito.

A su vez, en la última modificación de la Especificación Técnica de los Procedimientos Administrativos para la Conservación de la Numeración Móvil¹ se preveía la posibilidad de otras formas equivalentes de acreditación del

¹ Resolución 2006/502 aprobada por Acuerdo del Consejo de esta Comisión de 1 de marzo de 2007.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

consentimiento del abonado a la portabilidad diferentes al consentimiento escrito.

Esta Comisión se muestra favorable a que se pueda introducir, en los procedimientos administrativos de portabilidad, el consentimiento previo verbal del abonado con un sistema de VPT que se desarrolle a tales efectos, interpretando que la palabra solicitud del artículo 18 de la LGTel permite el mismo.

Por ello, con fecha 24 de enero de 2007, el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha resuelto *“iniciar los trámites oportunos para la elaboración de una Circular por la que se introduzca el consentimiento verbal mediante verificación por tercero aplicable a los servicios mayoristas regulados en el marco de la OBA, OIBA y solicitudes de portabilidad tanto fija como móvil”*.

En consecuencia, en un marco de colaboración y coordinación entre ambas Autoridades Nacionales de Reglamentación, y al objeto de evitar dudas interpretativas respecto del alcance de la incorporación del sistema de consentimiento verbal con verificación por terceros independientes en materia de portabilidad, sería beneficioso que se modificase la actual regulación del Reglamento de Mercados al objeto de permitir cualquier tipo de consentimiento pero sin eliminar la forma escrita, siempre y cuando quedara inequívocamente acreditado dicho consentimiento.

Resulta fundamental fomentar otras vías no exclusivamente limitadas a la solicitud escrita de un usuario para validar el consentimiento del mismo, de forma que se agilicen los trámites tanto para la contratación como la baja de servicios de telecomunicaciones en la mayor medida posible, es decir en el menor tiempo y de la forma más eficiente, siempre que se garantice la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios al tiempo que se fomente la libre competencia.

VI. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA INCIDENCIA EN LA SATISFACCIÓN DEL USUARIO FINAL.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en el ámbito de sus competencias tiene como fin último la consecución de los objetivos y principios establecidos en el artículo 3 de la LGTel, entre los que se encuentra el de defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Con carácter general, el artículo 48.2 de la LGTel establece que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de servicios audiovisuales, conforme a lo previsto en su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*.

Por su parte, el artículo 48.3 de la LGTel dispone que, en las materias de telecomunicaciones reguladas en esta Ley, la Comisión ejercerá, entre otras, la función de definir los mercados pertinentes para establecer obligaciones específicas conforme a lo previsto en el capítulo II del título II y en el artículo 13 de la LGTel.

El sector de las telecomunicaciones posee ciertas particularidades que exigen una protección específica de los usuarios distinta de la establecida con carácter general en la normativa de protección del consumidor.

Precisamente este sector se caracteriza por el nivel de sofisticación tecnológica de los servicios, una demanda social por un nivel de seguridad y garantías más cercano al monopolio que al mercado, la dificultad para identificar la responsabilidad en servicios prestados en un entorno multi-operador multi-red, la confusión del usuario ante la multiplicidad de ofertas comerciales que, en ocasiones, no se corresponden con las prestaciones reales, la falta de educación y preparación del usuario hacia la problemática de las nuevas tecnologías, entre otras cuestiones.

La actuación de esta Comisión por lo tanto, se ha desarrollado siempre con las debidas cautelas para proteger los intereses de los consumidores, y con el objetivo de colocar a los nuevos operadores en condiciones equivalentes al operador de acceso, aumentar la competencia, favorecer a la creación de nuevas ofertas comerciales y, en consecuencia, conseguir que todo ello se traduzca en una reducción de las tarifas para los usuarios finales.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a través de su capacidad normativa asegura la efectiva protección de los usuarios, y así lo ha hecho a través de las Circulares de preselección y portabilidad o las especificaciones técnicas en materia de portabilidad, las cuales versan sobre algunos de los principales derechos de los usuarios finales, como son la conservación de su número y el de libertad de elección del operador que le preste servicios, garantizando la calidad y la continuidad de los servicios.

En materia de protección de usuarios finales y consumidores, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en adelante, “MITyC”) es quien resulta competente - control de las obligaciones de servicio público, resolución de controversias entre operadores y usuarios, aprobación y modificación de los



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

contratos tipo entre los mismos- , mientras que la normativa actual no atribuye ninguna función específica a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en esta materia.

No obstante ello, en relación con la Numeración, el MITyC tiene atribuida la función de planificación de la numeración y la aprobación de los procedimientos de asignación y gestión, y corresponde a esta Comisión la gestión y control del Plan Nacional de Numeración.

Respecto de la portabilidad, el MITyC tiene la posibilidad mediante Orden Ministerial y previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de regular otras modalidades de conservación de números, así como cualesquiera otras cuestiones relacionadas con la conservación de los números.

Por su parte, esta Comisión tiene atribuidas el resto de las competencias en materia de portabilidad (establecer y hacer públicas las soluciones técnicas y administrativas aplicables; los operadores deberán llevar, y poner a disposición de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, un registro actualizado de los números transferidos a otros operadores como consecuencia del ejercicio del derecho a la conservación de números; resolver los conflictos en esta materia, y en particular, en relación con la cuantía de las contraprestaciones económicas).

En relación con la preselección, esta Comisión tiene atribuidas las siguientes funciones:

a) Imponer las obligaciones de selección y preselección de operador a los operadores declarados con poder significativo en el suministro de conexión a la red telefónica pública y utilización de ésta desde una ubicación fija.

b) Definir nuevas modalidades de preselección, así como modificar y suprimir las existentes.

c) Fijar los aspectos concretos para la correcta implantación de las distintas modalidades de preselección.

d) Posibilidad de exigir, a los operadores que tengan impuestas obligaciones de selección de operador, el establecimiento de mecanismos que permitan preseleccionar a diferentes operadores en función del tipo de llamada.

En ejercicio de estas competencias, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha dictado diversas Circulares que han sido confirmadas con la aprobación de las Resoluciones de definición y análisis de los mercados correspondientes.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asimismo, el MITyC es competente para regular, mediante Orden y previo informe de esta Comisión, los procedimientos de provisión de la preselección, o de inhabilitación de ésta, que no requieran solicitud escrita, aunque sí explícita, del abonado.

El reparto de funciones anteriormente expuesto en materia de telecomunicaciones entre dos autoridades distintas, conlleva en la práctica una serie de problemas que ponen en peligro el principio de eficiencia que debe regir la actuación de la Administración Pública², especialmente en este caso donde la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ostenta la mayor parte de las funciones de regulación del sector en las materias anteriormente mencionadas.

Este desdoblamiento funcional implica que existe una regulación separada de cada autoridad, sin tomar suficientemente en cuenta la actividad reguladora de la otra autoridad competente. Esto provoca la aparición de medidas contradictorias, descoordinadas y desproporcionadas, con la consiguiente falta de seguridad jurídica que ello implica para los agentes del sector y especialmente para los usuarios finales.

Además, la falta de flexibilidad que este desdoblamiento de competencias ocasiona, no sería acorde con un sector como éste que requiere de una especial agilidad normativa, debido al nivel de evolución tecnológica que lo caracteriza.

Por todo lo anteriormente expuesto, la asunción por parte de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de las competencias en materia de usuarios conllevaría las ventajas que a continuación se exponen:

Se coordinarían las medidas de defensa de la competencia con las de defensa del usuario, puesto que la salvaguarda de la competencia ha de redundar en beneficio del usuario final. En ese sentido, las obligaciones de servicio público tienen una íntima relación con el fomento y control de la competencia así como con la regulación del mercado. Y esta Comisión podría garantizar no sólo el correcto comportamiento de los operadores como prestadores de servicios en libre competencia, sino también en sus actuaciones para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y de carácter público.

² El artículo 103 de la Constitución Española determina que *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Debido a la especial posición que ostenta la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y a la información de la que dispone, se obtendría una visión directa y casi en tiempo real de los efectos de las decisiones regulatorias sobre el mercado y los usuarios, por lo que se podrían corregir rápidamente los efectos perjudiciales de las mismas, si los hubiera, y defender los intereses de los usuarios.

Asimismo, y dado que esta Comisión controla, a través de la definición de los mercados de referencia y la imposición de obligaciones a los operadores con PSM, el posible comportamiento abusivo de los operadores, podría asumir la competencia en la aprobación de los contratos tipo, así como introducir cláusulas de modificación en los mismos si resultaran abusivas.

Por otra parte, la normativa de carácter general de rango inferior al reglamentario podría ser implementada por esta Comisión a través de Circulares, dotando de mayor flexibilidad al proceso normativo. La potestad de dictar Circulares sería la más apropiada para asegurar la efectiva protección de los usuarios, en concreto en materias como la facturación, la calidad de los servicios, la modalidades de portabilidad, la resolución de reclamaciones de usuarios y el control del cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

Finalmente, esta atribución de competencias incrementaría la seguridad jurídica de los usuarios en el sector de las comunicaciones electrónicas, en razón de que éstos perciben que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es el organismo encargado de regular la totalidad del sector. Desde una perspectiva integradora y global de toda la normativa de las telecomunicaciones, no es eficiente ni posible desligar dos ámbitos completamente separados, la regulación del mercado de las telecomunicaciones y el comportamiento de los distintos agentes intervinientes en el mismo, de la protección de los usuarios.

Tal como hemos indicado en el presente informe, los instrumentos jurídicos y cambios normativos introducidos en relación con la banda ancha y las garantías de calidad en la prestación de dicho servicio, no han sido lo suficientemente eficaces para los usuarios.

“La confianza de consumidores y empresas constituye un requisito previo para el buen funcionamiento del mercado interior al impulsar la competencia, la innovación y el desarrollo económico. Consumidores informados y capacitados, con derechos efectivos y confianza en ellos constituyen una fuerza motriz del éxito económico y del cambio”³.

³ A nivel comunitario, la Resolución del Consejo de 31 de mayo de 2007 sobre estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013 (2007/C 162/01) reconoce el importante papel de la política de los consumidores en la formación del mercado interior y su sinergia con políticas de mercado interior.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En consecuencia, con el objeto de garantizar el correcto funcionamiento del sector de las comunicaciones electrónicas a través de la función reguladora del mismo que esta Comisión tiene encomendado realizar, resulta imprescindible que se otorgue a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la competencia para controlar no sólo las relaciones entre los operadores, sino también, la actuación de éstos frente a los usuarios.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Vº Bº

EL SECRETARIO

EL PRESIDENTE

Ignacio Redondo Andreu

Reinaldo Rodríguez Illera