



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

JAIME VELÁZQUEZ VIOQUE, 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 nº 30/03 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 29 de julio de 2003 se ha adoptado el siguiente

### ACUERDO

Por el que se aprueba la

### **RESOLUCIÓN EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE INTERVENCIÓN FORMULADA POR TELEGATE ESPAÑA, S.A PARA QUE SE INCLUYA LOS NÚMEROS DE LOS DISTINTOS SERVICIOS DE CONSULTA DE LOS DIFERENTES OPERADORES EN LA GUÍA TELEFÓNICA DEL SERVICIO UNIVERSAL**

#### **I. ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.-** Mediante escrito con fecha de entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 19 de febrero de 2003, TELEGATE ESPAÑA, S.A (en adelante, TELEGATE) solicita la intervención de esta Comisión en aras de garantizar que se mantengan los principios de libre competencia y del servicio universal en el mercado de servicios de consulta.

En primer lugar, dado que la Orden CTE/711/2002 por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado dispone que *“transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Orden no se podrá utilizar el número 1003 para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre número de abonado”* y, en vista de la falta de previsión de un calendario, así como de la posibilidad u obligación de incorporar una locución informativa o periodo de marcación paralela, TELEGATE propone:

*“Instaurar en España para el periodo de transición de dicho número al rango de numeración 118AB un sistema que proteja los dos bienes jurídicos que concurren: la defensa de los abonados/usuarios y fomento de la competencia, de modo que:*

- 1) Se obligue a TESAÚ a que, una vez operativos más de un número 118AB, introduzca una locución en el número 1003 que informe del*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*cambio de numeración para estos servicios al rango 118AB, especificando los números de aquellos proveedores que se encuentren operativos de forma aleatoria, de modo que el orden en que se muestren varíe de llamada en llamada.*

- 2) *Se prohíba a TESAU de forma específica el desvío de la llamada del número 1003 a su número 118AB”.*

En segundo lugar, TELEGATE considera que las guías telefónicas son el principal medio a través del cuál se dan a conocer los números del servicio de consulta telefónica de números de abonado. Por ello, entiende que *“la no inclusión de los números de servicio de consulta telefónica sobre números de abonado en las guías de servicio universal dificultará la entrada de la libre competencia en este mercado y otorgará una ventaja competitiva al operador que las elabora (TESAU), trasladando su posición dominante en la elaboración de estas guías al mercado del servicio de consulta telefónica.”*

En este sentido propone que, *“en defensa de los principios de la Orden CTE/711/2002, de la libre competencia y del servicio universal:*

- 1) *Se obligue a que las guías telefónicas incluidas en el servicio universal recojan también los números de consulta telefónica de todos los competidores en activo de TESAU.*
- 2) *Se prohíba expresamente la publicidad exclusiva o resaltada del número de TESAU en la portada de éstas.”*

**Segundo.-** Con fecha de 13 de marzo de 2003, el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones adoptó la Resolución relativa a la adopción de medidas cautelares para posibilitar la obtención de una información adecuada sobre el servicio de consulta sobre números de abonado cuando el usuario marque el número 1003 a partir del cuatro de abril de 2003.

**Tercero.-** Mediante escritos con fecha de 2 de abril de 2003, esta Comisión procedió a comunicar el inicio del expediente a las entidades interesadas, esto es, Telefónica de España S.A.U. (TESAU), en cuanto que operador obligado a la elaboración de la guía en el ámbito del servicio universal, a Telefónica Publicidad e Información, S.A (TPI), en cuanto que entidad encargada de la edición, distribución y comercialización de la citada guía, así como a TELEGATE.

Asimismo, mediante dichos escritos se requirió, tanto a TESAU como a TPI, para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 76 y 78 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, (en adelante, LRJPAC), remitiesen información relativa a las condiciones bajo las que actualmente figuran publicados en la guía telefónica



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*Páginas Blancas 2002-2003* el número telefónico 1003, (servicio de consulta nacional prestado por TESAU en el ámbito del servicio universal), así como el número 1025 correspondiente al servicio de consulta internacional prestado por la misma entidad.

Por otra parte, se requirió a TELEGATE para que informase a esta Comisión sobre si había solicitado a TPI la publicidad del número 118XY que le ha sido asignado para la prestación del servicio de consulta, indicando, en caso afirmativo, las condiciones que habían sido ofertadas.

**Cuarto.-** Mediante escrito con fecha de entrada en el Registro de esta Comisión de 10 de abril de 2003, TELEGATE contestó al requerimiento de información que le había sido formulado en el marco del expediente de referencia, alegando que a fecha de requerimiento no había solicitado a TPI ni a TESAU la publicidad de sus números, solicitud que no tuvo lugar hasta el 9 de abril de 2003.

**Quinto.-** Con fecha de 14 de abril de 2003 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de TPI mediante el cual se daba contestación al requerimiento de información que le fue formulado con fecha 4 de abril. En dicho escrito la precitada entidad ponía de manifiesto que sus relaciones con TESAU se rigen mediante contrato suscrito entre ambas partes con fecha 5 de mayo de 1999 por el que TESAU le encomienda las actividades de edición, distribución, comercialización y explotación publicitaria de la guía telefónica "Páginas Blancas". Asimismo, señala que la información que se incluirá en las guías telefónicas correspondientes al año 2003-04 será la remitida o indicada en cada momento por Telefónica de España, de acuerdo con el contrato anteriormente referido.

**Sexto.-** Mediante escrito con entrada en el Registro de esta Comisión el 29 de abril de 2003, TESAU contestó al requerimiento de información de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de fecha de 4 de abril de 2003, poniendo de manifiesto que actualmente la guía telefónica "Páginas Blancas" hace referencia tanto al 1003 como al 1025 en las páginas en las que se informa sobre cómo realizar la llamada al servicio de información nacional e internacional, en páginas posteriores donde se dan instrucciones en varios idiomas, así como en un recuadro que ha contratado con TPI como forma especial de publicidad. Asimismo, afirma que en las guías telefónicas que se están elaborando para el año en curso dichas referencias se sustituirán por la correspondiente mención a los números 11818 y 11825.

Por otra parte, en este mismo escrito TESAU, en relación con la solicitud formulada por TELEGATE, pone de manifiesto:



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Las diferencias que, a su juicio, existen entre el servicio prestado a través del 1003/11818 y los demás números asignados a otros operadores para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.
- Que *“las guías telefónicas que siempre se han publicado para informar a los usuarios, también deberían informar de estos servicios, es decir, tenían que incluir los números de teléfono que permitirían a dichos usuarios acceder a la información nacional, a través del 1003 y a la internacional mediante la marcación del 025”*.
- Que *“debe darse un tratamiento diferenciado con objeto de la inclusión de los diferentes números 118AB en la propia guía telefónica ya que se trata de una traducción telefónica de la consulta manual de la misma”*.
- Que *“no tiene ningún inconveniente en incorporar en las guías telefónicas de abonado los números de consulta telefónica de todos los competidores en activo de Telefónica de España, siempre que los mismos se publiquen en las mismas condiciones que los demás servicios prestados por los diferentes operadores”,* puesto que, en caso contrario, *“se estaría concediendo cierta preferencia a un servicio prestado en competencia frente a otros servicios también prestados en competencia.”* Además, TESAU considera que junto con los números del servicio de consulta *“deben recogerse el propio operador prestador del servicio así como las tarifas que los abonados pagarán por la consulta a los mismos, en aras del principio de transparencia que debe amparar a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.”*

**Séptimo.-** Mediante escrito de 12 de mayo de 2003, se requirió a TPI la remisión de información adicional, lo que dicha entidad cumplimentó mediante escrito de 30 de mayo de 2003 por el que se adjunta copia del contrato de fecha 5 de mayo suscrito entre TPI y Telefónica de España, S.A.U. y un anexo en el que hace constar la fecha de edición de la guía Páginas Blancas para el año 2003 – 2004 en función de cada una de las provincias. En dicho escrito también pone en conocimiento de la Comisión que, con fecha 1 de abril, TESAU solicitó a TPI la inclusión del teléfono de información nacional correspondiente al servicio universal 11818 en el lomo de la guía, sin que por el momento se hayan entregado los originales gráficos.

**Octavo.-** Con fecha 19 de junio de 2003, esta Comisión comunicó a las partes el inicio del trámite de audiencia, a fin de que éstas pudieran, en el marco de la instrucción del procedimiento y con anterioridad a la redacción de la propuesta de resolución, alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes, conforme al artículo 84 de la LRJPAC.

**Noveno.-** Mediante escrito de 30 de junio de 2003, el Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones acordó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LRJPAC, la ampliación de plazo máximo de resolución y notificación del mismo en un mes adicional, que se computará desde la fecha en que hubiese concluido el plazo ordinario.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**Décimo.-** Con respecto a las consideraciones que les habían sido remitidas en el trámite de audiencia, se recibieron en esta Comisión alegaciones de las siguientes entidades:

Mediante escrito presentado el día 1 de julio, **Telegate S.A.** expone que:

- Con fecha de 22 de abril de 2003 TPI contestó a la solicitud de TELEGATE relativa a la inclusión de sus números de consulta en la guía telefónica “Páginas Blancas” informándole de que el contenido de la información institucional es responsabilidad exclusiva de TESAU, quedando fuera de sus competencias la inclusión de dichos números.
- Que a la fecha en la que se remite el escrito, no se ha recibido respuesta por parte de TESAU en relación con su petición.
- En vista de lo anterior, solicita que se tengan por presentado su escrito, y que en vista del próximo cierre de la edición de la guía para el año 2003 – 2004, la Comisión adopte una medida cautelar que obliguen a TPI a la paralización de la edición de las guías.

En el escrito presentado el día 8 de julio de 2003, **Telefónica de España, S.A.U** (en adelante, Telefónica) expone que:

Desde el punto de vista de la política regulatoria:

- Es posible ubicar en un mismo mercado de referencia el servicio de información telefónica constituido por el número 11818 y las Páginas Blancas, al ser dos modalidades de prestación del servicio universal.
- Que el número 11818 asignado para la prestación del servicio universal, puede ser anunciado separadamente del conjunto de servicios que operan en competencia, sin perjuicio de que los nuevos proveedores se den a conocer al usuario en las Páginas Blancas habilitando para ello un espacio en el área de información general en el que se informe con detalle las condiciones de prestación de estos servicios. Los costes derivados de esto, entiende TESAU, que deberían ser compartidos en el sentido que la Comisión estableció para el “carrusel informativo”.

Desde el punto de vista de la normativa de la competencia:

- No existe un mercado de guías telefónicas de Páginas Blancas de ámbito nacional en el que TESAU disfrute de una posición de dominio. La razón principal estriba, en su opinión, en que no se ha analizado la verdadera dinámica competitiva que subyace del mercado de edición y distribución de las guías telefónicas, esto es, la oferta a terceros anunciantes de espacios publicitarios. Son las características de esta oferta las que hacen que no exista en el mercado réplica de su producto. Además, un análisis desde esta óptica conllevaría la necesaria definición de multitud de mercados de ámbito



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

geográfico menor (provincial o metropolitano) donde las competencias sean homogéneas.

- En consecuencia, según TESAU, el análisis correcto exigiría haber identificado para cada ámbito provincial y para las capitales de provincia más representativas, las verdaderas presiones competitivas que soporta TPI (como vendedora de publicidad en las guías).
- Asimismo, TESAU entiende que no disfruta de una posición de dominio en los servicios de consulta sobre números de abonado, dado que con la desaparición del 1003, con la imposición de la locución del carrusel, y en vista de la importante actividad publicitaria llevada a cabo por las entidades competidoras, TESAU ha sufrido un considerable descenso en su cuota de mercado. Por lo tanto, considera que, desde una perspectiva dinámica, se confirma que el nivel de competencia no está en absoluto debilitado.
- Finalmente, manifiesta que su conducta en relación con la publicación de los números de consulta no puede entenderse constitutiva de un abuso de posición de dominio. De un lado, por cuanto las condiciones que se han aplicado no son más o menos favorables sino diferentes en razón de las diferencias entre uno y otro servicio (servicio universal frente a servicios prestados en competencia), no pudiendo entenderse que concurran los supuestos necesarios para que exista discriminación. De otro lado, respecto a la publicación en las portadas de la guía, no lo considera un espacio publicitario sino un elemento que permite la identificación de Telefónica, por lo que no tiene obligación de ponerlo a disposición de terceros. Además, por la propia naturaleza de la portada sería imposible dar cabida a todos los números que en la misma pretendieran anunciarse.

A los anteriores Antecedentes de Hecho les son de aplicación los siguientes,

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

### A. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL.

Como se ha mencionado en el Antecedente de Hecho primero, la entidad TELEGATE, S.A, solicita a esta Comisión que adopte determinadas medidas para evitar que la inexistencia de un procedimiento transitorio en la liberación del código 1003 y migración a la numeración específica atribuida para la prestación del servicio de consulta a través del rango 118XY, dificulten la entrada de la libre competencia en este mercado y otorgue una ventaja competitiva al operador que tradicionalmente venía prestando estos servicios, es decir, a Telefónica de España, S.A.U.. En concreto, TELEGATE solicita en su escrito de 19 de febrero de 2003 la adopción de las siguientes medidas:

- a) Que *“se obligue a TESAU a que introduzca una locución en el número 1003 que informe del cambio de numeración para estos servicios al rango 118AB,*





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*especificando los números de aquellos proveedores que se encuentren operativos de forma aleatoria, de modo que el orden en que se muestren varíe de llamada en llamada”, prohibiéndose a TESAU el desvío de la llamada del número 1003 a su número 118AB.*

- b) Que *“en defensa de los principios de la Orden CTE/711/2002, de la libre competencia y del servicio universal: Se obligue a que las guías telefónicas incluidas en el servicio universal recojan también los números de consulta telefónica de todos los competidores en activo de TESAU”* y que se *“prohíba expresamente la publicidad exclusiva o resaltada del número de TESAU en la portada de éstas”*. TELEGATE considera que las guías telefónicas son el principal medio a través del cuál se dan a conocer los números del servicio de consulta telefónica de números de abonado. Por ello, entiende que *“la no inclusión de los números de servicio de consulta telefónica sobre números de abonado en las guías de servicio universal dificultará la entrada de la libre competencia en este mercado y otorgará una ventaja competitiva al operador que las elabora (TESAU), trasladando su posición dominante en la elaboración de estas guías al mercado del servicio de consulta telefónica.”*

En relación con la primera petición de TELEGATE, sobre la necesidad de un procedimiento transitorio para la migración del código 1003, esta Comisión se remite a lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de 13 de marzo de 2003, relativo a la adopción de medidas cautelares para posibilitar la obtención de una información adecuada a través de una locución informativa sobre el servicio de consulta sobre números de abonados cuando el usuario marque el número 1003 a partir del 4 de abril. Dicha medida cautelar fue adoptada en el seno del procedimiento MTZ 2003/0309 a instancia de Conduit Europe, S.A, quien mediante escrito de 18 de febrero de 2003 planteó un conflicto de acceso y solicitó a la Comisión la inclusión de una locución, en los mismos términos que plantea TELEGATE.

La precitada Resolución fue confirmada mediante Acuerdo del Consejo de la Comisión, adoptado en sesión celebrada el día 3 de abril de 2003, por el que se aprueba la Resolución que resuelve el recurso potestativo de reposición interpuesto por Telefónica de España, S.A.U en relación con el Acuerdo del Consejo de fecha 13 de marzo de 2003.

El presente procedimiento tiene por objeto, por tanto, la resolución de la solicitud de TELEGATE por la que insta a esta Comisión a que se incluyan los números de los distintos servicios de consulta de los diferentes operadores en la guía telefónica en el ámbito del servicio universal “Páginas Blancas” y se prohíba la publicidad exclusiva o resaltada del número 11818 en la portada de las mismas. A estos efectos, se analizan integradamente el contexto jurídico y las condiciones de competencia en los mercados de los servicios de consulta telefónica y guías telefónicas, a fin de detectar la existencia comportamientos



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

que pudieran obstaculizar el desarrollo de la competencia, tal y como alega TELEGATE en su escrito.

La Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, en su artículo 1.Dos.1 establece que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tiene por objeto “salvaguardar, en beneficio de los ciudadanos, las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales, telemáticos e interactivos, velar por la correcta formación de los precios en este mercado y ejercer de órgano arbitral de los conflictos que surjan en el sector”. Esta previsión se encuentra recogida, igualmente, en el artículo 4 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por el Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre (en adelante, Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones).

Para el cumplimiento de este triple objeto, el artículo 1.Dos.2 de la Ley 12/1997 atribuye a la Comisión el ejercicio de distintas funciones, entre las que, a los efectos de la presente resolución, procede señalar las siguientes:

“c) Velar por la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones, equilibrando, en su caso, las situaciones discriminatorias y asignando a la numeración a los operadores, para lo que dictará las resoluciones oportunas”.

“f) Adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de la oferta de servicios, el acceso a las redes de telecomunicaciones por los operadores, la interconexión de las redes u suministro de red en condiciones de red abierta y la política de precios y comercialización por los operadores de los servicios”

De acuerdo con estos preceptos, compete a esta Comisión conocer de la solicitud de intervención formulada por TELEGATE en su escrito de 19 de febrero de 2002.

La presente resolución se estructura en varios apartados. En primer lugar, se abordan las condiciones bajo las que figuran actualmente los números correspondientes al servicio de consulta nacional e internacional de TESAU en la guía telefónica del servicio universal, “Páginas Blancas”. En segundo lugar, se analiza el contexto jurídico que rige la prestación de los servicios de consulta y la elaboración de las guías telefónicas, así como los criterios para la incorporación y actualización de datos de los abonados en la guía. Por último, se estudian los mercados afectados y la situación de la competencia en los mismos, con el fin de analizar si las condiciones impuestas por TESAU impiden efectivamente el desarrollo adecuado de la competencia en el mercado.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### B. CONDICIONES DE PUBLICACIÓN DE LA NUMERACIÓN CORRESPONDIENTE A LOS SERVICIOS DE CONSULTA EN LA GUIAS TELEFONICA DE PAGINAS BLANCAS

En la edición de la guía telefónica “Páginas Blancas” del año 2002/2003 ha podido comprobarse que, los números asignados a TESAU para la prestación de servicios de consulta (1003/11818, servicio de consulta nacional y 1025/11825 de información internacional) aparecen tanto en las hojas iniciales de la guía, denominadas “hojas informativas”, como en un recuadro ubicado en el apartado correspondiente a la letra T de la guía, en el que figuran distintos servicios ofrecidos por Telefónica (servicios de atención personal, atención a empresas, o atención a grandes clientes, entre otros). Las condiciones aplicadas a estos apartados, que, según alega TESAU en su escrito de 29 de abril de 2003, se mantendrán en futuras ediciones, son las que a continuación se exponen:

a) Condiciones bajo las que figura recogidos los números 1003/11818 y 1025 /11825 en las hojas iniciales de la guía “Páginas Blancas”.

Los criterios conforme a los que TESAU elabora las hojas iniciales de la guía telefónica “Páginas Blancas” se contemplan en la *cláusula sexta*, del contrato suscrito entre TESAU y TPI (en adelante, contrato de 5 de mayo de 1999), relativa a la *“información institucional”*. De este modo, se entiende por *“información institucional”*:

*“Aquella que hace referencia al servicio telefónico básico y que es de aplicación común a todos los operadores actuales o futuros, excluida en todo caso la información comercial o publicitaria.”*

Para este fin *“se reservarán la portada, el índice de localidades y hasta un máximo de 16 páginas o de 24 en guías bilingües. Cualquier exceso del número será repercutido a Telefónica de España. Cualquier Información adicional distinta de la anterior, será facturada a los precios publicitarios vigentes”*.

En cuanto al contenido de estas páginas iniciales, el contrato establece que *“será responsabilidad de Telefónica de España quien le deberá entregar a Telefónica Publicidad e Información, S.A, dos meses antes de la fecha de cierre”*.

Es decir, los números de consulta telefónica asignados a TESAU (1003/11818 y 1025/11825) que figuran en las páginas iniciales de la guía telefónica “Páginas Blancas” se publican por indicación de TESAU entre la información institucional recogida en las hojas iniciales de la guía reservadas a estos efectos. Siempre que dicha información respete los límites acordados con TPI, su publicación tendrá carácter gratuito.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

b) Condiciones bajo las que TESAU publica el número 11818 así como el número 1025 en el apartado de la guía correspondiente a la letra T.

Según alegaciones de TESAU en contestación al requerimiento de información de 2 de abril de 2003, *“Telefónica de España tenía contratado con Telefónica Publicidad el Información una forma especial de anunciar estos servicios para facilitar la búsqueda al usuario, que consistía en enmarcar mediante un recuadro los números de teléfono 1003 de Información Nacional, y 1025 de información internacional”,* condiciones que se mantienen durante el año 2003. Dicha inserción, según afirma TPI, se publica *“por indicación de Telefónica,..., sin cargo alguno.”*

### C. REGULACIÓN APLICABLE A LOS SERVICIOS DE DIRECTORIO

Con objeto de abordar la solicitud de TELEGATE con el máximo rigor, resulta conveniente referirse al régimen jurídico comunitario y nacional de telecomunicaciones aplicable tanto a las guías telefónicas como a los servicios de consulta telefónica prestados por las distintas entidades que actualmente participan en el mercado.

#### C.1.- Regulación europea.

La regulación europea de las guías telefónicas y de los servicios de información arranca de la constatación de que dichos servicios constituyen, tras la liberalización de los mercados, una herramienta esencial para la utilización de los servicios de telefonía vocal, al permitir al usuario conocer exactamente el número al que debe dirigir sus comunicaciones en un entorno en el que la diversidad de la oferta y el número de agentes en el mercado se incrementa.

Desde la perspectiva legislativa comunitaria, los servicios de guías telefónicas y los de información sobre el contenido de las mismas son servicios que se han de prestar en régimen de libre competencia al objeto de posibilitar a su vez la plena apertura de la competencia en el mercado de los servicios de telefonía disponible al público. La introducción de dicha competencia ha requerido, asimismo, la regulación de una guía universal y un servicio de información fácilmente accesible y asequible para todos los usuarios.

En efecto, la Directiva de la Comisión de 13 de marzo de 1996 por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE, relativa a la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones (96/19/CE), incluyó un artículo 4 ter, que establecía lo siguiente: *“Los Estados miembros garantizarán la supresión en su territorio de todos los derechos exclusivos en el ámbito de la creación y prestación de servicios de guía telefónica incluidos la publicación de guías telefónicas y los correspondientes servicios de consulta.”* Se elimina, por tanto,



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

la reserva en la elaboración, prestación y publicación de guías telefónicas y los correspondientes servicios de consulta sobre los mismos en la Comunidad.

Por otro lado, el considerando 1 de la Directiva 98/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 1998 sobre la aplicación de la oferta de red abierta a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo afirma que,

*“la liberalización es paralela con el establecimiento de un marco reglamentario armonizado que garantice la prestación del servicio universal”, entendiéndose, asimismo, “que la prestación de servicios de información sobre números de abonado es una actividad competitiva” (considerando 7), si bien “los usuarios y consumidores desean que las guías y el servicio de información sobre números de abonados incluyan a todos los abonados al teléfono inscritos en las listas y a sus números” (considerando 11).*

El artículo 6.2 de la propia Directiva recoge entre las prestaciones integrantes del servicio universal la obligación de los Estados miembros de garantizar que todos los usuarios puedan disponer de guías en las que figuren todos los abonados que no hayan manifestado su deseo de no figurar, y se ponga a disposición de todos los usuarios. Igualmente, se contempla la necesidad de que *“se ponga a disposición de todos los usuarios, incluidos los usuarios de teléfonos públicos de pago, al menos un servicio de consulta telefónica relativo a todos los números de los abonados que figuren en la guía”*.

De esta forma se compatibiliza, de un lado, el régimen de libre competencia en la elaboración, creación y publicación de guías y los correspondientes servicios de consulta, y de otro, la garantía de su prestación en el marco del servicio universal.

Este espíritu se ha mantenido en las nuevas directivas aprobadas en el seno de la Unión europea. En concreto, en la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del 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 (Directiva de Servicio universal).

El considerando 1 expone que,

*“la liberalización del sector de las telecomunicaciones, la intensificación de la competencia y la libre elección de los servicios de comunicaciones son paralelas con el establecimiento de un marco regulador armonizado que garantice la prestación del servicio universal. El concepto de servicio universal debe adaptarse a la evolución tecnológica, el desarrollo del mercado y las modificaciones en la demanda de los usuarios.”* De esta forma *“no se considerará que las obligaciones de esta naturaleza son anticompetitivas per se, a condición de que sean administradas de manera transparente y no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por el miembro” (considerando 3).*

Es en el considerando 11 donde se hace referencia específica a estos servicios de directorio al afirmar que,

*“las guías telefónicas y los servicios de información sobre números de abonado constituyen herramientas esenciales para el acceso a los servicios telefónicos disponibles al público y forman parte de la obligación de servicio universal. Los usuarios y los consumidores desean que las guías y el servicio de información sobre números de abonados cubran a todos los abonados al teléfono inscritos en las listas y sus números y que esta información se presente de manera no preferencia”*l.

Concluyendo, en el considerando 35, que

*“la prestación de servicios de información sobre números de abonados y guías de abonados ya está abierta a la competencia”* de modo que *“todos los prestadores de servicios que asignen números de teléfono a sus abonados deben estar obligados a facilitar la información pertinente en unas condiciones equitativas, orientadas en función de los costes y no discriminatorias.”*

A tenor del artículo 5 de la citada Directiva, se pondrá a disposición de los usuarios finales *“por lo menos una guía general de abonados en una forma aprobada por al autoridad competente”,* así como *“un servicio de información general sobre números de abonados”*. Asimismo, *“los Estados miembros velarán porque las empresas que prestan los servicios mencionados (...) apliquen el principio de no discriminación en el tratamiento de la información que les proporcionen otras empresas.”*

En conclusión, el marco jurídico europeo prevé la aplicación del régimen de libre competencia a la prestación de los servicios de guía telefónica y servicios de consulta sobre su contenido, compatibilizado con la garantía de su prestación en el marco del servicio universal. Además, los proveedores de servicios de consulta y guías deben aplicar el principio de no discriminación en el tratamiento de la información que les proporcionen.

Finalmente, se han de destacar dos aspectos básicos que subyacen en el marco de regulación europeo e inspiran, a este respecto, el nacional. De una lado, como ya expuso la Comisión Europea en su “Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre el Desarrollo futuro del mercado de guías telefónicas y otros servicios de información sobre telecomunicaciones en un entorno competitivo”<sup>1</sup>, *“las guías telefónicas desempeñan un papel fundamental en la utilización de los servicios de telecomunicaciones en un entorno competitivo, puesto que constituyen la vía de acceso más importante a tales servicios de*

<sup>1</sup> Comunicación de 18 de septiembre de 1995 (Com (95) 431 final)



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*telecomunicaciones*". La finalidad por la que se aborda la regulación de las guías y servicios de consulta en el ámbito europeo era, por tanto, la de permitir que los usuarios pudieran disponer de un bien que facilite la comunicación entre abonados.

Además, las guías telefónicas constituyen una herramienta competitiva de significada importancia para los nuevos entrantes, puesto que la información en ellas contenida posibilita su acceso a potenciales clientes y les permite diseñar la estrategia comercial a seguir.

Por otro lado, se ha de recordar que el sector de las guías de información se encuentra a caballo entre el mundo de las telecomunicaciones (en tanto, que servicio auxiliar estrechamente ligado a la telefonía disponible al público) y el de la edición<sup>2</sup>. Este hecho, así como la necesidad de que las mismas se presten con arreglo a las exigencias de un mercado abierto y ajeno a todo derecho exclusivo, ha determinado que su prestación no se circunscriba únicamente a los operadores de telecomunicaciones, dando cabida a toda entidad interesada. No obstante, serán considerados servicios distintos (ajenos al sector de las telecomunicaciones) y, por lo tanto, otra clase de guías o servicios, todos aquellos cuya información no permita el acceso de los usuarios a los números de abonado al servicio telefónico. Esta clase de guías quedarían desvinculadas del sector de las telecomunicaciones.

### C.2.-Marco jurídico nacional

Todos estos principios y disposiciones encuentran su reflejo en la legislación nacional relativa a los servicios de directorio. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) que incorpora las modificaciones introducidas por la Ley 24/2001 de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social<sup>3</sup> (en adelante, LGTel), los servicios de directorio se prestan en régimen de libre competencia.

Ahora bien, dicho artículo ha de entenderse sin perjuicio de lo establecido en el artículo 37.1.b), artículo que entre los servicios comprendidos bajo el concepto de servicio universal establece la necesidad de garantizar, en los términos que reglamentariamente se determine, "que los abonados del servicio telefónico dispongan gratuitamente de una guía telefónica, actualizada e impresa y unificada para cada ámbito territorial". Todos los abonados tendrán derecho a figurar en las guías

<sup>2</sup> Tal y como afirma la Comunicación de la Comisión citada, "el sector de las guías y servicios asociados de información se sitúa en la frontera entre el mundo de las telecomunicaciones (en tanto que servicio auxiliar estrechamente ligado a la telefonía disponible al público) y el de la edición".

3. Se da nueva redacción al artículo 11.2 de la LGTel.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*y a un servicio de información nacional sobre su contenido, sin perjuicio, en todo caso, del respeto de las normas que regulen la protección de los datos personales y el derecho a la intimidad.”*

Es decir, la elaboración de guías y la prestación de un servicio de información nacional sobre su contenido en el ámbito del servicio universal responde a la necesidad de asegurar que este servicio, considerado como un servicio de interés general (en cuanto vía de acceso a los distintos servicios de telecomunicaciones prestados por los diferentes operadores tras la liberalización del mercado), se preste en unas condiciones determinadas que, por el momento, el mercado no ofrece. Tales condiciones se recogen en los artículos 14 y 67 del Reglamento por el que se desarrolla el Título III de la LGTel en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y en la explotación de redes de telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1736/1998, de 21 de julio, (en adelante, RSU) y han sido desarrollados por las Órdenes Ministeriales de 21 de diciembre de 2001 por la que se regulan determinados aspectos del Servicio Universal de Telecomunicaciones, así como en la Orden CTE/711/02, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados.

En cuanto al operador que podrá ser designado para la prestación de cualesquiera de los servicios incluidos en el concepto de servicio universal, el artículo 38 de la LGTel, establece que podrá ser *“cualquier operador que tenga la consideración de dominante en una zona determinada,”* designación que se realizará mediante los procedimientos y condiciones establecidos en los artículos 20 y 21 del RSU.

No obstante, actualmente continúa en vigor el régimen transitorio establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la LGTel y Segunda del RSU según la cual:

*“Hasta el 31 de diciembre de 2005, el operador inicialmente dominante deberá elaborar las guías a la que se refiere el artículo 14.*

*Dicho operador habrá de suministrarlas gratuitamente a sus abonados y, previo pago del importe de su coste al resto de los operadores que presten el servicio telefónico fijo disponible al público. Durante este periodo dichos operadores tendrán igualmente la obligación de entregarlas de manera gratuita a sus abonados. En dichas guías, la información relativa a los servicios y abonados de los distintos operadores, deberán recibir el mismo grado de relieve”.*

El operador inicialmente dominante a los efectos de la prestación del servicio universal es, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la LGTel, Telefónica de España, Sociedad Anónima y, por lo tanto, deberá “elaborar una guía telefónica actualizada e impresa y unificada para



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

cada ámbito territorial” en la que “todos los abonados tendrán derecho a figurar”.

A tales efectos, y tal y como informa TESAU en sus alegaciones, con fecha 5 de mayo de 1999 ésta suscribió un acuerdo con TPI, por el que encomienda a esta entidad las “*actividades de edición, distribución, comercialización y explotación publicitaria de la “Guía Telefónica”<sup>4</sup> tanto en papel como en cualquier otro soporte.*”

En virtud de dicho contrato, ha sido encomendada a TPI la explotación publicitaria (entendida como la gestión y comercialización de la publicidad como soporte publicitario que permite la obtención de ingresos mediante la aparición destacada, en sus distintas modalidades de los abonados incluidos en la misma que así lo contraten), mientras que corre a cargo de TESAU la determinación del contenido de la misma, esto es, los registros de publicación de abonados propios o ajenos con toda la información necesaria para su edición, distribución y comercialización.

A su vez, TESAU, en cumplimiento de sus obligaciones de servicio universal, está obligado a facilitar al menos un servicio de información nacional accesible para todos los usuarios, a un precio asequible y, con carácter gratuito cuando se efectúe desde un teléfono público de pago, servicio que TESAU viene a ofrecer actualmente a través del número 11818. Dicho servicio viene regulado en la citada Orden Ministerial sobre servicios de consulta telefónica sobre números de los abonados.

A los efectos de analizar si se han de incluir los números de los distintos servicios de consulta de los diferentes operadores en la guía telefónica del servicio universal “páginas blancas” –tal y como solicita TELEGATE-, se ha de señalar que, en la elaboración de la guía telefónica “*Páginas Blancas*” TESAU debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 del RSU y en el Capítulo III de la Orden de 21 de diciembre de 2001. Este último es relativo a los “*Datos que deben figurar en las guías telefónicas incluidas en el ámbito del servicio universal, criterios para su elaboración, actualización y versión en formato electrónico*”. En particular, en relación con el objeto del presente procedimiento, en virtud del artículo 6.4 de la precitada norma en las hojas iniciales de cada ejemplar deberá facilitarse al menos la información que se

---

<sup>4</sup> Según la cláusula segunda en relación con el *exponendo uno*, serán las guías telefónicas que Telefónica de España tiene la obligación de facilitar gratuitamente a todos sus abonados, y previo pago de su coste a otros operadores, de acuerdo con las condiciones establecidas en la legislación vigente sobre la materia. Esta “guía telefónica” incluirá “*todos los datos personales necesarios para la identificación de un abonado concreto de acuerdo con la legislación vigente en cada momento y que incluirá su número de teléfono*”.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

precisa en los apartados a) a f). El artículo 6.4, reza, a los efectos que interesa en este procedimiento, lo siguiente:

*“En las hojas iniciales de cada ejemplar de la guía telefónica se facilitará, al menos, la siguiente información;*

- a) la dirección postal y números telefónicos de atención al usuario de los proveedores del servicio telefónico disponible al público de los que dependa alguno de los números que figuran en ese ejemplar.*
- b) ...*
- c) Instrucciones que indiquen cómo acceder y hacer uso de la guía telefónica y del servicio telefónico disponible al público.*

Entre dichos apartados no se hace referencia expresa a la necesidad de incluir el teléfono correspondiente al servicio de consulta nacional prestado en el ámbito del servicio universal (1003/11818), ni tampoco al servicio de consulta internacional que presta TESAU a través del 11825.

Ahora bien, es claro, como se manifestó anteriormente, el papel fundamental que representan las guías telefónicas y servicios de información *“en la utilización de los servicios de telecomunicaciones en un entorno competitivo, puesto que constituyen la vía de acceso más importante a tales servicios de telecomunicaciones”*. Tal papel es resaltado por TESAU, en su escrito de 29 de abril de 2003, al indicar que facilita esta información dado que *“las guías telefónicas siempre se han publicado para informar a los usuarios”* y por lo tanto, *“también debían informar de estos servicios, es decir, tenían que incluir los números de teléfono que permitirían a dichos usuarios acceder a la información nacional, a través del 1003, y a la internacional mediante la marcación del 1025”*. TESAU, considera esta información de una importancia tal que se hace necesario informar a los usuarios del modo de acceder a ella.

El propio Plan de Numeración, pone de manifiesto el interés que estos números pueden tener para los usuarios, al recoger entre los tipos de números cortos atribuibles:

*“b) números utilizados normalmente como soporte para servicios de telecomunicación y cuyo significado sea de interés para la población en todo el territorio nacional, tales como los de servicios de directorio, etc. Estos números, una vez atribuidos, podrán ser usados por todos los operadores y no se podrán emplear para otros fines.”*

La necesidad de que figuren todos los números de las entidades que operen en el mercado de servicios de consulta se infiere de la propia redacción del artículo 6.4 de la Orden de 21 de diciembre de 2001, relativo al contenido de las hojas iniciales de la guía telefónica. Así, de acuerdo con el apartado c)



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

deberán constar en las guías “las instrucciones que indiquen cómo acceder y hacer uso de la guía telefónica y del servicio telefónico disponible al público”.

Este apartado ha de interpretarse integradamente con lo dispuesto en el apartado a) del mismo artículo, según el cual en las hojas iniciales deben constar, asimismo, “la dirección postal y números telefónicos de atención al usuario de los proveedores del servicio telefónico disponible al público de los que dependa alguno de los números que figuran en ese ejemplar”. Ha de tenerse en cuenta que las guías telefónicas elaboradas en el ámbito del servicio universal deben recoger los datos de todos los abonados al servicio telefónico disponible al público, independientemente del operador que preste el servicio. (art 37 LGTel, y art 14 RSU).

Por lo tanto, de acuerdo con la normativa sectorial, en las hojas iniciales de la guía debe constar la información necesaria para la utilización del servicio telefónico prestado por todos los operadores habilitados para ello y cuyos abonados figuren en la guía. Esto es, en la páginas iniciales de la guía deben incluirse –tal y como exige el apartado c) del art. 6.4 de la precitada Orden- los números que permiten a los usuarios acceder a la información sobre números de teléfonos de los abonados, información esencial para acceder y hacer uso al servicio telefónico. Dichos números son los de todos los proveedores de servicios de consulta, y no sólo los de TESAU. El contenido de estas páginas no puede quedar circunscrito únicamente a los servicios prestados por TESAU.

Como hemos mencionado, en las páginas iniciales de las guías telefónicas “*Páginas Blancas*” tan solo se incluye información sobre TESAU, sin hacer referencia alguna a los demás proveedores del servicio telefónico disponible al público que actualmente operan en el mercado. Así, se ha podido constatar que en las ediciones correspondientes al año 2002- 2003, únicamente se recoge la dirección postal y los números telefónicos de atención a clientes, atención técnica, servicios de información (entre los que incluye sus servicios de consulta nacional e internacional) y servicios de comunicaciones de TESAU, lo cual no parece adaptarse a lo dispuesto en la normativa sectorial. Más aún si se tiene en cuenta que, entre las condiciones en las que debe prestarse las obligaciones de servicio público y, en particular, el servicio universal, la normativa establece expresamente que dicho servicio se preste de acuerdo con los principios de *“igualdad, transparencia, y no discriminación”* (Art. 35 LGTel y el art. 7del RSU) .

En este mismo sentido, el artículo 5 de la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del 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, establece la necesidad de que los Estados miembros velen porque *“las empresas que prestan los servicios (guías y*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

servicios de información) apliquen el principio de no discriminación en el tratamiento de la información que les proporcionen otras empresas".

Consecuentemente, de la normativa sectorial se desprende que TESAU, como operador encargado de la prestación del servicio universal, debe elaborar una guía telefónica cuya información responda a los principios de igualdad, transparencia, neutralidad y no discriminación, sin que en ningún caso pueda quedar circunscrita a los servicios por ella misma ofertados. En concreto, en las páginas iniciales de dicha guía debe constar la información necesaria para la utilización del servicio telefónico prestado por todos los operadores habilitados para ello, esto es, los números de los servicios de consulta que permiten a los usuarios acceder a la información sobre números de teléfonos de los abonados, información esencial para acceder y hacer uso al servicio telefónico, como exige el artículo 6.4 de la citada Orden.

### **D.- ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE PUBLICACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONSULTA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA NORMATIVA SOBRE COMPETENCIA.**

Según TELEGATE, *"la no inclusión de los números de servicio de consulta telefónica de números de abonado en las guías del servicio universal dificultará la entrada de la libre competencia en este mercado y otorgará una ventaja competitiva al operador que las elabora (TESAU), trasladando su posición dominante en la elaboración de estas guías al mercado del servicio de consulta telefónica"*, por lo que solicita la inclusión de todos los números en la guía.

Dicho requerimiento hace necesario un estudio de las condiciones de competencia que actualmente se dan en estos mercados y, en concreto, en el de guías telefónicas, con el objeto de poder analizar si efectivamente se están produciendo comportamientos que pudieran entenderse contrarios a las normas que han de regir los mercados liberalizados.

#### **D.1 Caracterización de los mercados de referencia de los productos afectados.**

Tal y como se ha reconocido en anteriores Resoluciones de la Comisión, los servicios de directorio agrupan toda una serie de servicios basados en la identificación de una persona física o jurídica con su número de teléfono, e integran los servicios de guía telefónica así como los servicios de consulta telefónica, tanto en forma impresa, en formato electrónico, como a través de operadora.

Ahora bien, estos servicios forman submercados diferenciados.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

De acuerdo con la normativa y la jurisprudencia comunitaria en materia de competencia, se entiende por mercado afectado el área en que debe juzgarse el poder económico de la empresa involucrada en relación con sus competidores y clientes, mercado que se analiza desde la doble óptica del mercado de producto y mercado geográfico. En relación con los servicios de guías telefónicas pueden diferenciarse dos servicios distintos<sup>5</sup>:

De un lado, las denominadas páginas blancas, esto es, aquellas que permiten el acceso de cada abonado o usuario del servicio telefónico disponible al público al número telefónico de todos los abonados de la totalidad de los operadores que prestan el servicio de telefonía disponible al público, posibilitando así la efectiva prestación del mismo. De otro lado, como mercado diferenciado del anterior, cabe distinguir las guías especializadas, entre las que se encuentran las denominadas páginas amarillas, soporte informativo y publicitario que recogen los datos telefónicos de las empresas y profesionales que deseen figurar en la misma.

Por otra parte, de acuerdo con al Orden CTE/711/02, los servicios de consulta telefónica son aquellos que consisten “en la transmisión y conducción de llamadas desde los accesos a las redes públicas telefónicas hasta los correspondientes centros de atención de llamadas, así como el suministro, a los usuarios del servicio telefónico disponible al público, de información vocal y, opcionalmente de datos, relativa a los números de abonado de este servicio”.

En el presente caso y, a los efectos del procedimiento de referencia- en el que TELEGATE solicita la inclusión de su número para la prestación del servicio de consulta en la guía telefónica del servicio universal - hemos de entender que son dos los mercados de referencia:

- el mercado nacional de servicios de guías telefónicas denominadas páginas blancas (en adelante, mercado de guías telefónicas) y,

---

<sup>5</sup> Estos mercados han sido identificados como tales en resoluciones anteriores de esta Comisión. Sirva de ejemplo la resolución de 28 de octubre de 2001 en relación con las solicitudes de intervención de Sonera Corporation y Telegate España, S.A, sobre acceso a los datos de abonados y a los servicios de facturación y cobro de Telefónica de España, S.A.U, se define como mercado de servicios relevante el mercado de los servicios de directorio telefónico, que en aquel momento *“incluía los servicios prestados por TESAU a través del 1003 para el servicio de información nacional y del 025 para el servicio de información internacional, como los servicio que otras entidades estén dispuestas a prestar en competencia con TESAU y presten un grado suficiente para el usuario final. El mercado geográfico de referencia será el nacional”*. Por otra parte la resolución de 21 de marzo de 2002, en relación con al solicitud de intervención de Índice Multimedia S.A sobre acceso a los datos de abonados de Telefónica de España, S.A.U, establece como mercado de acceso de referencia *“el mercado de los datos de los abonados al servicio telefónico disponible al público”* y, como mercado de servicio afectado, *“el mercado de las guías telefónicas de paginas amarillas”*.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- el mercado de ámbito nacional de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado (en adelante, mercado de servicios de consulta).

Desde el punto de vista del mercado de producto, pueden considerarse mercados diferenciados en tanto que cada uno de ellos presenta dinámicas diferentes, responde de forma diferente a la satisfacción de las necesidades del usuario final, y son modelos de negocio distintos. De hecho, mientras los servicios de directorio obtienen sus ingresos del precio de la llamada sufragado por el usuario, las guías telefónicas se ofrecen con carácter gratuito al usuario final y obtienen sus ingresos de la publicidad (si bien es cierto que en las páginas blancas en menor medida que las denominadas páginas amarillas).

Asimismo, el marco regulatorio varía sustancialmente para uno y otro. La regulación de los servicios de guía telefónica no se circunscribe únicamente a los operadores de telecomunicaciones sino que dan cabida a todas las entidades *“que deseen elaborar guías telefónicas”* (Art. 14 RSU). En cambio, la prestación del servicio de consulta exige la obtención previa del título habilitante correspondiente (Autorización General tipo D). Además, éstos quedan sometidos a los derechos y obligaciones establecidos en la Orden CTE/711/02 de continua referencia, entre los que establece: i) la asignación de numeración específica para la prestación del servicio; ii) el derecho de acceso especial a la red del operador dominante; iii) el derecho de acceso a los datos de abonado; iv) la obligación de no discriminación; v) el establecimiento de condiciones específicas aplicables al contrato de acceso al servicio.

A través de los servicios de consulta también podrá proporcionarse, según el apartado cuarto de la Orden, *“información sobre otros recursos identificativos de abonados de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, como direcciones de correos electrónico o nombres de dominio”*, así como *“información relacionada con los números de abonado que figuren o puedan figurar, en las publicaciones especializadas en la divulgación de datos comerciales”*. Igualmente, se ha previsto la posibilidad de que junto a los servicios de consulta se incorporen facilidades que aporten un mayor valor añadido al servicio, como es la compleción de llamadas (apartado undécimo de la Orden).

Ahora bien, la regulación vincula los servicios de consulta al concepto de guía telefónica. Y ello porque los servicios de consulta deben proporcionar a los usuarios *“al menos, la información actualizada, relativa al conjunto del territorio nacional, sobre el contenido de las guías telefónicas incluidas en el ámbito del servicio universal de telecomunicaciones”*. A su vez, entre las obligaciones de servicio universal se ha incluido el derecho de los usuarios de tener a su disposición *“un servicio de información nacional sobre el contenido de dicha guía”*. Por tanto, en línea con lo manifestado en anteriores Resoluciones de esta Comisión, los servicios de consulta y los servicios de guía telefónica constituyen dos modalidades diferentes de acceso, por parte del usuario, a los números de abonado a los que quieren dirigir sus llamadas.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El mercado geográfico ha de entenderse de ámbito nacional, tanto para el mercado de guías telefónicas como para el de servicios de consulta telefónica, puesto que no se detecta un ámbito inferior en que las condiciones de la competencia aplicables a los servicios descritos sean distintas para todos los operadores presentes en el mercado nacional y delimiten un área inferior suficientemente homogénea. Nótese al respecto, que *“la determinación del ámbito geográfico no exige que sean perfectamente homogéneas, bastando que sean similares o suficientemente homogéneas y, por ello solo podrá considerarse que no constituyen un mercado uniforme aquellas zonas en que las condiciones de competencia sean heterogéneas”*. (Asunto T- 229/94 Deutsche Bahn contra Comisión; Asunto T –139/98: AAMS contra Comisión).

Tal resultado se desprende del análisis de factores como las preferencias de los consumidores o las pautas de consumo de las distintas zonas geográficas, los cuales no puede afirmarse que varíen de una provincia a otra. Tampoco se encuentran razones lingüísticas que determinen la existencia de distintos mercados geográficos. Además, las condiciones regulatorias son de ámbito nacional.

Asimismo, la zona cubierta por los servicios objeto de análisis, guías telefónicas y servicio de consulta telefónica, abarca todo el territorio nacional. De un lado, las guías telefónicas analizadas son distribuidas a todo el territorio nacional - independientemente de que los abonados recogidos en cada una de ellas pertenezcan a un ámbito territorial concreto – lo que permite identificar un mismo producto en todo el mercado. De otro lado, los servicios de consulta deberán prestar al menos *“la información actualizada relativa al conjunto del territorio nacional sobre el contenido de las guías telefónicas incluidas en el ámbito del servicio universal.”* (Art. Sexto de la Orden CTE/711/02). A su vez, el principal operador presente en ambos mercados, TESAÚ, tiene obligación de elaborar la guía telefónica del servicio universal, las denominadas *“Páginas Blancas”*, para cada una de las provincias del territorio nacional, así como de prestar un servicio de consulta sobre el contenido de las mismas en este mismo ámbito.

A la luz de lo anterior, cabe concluir que el mercado nacional de guías telefónicas páginas blancas y el mercado nacional de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado constituyen dos mercados diferenciados, si bien, no puede obviarse - y será fundamental en el análisis de la cuestión planteada por TELEGATE - la conexión existente entre ambos mercados debido, precisamente, a que uno de los servicios es una modalidad del otro.

D.2 Posición de TESAÚ en el mercado de servicios de guía telefónica. Dado que el presente procedimiento tiene como objeto, entre otros, el determinar si, tal y como afirma TELEGATE en su escrito de solicitud de intervención, TESAÚ está trasladando su posición de dominio en la elaboración de guías al mercado



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de servicios de consulta, ha de estudiarse cuál es la posición que ocupa TESAU en el mercado de prestación de servicios de guías telefónicas.

El concepto de posición dominante designa una *“posición de fuerza económica que goza una empresa y que posibilita impedir el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado relevante facultándole para comportarse de una manera apreciablemente independiente de sus competidores y clientes y, en último término, de los consumidores”*. (Asunto 322/81 Michelin c. Comisión (1983)).

En relación con esta cuestión, es preciso considerar que estos servicios han venido siendo prestados prácticamente en monopolio por TESAU, de forma que, a pesar de que actualmente el mercado está abierto a la competencia, los nuevos competidores se encuentran con importantes barreras a la hora de acceder al mercado derivadas tanto de la situación de monopolio anterior como de las propias características que presentan la oferta y la demanda en el mercado referido. El estudio de estas cuestiones resulta esencial para poder determinar la posición de TESAU en el mercado de referencia.

En el presente mercado, los competidores se encuentran con diferentes obstáculos de entrada entre los que puede identificarse como principal la existencia de barreras comerciales que impiden la obtención de economías de escala, factor fundamental para poder rentabilizar un negocio con escasos márgenes y en el que los costes de entrada pueden ser altos.

Dichas barreras comerciales se derivan fundamentalmente de la existencia de una demanda limitada y decreciente (los usuarios no demandan generalmente más de un producto), así como de los pocos incentivos de las empresas para anunciarse en más de una guía, lo que constituye una limitación de las posibilidades de financiación, cuyo efecto es más sentido aún en el caso de las páginas blancas.

A su vez, los costes de proveer estos servicios son significativos puesto que las entidades entrantes han de hacer frente a costes derivados del tratamiento de los datos (aunque no de su acceso, al contemplar la normativa sectorial su suministro con carácter gratuito), de las actividades de marketing necesarias para dar a conocer la nueva marca, de la propia edición de la guía, así como de la búsqueda de canales de distribución y publicidad.

Sin embargo, todos estos factores afectan de forma diferente al operador que hasta el momento ha venido prestando estos servicios en cumplimiento de la obligación de servicio universal, quien, por el contrario, encuentra ventajas derivadas tanto de la universalidad de su marca como del mejor aprovechamiento de los canales de distribución.

Es decir, todos los factores anteriores indican que nos encontramos ante un mercado de competencia limitada en el que el operador que tradicionalmente viene prestando el servicio de guía telefónica de páginas blancas encuentra una ventaja competitiva derivada de la universalidad de su marca, de la



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

posesión de una red de distribución y venta desarrollada, de su experiencia en el manejo de bases de datos y de la posibilidad de acceder a economías de escala difícilmente accesibles para sus competidores.

En efecto, de acuerdo con anteriores pronunciamientos de esta Comisión<sup>6</sup>, puede afirmarse que el grupo Telefónica ostenta una posición de dominio en el mercado de acceso a la red de telefónica pública conmutada e igualmente una posición de dominio en el mercado descendente de servicios de guías telefónicas (a pesar de existir actualmente otras entidades interesadas en entrar en estos mercados). A ello se añade el hecho de que Telefónica de España es el operador designado, de conformidad con la LGTel, para la prestación del servicio universal y, por ende, para la prestación del servicio de consulta y la elaboración de guías telefónicas.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que, igualmente, en cumplimiento de la obligación de prestación del servicio universal, TESAU elabora la guía telefónica "Páginas Blancas", - que está obligado a distribuir a todos sus abonados - con la capacidad de acceso al usuario final que ello supone. Por el momento, dicha guía no ha encontrado réplica en el mercado a pesar de que esta Comisión tiene constancia de que hay otras entidades en el mercado de guías telefónicas de ámbito nacional, al haber resuelto en diversas ocasiones sobre la puesta a disposición de los datos para la prestación de este tipo de servicios<sup>7</sup>.

Finalmente, en relación con estos servicios, no ha de olvidarse que, según datos recogidos en el Informe Anual correspondiente al año 2002 elaborado por esta Comisión, TESAU es titular de 16.212.815 líneas telefónicas, lo que representa un 91.9% de la cuota de mercado en telefonía fija disponible al público en números de líneas en servicio, siendo esta cuota de un 90.6% si se mide en número de clientes. Esta elevada cuota de mercado en telefonía fija disponible al público en números de líneas en servicio y clientes, supone para TESAU una facilidad adicional para acceder a los datos de prácticamente todos los abonados al servicio telefónico disponible al público en nuestro país, datos que son esenciales para la prestación de los servicios de directorio objeto del presente análisis y cuyo acceso y manejo representan una de las principales barreras de entrada con la que se encuentran sus competidores.

---

<sup>6</sup> Esta Comisión ha tenido que pronunciarse al respecto en la Resolución de 18 de octubre de 2001 en relación con las solicitudes de intervención de Sonera Corporation y Telegate España, S.A, sobre el acceso a los datos de abonados y a los servicios de facturación y cobro de Telefónica de España, S.A.U; en la Resolución de 21 de marzo de 2002 relativa a la solicitud de intervención de Índice Multimedia, S.A sobre el acceso a los datos de abonados de Telefónica de España, S.A.U.

<sup>7</sup> Entre otras, la Resolución de 7 de noviembre de suministro de los datos de abonado a la entidad Índice Multimedia, S.A, Resolución de 6 de marzo de 2003 de suministro de los datos de abonado a la entidad DK Digital, S.L, Resolución de 30 de abril de suministro de los datos de abonado a la entidad Bigworld, S.L.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A la vista de lo anterior, teniendo en cuenta la posición de dominio de TESAU en este mercado incipiente, deberán analizarse con especial cautela las condiciones bajo las cuales TESAU presta actualmente estos servicios, puesto que – por las razones expuestas - los mismos se muestran especialmente sensibles ante cualquier actuación de la operadora dominante.

Como esta Comisión ha indicado en anteriores Resoluciones, la posición de dominio en un determinado mercado no está en sí prohibida, pues lo que se persigue es la explotación abusiva de dicha posición de fuerza. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) mantiene que el que una empresa tenga una posición dominante no es por sí mismo un reproche sino que, *“sin tener en cuenta las razones por las que tiene tal posición dominante, la empresa de que se trata tiene una responsabilidad especial de no permitir que su conducta impida una competencia genuina y no falseada en el mercado”* (Asunto 322/81 Michelin c. Comisión, previamente citado).

En el ámbito de las telecomunicaciones, la doctrina europea<sup>8</sup> ha considerado abusivas, entre otras, las conductas consistentes en la aplicación de condiciones desfavorables (discriminatorias), cuando las mismas no estén basadas en razones objetivas. A la vista de las manifestaciones realizadas por TELEGATE en su escrito de 19 de febrero de 2003, esta Comisión considera que las eventuales prácticas abusivas se concretarían en la aplicación de condiciones discriminatorias por parte de TESAU en la publicación de sus números de servicios de consulta frente a los números del resto de proveedores de este tipo de servicio, lo cual hace necesario abordar el siguiente análisis.

### - Eventuales prácticas discriminatorias.

El Tratado de la Unión Europea proscribire los abusos de posición de dominio basados en la aplicación a terceros contratantes de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a estos una ventaja competitiva (art. 82 del TUE).

De acuerdo con lo anterior, los operadores con peso significativo en el mercado deberán abstenerse de aplicar condiciones diferentes para la contratación de prestaciones equivalentes, que puedan ocasionar una desventaja competitiva para el resto de competidores. Particularmente, no podrán imponerse condiciones diferentes, como la aplicación de tarifas distintas o negativas de acceso, salvo cuando la discriminación esté justificada objetivamente.

En este sentido, de acuerdo con la Comunicación sobre la aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones (Comunicación 98/C 265/02.): *“las empresas que gocen de posición dominante están obligadas a facilitar el acceso de modo que se disponga de*

<sup>8</sup> Vid. A este respecto la comunicación sobre la aplicación de las normas de la competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones (DOCE C 265/2, 22/898)



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

los productos y de los servicios ofrecidas a las empresas de operaciones derivadas en unas condiciones no menos favorables que las concedidas a otras partes, incluidas sus propias divisiones de operaciones derivadas”.

En relación con las guías, la Comunicación establece en su apartado 51 que: “Además del acceso físico, cabe la posibilidad de que los prestadores de servicios necesiten acceder a otras instalaciones para poder vender su servicio a los usuarios finales. A título de ejemplo, digamos que lo prestadores de servicios han de poder informar de los servicios que ofrecen a sus usuarios finales. Cuando un organismo ocupa una posición de dominante en el suministro de servicios tales como el de guía telefónica, surgen problemas similares a los planteados por las cuestiones de acceso físico.”

De acuerdo con lo expresado en apartados anteriores y, teniendo en cuenta la posición de dominio que ostenta TESAU en el mercado de guías telefónicas páginas blancas, ha de examinarse si el hecho de que únicamente figuren en la guía “Páginas Blancas” los números 11818 y 11825 asignados a TESAU responde a razones objetivas que justifiquen la exclusión del resto de los números de servicio de consulta telefónica, o si, por el contrario, no concurre justificación objetiva alguna, lo que implicaría que una eventual denegación de la publicación de los números del resto de los operadores pudiese ser considerado una actuación discriminatoria del operador dominante.

Sobre las condiciones en las que deben publicarse los números de los distintos servicios de consulta de los diferentes proveedores de servicios en la guía telefónica en el ámbito del servicio universal, “Páginas Blancas”.

En relación con el caso objeto del presente procedimiento, la obligación de no discriminación conllevaría que en el supuesto de que un proveedor de servicios de consulta, como es TELEGate, solicitase a TESAU que se incluyese el número que tiene asignado para la prestación del servicio de consulta en la guía telefónica del servicio universal “Páginas Blancas”, TESAU debería ofrecer condiciones no menos favorables que las aplicadas a su número 11818 de Información Nacional, y 11825 de Información Internacional, esto es, las condiciones que han sido descritas en el apartado B de la presente Resolución.

En caso contrario, TESAU podría abusar de su posición de dominio en el mercado de las guías telefónicas, de forma que los efectos de dicha conducta repercutan en el mercado conexo de servicios de consulta alterando las condiciones de competencia en el mismo. No ha de olvidarse que reiterada jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>9</sup> admite la posibilidad de considerar que ha existido práctica abusiva cuando la actuación en el mercado dominado repercute sobre otros mercados distintos.

<sup>9</sup> Véanse 6/73 y 7/73, Comercial Solvents/Comisión Rec 1974 y el asunto 311/84 CBEM/CLT y IPB Rec. 1985.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Se ha de señalar, en primer lugar, que el procedimiento transitorio para la migración del 1003 previsto en el Acuerdo del Consejo de 13 de marzo de 2003, relativo a la adopción de medidas cautelares para posibilitar la obtención de una información adecuada a través de una locución informativa sobre el servicio de consulta finaliza el 5 de agosto. El hecho de que en la guía telefónica denominada “Páginas Blancas” figuren únicamente los servicios de consulta que son prestados por TESAU puede implicar consecuencias sobre la competencia en el mercado conexo de los servicios de consulta, puesto que con tal comportamiento TESAU impide a las entidades competidoras la utilización de una de las principales vías de acceso al usuario, sobre todo si se tiene en cuenta que dicha guía – elaborada y publicada en el ámbito del servicio universal - es distribuida a todos los abonados al servicio telefónico disponible al público (bien directamente por TESAU a sus abonados, o bien por el resto de operadores que presten el servicio telefónico disponible al público a sus propios abonados) con el alcance que ello conlleva.

Además, en el presente caso las implicaciones derivadas de la posible inclusión de estos servicios en la guía telefónica se ven acentuadas, de un lado, por el hecho de que los mismos están estrechamente vinculados a las guías, en cuanto que ambos pertenecen a los denominados servicios de directorio y, por lo tanto, los usuarios de las guías telefónicas pueden, en determinadas ocasiones, tener especial interés en conocer los números a los que pueden dirigirse para acceder a los servicios de consulta. De otro lado, dada la posición de TESAU en dichos mercados de servicios de consulta<sup>10</sup>.

A mayor abundamiento, la exclusión de los diferentes números de servicios de consulta redundaría en perjuicio del usuario quien no dispondría de la información veraz sobre la oferta actual de dichos servicios de información al usuario, impidiendo, de este modo, que los mismos se beneficien de las principales consecuencias de la apertura de los servicios a la competencia, como son el aumento y diversidad de la oferta.

No cabe argumentar como defiende TESAU, que es precisamente la condición del 11818 como servicio universal la que justifica su inserción en la guía telefónica “Páginas Blancas”. Los servicios de consulta integran un mismo mercado con independencia del operador que los preste, ya sea éste el operador designado para el cumplimiento de las obligaciones del servicio universal, ya sean los diferentes proveedores que actualmente actúan en el mercado. Cuestión diferente es que la regulación sectorial vigente establezca unas condiciones particulares que deban ser garantizadas por el operador dominante obligado a la prestación del servicio universal. Tales condiciones -

---

<sup>10</sup> Vid Resolución de 3 de abril de 2003, por la que se resuelve el recurso potestativo de reposición interpuesto por Telefónica de España S.A.U en relación con el acuerdo del Consejo de fecha 13 de marzo de 2003.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

asequibilidad, condiciones de calidad ,etc- no son determinantes para la definición de los mercados que, como se desprende de lo comentado anteriormente, está sujeta a otros criterios. Además, tal y como se ha podido comprobar, en la guía telefónica “Páginas Blancas” junto al 11818 se publica también el 11825 de información internacional, servicio ajeno a las obligaciones de servicio universal a las que está sujeta TESAU.

En consecuencia, no puede admitirse la condición de servicio universal del 11818 como justificación esencial para aplicar condiciones diferentes de publicación a los competidores, puesto que el servicio prestado a través del 11818 es equivalente (aunque sometido a condiciones regulatorias particulares) al prestado por el resto de otros competidores.

En este sentido, debe recordarse que la propia la normativa sectorial establece que para que el servicio universal no constituya una medida anticompetitiva *per se* las obligaciones de esta naturaleza han de ser administradas *“de manera transparente, y no discriminatoria y con la neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido”*.(Directiva 2002/22/CE, considerando 3)

Precisamente acorde con la idea de neutralidad es la necesidad de permitir al usuario familiarizarse con los nuevos números a través de los cuales los operadores presten, en régimen de libre competencia, el servicio de consulta, sin que se privilegie la numeración del operador designado para la prestación de las obligaciones propias del servicio universal. Sólo así la guía cumpliría adecuadamente con su función informativa.

Por lo tanto, en contestación a la solicitud de TELEGATE, ha de concluirse, que dado que las condiciones en el mercado de servicios de consulta han variado con la apertura a la competencia y la entrada de nuevos agentes en el mercado, TESAU debe ofrecer en las nuevas ediciones de la guía telefónica elaborada en el ámbito del servicio universal la posibilidad de que se publiquen en la misma los números de teléfono a través de los que las distintas entidades prestan servicios de consulta. Dicha publicación deberá efectuarse, cuando así lo soliciten los operadores interesados, en las mismas condiciones bajo las que actualmente figuran los números 11818 y 11825. En caso contrario, podría incurrirse en una eventual vulneración del principio de no discriminación, al no concurrir justificación objetiva alguna que permitiera un tratamiento diferenciado.

### D. CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES DE TESAU.

#### 1. Servicio universal y libre competencia



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En relación con los mercados de referencia definidos en el presente procedimiento, se ha de señalar que, en contra de lo puesto de manifiesto por TESAU en su escrito de alegaciones, tanto la guía telefónica “Páginas Blancas”, como el servicio de consulta 1003/11818, que dicha entidad presta en cumplimiento de las obligaciones de servicio universal, han de entenderse comprendidos dentro de los mercados referidos de guías telefónicas y servicios de consulta, respectivamente. En este sentido, cumple realizar las siguientes consideraciones.

La solicitud de TELEGATE plantea la necesidad de que, como consecuencia de la apertura a la competencia de los servicios de consulta, se adopten determinadas medidas necesarias para garantizar la adecuada evolución del mercado. En opinión de dicha entidad, esta cuestión afecta a la información que debe figurar en las guías telefónicas, que como se ha visto constituyen un mercado diferenciado.

A la vista de la peculiaridad que presentan estos servicios, resulta oportuno analizar las implicaciones que conlleva la figura del servicio universal en un régimen de libre competencia.

Según la normativa comunitaria, los principios que caracterizan el servicio universal podrían ser resumidos en los siguientes<sup>11</sup>:

- La necesidad de intervenir únicamente si se considera que los mecanismos del mercado no bastan por si solos para garantizar la prestación de un servicio en condiciones idénticas a las establecidas en el servicio universal.
- Cualquier medida que se adopte debe ser objetiva, transparente, no discriminatoria y proporcionada.
- La regulación en materia de servicio universal no debe provocar distorsiones de la competencia, es decir, no puede crear situaciones discriminatorias entre empresas que operan en el mismo mercado, y debe reducir al mínimo las distorsiones del mercado, lo que significa que el servicio debe prestarse de la forma más rentable posible y que cualquier compensación debe recuperarse por medio de contribuciones repartidas de la forma más ampliamente posible.

Nótese, por último que, en aras de garantizar la competencia en el mercado el artículo 86.2 del Tratado de la Unión establece que *“las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general quedarán sometidas a las normas del presente tratado, en especial a las normas sobre competencia en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada.”*

---

<sup>11</sup> Así han sido señalados por la Comisión Europea en el recientemente publicado Libro Verde en el que se cuestiona la evolución que deben seguir los servicios considerados de interés general.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En particular, en el sector de las Telecomunicaciones, la figura de servicio universal cobra especial relevancia con el paso de una situación de monopolio a un sistema presidido por la libre competencia en el mercado y la libertad de empresa. De esta forma, quedan garantizadas aquellas prestaciones a las que el mercado por sí solo no daría respuesta y que se entiende han de ser cubiertas, como mínimo al que todos los ciudadanos deben tener derecho.

Es precisamente la vocación de integración del servicio universal en un régimen de libre competencia, lo que ha hecho que este concepto se presente con carácter evolutivo. Es decir, los servicios que integran el servicio universal son susceptibles de ser modificados, ampliados o reducidos, de acuerdo con la propia evolución del mercado. Así, llegado el caso en el que los mismos servicios y las mismas condiciones establecidas dentro del ámbito del servicio universal queden garantizadas por el libre funcionamiento del mercado podrá determinarse el cese de su prestación como tal servicio.

Frente a lo anterior, TESAU defiende en las alegaciones vertidas en el presente procedimiento, una interpretación del concepto del servicio universal, según la cual dicho servicio quedaría al margen de los servicios prestados en régimen de libre competencia. Sin embargo, de acuerdo con el razonamiento anterior, dicha interpretación no puede ser admitida pues conduciría a una parcelación del mercado que no refleja la realidad económica.

En este sentido, el Tribunal de Primera Instancia afirma en Sentencia de 6 de octubre de 1994, Asunto Tetra Pak c. Comisión, que:

*“Según reiterada jurisprudencia, el mercado de los productos de que se trata debe definirse teniendo en cuenta el contexto económico global, de manera que puede apreciarse el poder económico efectivo de la empresa que se trata. En efecto para evaluar si una empresa tiene posibilidad de comportarse, en una medida apreciable, con independencia de sus competidores, de sus clientes, y de sus consumidores, debe definirse en primer lugar cuales son los productos que, sin ser intercambiables por otros productos, son suficientemente intercambiables con los productos que aquélla ofrece, en función no sólo de las características objetivas de estos productos, en cuya virtud son especialmente adecuados para satisfacer necesidades constantes sino también en función de las condiciones de la competencia, así como de la estructura de la demanda y de la oferta.”*

A mayor abundamiento, la interpretación defendida por TESAU llevaría a primar los servicios por ella ofertados en el marco del servicio universal frente a los prestados en libre competencia, con la posibilidad de introducir de esta forma barreras artificiales al mercado que restrinjan el desarrollo de la competencia y, en última instancia, impidan que sea precisamente el mercado el que ofrezca las condiciones que el servicio universal viene a garantizar.

Por todo ello, puede concluirse que la prestación del servicio universal en lo concerniente a la elaboración de la guía telefónica “Páginas Blancas”, y el servicio de consulta prestado a través del 11818 han de entenderse integrados dentro de los correspondientes mercados de guías telefónicas y servicio de consulta que se prestan en régimen de libre competencia.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Consecuentemente con lo anterior, han de rechazarse las alegaciones de TESAU en las que defiende que no se estaría produciendo una situación discriminatoria al no poderse entender que los servicios de consulta del resto de los operadores deban ser tratados en las mismas condiciones que el servicio que la propia operadora presta en cumplimiento de sus obligaciones de servicio universal. En opinión de TESAU las condiciones que se están ofreciendo *“no son más o menos favorables sino diferentes en razón de las diferencias entre uno y otros servicios”*.

Dado que, como se ha expuesto en los párrafos precedentes, los servicios de consulta prestados en el ámbito del servicio universal y los servicios prestados por las demás entidades deben entenderse parte de un mismo mercado de referencia, el tratamiento diferenciado que TESAU dé al número 11818 a la hora de determinar su necesaria inclusión en las guías telefónicas no puede justificarse en su condición de servicio universal. Además, no puede olvidarse que junto al número asignado para la prestación de servicio de consulta del servicio universal se está publicando el número 11825 correspondiente a los servicios de información internacional, servicio fuera del ámbito de estas obligaciones.

### **2. Definición del mercado de las guías telefónicas. Diferenciación del mercado editorial.**

Según pone de manifiesto TESAU en su escrito de alegaciones de 8 de julio de 2003 en contestación al trámite de audiencia, *“no cabe caracterizar un mercado de guías telefónicas de servicio universal “Páginas Blancas” de ámbito nacional”* en el que TESAU disfrute de una posición de dominio. La razón principal estriba, en su opinión, en que se ha caído en el error de utilizar el término mercado para referirse en sentido amplio al tipo de producto que Telefónica de España tiene obligación de suministrar en cumplimiento de las obligaciones de servicio universal. En segundo lugar, el análisis resultaría incorrecto puesto que no repara en la verdadera dinámica competitiva que subyace en el mercado de edición y distribución de guías telefónicas en soporte papel y que reside en la oferta a terceros anunciantes de ámbito local de espacios publicitarios. De acuerdo con dicha caracterización, la demanda vendría formada por los anunciantes mientras que la figura del abonado sería *“totalmente secundaria”* en la configuración de este mercado. Así mismo, debido a la preponderancia de la publicidad en las guías, no puede caracterizarse, a juicio de TESAU, un mercado de ámbito nacional, sino local.

En relación con la primera de las cuestiones, según la cual se habría confundido el producto *“Páginas Blancas”* con un mercado, baste señalar que la presente resolución utiliza la denominación de guías telefónicas páginas blancas para diferenciar las guías telefónicas que prestan información sobre números de todos los abonados, frente a aquellas que prestan información sobre empresas o profesionales clasificados por rúbricas (páginas amarillas),



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

que como se indica en el apartado sobre mercados relevantes es susceptible de constituir un mercado diferenciado. Esta terminología se ajusta a la que ha venido siendo utilizada por la propia Comisión Europea. En este sentido baste remitirse a la meritada Comunicación de la Comisión del año 1995 sobre guías telefónicas en la que se identifican estos productos, que por otro lado, no es TESAU la única entidad que los presta. Nótese además que, a pesar de que el nombre comercial de su guía coincida con la terminología anterior, la tipografía que se ha venido utilizando en la presente resolución es diferente, de forma que siempre que nos referimos al producto de TESAU éste aparece entrecomillado y con mayúsculas.

Respecto a la segunda argumentación relativa al carácter publicitario de las guías telefónicas, cumple realizar las siguientes aclaraciones.

Esta Comisión es consciente –y así lo ha puesto de manifiesto en anteriores pronunciamientos- de que las guías telefónicas se sitúan entre el mercado de las telecomunicaciones, en cuanto servicio auxiliar estrechamente ligado a la telefonía disponible al público, y el mercado editorial. Efectivamente la oferta de espacios publicitarios constituye una de las principales fuentes de ingresos para las entidades que elaboran este tipo de productos y así se ha considerado en el análisis de estos mercados. No obstante, no puede negarse la vinculación de la contratación de publicidad al mercado editorial.

De acuerdo con lo afirmado por TESAU la publicidad constituye la “*verdadera dinámica competitiva que subyace en el mercado de edición y distribución de guías telefónicas*”. Sin embargo, no es éste (edición y distribución) el mercado afectado en el presente procedimiento.

Por el contrario, el mercado relevante es el de la prestación de un servicio - el de las guías telefónicas páginas blancas - que permite a los usuarios finales identificar los números de abonados a los que desean dirigir sus llamadas. Es decir, la cuestión que se plantea no es si TELEGATE puede contratar la publicidad en el interior de la guía, sino si los números de servicios de consulta asignados a los distintos proveedores del servicio han de ser incluidos como parte del contenido de la guía “Páginas Blancas”, dado que en las mismas figuran actualmente los números asignados a TESAU para la prestación de dichos servicios.

A mayor abundamiento, TESAU viene a reconocer finalmente en sus alegaciones que “*las páginas Blancas por su volumen y resto de características no constituyen un elemento fundamental identificado por los anunciantes para la realización de su publicidad, a diferencia de las Páginas Amarillas*”, reconociendo incluso que “*la naturaleza de las Páginas Blancas no tienen una finalidad única publicitaria sino que desarrollan una obligación de servicio universal, siendo la publicidad dentro de estas guías meramente residual para financiar los gastos de servicio universal*”.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Desde esta óptica, no puede defenderse, como pretende TESAU, que la figura del abonado sea totalmente secundaria, y únicamente constituya un elemento de los costes de la oferta de espacios publicitarios que en ningún caso fuerza una presión competitiva ni asigna un poder de mercado. Por el contrario, el elemento que resulta determinante para la inclusión de las guías en el sector de las telecomunicaciones es precisamente la existencia de un servicio que permite la interoperabilidad del servicio telefónico al facilitar la comunicación entre abonados.

Además, el número de usuarios finales a los que se distribuya la guía resulta también determinante a la hora de analizar los efectos sobre la competencia que tiene la inclusión de los números de servicio de consulta 11818 y 11825 asignados a TESAU. Según la normativa sectorial la guía telefónica elaborada en el ámbito de servicio universal deberá facilitarse a todos los abonados al servicio telefónico básico lo cual condiciona, a su vez, el alcance de la información incluida como contenido de la misma. En el presente caso, esta relevancia se ve acentuada en cuanto se trata de información estrechamente relacionada, al pertenecer ambos servicios a los denominados servicios de directorio. Por lo tanto, no puede admitirse que la figura del abonado y del usuario final de la guía sean irrelevantes a los efectos del presente análisis.

En cuanto al ámbito geográfico del mercado de referencia de guías telefónicas definido, ha de sostenerse que el mismo es de ámbito nacional. TESAU sin embargo, defiende un ámbito inferior al nacional dado que los datos que se incluyen son de abonados de ámbito local y la oferta de espacios publicitarios solo puede realizarse a empresas que quieren pronunciarse en este ámbito.

Al hilo del razonamiento anterior, no pueden aceptarse las manifestaciones de TESAU por cuanto la presente resolución analiza el servicio de guías telefónicas que se prestan en el ámbito nacional y no la venta de espacios publicitarios en la misma. Ni siquiera la óptica propuesta por TESAU justificaría la existencia de un mercado local. Así, ha sido manifestado por la Comisión Europea en la Decisión de 13 de octubre de 1999 por la que se declara la compatibilidad de una operación de concentración con el mercado común y con el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Asunto IV / M.1439 Telia /Telenor), en la que se reconoce un mercado de geográfico de referencia nacional para la venta de espacios publicitarios en las guías.

### **3. Sobre el coste de la inclusión de los números de servicio de consulta como contenido de la guía “Páginas Blancas”.**

TESAU pone de manifiesto en sus alegaciones que no habría inconveniente que los nuevos operadores se den a conocer al usuario en las “Páginas Blancas”, habilitando para ello un espacio en el área de información general que recoja la información necesaria para que el usuario tome con el conocimiento suficiente su decisión entre los distintos 118AB. Ahora bien, “en



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*lo que se refiere a los costes derivados de esto” entiende TESAU “que deberían ser compartidos en el sentido que esa CMT estableció para el carrusel informativo”.*

Dicha alegación no puede admitirse dado que la obligación de TESAU de incluir dicha información consiste en la necesaria inclusión como contenido de la guía elaborada en el ámbito del servicio universal de la información relativa a los diferentes proveedores de servicios de consulta cuando así lo soliciten, obligación que resulta de la aplicación del principio de no discriminación así como de la propia normativa sectorial.

Por lo tanto, los costes que pudieran derivarse de la inserción de dicha información no son costes adicionales que merezcan un tratamiento diferente, ni tampoco son inserciones publicitarias que deban ser costeadas por los operadores. Por el contrario, dicha inclusión debe realizarse como parte del contenido de la guía de forma que los costes adicionales que pudiera llevar aparejada deberán incluirse entre los costes habituales de elaboración de la guía a los efectos que resulte oportuno.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, esta Comisión

### RESUELVE

**PRIMERO.-** En las nuevas ediciones de la guía telefónica elaborada en el ámbito del servicio universal, Telefónica de España, S.A.U ha de permitir que se publiquen en la misma, cuando así se solicite el interesado, los números de teléfono a través de los que las distintas entidades prestan servicios de consulta. Dicha publicación, deberá ofertarse, de acuerdo con el principio de no discriminación, en las mismas condiciones bajo las que se publican actualmente en las páginas iniciales los números 11818 servicio de información nacional, y 11825 servicio de información internacional, que tiene asignados Telefónica de España, S.A.U.

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.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde le día siguiente al de su notificación o directamente, recurso





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.ocho de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

EL SECRETARIO

Vº Bº  
LA VICEPRESIDENTA

Jaime Velázquez Vioque

Elisa Robles Fraga