



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. LUIS BERMÚDEZ ODRIOZOLA, 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 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 8 de octubre de 1998, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba el:

INFORME SOBRE PROGRAMA DE DESCUENTOS PARA EL SERVICIO TELEFÓNICO PROVINCIAL DE TELEFÓNICA, S.A.

I. INTRODUCCIÓN.

Telefónica, S.A. ha presentado al Gobierno para su aprobación el Plan de Descuento Provincial, aplicable a las tarifas telefónicas provinciales establecidas entre el beneficiario del descuento y hasta veinte números provinciales por él elegidos.

Con la información presentada se entrega copia de las Condiciones Particulares que regirán el otorgamiento y aplicación de dicho programa de descuentos. En las mismas se indica que se regirán por las condiciones generales contenidas en el contrato de abono telefónico.

La Secretaría General de Comunicaciones solicita de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la emisión de informe preceptivo sobre la solicitud formulada por Telefónica, S.A.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II. CONTENIDO DEL PLAN DE DESCUENTOS PROPUESTO.

La estructura de las condiciones particulares es la siguiente:

1. Adscripción (se puede adscribir cualquier titular de líneas telefónicas).
2. Período de vigencia (indefinido).
3. Gratuidad de la adscripción al programa.
4. Valor del descuento: 15% fuera de horario comercial y 10% dentro del mismo (de 8:00 a 20:00, de Lunes a Sábado), para llamadas provinciales a los 20 números que se elijan.
5. Fecha de efectividad para el cliente (en la que el abonado lo solicitó).
6. Baja en el Plan a petición del cliente (al día siguiente de solicitarlo).
7. Modificación de las condiciones del Plan: se notificarán a los clientes a través de la factura telefónica o cualquier otro medio que se estime.

III. EXÁMEN DEL PLAN PROPUESTO EN RELACIÓN CON LA SALVAGUARDA DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

El Mercado relevante

Las tarifas propuestas constituyen planes de descuentos para llamadas provinciales de carácter restringido -un máximo de 20 números correspondientes a la misma provincia del cliente contratante-, y cuyo ámbito principal de aplicación es el de los abonados residenciales. Se puede decir que con ese conjunto de números se pueden cubrir las necesidades de prácticamente toda la población, en cuanto a llamadas provinciales se refiere.

El mercado objetivo es el constituido por todos los clientes del servicio telefónico básico, esto es, se pueden adscribir al mismo todos los titulares de líneas telefónicas.

Según diferentes estimaciones, los ingresos por llamadas provinciales suponen aproximadamente el 13,2% de los ingresos del servicio telefónico básico. Dichos ingresos se reparten a partes iguales entre el sector empresarial y el residencial.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El mercado del servicio telefónico básico provincial es un mercado en fase de apertura, en que sólo recientemente han comenzado a operar otros operadores (Retevisión comenzó a prestar servicios el día 15 de septiembre y únicamente en cinco provincias). Los operadores de telecomunicaciones por cable si bien podrían prestar el servicio, no lo están prestando salvo en pruebas piloto en ámbitos reducidos, por lo que no se puede considerar que tengan una posición relevante en el mercado.

Posición de dominio de Telefónica

Ya se ha dicho que la competencia sólo recientemente ha comenzado a actuar en el mercado que nos ocupa, ni siquiera alcanzando a todo el ámbito geográfico, sino limitándose a un escaso número de provincias, por lo que se puede decir que Telefónica abarca la totalidad del mercado relevante.

La posesión de esta amplia cuota de mercado sitúa a Telefónica en una posición de dominio que le permite conducirse fijando precios de forma independiente de los comportamientos de otros operadores con los que compita, con la consecuente posibilidad de influir en las condiciones en que se va a desarrollar la competencia.

Análisis de los descuentos

El análisis de los descuentos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se centrará, como ya lo hiciera en precedentes informes sobre otros programas de descuentos de Telefónica SA (los últimos fueron los denominados Programas Megavip Interprovincial o por cliente y Básico interprovincial o por línea), en sí el sistema de descuentos propuesto, en razón del conjunto de sus características, y muy especialmente, de los criterios y modalidades para su otorgamiento, puede introducir barreras en el acceso al mercado por parte de los competidores, o reforzar la posición de dominio de la propia Telefónica; en definitiva, si los descuentos ahora sometidos a examen suponen primas de fidelización.

Es preciso, además, destacar aquí que, como ha señalado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, "la necesidad para una empresa de bajar sus precios, bajo la presión de las bajadas producidas por la iniciativa de sus competidores es, en general, incompatible con la independencia del comportamiento característica de la posición de dominio" (S.Hoffmann-La Roche & Co), sin perjuicio de que, si el conjunto de elementos permiten demostrar caso por caso que la correlación no se produce entre precios y competencia sino entre precios y volumen de producción y costes, la conclusión será distinta.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

De acuerdo con los criterios establecidos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, los descuentos vinculados al consumo son admisibles cuando se fijan objetivamente y son válidos para el conjunto de los eventuales consumidores en quienes concurren las circunstancias objetivamente fijadas.

Del examen de las condiciones particulares de estos programas a la luz de los criterios establecidos por esta Comisión resulta:

1) Umbrales de Consumo.

El descuento realizado es de un 15% en horario no comercial (de 0:00 a 8:00 y de 20:00 a 24:00 de Lunes a Sábado, y todo el día domingos y festivos), y de un 10% en horario comercial (tiempo restante) lo que acredita que el plan propuesto va dirigido principalmente al segmento residencial. Esta diferencia de tratamiento entre las tarifas diurnas en día laborable y las tarifas nocturnas o de día festivo se puede explicar al considerar el comportamiento de demanda en este segmento, que efectúa la mayor proporción de sus llamadas provinciales en horario de tarifas más reducidas.

Así pues, el descuento planteado no constituye descuento por volumen.

En la propuesta de Telefónica no aparece vínculo entre los descuentos ofertados y compromiso de exclusividad o de superación de objetivos de consumo por cliente, de manera que no existe para éste presión que le incite a realizar sus llamadas provinciales siempre a través de dicha operadora. Desde este punto de vista, los descuentos carecen de efecto fidelizador.

2) Condiciones para los abonados

Las recién estrenadas tarifas de Retevisión resultan entre un 9,5 y un 10,5% más baratas que las de Telefónica por minuto (dependiendo de la banda horaria), siendo igual el precio de la conexión.

Aplicando el Plan de descuentos que nos ocupa, para llamadas típicas de 3 minutos de duración, Telefónica resulta ligeramente inferior en precios (2-3%) en horario comercial, y considerablemente inferior (9,5%) fuera del mismo. En llamadas más cortas, la oferta de Telefónica es algo mejor; para llamadas más largas, en horario comercial apenas habría diferencia entre ambas ofertas, mientras que en la otra franja horaria el mejor precio de Telefónica tendería a un 5% de descuento sobre las tarifas de Retevisión.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Así pues, Telefónica ha igualado y mejorado ligeramente la oferta de tarifas en horario comercial de Retevisión. Respecto a la oferta de tarifas en horario no comercial, la oferta de Telefónica mejora aún más si cabe la oferta de Retevisión.

2.1) Generalización de la Oferta.

Establecidos los criterios objetivos que definen cada uno de los programas, los descuentos previstos aparecen como aplicables y válidos para el conjunto de eventuales clientes, excluyendo toda valoración caso por caso y, por tanto, toda personalización de la oferta, sin consideración al consumo histórico del cliente.

2.2) Discriminación.

En cuanto a una posible discriminación en precios, los precios de este plan no se pueden considerar discriminatorios, dado que se aplica con carácter general a todos los usuarios.

2.3.) Transparencia.

Entre la documentación examinada aparece el documento de condiciones particulares de cada programa que recoge, entre otras, las específicas de adscripción, vigencia y valor del descuento, y modificaciones en las condiciones del Plan.

Pues bien, en relación dichas condiciones particulares, se formulan las siguientes observaciones:

- En lo que se refiere al modo de adscripción, se señala que la misma se realizará mediante aceptación de las condiciones manifestada por el cliente “en contacto con un agente de Telefónica”, y a continuación se dispone que “Telefónica confirmará dicha adscripción por escrito” con lo que pareciera subsistir una capacidad de selección de la compañía que se reservaría la capacidad de iniciativa en la oferta concreta caso por caso. Teniendo en cuenta que son destinatarios de la oferta todo tipo de clientes, dicha cláusula debería redactarse de modo que, sin oscuridad, deje a la iniciativa del cliente la decisión de adscribirse o no fijando con claridad el momento de entrada en vigor de los descuentos.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este sentido, se propone la siguiente redacción de este apartado: "Pueden adscribirse a este programa cualquier titular de líneas telefónicas que lo solicite".

- En lo que hace a la diversificación horaria, se sobreentiende que los descuentos ofrecidos se aplican sobre las tarifas vigentes en cada momento y en los distintos tramos horarios. Ocurre que los tramos horarios sobre los que se aplican las tablas de descuento no coinciden con los tramos horarios a los que se aplican las tarifas punta, normal y reducida. En consecuencia, es muy posible que se cree cierta confusión en el usuario en el sentido que no se llegue a percatar de que por ejemplo, durante dos horas -de 20 a 22 horas- le están ofreciendo un descuento del 15% pero sobre una tarifa que puede ser superior a la tarifa que se aplica a partir de las 22 horas.

Asimismo, y por razones de transparencia respecto del abonado, se propone la siguiente redacción de esta condición:

- "15% en las llamadas provinciales efectuadas a cualquier número elegido por el titular de la línea (máximo 20)."
 - 10% en las llamadas provinciales efectuadas a cualquier número elegido por el titular de la línea en el resto de los horarios."
- Respecto de las modificaciones en el Plan, se indica que cualquier modificación que Telefónica pretenda introducir en el Plan deberá ser comunicada al Ministerio de Fomento, con un mes de antelación y a los clientes, si bien no será necesaria esta comunicación previa cuando se trate de ajustar la cuantía de los descuentos como consecuencia de modificaciones en la tarifa del servicio telefónico provincial que ocasionen el que los precios finales resultantes sean equivalentes a los precedentes (se sobreentiende que a los precios resultantes tras los descuentos).

La atribución a Telefónica de la facultad de modificar el Plan, sin contar con autorización previa de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, pudiera vulnerar lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de Servicios Portadores y Finales, a cuyo tenor, las tarifas del servicio telefónico básico que presten los operadores dominantes serán aprobadas por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

Téngase en cuenta que, a través de la modificación, puede llegarse a alterar el Plan por completo, introduciendo en él previsiones contrarias a la libre competencia en el mercado que pudieran crear barreras de entrada a otros operadores.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En consecuencia, y teniendo en cuenta que las tarifas provinciales no han sido declaradas como máximas, se sugiere no aceptar la redacción de esta condición particular de manera que, a lo sumo, se indique en el Plan que cualquier modificación del Plan, salvo la derivada del reajuste tarifario que incida en los descuentos equiparando los precios, deberá contar con la pertinente autorización de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

3) Condiciones respecto a los nuevos operadores.

Corresponde examinar aquí si el establecimiento y aplicación de los programas examinados pueden generar barreras de entrada al mercado de los competidores o un reforzamiento de la posición de dominio de Telefónica.

Se trata de determinar si los nuevos operadores podrían, de forma razonable, equiparar o mejorar las ofertas realizadas por el dominante.

Esta Comisión carece de datos suficientes como para precisar hasta sus últimas consecuencias la incidencia de los descuentos, pero de las estimaciones realizadas no se aprecian indicios de que el impacto de estos Programas impida a los operadores entrantes la emulación de la oferta examinada, ni por tanto que, desde este punto de vista, pueda generarse una barrera de entrada de éstos al mercado. Del mismo modo no se aprecia riesgo de reforzamiento de la posición de dominio de Telefónica.

Como se ha dicho, la oferta de Telefónica ofrece una sustancial mejora sobre la de Retevisión durante el horario no comercial. Sólo se debe analizar, pues, si Telefónica está abusando de su posible posición de dominio introduciendo precios predatorios para llamadas en horario no comercial o si, por el contrario, Telefónica está ajustando sus tarifas a los costes reales por la presión de la competencia. En un mercado competitivo, los descuentos son una señal de competencia efectiva. En un mercado no plenamente liberalizado, como es el de las telecomunicaciones, los descuentos podrían, no obstante, tener carácter anticompetitivo.

Repitiendo lo dicho anteriormente, las rebajas de los precios son señal de competencia efectiva. En cambio, es un principio establecido del derecho de la competencia que no todo precio es legítimo y, en particular, los precios predatorios, donde el predador sacrifica beneficios en el corto plazo con tarifas excesivamente bajas para debilitar o excluir a la competencia y así garantizar mayores beneficios a largo plazo. Además de la evaluación del nivel de precios, hay que considerar otros aspectos tales como la factibilidad de la estrategia o las implicaciones de esta estrategia en la viabilidad de la competencia.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Aunque las tarifas propuestas para horario comercial están por debajo de las tarifas de Retevisión, éstas guardan todavía un margen significativo con respecto a las tarifas de interconexión: entre 14 y 25 pesetas en términos absolutos y un 53% en términos relativos para llamadas provinciales de 3 minutos, según la franja horaria¹.

Se puede estimar que el margen sobre ventas del servicio telefónico provincial es aproximadamente un 25%, considerando que, según la contabilidad de costes de Telefónica de 1997, dicho margen era de un 34% y que las recién aprobadas tarifas provinciales suponen entre un 9,5% y un 10% de descuento sobre las anteriores, junto a tarificación por segundos en lugar de por pasos.

El descuento medio realizado por este plan se puede estimar en el 11%, si se tiene en cuenta que, aproximadamente, el 85% de los ingresos por llamadas provinciales se producen en horario comercial. Por tanto, se puede estimar que el margen sobre ventas del servicio telefónico provincial descendería a un 14%. En estas condiciones, no existen subvenciones cruzadas entre las distintas líneas de negocios, por lo que pensamos que no se dan las condiciones de predatoriedad.

A la vista de tales cifras, consideramos que los precios resultantes no son predatorios y que Retevisión podría igualar esta oferta sin que la merma de beneficios que esto conllevaría afectara a su viabilidad.

Las primas de fidelización son descuentos cuyo nivel depende de que el abonado no se pueda suministrar de otros proveedores. Éste no es el caso con el plan propuesto, puesto que la rebaja es independiente del volumen de llamadas efectuadas a través de Telefónica (o de las no efectuadas a través de los operadores entrantes).

En conclusión, el plan propuesto no se puede considerar predatorio ni prima de fidelización.

CONCLUSIONES

Primera. Desde el punto de vista de la salvaguarda de la competencia, esta Comisión no aprecia circunstancias que pudieran determinar abusos de posición de dominio por parte de Telefónica, con la creación de barreras de entrada de nuevos operadores o reforzamiento de su posición en el mercado

¹ Márgenes calculados restando de cada tarifa el doble del precio de interconexión correspondiente



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

una vez introducidas las modificaciones que en el cuerpo de este informe se señalan respecto de la transparencia de los programas.

En particular, y como se puso de manifiesto en un informe precedente, las cláusulas de los contratos relativos a la adscripción de los clientes deberían redactarse de manera que, con claridad, se dejara a la iniciativa del cliente la decisión de adscribirse o no a los programas de descuentos.

Asimismo, en lo que hace a las modificaciones en las condiciones del plan, se estima que cualquier modificación que Telefónica pretendiera introducir en este programa debería de ser autorizada por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

Segunda.- Desde el punto de vista del impacto económico de dichos Programas, esta Comisión considera que se trata de ofertas que pudieran ser igualables por los operadores entrantes en el mercado.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

José Mª Vázquez Quintana

Luis Bermúdez Odriozola