



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. JOSÉ GIMÉNEZ CERVANTES, 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 N° 25/01 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 5 de julio de 2001, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba el:

INFORME A LA COMISIÓN DELEGADA DEL GOBIERNO PARA ASUNTOS ECONÓMICOS

SOBRE

REBAJA DEL 40% EN LAS CUOTAS DE ABONO A APLICAR A LOS SERVICIOS DE ADSL MINORISTA DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., EN CENTROS PÚBLICOS QUE IMPARTAN CICLOS DE ENSEÑANZA OBLIGATORIA Y EN BIBLIOTECAS PÚBLICAS MUNICIPALES

I. OBJETO Y MOTIVOS DEL INFORME

El Ministerio de Economía y, a través de la Secretaría de Estado de Economía, de Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa (en adelante, Secretaría de Estado), ha remitido a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante C.M.T.), con fecha de 21 de junio del 2001 y para informe preceptivo, el escrito de Telefónica de España, S.A.U. en el que solicita la aprobación del programa de descuentos:



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- 4 "REBAJA DEL 40% EN LAS CUOTAS DE ABONO A APLICAR A LOS SERVICIOS DE ADSL MINORISTA DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., EN CENTROS PÚBLICOS QUE IMPARTAN CICLOS DE ENSEÑANZA OBLIGATORIA Y EN BIBLIOTECAS PÚBLICAS MUNICIPALES"

La elaboración del presente informe responde a la obligación de esta Comisión de "informar las propuestas de tarifas de los servicios de telecomunicación prestados en exclusiva y en aquellos casos en los que exista una posición de dominio en el mercado. Con el mismo fin, informará preceptivamente toda propuesta de determinación de tarifas, sean éstas fijas, máximas o mínimas, o de regulación de precios de servicios de telecomunicación", según se establece en el artículo 1.Dos.2 h) de la Ley 12/1997, del 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, para la posterior aprobación tarifaria por parte de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de Departamentos Ministeriales, atribuye al Ministerio de Economía (artículo 4.2) "las competencias hasta ahora atribuidas al Ministerio de Fomento, en relación con la regulación, establecimiento y control de las tarifas de los servicios de telecomunicación". Tal competencia ha sido atribuida, dentro del Ministerio de Economía, a la Secretaría de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa (artículo 1.7 del Real Decreto 689/2000, de 12 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Economía y de Hacienda).

La Orden de 10 de mayo de 2001 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos por el que se modifica el Acuerdo de 27 de julio de 2000, por el que se establece un nuevo marco regulatorio de precios para los servicios prestados por Telefónica de España, Sociedad Anónima Unipersonal, establece en su punto 3 del ANEXO que lleva por título "Marco regulatorio de los precios de determinados servicios de telecomunicaciones prestados por Telefónica de España, Sociedad Anónima Unipersonal", que Telefónica de España, Sociedad Anónima Unipersonal deberá presentar a los Ministerios de Economía y de Ciencia y Tecnología sus propuestas para los precios de (...) los programas de descuento, para su aprobación conforme al procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE DESCUENTOS PROPUESTO

1. Adscripción: Centros públicos que impartan ciclos de enseñanza obligatoria, así como bibliotecas públicas municipales.

No se describe el modo en que se realizará la solicitud de adscripción al programa.

Las condiciones del programa se aplicarán a las cuotas de abono de cada una de las modalidades de los servicios ADSL minorista contratados por los centros anteriormente mencionados a Telefónica de España.

2. Compatibilidad: No se describen incompatibilidades.
3. Periodo de vigencia: No se indica.
4. Precio de adscripción al programa: no se especifica, si bien se puede entender que tanto el alta en el programa como la baja en el mismo serán gratuitas; no así la cuota de instalación o alta en el servicio ADSL que, al no mencionarse, se debe suponer que será la misma que para el resto de los clientes.
5. Valor del descuento y ámbito de aplicación del descuento: El programa da derecho a un descuento del 40 por 100 sobre las tarifas de la cuota de abono a las distintas modalidades de los servicios ADSL minorista que apruebe en su día la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
6. Baja en el Programa a petición del cliente: No se describe.
7. Modificación de las condiciones del Plan: No se describe.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

III. VALORACIÓN DEL PROGRAMA DE DESCUENTO

III.1. *El mercado relevante y la posición del Grupo Telefónica*

El mercado relevante sería el de acceso a redes de comunicación (conectividad) desde redes fijas, y en particular, el de acceso de alta velocidad (ancho de banda). Según los datos que obran en poder de esta Comisión referidos a 31 de diciembre de 2000, el número de líneas contratadas susceptibles de soportar altas velocidades se distribuía del siguiente modo, por tecnologías¹:

	Número de líneas	% / total hogares + PYMES	% Grupo Telefónica
RDSI²	1.196.675	9.43%	83%
ADSL³	62.899	0.50%	97%
Módem Cable²	38.631	0.30%	0%
Total	1.298.205	10.23%	81%

Del total, el Grupo Telefónica poseería un 81%, por lo que su posición en el mercado es de claro dominio. Una situación que se refuerza si se considera la potencialidad del Grupo Telefónica para mejorar las prestaciones de los accesos de cobre existentes en la actualidad (más de 17 millones de accesos) mediante la utilización de tecnologías ADSL y RDSI, potencialidad que no poseen los otros operadores.

Como puede apreciarse en la tabla anterior, el tamaño relativo del mercado es pequeño, algo más de un 10% del número total de hogares y PYMES⁴. En esta situación, la acción comercial del operador dominante tiene o puede tener un efecto positivo de desarrollo del mercado del que, con la debida vigilancia por parte del regulador para que no se ponga en entredicho la libre competencia, puede beneficiarse todo el sector.

¹ No se incluyen los circuitos dedicados, orientados principalmente a las grandes empresas o empresas con necesidades muy específicas de comunicación. Telefónica de España es el operador dominante en el mercado de circuitos alquilados.

² El número de líneas RDSI se ha normalizado a acceso básicos de 128K, para lo que se ha multiplicado por 15 el número de accesos primarios RDSI.

³ Nos referimos aquí al número de abonados, cifra que puede diferir, aunque sólo ligeramente, del número de líneas en servicio.

⁴ Se trata de un indicador de situación cuya evolución se seguirá en el futuro para establecer la introducción de este tipo de servicios de acceso de alta velocidad en España, y no debe interpretarse como una medida absoluta de cuantos hogares y PYMES cuentan con este tipo de servicios. Por ejemplo, es de suponer que existan empresas con más de una línea de estas características y que algunas de ellas no sean PYMES.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

III.2. Examen del programa propuesto

La ley 12/1997 de 24 de abril de liberalización de las Telecomunicaciones, pretende salvaguardar el principio de competencia efectiva entre operadores, respecto a los servicios de telecomunicación en los que, como ocurre con el servicio de acceso a redes de comunicación, existe una evidente posición de dominio, de ahí que resulte preceptivo valorar si este programa de descuento se adecua a prácticas competitivas acordes con la legalidad vigente en el sector.

Sobre el programa de descuento propuesto se plantean las siguientes consideraciones:

1.- El programa presenta elementos de discriminación carentes de justificación objetiva. Tal como se establece en el artículo 6 de la Ley de Defensa de la Competencia, se prohíbe la explotación abusiva de las posiciones de dominio consistente en la "imposición de forma directa o indirecta de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos", así como "la aplicación en las relaciones comerciales o de servicio de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación de desventaja frente a otros." Una de las causas que se asume habitualmente como justificada es la existencia de diferentes volúmenes de consumo, que da lugar a los descuentos por volumen. Esta discriminación se sustenta en la aparición de menores gastos relativos de comercialización y menores costes medios de producción según aumenta el consumo. Éste no es el caso que nos ocupa, ya que los descuentos se establecen por igual independientemente del número de líneas contratadas, por lo que no hay causa que justifique la elección de ese colectivo y no de otros desde un punto de vista económico (fin último de la empresa).

Aún cuando pudiera llegarse a establecer razones de índole social que justificaran la discriminación de los colectivos de referencia, sin que con ello se cayera en comportamientos anti-competitivos, conviene tener en cuenta que no todos los centros públicos educativos ni bibliotecas públicas están en situación de poder acceder al programa, ya que existen algunos en zonas en las que Telefónica de España provee el acceso utilizando tecnología inalámbrica analógica, el TRAC, que no permite la utilización de tecnologías ADSL.

2.- Desde el punto de vista de su efecto sobre el mercado, hay que señalar que el nivel de descuento planteado por Telefónica de España se sitúa por encima del margen del 15% señalado por esta Comisión en su resolución del día 7 de junio de 2001, por la que se informaba a la Dirección General de Políticas Sectoriales del Ministerio de Economía la "Propuesta de precios máximos para los servicios ADSL minorista presentada por Telefónica de España, S.A.U.", en la que se aventuraba la posible imposición a Telefónica de España de la



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

obligación de producir una oferta mayorista ADSL que permitiera a los operadores que la contrataran contar con dicho margen para su oferta minorista. Por lo tanto, aquellos operadores que decidan dar servicio a sus clientes a través de esta modalidad de contratación mayorista tendrán que incurrir en pérdidas. Tan sólo los operadores de red de acceso alternativos, esto es, fundamentalmente los operadores de cable y los operadores de acceso inalámbrico, en la medida en que tengan sus redes suficientemente desplegadas, podrán disponer de márgenes para replicar la oferta de Telefónica de España sin incurrir con ello en pérdidas.

3.- Tal como se presenta el programa de descuento en la propia solicitud de autorización de Telefónica de España (“[...] con objeto de apoyar el desarrollo de la Sociedad de la Información en aquellos ámbitos más sensibles como son los relacionados con el mundo de la educación y la cultura”), es razonable asumir que el objetivo principal de la compañía al plantearlo es el de contribuir a reforzar una cierta imagen de su marca: imagen de empresa comprometida con el desarrollo de la sociedad, más allá de la búsqueda de meros beneficios económicos. Toda vez que no es razonable pensar que una empresa orientada a maximizar el beneficio de sus accionistas decida incurrir en pérdidas por contribuir a una labor social, se puede concluir que el coste neto para Telefónica de España de la provisión del servicio mencionado, en las condiciones planteadas en la presente propuesta, es inferior a los ingresos que su prestación le proporcionará. Circunstancia ésta que deberá tenerse en cuenta a la hora de futuras actuaciones, en concreto con las que puedan tener que ver con la modificación de las normas españolas y comunitarias relacionadas con la prestación del Servicio Universal.

4.- La invocación de beneficios sociales como impulsores de una acción comercial, como en el caso presente, contiene en sí misma elementos difícilmente conciliables con la libre competencia, en especial cuando proviene de una compañía con una posición de dominio del mercado tan claramente establecida. Desde el punto de vista de un regulador económico, cabe siempre preguntarse dónde poner los límites a ofertas como la actual: ¿Centros públicos solamente?; ¿Únicamente centros relacionados con la educación y la cultura, no así con la salud?; ¿Todos los hogares españoles?. La regulación de las telecomunicaciones en el ámbito comunitario ha introducido el concepto de Servicio Universal como mecanismo para hacer compatibles la dinámica propia del mercado con el aseguramiento de un cierto nivel de acceso a algunos servicios de telecomunicación por parte de toda la población, en especial por aquellos que no suelen ser objetivo prioritario de los operadores o que presentan necesidades especiales. Esos mecanismos tienden a garantizar que ninguno de los agentes del mercado ve su posición competitiva mermada por la existencia de los requisitos del Servicio Universal.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En cualquier caso y en tanto se replantea el ámbito del servicio universal (en la actualidad, el marco comunitario que lo regula está siendo revisado en el sentido, entre otros, de incluir calidades del acceso a redes que permitan velocidades más apropiadas para los servicios de Sociedad de Información, en línea con lo acordado en la Declaración de Lisboa), para la consecución de objetivos similares a los perseguidos con la propuesta de Telefónica, la propia Ley General de Telecomunicaciones y el Reglamento del Servicio Universal contemplan el mecanismo de la imposición por la Administración de obligaciones de servicio público.

De modo particular, el artículo 42 del Reglamento del Servicio Universal, en desarrollo del artículo 42 de la Ley General, otorga al Consejo de Ministros la posibilidad de imponer obligaciones de servicio público “por razones de extensión del uso de nuevos servicios y nuevas tecnologías a la educación, la sanidad y la cultura”. La imposición de este tipo de obligaciones de servicio público se hará a través de licitación pública, conforme al artículo 41 del propio Reglamento del Servicio Universal, debiendo especificarse en la convocatoria el servicio a prestar y el ámbito territorial, el periodo y las condiciones de prestación y financiación del servicio. Entre los mecanismos de financiación de este servicio, el artículo 42.2 de la Ley General incluye los fondos que provengan de la tasa por numeración y de la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico.

En definitiva, si bien planteamientos como el actual pueden suponer un ir por delante de los desarrollos administrativos, lo que es decididamente positivo, es preciso por otro lado mantener un cierto nivel de cautela ya que los reguladores carecen de instrumentos, similares a los que cuenta en la actualidad en el contexto del Servicio Universal, para determinar el impacto en el mercado y la forma de aminorarlo o equilibrarlo entre los distintos agentes.

IV. CONCLUSIONES

Con relación al Programa descuento “Rebaja del 40% en las cuotas de abono a aplicar a los servicios de ADSL minorista de Telefónica de España, S.A.U., en centros públicos que impartan ciclos de enseñanza obligatoria y en bibliotecas públicas municipales”

PRIMERA. El programa contiene elementos discriminatorios, sin que medien causas justificadas desde un punto de vista económico. De aplicarse criterios de índole social, conviene señalar que no todos los centros podrán beneficiarse del programa, al no disponer de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

una calidad en los accesos suficiente para soportar este tipo de servicios.

SEGUNDA. Desde el punto de vista de competencia, en las condiciones actuales, esta oferta no sería replicable por otros competidores.

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

Vº Bº

LA VICEPRESIDENTA

EL SECRETARIO

Elisa Robles Fraga

José Giménez Cervantes