



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

JAIME ALMENAR BELENGUER, 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 28/06 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 27 de julio de 2006, se ha adoptado el siguiente

### ACUERDO

Por el que se aprueba la:

### **RESOLUCIÓN SOBRE EL LÍMITE MÁXIMO DE VARIACIÓN AUTORIZADO EN EL EJERCICIO 2008 PARA LA CUOTA DE CONEXIÓN Y CUOTA DE ABONO MENSUAL**

**(AEM 2006/786)**

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

**Primero.-** Con fecha 23 de marzo de 2006, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones resolvió sobre la definición y análisis de los mercados de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes no residenciales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (mercados 1 y 2 de la Recomendación). Dicha Resolución fue publicada en el BOE número 87 de 12 de abril.

**Segundo.-** Con fecha 13 de junio de 2006, se procedió a la apertura del expediente número AEM 2006/786 y se procedió a realizar una Consulta Pública para conocer el punto de vista de los agentes implicados en relación con la obligación relativa a la provisión de los servicios de acceso al por menor en condiciones reguladas.

**Tercero.-** Con fecha 5 de julio de 2006 tuvieron entrada en el Registro de esta Comisión escritos de Telefónica de España, S.A.U (en adelante, Telefónica), ONO, S.A.U. (en adelante, ONO) y ASTEL por los que respondían a las cuestiones planteadas en el proceso de Consulta Pública.

**Cuarto.-** Con fecha 6 de julio de 2006 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de France Telecom España (en adelante, FTE), en respuesta



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

a las cuestiones planteadas en el proceso de Consulta Pública.

### II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### Primero.- Habilitación Competencial

Conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), la Comisión tiene como objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones.

Por su parte, el artículo 48.3 de la LGTel establece que, en las materias de telecomunicaciones reguladas en esta Ley, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ejercerá, entre otras, la siguiente función:

*“g) Definir los mercados pertinentes para establecer obligaciones específicas conforme a lo previsto en el capítulo II del título II y en el artículo 13 de esta ley.”*

El artículo 3 de la citada Ley 32/2003 recoge los objetivos cuya consecución debe garantizar esta Comisión, siendo el primero de ellos *“fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el suministro de los recursos asociados a ellos. Todo ello promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructuras”*.

En uso de la habilitación competencial citada, mediante Resolución de fecha 23 de marzo de 2006, se resolvió sobre la definición y análisis de los mercados de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes no residenciales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la propuesta de obligaciones específicas.

En los apartados 2. a y 2. b del Anexo 2 de la citada Resolución, en relación con la obligación relativa a la provisión de servicios de acceso al por menor en condiciones reguladas se especificó que:

- a) *La prestación de los servicios de acceso a clientes residenciales estará sujeta a control de precios. En particular, tanto la cuota de conexión como la cuota de abono de las líneas individuales comercializadas por TESAU estará sujeta a un régimen de precios máximos establecido por la CMT (art. 19 del Reglamento de Mercados y 17 de la Directiva de Servicio Universal)*

- *La variación del precio de la cuota de conexión y la cuota de abono no podrá sobrepasar durante el periodo de regulación que se determine el límite IPC-X.*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*Esta CMT, mediante Resolución, establecerá el factor de ajuste X que resulte de aplicación para cada periodo anual con una antelación mínima de 15 meses. Hasta ese momento, el precio de la cuota de conexión y la cuota de abono se corresponderá con el previsto en la Orden PRE/4079/2005, de 27 de diciembre<sup>1</sup>. A partir del 1 de enero de 2007, y durante dicho año, el valor del factor X será cero, en los términos que fije esta CMT mediante Resolución antes del 1 de octubre de 2006.*

*Asimismo, el IPC corresponderá al límite máximo del objetivo de inflación determinado por el Banco Central Europeo en su definición de estabilidad de precios para la zona euro.*

- *Los precios fijados en virtud de esta obligación se entenderán como máximos e iguales en todo el territorio nacional. Por tanto, TESAU no podrá aplicar reducciones geográficas aunque sí temporales siguiendo en todo caso lo previsto en la obligación descrita en el apartado 4 del presente Anexo.*

*b) La prestación de los servicios de acceso a clientes no residenciales estará sujeta a control de precios. En particular, tanto la cuota de conexión como la cuota de abono de las líneas individuales comercializadas por TESAU estarán sujetas a un régimen de precios máximos establecido por la CMT (art. 19 del Reglamento de Mercados y 17 de la Directiva de Servicio Universal)*

- *La variación del precio de la cuota de conexión y la cuota de abono no podrá sobrepasar durante el periodo de regulación que se determine el límite IPC-X. Esta CMT, mediante Resolución, establecerá el factor de ajuste X que resulte de aplicación para cada periodo anual con una antelación mínima de 15 meses. Hasta ese momento, el precio de la cuota de conexión y la cuota de abono se corresponderá con el previsto en la Orden PRE/4079/2005, de 27 de diciembre. A partir del 1 de enero de 2007, y durante dicho año, el valor del factor X será cero, en los términos que fije esta CMT mediante Resolución antes del 1 de octubre de 2006.*

*Asimismo, el IPC corresponderá al límite máximo del objetivo de inflación determinado por el Banco Central Europeo en su definición de estabilidad de precios para la zona euro.*

- *Los precios fijados en virtud de esta obligación se entenderán como máximos e iguales en todo el territorio nacional. Por tanto, TESAU no podrá aplicar reducciones geográficas aunque sí temporales siguiendo en todo caso lo previsto en la obligación descrita en el apartado 4 del presente Anexo.*

*TESAU deberá facilitar el acceso a sus redes en condiciones no discriminatorias a todos los usuarios que lo soliciten (art. 18 del Reglamento de Mercado y 17 de la Directiva de Servicio Universal)*

### **Segundo.- Definición de los mercados relevantes.**

En la Resolución de fecha 23 de marzo de 2006 citada, se concluyó que los mercados relevantes eran los siguientes:

<sup>1</sup> Por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 22 de diciembre de 2005, por el que se aprueba el marco de regulación de los precios de determinados servicios prestados por Telefónica de España, Sociedad Anónima Unipersonal, para el año 2006.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales en España como aquél que incluye los servicios de acceso propiamente dichos (puesta a disposición de los usuarios residenciales de los recursos que permitan el disfrute del servicio telefónico disponible al público desde un punto de terminación no móvil), y las facilidades adicionales asociadas al mismo;
- Acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes no residenciales en España como aquél que incluye los servicios de acceso propiamente dichos (puesta a disposición de los usuarios no residenciales de los recursos que permitan el disfrute del servicio telefónico disponible al público desde un punto de terminación no móvil), y las facilidades adicionales asociadas al mismo.

En ambos casos el ámbito geográfico será la totalidad del territorio nacional.

### **Tercero.- Objeto del expediente**

El objetivo del actual procedimiento no es otro dar cumplimiento a las obligaciones impuestas en la Resolución de 23 de marzo de 2006 sobre el mercado de referencia, y en particular, en lo relativo al establecimiento del factor de ajuste X que resulte de aplicación para cada periodo anual con una antelación mínima de 15 meses, esto es, el valor del factor de ajuste de la productividad X para el ejercicio 2008.

### **Cuarto.- Valoración y propuesta para el ejercicio 2008 del factor de ajuste de la productividad X**

#### **4.1 Características de los mercados relevantes afectados**

Los mercados relevantes descritos en el apartado segundo de esta consulta se han caracterizado por los siguientes aspectos:

- i. Telefónica de España S.A.U (en adelante, Telefónica) tradicionalmente ha tenido una cuota de mercado superior al 85% tanto en términos de ingresos como de clientes.
- ii. Elevada concentración en el mercado a lo largo del tiempo, lo que demuestra que se trata de mercados no lo suficientemente cercanos a la competencia perfecta donde no existen variaciones significativas en cuanto a las cuotas de mercado de los operadores participantes a lo largo del tiempo.
- iii. No existen barreras de entrada legales de carácter absoluto en los mercados de referencia puesto que han desaparecido los monopolios



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

legales para la prestación del servicio de acceso. El régimen de licencias introducido por la Ley 11/1998 no supuso una barrera de entrada puesto que su otorgamiento se producía de forma reglada. El nuevo régimen de autorizaciones agiliza todavía más la entrada de los operadores pues se limita a exigir la notificación.

- iv. El nivel de precios actual para la cuota de abono es adecuado a los costes de prestación del servicio, con lo que no se considera que existan en la actualidad barreras de entrada a los mercados de referencia como consecuencia de la regulación de precios<sup>2</sup>.
- v. Las inversiones comprometidas de los operadores entrantes son muy elevadas para una capilaridad relativamente pequeña en términos del número de hogares, por lo que los costes hundidos representan una barrera de entrada importante, máxime si se tiene en cuenta que los márgenes comerciales obtenidos en dichos mercados no son elevados.
- vi. La prestación de servicios de acceso tiene considerables economías de alcance puesto que suele ofrecerse de manera empaquetada con otro tipo de servicios, sean telefónicos o de otra índole. Dichas economías de alcance dependen de la tecnología que se utilice para prestar el servicio de acceso, pues en función de su ancho de banda e interactividad se podrá prestar un mayor o menor número de servicios.
- vii. Se puede constatar que Telefónica, bien directamente o mediante empresas de su grupo, está presente en la mayor parte de las actividades identificadas como conexas de los mercados analizados. Es más, no sólo está presente, sino que cuenta con una cuota de mercado muy elevada, lo que le hace tener una posición muy relevante en los mismos.

### 4.2 Benchmark internacional

A continuación en la siguiente Tabla se presenta una comparativa de las cuotas de alta y de abono mensuales en la Europa de los 15.

---

<sup>2</sup> En la citada Sentencia de 7 de enero de 2004, el Tribunal de Justicia Europeo reconoció que el reequilibrio tarifario en España se alcanzó en el año 2003.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

	CUOTA DE CONEXION			CUOTA DE ABONO MENSUAL		
	Residencial	Negocios	Promedio	Residencial	Negocios	Promedio
Finlandia	81,97	81,97	<b>81,97</b>	10,47	10,47	<b>10,47</b>
Suecia	85,04	101,40	<b>90,11</b>	10,90	12,65	<b>11,44</b>
Grecia	29,34	29,34	<b>29,34</b>	11,9	11,9	<b>11,90</b>
Portugal	71,83	71,83	<b>71,83</b>	12,66	12,98	<b>12,76</b>
Francia	45,99	45,99	<b>45,99</b>	11,7	13,1	<b>12,13</b>
Telefónica	59,50	59,50	<b>59,50</b>	13,43	13,43	<b>13,43</b>
Alemania	51,68	51,68	<b>51,68</b>	13,75	13,75	<b>13,75</b>
Dinamarca	108,83	108,83	<b>108,83</b>	13,63	13,63	<b>13,63</b>
Bélgica	54,55	54,55	<b>54,55</b>	14,17	14,17	<b>14,17</b>
Italia	125	200	<b>148,25</b>	12,14	18,3	<b>14,05</b>
Austria	139,17	139,17	<b>139,17</b>	14,53	18,9	<b>15,88</b>
R. Unido	93,22	144,61	<b>109,15</b>	13,05	32,00	<b>18,93</b>
Holanda	39,96	39,96	<b>39,96</b>	15,26	15,26	<b>15,26</b>
Luxemburgo	50	50	<b>50,00</b>	16	16	<b>16,00</b>
Irlanda	107,43	107,43	<b>107,43</b>	19,98	19,98	<b>19,98</b>
<b>PROMEDIO</b>	<b>76,23</b>	<b>85,75</b>	<b>79,18</b>	<b>13,57</b>	<b>15,77</b>	<b>14,25</b>

Tipo de cambio a junio 2006

Se considera que un 31% son líneas de negocios, y un 69% residenciales

Fuente: Tarifica

No obstante lo anterior, habría que tener en cuenta las particularidades de la red de acceso en los distintos países que componen la referida comparativa y en su caso, la necesidad de ajustar las tarifas a la paridad del poder de compra de los distintos países que componen la muestra.

### 4.3 Competencia potencial en los mercados relevantes afectados

Se estima que la amenaza más creíble de entrada provendrá de agentes que estén desarrollando las siguientes actividades, por las razones que se exponen:

- *Servicios telefónicos prestados en una ubicación fija y servicio de acceso a redes de servicios de banda ancha*, sin embargo resulta difícil que operadores que presten este tipo de servicios puedan suponer algún tipo de amenaza para los operadores presentes en cada uno de los mercados. En primer lugar, las inversiones necesarias son elevadas por lo que no se prevé una entrada masiva. Por otra parte, el servicio de acceso desagregado con mayor crecimiento es el compartido, que si bien permite prestar servicios de acceso, éstos no incidirían, en ningún caso, en las ofertas de los operadores de acceso directo dado que el acceso tradicional es necesario para acceder a los servicios IP.
- *Servicios móviles*: Los operadores en este mercado tienen una amplia base de clientes a los que les puede interesar en un





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

momento dado completar la oferta de servicios de telecomunicación, agrupando en su oferta telefonía fija y móvil, o incluso sustituyendo el acceso fijo por uno móvil. Esto puede ser especialmente relevante para el mercado de referencia del segmento Residencial, esto es, aquellos clientes que consumen mayoritariamente servicios de voz.

Por tanto, la amenaza de entrada más creíble procede de los operadores móviles, sea por la vía de establecimiento de su propia red fija cliente a cliente, o bien, más probablemente, por la sustitución de los accesos fijos por móviles.

Por otro lado, también parece probable la entrada de operadores de cable en aquellas demarcaciones en que en su momento no se dio concesión administrativa, así como en aquellas áreas en que, disponiendo de concesión, aún no tienen despliegue de red.

### 4.4 Respuesta a las alegaciones

#### Alegaciones en relación al valor del IPC

Telefónica considera que utilizar como valor del IPC (históricamente valor unitario 2%) aumenta la distorsión que se produce por no utilizar la inflación real como parámetro de actualización. Por tanto, atendiendo a dichas consideraciones, Telefónica propone que el valor del IPC debe corresponderse con el último índice de precios de Consumo Real publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

De igual forma, en opinión de ONO y con el objetivo de ser coherente con la fundamentación macroeconómico de la fórmula IPC-X, el valor del IPC debería estar referido a los precios del área económica donde opera la empresa regulada, en nuestro caso, España y no el ámbito ampliado de la Unión Europea. Por todo ello, consideran que el índice de inflación adecuado debería ser el referido al ámbito español, para lo cual deberían utilizarse previsiones a dos años del Índice de Precios al Consumo armonizado para España que publica regularmente la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea.

ASTEL considera que la elección entre el valor del IPC definido como objetivo de inflación del BCE o el valor del INE no resulta clara ya que por un lado, el IPC definido por el INE está más cercano a la previsión del incremento de precio de los factores propios del mercado geográfico regulado, pero por otra parte, la cesta de productos y servicios considerada por el INE no es plenamente representativa de los insumos adquiridos normalmente para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Por lo que respecta al objetivo de inflación fijado por el BCE, este, estaría referido a la previsión de inflación



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

en la zona euro, que forma parte esencial del mercado interior europeo, en cuyo ámbito adquieren bienes y servicios los operadores presentes en el mercado español, pero, también es cierto que la distribución geográfica de dichas adquisiciones no es homogénea en todo el ámbito europeo. En consecuencia, ASTEL entiende que la cuestión planteada sobre el valor del IPC debe ser examinada por esta Comisión, a fin de que se tome en consideración la definición de IPC más acorde con la finalidad de la Resolución de 23 de marzo de 2006.

Finalmente, France Telecom España considera que el valor del IPC a tener en cuenta debe corresponderse con el límite máximo de la inflación determinado por el BCE y no por el valor del IPC aplicado en España ya que la propia Resolución de 23 de marzo de 2006 establece dicho objetivo de IPC.

En virtud de lo establecido en los apartados 2.a) y 2.b) del Anexo II de la Resolución de 23 de marzo de 2006 sobre la definición y análisis de los mercados de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes no residenciales, la designación de los operadores con poder significativo de mercado, la imposición de obligaciones específicas, el valor del IPC quedó establecido de la siguiente forma:

*“Asimismo, el IPC corresponderá al límite máximo del objetivo de inflación determinado por el Banco Central Europeo en su definición de estabilidad de precios para la zona euro”.*

Por tanto, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución citada, esta Comisión estima que el valor de IPC ha de corresponderse con el objetivo de inflación establecido por el Banco Central Europeo para la zona euro. De este modo se garantiza la estabilidad de precios y no se contribuye a generar tensiones inflacionistas que podrían ralentizar el crecimiento de la economía en su conjunto y del sector en particular. En todo caso, el valor del IPC quedó determinado en la Resolución de 23 de marzo de 2006, no siendo posible revisar dicho valor en el marco del presente procedimiento.

### Alegaciones en relación al valor del parámetro X

Telefónica señala que tradicionalmente ha venido aplicando la misma cuota de abono a todos sus clientes independientemente de si el cliente es residencial o negocios. Como consecuencia de este hecho, el posicionamiento de Telefónica en Europa es malo si se compara la cuota de abono del segmento de negocios. Por todo ello, y teniendo en cuenta los valores que se preve tome el IPC en 2006 y 2007, Telefónica de España solicita un valor del factor de ajuste de la productividad X del -5%,





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ONO considera que a falta de un análisis más profundo, no hay motivos para suponer que la inflación de inputs y las ganancias de productividad de TESAU sean esencialmente distintas de los valores generales de estos parámetros para otros sectores competitivos, por lo cual resulta razonable establecer un régimen de precios máximos consistente en un (IPC-0)%. Dicho régimen sería coherente, como paso intermedio con una evolución de un régimen más restrictivo, como pudiera ser (IPC-IPC)%, hacia una situación de competencia en la que se eliminase por completo la regulación de precios máximos.

ASTEL considera razonable mantener para el año 2008 una continuidad en el factor de ajuste X, manteniéndolo en el nivel 0 que también ha sido previsto para 2007 (descendiendo desde X=IPC aplicado en 2006), siempre que se mantengan las circunstancias que han aconsejado determinar este último en la Resolución de 23 de marzo de 2006, esto es, siempre que las circunstancias de competencia no empeoren.

En opinión de France Telecom España es necesario y proporcionado que, a la vista de la situación competitiva en el mercado y su posible evolución en el horizonte temporal del análisis, la cuota de conexión y la cuota de abono estén sometidas a un régimen de regulación de precios. En cuanto al específico factor de ajuste del IPC, France Telecom España considera que la fórmula (IPC-0)% no incentiva suficientemente el proceso de transición a un mercado en competencia sostenible. En consecuencia, France Telecom España sostiene que un ajuste (IPC-IPC)% para el año 2008 sería mucho más idóneo para resolver los fallos de mercado detectados.

Por lo que se refiere a la cuota de conexión y dada la situación de competencia en los mercados afectados se considera que, durante el ejercicio 2008, el valor del factor de ajuste de la productividad X para garantizar la provisión de los servicios de acceso al por menor en condiciones reguladas sea de IPC para la cuota de alta justificando dicho valor por el hecho de que en la actualidad este servicio se encuentra en fase de clara madurez-declive tal y como se deduce de las últimas ofertas comerciales lanzadas por los operadores en general, y por Telefónica en particular, consistentes en promociones que incluyen la gratuidad de la cuota de conexión.

Por lo que se refiere a la variación de la cuota de abono mensual es preciso recordar, de nuevo, lo señalado en la resolución relativa a los mercados 1 y 2, de cuya aplicación se trata en la presente Resolución:

*“Asimismo, la regulación ha tenido un papel fundamental en la evolución de los precios en los servicios de este mercado, ya que el precio de TESAU a estado siempre regulado. Dicho precio, además de compensar el déficit de acceso, vino a actuar como referencia de máximo para los restantes operadores. Por*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*tanto, esta CMT considera que esa referencia debe, al menos, mantener su valor actual, lo que aconseja la aplicación de un índice de actualización equivalente al IPC<sup>3</sup> a partir del 1 de enero de 2007.”*

Por ello, en el caso de la cuota de abono mensual, el valor del factor de ajuste de la productividad X será de 0, con el objetivo de mantener el valor de la red de acceso y las inversiones en la misma realizada por los diferentes operadores.

Es importante señalar que los principios que deben regir el sistema de regulación de precios minoristas son: transparencia, orientación a costes, no discriminación, estabilidad de los conceptos tarifarios, publicidad por parte de la operadora y homogeneidad de la oferta en todo el territorio nacional.

El régimen de regulación de precios contemplado en la Resolución de 23 de marzo de 2006 constituye uno más de los mecanismos previstos por el legislador para equilibrar, en la medida de lo posible, la inevitable desigualdad de posiciones de los nuevos entrantes respecto de los operadores tradicionales<sup>4</sup>. Asimismo, desde la perspectiva del beneficio del usuario, pretende asegurarse, en la medida de lo posible, la accesibilidad de los servicios y la asequibilidad de los mismos.

En consecuencia, durante el ejercicio 2008, la variación del precio de la cuota de conexión será de (IPC-IPC)%, mientras que la variación de la cuota de abono mensual no podrá sobrepasar el límite de (IPC-0)%. El valor del IPC se corresponderá con el objetivo de inflación determinado por el Banco Central Europeo en su definición de estabilidad de precios para la zona euro.

En todo caso, en el supuesto de que la competencia en los mercados 1 y 2 se viera alterada durante el periodo de revisión de los mismos, esta Comisión podría introducir los ajustes oportunos para dar fiel cumplimiento al contenido de la obligación de control de precios recogida en el anexo II de la Resolución de 23 de marzo de 2006.

En atención a lo expuesto, esta Comisión

<sup>3</sup> Informe preceptivo sobre las modificaciones en el marco regulatorio de precios de los servicios prestados por Telefónica para el año 2006 (AEM 2005/1650)

<sup>4</sup> De hecho, el principio de intervención tarifaria está vinculado al grado de apertura que presente el correspondiente mercado. Efectivamente, dado el precario nivel de competencia efectiva que caracteriza todo mercado recientemente liberalizado, la finalidad perseguida por la Disposición Transitoria Cuarta de la antigua Ley General de Telecomunicaciones, que se mantiene en la disposición Transitoria Tercera de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, no es otra que la de prevenir eventuales comportamientos anticompetitivos por parte de quienes disfruten de una particular posición de fortaleza en el mercado, fomentando asimismo un deseable nivel de competencia efectiva en el sector nacional de telecomunicaciones.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### RESUELVE

**Único.-** Durante el ejercicio 2008, el valor del factor de ajuste de la productividad  $X$  para garantizar la provisión de los servicios de acceso al por menor en condiciones reguladas sea de IPC para la cuota de alta, y de 0 para el caso de la cuota de abono mensual. Por tanto, durante dicho ejercicio la variación del precio de la cuota de conexión será de  $(IPC-IPC)\%$ , mientras que la variación de la cuota de abono mensual no podrá sobrepasar el límite de  $(IPC-0)\%$ .

El valor del IPC se corresponderá con el objetivo de inflación determinado por el Banco Central Europeo en su definición de estabilidad de precios para la zona euro.

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 el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso 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 del 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.

Voto particular que formula la Consejera Dña. Inmaculada López Martínez:

**“Voto particular de Inmaculada López Martínez, en su calidad de Consejera de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y en relación con la RESOLUCIÓN SOBRE EL LIMITE MÁXIMO DE VARIACIÓN AUTORIZADO EN EL EJERCICIO 2008 PARA LA CUOTA DE CONEXIÓN Y CUOTA DE ABONO MENSUAL.**



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A través de esta Resolución, se autoriza a Telefónica a subir la cuota de abono en 2008 en una cuantía de hasta un 2%, cifra correspondiente al objetivo de inflación del Banco Central Europeo (BCE). Con ello, se consolida el esquema del mecanismo de control de este precio impuesto para 2007 en la Resolución por la que se aprobaron los Mercados 1 y 2, autorizando para 2008 la misma subida permitida para el año precedente.

Para la cuota de conexión, en cambio, se decide para 2008 mantener inalterado el techo máximo de subida anual permitida en el 0%, en contraste con lo decidido para 2007 en la Resolución sobre los Mercados 1 y 2, que permitió una subida del 2% (igual que la permitida para la cuota de abono).

Al margen de la ausencia de justificación para el cambio de criterio en la fijación de la cuota de conexión, las principales razones que me llevan a oponerme a dichas decisiones son las siguientes:

### **1. El inadecuado balance entre los diferentes objetivos de la regulación.**

Tal y como se expuso en la Resolución sobre los mercados de acceso a la red fija 1 y 2, debido a la falta de competencia y al elevado poder de dominio de Telefónica en dichos mercados, existe el riesgo de que ésta imponga precios excesivos “por encima de los costes, siendo capaz de obtener beneficios por encima del nivel competitivo. Esta práctica conlleva una reducción del excedente del consumidor y resulta ineficiente en comparación con la solución competitiva”.

Es cierto que este riesgo se ve considerablemente limitado al restringirse la posible subida de la cuota de abono al 2%. No obstante, no hay que olvidar que al analizar los efectos de la subida de la cuota de abono sobre los consumidores y empresas hay que tener en cuenta también los efectos derivados de la histórica decisión de la CMT al eliminar el control de precios sobre las llamadas de telefonía fija, adoptada en la Resolución por la que se aprobó la definición de los mercados correspondientes. La eliminación del control de precios se tomó a tenor del aumento de la competencia en los mismos, si bien designando aún a Telefónica como operador con Poder Significativo de Mercado.

El marco regulador de precios anterior, bajo la responsabilidad de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, tal y como se dice en la Orden PRE/4079/2005 de 27 de Diciembre, permitió combinar el logro de diferentes objetivos “como la reducción media de los precios reales de los servicios, la orientación a costes de dichas precios y la intensificación de la competencia, con la consiguiente traslación a los usuarios de las ganancias de eficiencia”.

A juicio de esta Consejera, el nuevo marco instaurado por la CMT no garantiza suficientemente que los consumidores puedan continua beneficiándose en el futuro de nuevos descensos en los precios reales; en particular, los de menor renta (para los cuales la cuota de abono representa el componente preponderante de su gasto telefónico por lo que el previsible descenso en los gastos por llamadas puede no compensar el efecto de la subida en la cuota mensual), y los ubicados en zonas del país donde difícilmente podrá aumentar la competencia debido a la falta de rentabilidad económica de las inversiones para desagregación del bucle y el despliegue de redes de cable; máxime en tanto o se disponga de un bucle virtual que resulte *fit for purpose*, es decir, de un servicio mayorista de Telefónica que permita a los operadores alternativos el alquiler del acceso en condiciones y precios adecuados.

El marco regulador anterior a cargo de la CDAE garantizaba que el impacto de las subidas permitidas a la cuota de abono en el gasto telefónico de los consumidores se viera compensado por la disminución de las tarifas de las llamadas. En el actual contexto, en cambio, no se ha previsto ningún mecanismo para garantizar que los consumidores pertenecientes a esos grupos de riesgo puedan beneficiarse, como lo han venido haciendo en el pasado, de las significativas reducciones de precios reales que pueden ir asociadas a los continuos avances de la tecnología y la competencia.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A juicio de esta Consejera, esta cuestión debería haberse analizado y tomado en consideración para evaluar su importancia y proponer, en su caso, posibles medidas correctoras, antes de adoptar una subida de la cuota de abono en 2007 y otra adicional en 2008.

**2. La decisión no resulta adecuada desde el punto de vista del objetivo de fomentar la inversión eficiente en infraestructuras.**

**2. 1. El benchmarking internacional no es la información más adecuada de que dispone la CMT para decidir si el nivel óptimo de la cuota de abono.**

La decisión de permitir una subida de la cuota abono (en detrimento, por tanto, del traslado a los usuarios de posibles reducciones en el precio en términos reales) se justifica por el objetivo (potencialmente conflictivo) de fomentar la inversión eficiente en infraestructuras. Este último es un objetivo clave para las autoridades reguladoras de telecomunicaciones, tal y como se contempla en la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 en el artículo 48.3 y en el marco regulador europeo.

En opinión de esta Consejera, la decisión adoptada sobre la variación de la cuota de abono difícilmente pueda resultar óptima desde esta perspectiva: en el actual marco regulatorio europeo, una condición necesaria (aunque no suficiente) para una inversión eficiente en infraestructuras es la fijación de precios adecuados (en niveles absolutos y en términos relativos) tanto para los precios minoristas regulados (como es el caso de la cuota de abono) como para los precios de los servicios mayoristas provistos por Telefónica.

Así, por un lado, es preciso garantizar que el precio de la cuota de abono permita a Telefónica recuperar adecuadamente sus costes, de manera que se preserven adecuadamente los incentivos para la necesaria inversión de la operadora en la red de acceso. Pero además es necesario, que exista un margen suficiente entre el precio de la cuota de abono y el precio del alquiler del par de cobre de Telefónica, que haga viable económicamente la inversión de los operadores alternativos que desagregan bucle. En caso de que estuviera disponible un servicio de bucle virtual por parte de Telefónica, su precio óptimo desde el punto de vista de la eficiencia de la inversión en infraestructuras, debería, por un lado, permitir a la operadora cubrir los costes de la provisión del servicio mayorista y una parte de sus costes *retail*. Pero al mismo tiempo, debería fijarse en un nivel adecuado para que o desincentive la desagregación del bucle.

En consecuencia, la decisión de la fijación del precio de la cuota de abono hubiera requerido un análisis profundo a partir de la información proveniente del sistema de la contabilidad de costes impuesto por la regulación a Telefónica. Sin embargo, la única información que se aporta en la Resolución para justificar la subida es una comparación internacional a nivel europeo en la que se comprueba que el nivel de la cuota de abono de Telefónica está por debajo de la media de los operadores incumbentes europeos de lo que aparentemente se desprende que debería aumentar.

Ahora bien, a la hora de fijar precios regulados, como señala el grupo de reguladores independientes europeos ERG, (*Application of remedies to competition problems*, p.85) el *benchmarking* resulta apropiado únicamente para autoridades regulatorias nuevas hasta que no desarrollen modelos de costes adecuados. Pero éste no es el caso de la CMT.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### 2.2. El ritmo de aproximación al nivel óptimo de la cuota de abono no puede venir fijado por objetivo de inflación del BCE.

En cuanto al ritmo de aumento de abono, la Resolución que nos ocupa (a diferencia de la Resolución que aprobó los Mercados 1 y 2 donde no se proporcionaba ninguna justificación a la equiparación de “IPC” con el objetivo de inflación del BCE para la zona euro) argumenta lo siguiente:

“Por tanto, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución citada, esta Comisión estima que el valor de IPC ha de corresponderse con el objetivo de inflación establecido por el Banco Central Europeo para la zona euro. De este modo se garantiza la estabilidad de precios y no se contribuye a generar tensiones inflacionistas que podrían ralentizar el crecimiento de la economía en su conjunto y del sector en particular”.

En opinión de esta Consejera, en el marco regulador anterior bajo la responsabilidad de la CDAE sí podía existir una racionalidad para la equiparación de “IPC” con el objetivo del BCE (aunque no se hiciera explícita). Pero no ocurre lo mismo, en el nuevo marco en que la responsabilidad recae sobre la CMT.

En efecto, el gobierno, como responsable de la política macroeconómica, tiene entre sus objetivos el control de la inflación. Podía, por tanto, incorporar este tipo de consideraciones fijando los precios regulados bajo su responsabilidad en función del techo del 2% del objetivo de inflación del BCE (quizás no esté de más aclarar que se trata de un objetivo de la autoridad monetaria europea, no de una previsión de inflación) para el conjunto de la zona euro. Con ello, se aspiraría a moderar la inflación española directamente (debido al impacto directo sobre el IPC de los diferentes precios regulados) y, quizás sobre todo, indirectamente, a través de la influencia sobre las expectativas inflacionistas; en particular, las expectativas de los agentes que fijan los precios de los costes y de los bienes y servicios finales de la economías, es decir, sindicatos y empresarios; y, tanto más, cuanto que la inflación en nuestro país se ha situado sistemáticamente por encima del objetivo del BCE desde el comienzo de la Unión Monetaria, lo cual constituye uno de los principales desequilibrios de la economía que pone en riesgo la sostenibilidad del actual proceso de crecimiento.

Pero la CMT no tiene entre sus objetivos contribuir a la reducción de la inflación española. Más aún, si se ha trasladado a la CMT la anterior responsabilidad de la CDAE de fijar los precios de la cuota de abono, ha debido de ser porque se considera que, en adelante, esos precios ya no deberán fijarse teniendo en cuenta, en mayor o menor medida, los objetivos inflacionistas de la política macroeconómica del gobierno, sino de acuerdo con los objetivos que le han sido encomendados a la CMT como órgano regulador de las telecomunicaciones. la promoción de la competencia favoreciendo una inversión eficiente en infraestructuras.

Lo anterior no significa que las actuaciones de la CMT, junto con las de otros órganos promotores de la competencia como la CNE y el TDC, no resulten cruciales para la solución del problema inflacionista español y para corregir el continuo agravamiento de la pérdida de competitividad-precio de la economía. De hecho, aparentemente lo son, puesto que, como muestran los análisis realizados, el origen principal del mantenimiento del diferencial inflacionista con Europa desde la entrada de España en la Unión Monetaria, no radica en otros posibles factores (como podrían ser un mayor crecimiento de la productividad o un peor comportamiento de los salarios): la causa principal del persistente diferencial es el diferente comportamiento en la fijación de márgenes de precios sobre costes por parte de las empresas del sector servicios no expuesto a la competencia internacional, debido a la mayor proclividad española a la fijación de márgenes excesivos (*Understanding Dual Inflation*, A. Estrada, y D. López Salido. Investigaciones Económicas, 2004), lo que parece poner en evidencia la existencia de mayores problemas de competencia en España con relación a otros países europeos en dichos sectores.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Así pues, a juicio de esta Consejera, es a través de sus actuaciones favoreciendo la competencia y, allí donde ésta resulte insuficiente, fijando precios regulados que corrijan los precios excesivos, como la CMT puede contribuir mejor al control de la inflación española. Ello favorecerá la continuidad de la actual fase expansiva de la economía en su conjunto, factor que, a su vez, resulta clave para la continuidad del intenso crecimiento que viene caracterizando al sector de las telecomunicaciones en los últimos años.

### 3. No se adopta un enfoque plurianual

La decisión de fijar la subida de la cuota de abono para el año 2008, descarta de nuevo la introducción de un esquema plurianual que hubiera podido contribuir a reducir la incertidumbre a más largo plazo.

En opinión de esa consejera, y desde la óptica de l lógica económica, probablemente la mayor contribución que pueda hacer la CMT para fomentar la inversión eficiente en infraestructuras sea la implantación de un marco regulatorio transparente, estable y predecible, en el que los agentes económicos puedan tomar sus decisiones de inversión con la menor incertidumbre posible.”

EL SECRETARIO

Vº Bº  
EL PRESIDENTE

Jaime Almenar Belenguer

Reinaldo Rodríguez Illera