

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME AL MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL RELATIVO A LAS CONDICIONES COMPETITIVAS DEL MERCADO MINORISTA DE ACCESO TELEFÓNICO FIJO Y LA ASEQUIBILIDAD DE ESTE SERVICIO

INF/DTSA/015/17/CUOTA ABONO TELEFÓNICA

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 16 de febrero de 2017

I OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL

I.1 Objeto y descripción del informe

Con fecha 29 de enero de 2017 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC o Comisión) escrito del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (en adelante, MINETAD) por el que, al objeto de poder evaluar de manera adecuada el escrito presentado por Telefónica de España manifestando **[CONFIDENCIAL]**, considera que le es necesario: i) conocer la situación competitiva del mercado afectado, así como ii) **[CONFIDENCIAL]**.

En consecuencia, el MINETAD solicita a la CNMC informe sobre las siguientes cuestiones:

- a) *“informe sobre la evolución y la situación actual del mercado correspondiente al servicio telefónico fijo comercializado de manera independiente, así como la incidencia en este mercado de otros que pudieran resultar equivalentes con dicho servicio de telefonía fija, valorando en su caso el grado de sustituibilidad existente, los precios y otros factores que influyen en la misma”.*

b) **[CONFIDENCIAL]**.

[CONFIDENCIAL]

A través del presente documento, esta Sala da cumplimiento a la solicitud formulada por el MINETAD.

I.2 Habilitación competencial

El artículo 70.2 l) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) incluye entre las funciones de esta Comisión la de *“ser consultada por el Gobierno y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en materia de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado. Igualmente podrá ser consultada en materia de comunicaciones electrónicas por las comunidades autónomas y las corporaciones locales.*

En el ejercicio de esta función, participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en materia de comunicaciones electrónicas”.

El presente informe se emite, por tanto, al amparo de la mencionada competencia que ostenta esta Comisión.

I.3 Estructura del informe

Este documento se estructura de la siguiente manera:

- a) El presente **apartado I** expone el objeto del informe y la habilitación competencial de la CNMC para emitirlo.
- b) El **apartado II** expone la definición del servicio de acceso telefónico fijo que se estableció en la reciente Resolución de 17 de enero de 2017, y muestra la evolución general del mercado.
- c) **[CONFIDENCIAL]**.
- d) Posteriormente, el **apartado IV** aborda la cuestión de la asequibilidad del servicio de acceso RTPF, tal y como está definida en el Reglamento de Servicio Universal, y se formulan una serie de propuestas para ampliar el alcance de los beneficiarios del abono social.
- e) El **apartado V** recoge las conclusiones generales del informe.

II SITUACIÓN COMPETITIVA DEL MERCADO MINORISTA DE ACCESO TELEFÓNICO DESDE UBICACIONES FIJAS

II.1 Mercado minorista de acceso telefónico fijo

La Resolución de la CNMC de 17 de enero de 2017 abordó la cuarta revisión de la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la RTPF¹ (en adelante, mercado 1/2007). Este mercado se corresponde con el mercado 1 de la Recomendación de 2007². En la citada Resolución también se procedió a definir y analizar el mercado mayorista de originación y acceso telefónico en ubicaciones fijas (mercado 2/2007). Ninguno de estos dos mercados forma parte del listado de mercados susceptibles de regulación sectorial *ex ante* que figura en la Recomendación de mercados de 2014.

Según se establece en la Resolución de 17 de enero, este mercado incluye los servicios de acceso propiamente dichos (puesta a disposición de los recursos que permitan el disfrute del STDP desde un punto de terminación no móvil) y las facilidades adicionales asociadas al mismo (tales como la llamada en espera o el servicio contestador). Desde la perspectiva de producto, se identificaron dos submercados diferenciados:

- Segmento del mercado que integra el mercado de masas, que engloba a aquellos clientes que, siendo personas físicas (identificados por un NIF), no estén adscritos a planes específicos de negocios. En consecuencia, los clientes que estén identificados mediante CIF quedan excluidos de este submercado.
- Segmento del mercado formado por clientes empresariales que reciben ofertas personalizadas, integrado por el resto de clientes que reciben el servicio de acceso telefónico RTPF. De manera habitual, los clientes pertenecientes a este segmento requieren ofertas complejas que (i) incluyen otros servicios, como el de acceso a Internet de banda ancha, el de mantenimiento especializado y unos requerimientos más exigentes de calidad y seguridad e (ii) incluyen la prestación de estos servicios a múltiples sedes.

En ambos casos, la dimensión geográfica del mercado tiene alcance nacional.

¹ Red Telefónica Pública Fija.

² Recomendación 2007/879/CE de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

La anterior revisión de este mercado tuvo lugar mediante la Resolución de 13 de diciembre de 2012³. En dicha Resolución se circunscribió la definición del mercado a los clientes residenciales y los clientes empresariales que forman parte del “mercado de masas” (es decir, el conjunto de clientes que no cuenten con un CIF y no estén adscritos a planes específicos de negocios).

En ella se identificó a Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) como operador con poder significativo de mercado (PSM) y se le impuso un conjunto de obligaciones regulatorias. No obstante, en dicha revisión se retiró la obligación de control de precios que tenía impuesta hasta entonces Telefónica. Es decir, desde el año 2012 la cuota minorista de abono mensual⁴ de acceso RTPF no está sujeta a regulación por parte de la CNMC para los clientes que integran el mercado de masas⁵.

El análisis del mercado que tuvo lugar en la Resolución de 17 de enero de 2017 concluyó que, si bien se ha producido cierta mejora en sus condiciones competitivas con respecto a las observadas en la Resolución de 2012, persisten ciertos problemas de competencia.

- En primer lugar, Telefónica cuenta con una cuota de mercado muy elevada, especialmente en términos de ingresos. Asimismo, se constató que cuando el servicio de acceso telefónico fijo se comercializa a través de empaquetamientos, la competencia es más intensa que cuando se hace de manera separada. Los clientes que contratan este servicio de manera aislada –no empaquetada– representan en la actualidad en torno al 32% del total.
- Además, se identificaron determinados segmentos de clientes cuya captación resulta menos atractiva, como los clientes de mayor edad o los que residen en municipios de menor tamaño. Estos clientes presentan una tendencia menor a contratar el servicio de banda ancha o el servicio de telefonía móvil, lo que les hace menos atractivos a los operadores alternativos.

³ Resolución MTZ 2013/1302.

⁴ La segunda revisión del mercado, aprobada mediante Resolución de 5 de marzo de 2009 (MTZ 2008/1085), liberó a Telefónica de la obligación de control de precios de la cuota de conexión. Por tanto, a partir de 2009 solo estaba regulado el precio de la cuota de abono mensual de los accesos RTPF.

⁵ El segmento del mercado no incluido en la definición del análisis de mercado de 2012 (es decir, los clientes empresariales) continuó rigiéndose, hasta la reciente desregulación aprobada en enero de 2017, por lo establecido en la Resolución de 5 de marzo de 2009. En virtud de esta Resolución, Telefónica quedó sometida a una serie de obligaciones, entre las que figuraba la de control de precios por parte de la CNMC. En particular, la cuota de abono RTPF que comercializara Telefónica estaba sujeta a un régimen de precios máximos establecido por esta Comisión.

- En el segmento empresarial se observó que la cuota de Telefónica del servicio de acceso telefónico es particularmente elevada con respecto a la del segmento residencial.

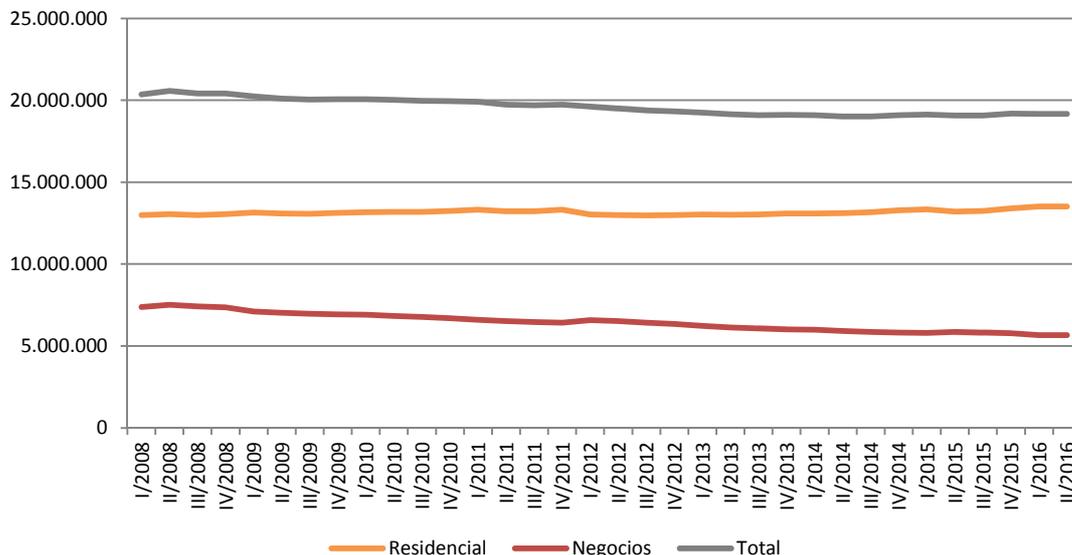
Con el propósito de facilitar que todos los tipos de clientes pudieran acceder a las ofertas de los operadores alternativos, facilitando así la competencia en el mercado minorista de acceso telefónico, en el marco del expediente de definición y análisis de los mercados 1/2007 y 2/2007, la CNMC decidió mantener la regulación mayorista del mercado 2/2007. En particular, la obligación de Telefónica de proveer a terceros el servicio AMLT permite eliminar las barreras a la entrada a las que se enfrentan los operadores alternativos para poder ofrecer a sus clientes el servicio de acceso telefónico. En cuanto al mercado 1/2007, la CNMC procedió a retirar las escasas obligaciones que quedaban vigentes.

II.2 Evolución general del mercado

Según datos del *II Informe Trimestral 2016* de la CNMC, el número de líneas de acceso telefónico fijo asciende a 19.167.907. Aunque, esta cantidad representa una reducción del 5,9% con respecto a la existente en el primer trimestre de 2008, en los últimos semestres se observa cierta recuperación. En la evolución del número de líneas durante el periodo señalado se advierten diferencias entre los clientes del segmento residencial y los de negocios. Así, las líneas en el segmento residencial crecieron moderadamente –su número se ha incrementado un 4,1%–, mientras en el de negocios se redujeron de manera sensible entre 2008 y 2016, habiendo perdido un total de 1.721.203 líneas⁶, lo que representa una reducción del 23,3%.

⁶ Datos procedentes de los Informes Trimestrales publicados por la CNMC (entre el *I Trimestre de 2008* y el *II Trimestre de 2016*)

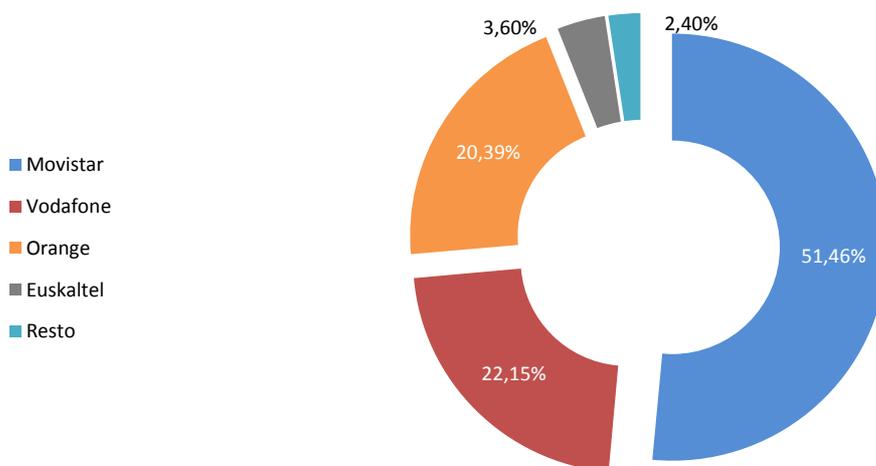
Gráfico 1. Evolución de las líneas de acceso telefónico



Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

Las cuotas de mercado muestran que Telefónica ostenta una posición destacada con respecto a sus competidores, incluso a pesar de que su cuota va reduciéndose progresivamente. Con los datos más recientes disponibles, correspondientes al segundo trimestre de 2016, la cuota de mercado de Telefónica en términos de líneas de acceso RTPF se sitúa en el 51,46% de las 19,17 millones de líneas existentes.

Gráfico 2. Cuotas de mercado por operador en función del número de líneas

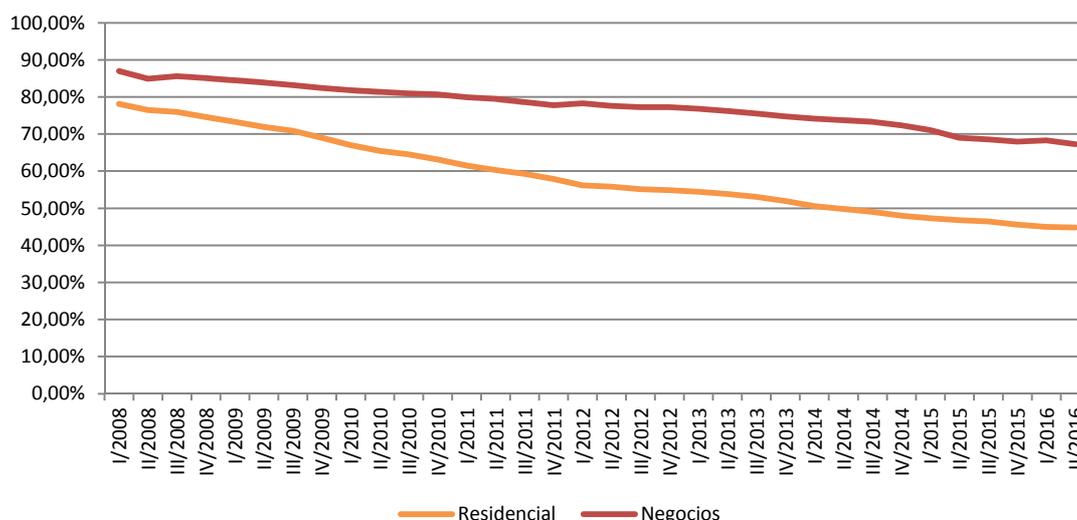


Fuente: II Informe Trimestral 2016.

En términos de ingresos, cabe señalar que los ingresos provenientes de las cuotas de alta y de abono suponen un 48,1% de los ingresos minoristas de telefonía fija⁷, que en su conjunto ascienden a 666 millones en el segundo trimestre de 2016. El peso relativo de Telefónica en el total de los ingresos provenientes de las cuotas de alta y de abono se elevaba al 73,62% a finales del año 2015.

La evolución de las cuotas de mercado de Telefónica refleja que persisten diferencias apreciables entre el segmento residencial y el de negocios. Como se puede observar en el gráfico 3, en el primero de ellos la reducción de la cuota de mercado ha sido más pronunciada que en el segundo. En términos de líneas, la diferencia entre las cuotas de mercado de ambos segmentos es de 22,38 puntos porcentuales (*II Trimestre de 2016*).

Gráfico 3. Cuota de mercado de Telefónica del servicio de acceso telefónico en los segmentos residencial y empresarial (en términos de líneas)



Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

Por otro lado, el análisis del mercado minorista de acceso RTPF identificó cierta falta de homogeneidad en las condiciones de competencia.

- Por un lado, el incremento de la penetración de los servicios de acceso a Internet de banda ancha ha elevado la presión competitiva que soporta Telefónica en una parte importante del mercado de referencia, que se corresponde con los clientes que adquieren el servicio de acceso telefónico como parte de un empaquetamiento de banda ancha. Los clientes pertenecientes a este segmento representan aproximadamente

⁷ Las cuotas de alta representan solo un 1%, correspondiendo un 47,1% a las cuotas de abono.

dos tercios del total de clientes del servicio minorista de acceso telefónico.

- Por otro lado, Telefónica afronta una presión competitiva menos intensa por parte de los operadores alternativos en el segmento de la demanda integrado por los clientes del servicio de acceso RTPF que lo contratan básicamente para el uso del STDP (es decir, no empaquetado con el servicio de acceso a Internet de banda ancha). Los **clientes 1P** representan un 33,58% del total del mercado (es decir, 6,5 millones de clientes, tanto residenciales como empresariales⁸).

Los clientes que constituyen este último segmento tienen menor atractivo para los operadores alternativos, pues reportan menores ingresos –y generan menor rentabilidad– que los clientes de servicios empaquetados. Además, los clientes de este segmento se identifican con los de mayor edad y con una menor propensión al cambio⁹.

La información contenida en la siguiente tabla es un indicador de tal extremo. En ella se muestra el porcentaje de líneas de acceso de los diferentes operadores según estén o no empaquetadas con el servicio de acceso a Internet banda ancha. La diferencia de 25,48 puntos porcentuales entre el porcentaje de líneas de Telefónica en uno y otro subconjunto de clientes resulta significativa.

Tabla 1. Cuotas de mercado de acceso RTPF según estén o no empaquetadas las líneas

	Todas las líneas de acceso	Líneas de acceso empaquetadas con banda ancha	Líneas de acceso fuera de paquetes de banda ancha
Telefónica	53,19%	44,62%	70,10%
Vodafone-ONO	20,93%	21,57%	19,65%
Orange-Jazztel	19,80%	28,96%	1,71%
Euskaltel	2,01%	2,01%	2,01%
Telecable	0,75%	0,77%	0,72%
R Cable	1,67%	0,98%	3,03%
Resto	1,66%	1,09%	2,77%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

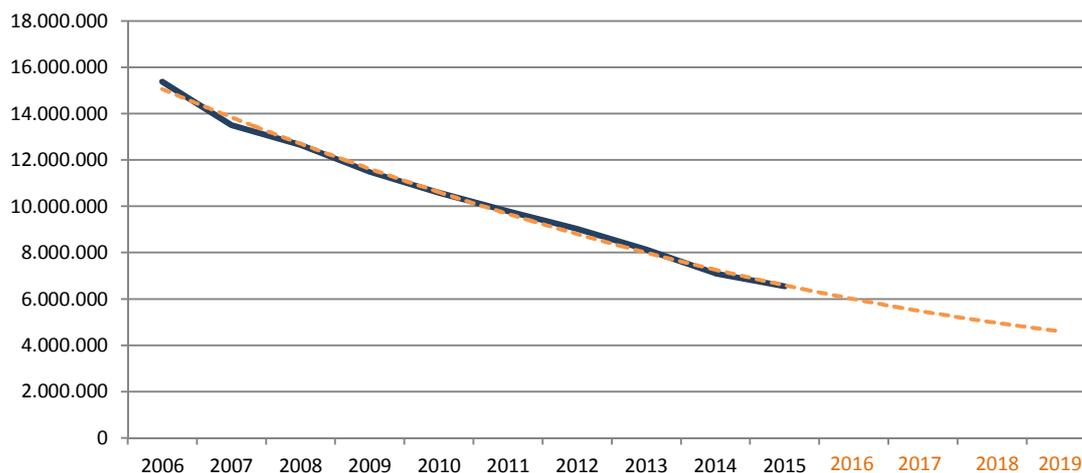
Fuente: Datos del III Trimestre 2015 CNMC

⁸ Datos del *Informe Anual 2016 de la CNMC*.

⁹ Apoyándose en la información del Panel de Hogares CMT-Red.es, en el análisis de mercados se justificó que los clientes mayores de 65 años mostraban una menor propensión al cambio de operador, a la sustitución de acceso fijo por el acceso móvil y a la contratación de empaquetamientos de banda ancha.

De manera prospectiva, tomando como referencia un horizonte temporal de tres años, el número de clientes 1P (sumando a todos los operadores) se mantendría por encima de los 4 millones, la cual continúa siendo una cantidad relevante.

Gráfico 4. Clientes de telefonía fija no empaquetada y proyección de su evolución



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Informe Anual 2016 de la CNMC.

El perfil socioeconómico de los clientes 1P presenta ciertas características particulares. Según datos procedentes del *Panel de Hogares CNMC-Red.es*, la contratación de este servicio se realizó por: hogares ubicados en municipios de menos de 10.000 habitantes, hogares cuyos miembros superaron los 65 años de edad y hogares de clase social baja o media baja¹⁰. Por ejemplo, en el grupo de edad de 65 años o más el porcentaje de hogares sin Internet fue del 58,0%, frente al 30% correspondiente al total de hogares. De forma similar, la penetración de Internet en los hogares de clase social alta y media alta se situó en el 82,7%, mientras que en los hogares de clase social baja y media baja dicha penetración fue ligeramente inferior al 50%.

Por tanto, en términos generales el mercado minorista de acceso RTPF se desarrolla de manera competitiva. No obstante, los clientes 1P constituyen un segmento de la demanda diferenciado, en el que la presencia de Telefónica es más acusada. **[CONFIDENCIAL]**¹¹.

¹⁰ La variable clase social se construye teniendo en cuenta el tipo de actividad y el nivel de estudios, tomando como referencia la definición de la Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación (AIMC).

¹¹ **[CONFIDENCIAL]**.

II.3 Sustituibilidad fijo-móvil

En su escrito de 29 de enero, el MINETAD solicita a la CNMC que valore “*la incidencia en [el mercado de acceso telefónico RTPF] de otros que pudieran resultar equivalentes con dicho servicio de telefonía fija, valorando en su caso el grado de sustituibilidad existente, los precios y otros factores*”.

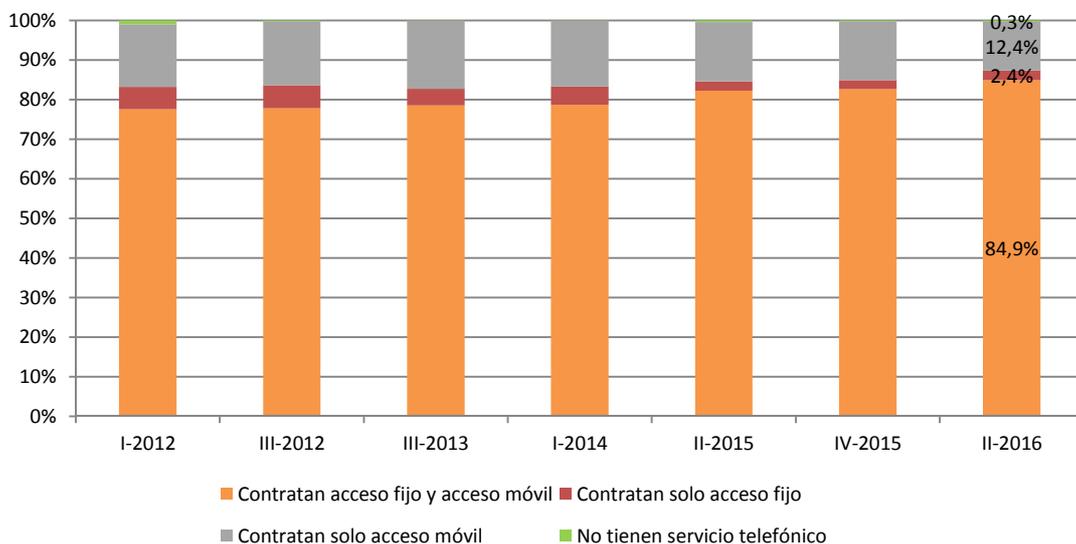
A juicio de esta Sala, la principal cuestión a dirimir en el presente apartado es la concerniente a la sustituibilidad entre los accesos telefónicos fijos y los accesos telefónicos prestados a través de la red de telefonía móvil.

II.3.1 Carácter complementario de los accesos fijos y móviles

La Comisión Europea, en la *Nota Explicativa* de la Recomendación de mercados relevantes de 2014, sostiene que a nivel general europeo los servicios fijos y móviles no son lo suficientemente sustitutivos para considerarse dentro del mismo mercado relevante.

En el caso del mercado español, la conclusión es la misma. Los usuarios perciben la telefonía móvil como complementaria de la telefonía fija, y no como sustitutiva. De hecho, según la última información disponible del *Panel de Hogares CNMC-Red.es*, el 84,9% de los hogares españoles cuenta con ambos servicios. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, este porcentaje continúa incrementándose con respecto a los registrados en fechas anteriores. Asimismo, se puede ver que desde el primer trimestre de 2012 el porcentaje de hogares con sólo acceso móvil ha guardado cierta estabilidad, incluso se ha reducido en los últimos semestres. La reducción del porcentaje de hogares que tienen contratado el acceso fijo pero no acceso móvil se explica fundamentalmente por el hecho de que éstos incorporan el servicio de telefonía móvil, pero manteniendo el servicio telefónico fijo. No se trata, por tanto, de la sustitución de un tipo de acceso por el otro.

Gráfico 5. Evolución de los hogares en función de los accesos telefónicos contratados



Fuente: Panel de Hogares CNMC-Red.es.

El *E-communications and Telecom Single Market Household Survey* de la Comisión Europea, publicado en mayo de 2016, muestra que (i) el porcentaje de hogares que cuentan tanto con telefonía fija como móvil es más elevado en España que en el conjunto de la Unión Europea¹² y (ii) que esta magnitud sigue una tendencia creciente, habiendo aumentado en 8 puntos porcentuales entre diciembre de 2011 y octubre de 2015, mientras que la tendencia general europea apunta en sentido contrario (reducción de un punto porcentual¹³). Por el contrario, el porcentaje de hogares que sólo cuentan con acceso telefónico móvil en países como Finlandia, República Checa, Letonia, Lituania o Eslovaquia se eleva por encima del 70%.

Por otro lado, en el marco del análisis de los mercados 1/2007 y 2/2007, la CNMC calculó la tasa de sustitución fijo-móvil trimestral correspondiente al periodo comprendido entre el primer trimestre de 2014 y el primero de 2015, que fue del 0,35%. Es decir, cada trimestre un 0,35% de los hogares con acceso telefónico fijo, lo abandonan y mantienen o contratan un acceso móvil. Esta tasa de sustitución resultó, además, inferior a la media observada en 2013 siendo inferior a la registrada en el periodo comprendido entre 2004 y 2010¹⁴.

¹² Los porcentajes que figuran en este estudio difieren de los publicados por la CNMC, debido a diferencias metodológicas y de la propia fuente de la información. Guardando esta salvedad, a través de los datos de este estudio es posible determinar las diferencias relativas entre los diferentes países europeos.

¹³ En determinados países el porcentaje de reducción ha sido muy importante. Por ejemplo, países como Italia, Dinamarca, Chipre, Lituania, Letonia o Eslovaquia han reducido el porcentaje de hogares con telefonía fija y móvil entre 8 y 11 p.p. en el periodo señalado.

¹⁴ En diciembre de 2011 la CMT publicó la nota "*La sustitución del acceso telefónico fijo por el acceso telefónico móvil en el sector residencial español*". En esta nota se estimó una tasa

Los datos analizados llevan a concluir que, para la mayoría de los usuarios, ambos tipos de acceso presentan un carácter complementario, pues la sustituibilidad sólo se aprecia en segmentos de la demanda muy localizados y poco representativos.

II.3.2 Servicios *home zone*

Los productos *home zone* permiten a los clientes disfrutar de un servicio de acceso telefónico en una ubicación fija, asociado a una numeración fija, provisto a través de redes de telefonía móvil. Desde la perspectiva de producto, los servicios *home zone* se consideran incluidos en la definición del mercado 1/2007 realizada en la Resolución de 17 de enero de 2017.

Hasta el momento, los únicos operadores que están prestando de manera relevante este tipo de servicios son *Vodafone* y *Orange*, a través de sus respectivos productos *Vodafone en tu casa* y *Mi Fijo de Orange*. Estos operadores, en tanto OMR¹⁵, tienen la posibilidad de autoprestarse el servicio de acceso móvil para proveer a determinados clientes un servicio *home zone* de prestaciones similares a las del servicio telefónico fijo. Los precios de los productos *home zone* son sustancialmente más reducidos que los del servicio telefónico de Telefónica.

Tabla 2. Línea de acceso telefónico de Telefónica y productos *home zone*

	Denominación del producto	Características	Precio mensual
Telefónica	Línea de acceso telefónico	Línea de acceso RTB	17,39 euros
Vodafone-ONO	Vodafone en casa	Acceso telefónico fijo <i>home zone</i> + llamadas nacionales	15 euros (IVA incluido)
Orange-Jazztel	Mi fijo	Acceso telefónico <i>home zone</i> + llamadas nacionales	12,10 (IVA incluido)

Los productos *home zone* pueden ser una alternativa razonable para determinado tipo de clientes 1P, especialmente en el ámbito residencial. Precisamente el tipo de clientes al que se dirigen los productos *home zone* coincide en gran parte con el que se vería afectado por la subida de precios de Telefónica. Por el contrario, los clientes 1P de necesidades avanzadas (como por ejemplo los clientes empresariales) pueden no ver cubiertas todas sus necesidades a través de estos productos¹⁶. Por otro lado, los productos *home zone* no constituyen una alternativa para clientes interesados también en el servicio de acceso a Internet de banda ancha.

media de sustitución fijo-móvil entre 2004 y 2010 del 0,4% trimestral, con un rango de valores que varía desde el 0,02% hasta el 0,79%.

¹⁵ Operador Móvil con Red de acceso radio.

¹⁶ Por ejemplo, estos productos son incompatibles con los servicios de fax, de alarmas o de datáfono sobre red fija.

En el análisis de los mercados 1/2007 y 2/2007 se puso de manifiesto que la representatividad en el mercado de los productos *home zone* es aún reducida; alcanzan el 2,07% del total de líneas de telefonía fija, y el 5,67% si únicamente se tienen en cuenta las líneas de telefonía fija no empaquetadas con banda ancha. Esta reducida relevancia –en términos relativos– fue una de las causas que justificaron la imposición de obligaciones mayoristas a Telefónica, de manera que los operadores alternativos contaran con opciones adicionales (en particular, el AMLT) para poder prestar el servicio de acceso RTPF a sus clientes 1P.

II.4 [CONFIDENCIAL]

III ASEQUIBILIDAD DEL SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES

III.1 Definición de asequibilidad en el Reglamento de Servicio Universal.

El Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado mediante Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (en adelante el RSU) establece en su artículo 35.1 una definición de asequibilidad de los servicios incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones.

“1. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta de los Ministros de Industria, Turismo y Comercio y de Economía y Hacienda, y previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, garantizará el carácter asequible de los precios de los servicios incluidos dentro del servicio universal.

Serán objeto de especial consideración los colectivos de pensionistas y jubilados de renta familiar baja y el colectivo de las personas con discapacidad a las que se refiere el artículo 33.1.

Se entenderá que los precios de los servicios incluidos en el servicio universal son asequibles para los usuarios cuando se cumplan los siguientes objetivos:

a) Que los precios de los servicios incluidos en el servicio universal en zonas de alto coste, rurales, insulares y distantes sean comparables a los precios de dichos servicios en áreas urbanas, teniendo en cuenta, entre otros factores, sus costes y los colectivos con necesidades sociales especiales conforme a este reglamento.

b) Que se asegure la eliminación de barreras de precios que impidan a las personas con discapacidad el acceso y uso de los servicios incluidos en el servicio universal en condiciones equivalentes al resto de usuarios.

c) Que exista una oferta suficiente, a precio uniforme, de teléfonos de uso público en el dominio público de uso común, en todo el territorio abarcado por cada designación. Los precios de las llamadas realizadas desde estos

terminales deberán ser comparables a los de las realizadas por los abonados en aplicación del apartado a) anterior, teniendo en cuenta los costes unitarios de su prestación a través de teléfonos públicos de pago.

d) Que se ofrezcan planes de precios en los que el importe de las cuotas de alta, el de los conceptos asimilados y el de las cuotas periódicas fijas de abono no limiten la posibilidad de ser usuario del servicio. [el subrayado es añadido].

e) Que el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, referido el artículo 31, esté accesible a todos los usuarios del servicio telefónico disponible al público a precios que no supongan una limitación a las necesidades de utilización del mismo por los usuarios”.

El apartado a) del artículo 35 RSU se refiere a la garantía de que aquéllos clientes que residan en zonas de alto coste, rurales, insulares y distantes no paguen más por los servicios cubiertos por la obligación del Servicio Universal que aquéllos otros que residen en zonas urbanas, en los que los costes de prestación de estos servicios suelen ser menores. **[CONFIDENCIAL]**.

Tampoco son de aplicación los apartados b), c) y e), por estar referidos a las personas con discapacidad, teléfonos de uso público y números de consulta telefónica respectivamente.

Por tanto, la idea de asequibilidad de los servicios incluidos en el alcance del Servicio Universal –y entre éstos, el de acceso a la RTPF– a la que se refiere el presente informe ha de entenderse vinculada al apartado d) del artículo 35 RSU.

III.2 [CONFIDENCIAL].

IV EL ABONO SOCIAL

IV.1 Situación actual del abono social

En su apartado 2, el artículo 35 del RSU señala lo siguiente:

“2. Para alcanzar los objetivos citados en el apartado anterior, el operador designado, según proceda, deberá ofrecer a sus abonados:

a) Programas de precios de acceso y uso de los servicios incluidos en el servicio universal que permitan el máximo control del gasto por parte del usuario y, en particular, los siguientes:

1.º Abono social. Este plan de precios estará destinado a jubilados y pensionistas cuya renta familiar no exceda del indicador que se determine, en cada momento, por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y consistirá en la aplicación de una

bonificación en el importe de la cuota de alta y en la cuota fija de carácter periódico de la conexión a la red.

[...]

d) Publicidad e información sobre las condiciones de prestación de los servicios, especialmente con relación al principio de accesibilidad y de asequibilidad de estos”.

Es decir, el abono social facilita que un colectivo especialmente sensible como es el compuesto por jubilados y pensionistas pueda disfrutar del servicio de acceso telefónico RTPF en condiciones conformes con el principio de asequibilidad que persiguen las obligaciones de Servicio Universal a la que está sujeta Telefónica.

De acuerdo con la Orden Ministerial que lo establece¹⁷, el abono social consiste en (i) una reducción del 70 por 100 en el importe de la **cuota de alta del servicio telefónico fijo disponible al público o cuota de conexión de líneas individuales**, sobre el precio establecido para dicha componente; (ii) una reducción del 95 por 100 en el importe de la **cuota de abono de la línea individual**, sobre el precio establecido para dicha componente en la oferta a la que se refiere el punto segundo.

El umbral fijado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), al que hace referencia el artículo 35.2, apartado a) del RSU, es del 120% del IPREM¹⁸.

Telefónica, operador obligado a prestar el servicio universal, restringe la aplicación del abono social a los clientes de la línea de acceso RTPF cuando ésta se contrata por el cliente de modo individual (es decir, cuando ésta no se empaqueta con ningún otro servicio). Así, según figura en la página web de este operador, resulta incompatible con el abono social:

- Cualquier producto que incluya de forma empaquetada la cuota de línea individual, entre otros: *Movistar Fusión+*; Líneas con llamadas (*Línea Tarifa Plana, Planazo a Fijos y Móviles, Contrato Básico...*).
- Cualquier línea diferente de la línea individual (Acceso Básico RDSI, Acceso Primario RDSI, Líneas para acceso de Centralitas, Líneas

¹⁷ ORDEN PRE/531/2007, de 5 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 25 de enero de 2007, por el que se aprueban las condiciones para garantizar la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en el servicio universal,

¹⁸ Orden PRE/1619/2010, de 14 de junio, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 13 de mayo de 2010, por el que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al abono social.

Centrex, Teléfonos Públicos, líneas portadas o AMLT), Línea Vacaciones, etc.

Como señaló la CNMC en su informe al Pliego sobre la designación del operador encargado de prestar el Servicio Universal¹⁹, limitaciones de esta naturaleza carecen de una fundamentación económica y social (en especial la prohibición de disfrutar del abono social si el usuario elige un servicio tan básico como una tarifa plana de voz), no encontrándose amparadas por la normativa aplicable a la prestación de este servicio.

Además, el hecho de que el abono social sea incompatible con la contratación empaquetada del servicio de acceso RTPF tiene como consecuencia la exclusión de la mayoría de los clientes de Telefónica, que son además quienes disfrutan de tarifas más atractivas desde un punto de vista de precio y prestaciones.

Por ejemplo, un cliente de abono social que necesite el servicio de acceso a Internet de banda ancha se ve abocado a contratar una tarifa que no incluya el acceso RTPF empaquetado. **[CONFIDENCIAL]**

Sin embargo, Telefónica tiene en su catálogo productos que ofrecen mejores prestaciones que la combinación anterior a precios inferiores. Este es el caso, por ejemplo, de *Movistar Fusión Contigo* (que tiene un precio de 50 euros mensuales, IVA incluido, e incluye dos líneas móviles y, además, acceso a contenidos audiovisuales²⁰). Es decir, el régimen de incompatibilidades establecido por Telefónica tiene como consecuencia que el descuento del abono social no se ofrezca sobre el producto más económico al que puede optar un cliente en condiciones normales.

[CONFIDENCIAL]

Más allá de lo anterior, si alguna persona perteneciente a un hogar beneficiario del abono social es usuaria de telefonía móvil, puede resultar más ventajosa la contratación de *Movistar Fusión Contigo* (que incluye dos líneas móviles y, además, acceso a contenidos audiovisuales) que la contratación del servicio de acceso RTPF incluso con el descuento de abono social. Es decir, el propio régimen de incompatibilidades establecido por Telefónica conduce a que

¹⁹ Informe relativo a las propuestas de Órdenes Ministeriales por las que se aprueban los pliegos de cláusulas administrativas para la designación de operador encargado de la prestación de los elementos del servicio universal relativos al suministro de la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas y a la prestación del servicio telefónico disponible al público, al suministro de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago y a la elaboración y entrega a los abonados al servicio telefónico disponible al público de la guía telefónica, y se convocan los correspondientes concursos (Expediente de referencia IPN/CNMC/014/LICITACIÓN SERVICIO UNIVERSAL CONEXIÓN Y STDP, TPP Y GUÍAS)

²⁰ **[CONFIDENCIAL]**

muchos potenciales beneficiarios del abono social opten por no solicitarlo, pues no les resulta ventajoso desde el punto de vista económico.

A propósito de los empaquetamientos que incluyen el servicio de acceso RTPF como parte de un empaquetamiento de banda ancha, es preciso señalar que más del **[CONFIDENCIAL]** de los clientes residenciales del servicio de acceso RTPF de Telefónica lo tiene contratado bajo esta modalidad.

Del **[CONFIDENCIAL]** de clientes restante (unos 2,7 millones de clientes), un porcentaje muy importante de ellos cuenta con un paquete 1P²¹. Este tipo de paquetes están compuestos por el servicio de acceso RTPF, por un lado, y por una tarifa plana de voz, por el otro. Entre estas tarifas destaca, por ejemplo, el *Contrato Mínimo*, que tiene una cuota mensual de acceso de 4,21 euros al mes (aunque unos precios por minuto de tráfico elevados), o el *Contrato 9*, que sigue una estructura similar y un precio de 13,21 euros mensuales. Según datos del requerimiento de información semestral que Telefónica aporta en el marco de la metodología de análisis ex ante de las ofertas comerciales de este operador, aproximadamente 1,5 millones de clientes cuentan con una tarifa de esta naturaleza²². Como se ha mencionado previamente, estos productos son incompatibles con el abono social.

En consecuencia, las condiciones que impone Telefónica para la percepción del abono social no se ajustan a la realidad comercial del mercado, donde prima la contratación empaquetada del servicio de acceso RTPF. El hecho de que los productos con mayor atractivo comercial incluyan este servicio de manera empaquetada contribuye a la reducción progresiva de la proporción de potenciales beneficiarios del abono social con respecto al total de clientes del servicio de acceso RTPF, como se expone en el gráfico 11.

²¹ Según datos del requerimiento de información semestral que Telefónica aporta en el marco de la metodología de análisis ex ante de las ofertas comerciales de este operador, aproximadamente 1,5 millones de clientes cuentan con un paquete 1P.

²² Esta cantidad puede incluir algunos clientes del segmento autónomos, pero en todo caso los clientes que contratan los paquetes 1P pertenecen de manera ampliamente mayoritaria al segmento residencial.

[CONFIDENCIAL]

IV.2 Propuestas relativas al abono social [CONFIDENCIAL].

[CONFIDENCIAL], esta Sala sugiere al Ministerio que evalúe la posibilidad de adoptar medidas tendentes a ampliar el espectro de la población que pudiera acceder al abono social. Es precisamente este grupo potencial el más afectado por el incremento de la cuota de abono, **[CONFIDENCIAL]**.

IV.2.1 Ampliación del ámbito del abono social

El umbral para la percepción del abono social fue establecido mediante la Orden PRE/1619/2010 que, como se ha visto, se sitúa en el 120% del IPREM. Anteriormente, el umbral fue del 100% de esta referencia²³, para luego pasar a ser del 110%²⁴. Los motivos que justificaron la progresiva elevación del umbral fueron expuestos en el texto de la propia orden PRE/1619/2010.

“Para evitar que este importante número de ciudadanos quede definitivamente fuera del alcance de las prestaciones del Abono Social, se modifica el umbral de renta familiar para tener derecho al mismo, fijándolo en el 120 % del IPREM. De esta forma se mantiene la situación de protección anterior a 1 de enero de 2010 y se evita la expulsión de un importante número de pensionistas que eran beneficiarios del Abono Social”.

El IPC acumulado desde el año 2010 se ha incrementado algo más de un 9%, mientras que el IPREM no ha tenido incremento alguno desde ese mismo año²⁵. Ello ha repercutido –aunque no como única causa– a la reducción del número de beneficiarios del abono social. A juicio de esta Sala, los motivos que posibilitaron la elevación del umbral en los años 2009 y 2010 justificarían una nueva intervención de la CDGAE destinada a elevar el umbral.

Desde una perspectiva más amplia, esta Sala considera que el hecho de que sólo puedan beneficiarse del abono social los jubilados y pensionistas supone excluir a colectivos que también se enfrentan a dificultades de índole

²³ Acuerdo de la CDGAE de fecha 25 de enero de 2007 por el que se determinan las condiciones para garantizar la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en el servicio universal, publicado en el BOE de 10 de marzo de 2007 a través de la Orden PRE/531/2007.

²⁴ Acuerdo de la CDGAE de 16 de abril de 2009, por el que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al abono social, publicado en el BOE del 20 de mayo de 2009 por la Orden PRE/1231/2009, de 18 de mayo.

²⁵ La Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 estableció el IPREM en 532,51 euros mensuales en su Disposición Adicional Decimonovena. Esta referencia se ha mantenido invariable en las leyes de presupuestos generales del Estado posteriores. Por ejemplo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (Ley 48/2015, de 29 de octubre) mantiene en su Disposición Adicional octogésima cuarta el IPREM de 532,51 euros mensuales.

económica para contratar el servicio de acceso RTPF. A este respecto, cabe recordar que el artículo 25.2 de la LGTel señala que “*podrán establecerse sistemas de ayuda directa a los consumidores que sean personas físicas con rentas bajas o con necesidades sociales especiales*”, sin limitar los sistemas a jubilados y pensionistas.

Por ejemplo, el proveedor del servicio universal obligatorio del Reino Unido (British Telecom) ofrece un servicio especial para clientes de rentas bajas de ámbito más amplio que el abono social de Telefónica, denominado *BT Basic*²⁶. Este servicio puede ser disfrutado por aquellos colectivos cuyos ingresos dependen de ayudas del estado, integrado por pensionistas, parados de larga duración o aquéllos sin ingresos. El servicio *BT Basic* incluye un precio reducido para el acceso telefónico y un descuento en llamadas a determinados números nacionales y a móviles con precio máximo de 10 libras al mes. Este servicio también puede complementarse con una línea básica de banda ancha que incluye una franquicia de 12GB a velocidades máximas de 17 Mb/s. El mayor atractivo de este servicio queda reflejado en el número de clientes que actualmente lo contratan, que en total suman **[CONFIDENCIAL]** (**[CONFIDENCIAL]** en planta para el servicio telefónico básico y **[CONFIDENCIAL]** con el servicio adicional de banda ancha).

En opinión de esta Sala, sería positivo que en la próxima revisión del RSU el MINETAD analizara la posibilidad de ampliar el ámbito subjetivo del abono social a otros colectivos con rentas bajas o necesidades sociales especiales.

Asimismo, en el apartado IV del presente documento se ha expuesto la opinión de esta Sala a propósito de la incompatibilidad del abono social con el acceso RTPF comercializado como parte de un paquete 1P o de un paquete de banda ancha. Esta condición carece de justificación objetiva y cierra la posibilidad a los beneficiarios del abono social de contratar servicios de mayores prestaciones o incluso económicamente más ventajosos.

De manera coherente con lo ya expresado por la CNMC en su informe al Pliego sobre la designación del operador encargado de prestar el Servicio Universal, sería conveniente instar a Telefónica a eliminar la mencionada incompatibilidad. En opinión de esta Sala, si el descuento en la cuota mensual del servicio de acceso RTPF es del 95% (en términos absolutos, **[CONFIDENCIAL]** euros mensuales²⁷), podría aplicarse un descuento por este mismo, con independencia de la forma en que el servicio de acceso RTPF se presente comercialmente. Como alternativa, se podría valorar limitar el

²⁶ <http://btplc.com/inclusion/ProductsAndServices/BTBasic/Overview/index.htm>

²⁷ Se incluye el incremento de precio notificado al MINETAD.

descuento vinculado al abono social a la parte del precio total del empaquetamiento que se pueda imputar al servicio de acceso RTPF²⁸.

IV.2.2 Medidas dirigidas a facilitar el disfrute del abono social

El artículo 35 del RSU, anteriormente citado, señala que el operador obligado debe ofrecer a sus abonados “*Publicidad e información sobre las condiciones de prestación de los servicios, especialmente con relación al principio de accesibilidad y de asequibilidad de éstos*”

Los potenciales beneficiarios forman un colectivo en el que las posibilidades de información o incluso de gestión de la solicitud son más reducidas. Para no perder efectividad, las condiciones de acceso al abono social deben ser proporcionadas con respecto al público al que se dirigen.

Según la página web de Movistar²⁹, el abono social se puede solicitar únicamente a través de los siguientes medios:

- i. Mediante Fax, al número 901 50 37 00.
- ii. Mediante carta, al Apartado de Correos: 423 Código Postal: 48080-Bilbao.
- iii. O por correo electrónico a la dirección: abonosocial@telefonica.com

Desde el punto de vista de esta Sala, los canales anteriores podrían resultar insuficientes para garantizar la plena accesibilidad de los servicios cubiertos por el Servicio Universal, especialmente teniendo en cuenta la naturaleza de los potenciales beneficiarios. La accesibilidad al abono social se logra de manera completa si es posible solicitarlo de la misma manera en que se puede solicitar cualquier otro servicio de Telefónica. Ello incluiría, por ejemplo, la posibilidad de solicitar el abono social –y de recibir la información oportuna para ello– a través de la red de distribución que conforman las tiendas Movistar y también mediante el servicio 1004.

Por este motivo, esta Sala valoraría muy positivamente que el MINETAD evaluara la suficiencia y proporcionalidad de los mecanismos que Telefónica tiene actualmente en vigor para acceder al abono social y al resto de servicios comprendidos dentro del alcance del Servicio Universal.

²⁸ Es decir, si la componente del servicio de acceso RTPF de un paquete de Telefónica supone unos ingresos mensuales de 10€ de acuerdo a su contabilidad, entonces el descuento del abono social ascendería al 95% de la cantidad anterior, 9,5€/mes.

²⁹ <https://atencionalcliente.movistar.es/pregunta-frecuente/como-solicitar-la-bonificacion-del-abono-social/>

V CONCLUSIONES

Las condiciones competitivas concernientes al mercado de acceso RTPF han mejorado en los últimos años. No obstante, en el análisis de los mercados 1/2007 y 2/2007 se constató que Telefónica afronta una presión competitiva menos intensa por parte de los operadores alternativos en los clientes 1P. En este segmento de la demanda están especialmente representados clientes de mayor edad, de menores ingresos o residentes en municipios de menos de 10.000 habitantes. La cuota de mercado de Telefónica en este conjunto de clientes es 25,48 puntos superior a la que tiene este mismo operador en el conjunto de clientes que contratan el servicio acceso a Internet de banda ancha.

La CNMC reguló el mercado mayorista 2/2007 para facilitar que otros operadores, distintos de Telefónica, también tuvieran acceso a los clientes 1P, de manera que se pudieran beneficiar de la concurrencia competitiva entre los diferentes operadores.

[CONFIDENCIAL]