

Bruselas, 4 de julio de 2007

Defensa de la Competencia: Decisión de la Comisión contra Telefónica - preguntas planteadas con frecuencia (véase también [IP/07/1011](#))

De septiembre de 2001 a diciembre de 2006, el margen entre los precios minoristas de Telefónica y sus precios para el acceso mayorista de banda ancha tanto a nivel nacional como a nivel regional era insuficiente para cubrir los costes que un operador tan eficiente como Telefónica tendría que soportar para ofrecer acceso minorista de banda ancha.

El acceso mayorista a nivel nacional permite a operadores alternativos ofrecer servicios minoristas de banda ancha en todo el territorio español sin tener que desplegar (casi o) ninguna red gracias a un único punto de acceso "nacional". El acceso mayorista a nivel regional exige que los operadores alternativos despeguen una red costosa hasta 109 puntos de acceso "regional". Telefónica es dominante en la provisión de ambos tipos de acceso.

El estrechamiento de márgenes que Telefónica impuso a sus competidores constituye una infracción muy grave del Artículo 82 del Tratado que prohíbe los abusos de posición dominante en el mercado. El impacto del abuso en forma de obstáculos a la entrada de competidores en este mercado creciente de gran importancia para la sociedad en su conjunto, y el correspondiente perjuicio para los clientes residenciales y empresariales fue considerable.

Qué es un estrechamiento de márgenes?

Un estrechamiento de márgenes es un margen insuficiente entre el precio de un producto ascendente A y el precio de un producto descendente A+B del que A es un componente.

La Decisión de la Comisión afecta a la **estructura de precios** de Telefónica tal y como refleja la diferencia entre los precios mayoristas y minoristas de Telefónica. Lo importante en casos de estrechamiento de márgenes es esta **diferencia**, y no el **nivel** específico de los precios minoristas y/o mayoristas.

Frente al estrechamiento de márgenes, proveedores competidores de acceso minorista de banda ancha, incluso tan eficientes como Telefónica, tuvieron que elegir entre salir del mercado o, soportar pérdidas si alineaban sus precios con los de Telefónica. Por lo tanto, aunque puede que el estrechamiento de márgenes no haya eliminado del mercado a ningún competidor, limitó su presencia y crecimiento sostenibles así como su capacidad de competir en el mercado.

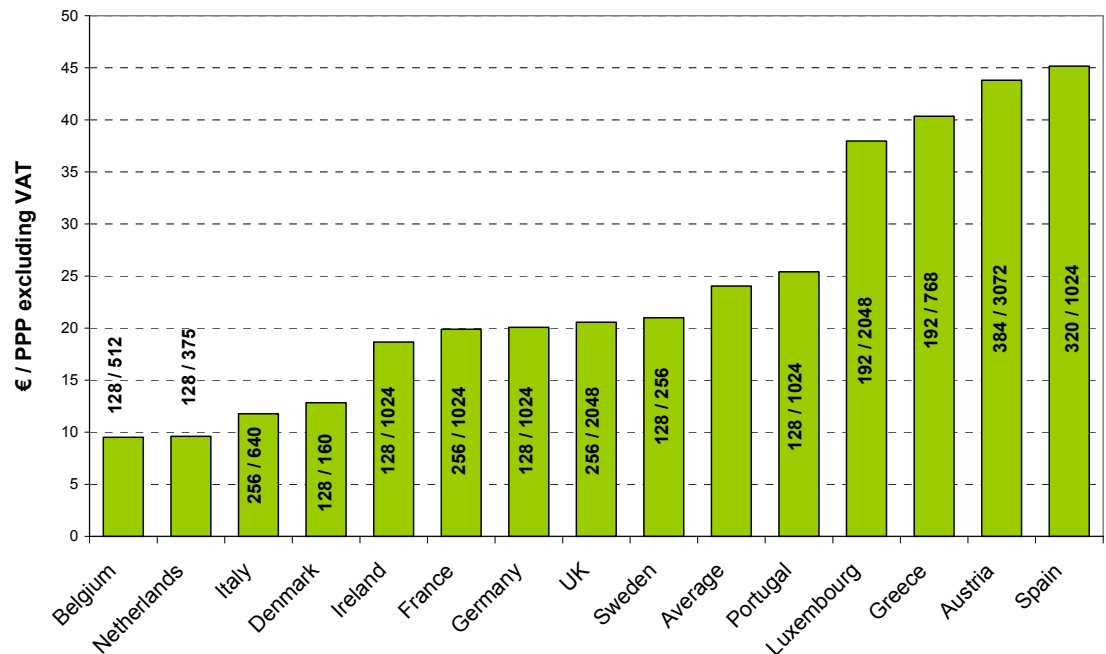
En condiciones normales, la competencia da lugar a precios más bajos y a más innovación. En este caso, al contener la presión competitiva, Telefónica pudo beneficiarse tanto de altos precios mayoristas como de precios minoristas supra-competitivos en perjuicio de los consumidores. Aunque Telefónica ha cobrado precios minoristas muy altos, su cuota de mercado ha crecido recientemente (un 4% de junio de 2005 a junio de 2006).

Cuál ha sido el impacto del estrechamiento de márgenes sobre los consumidores?

Al aplicar un estrechamiento de márgenes, Telefónica pudo mantener precios supra-competitivos que sus competidores no pudieron replicar porque dependían de los productos mayoristas de Telefónica. Dada la delimitada competencia en el mercado minorista de banda ancha, los consumidores españoles pagan alrededor del 20% más que la media de la UE-15 para el acceso de banda ancha. Además, la tasa de penetración de banda ancha de España está a un 20% por debajo de la media de la UE-15, y su crecimiento está casi un 30% por debajo del de la UE-15. .

Todos los estudios de los que se dispone confirman el alto nivel de los precios españoles de banda ancha .. Por ejemplo, la consultora Teligen (que compara con regularidad los precios para la OECD) ha comparado la oferta minorista de ADSL más barata para cada país y concluido que España es, entre los países del UE-15, el país con la oferta más cara

Precio mensual de ADSL más bajo entre los Estados miembros – noviembre de 2006¹



Telefónica ha alegado que el alto nivel de los precios se debe a circunstancias específicas de España. Asimismo, presentó un estudio econométrico para apoyar sus alegaciones. La Comisión concluyó que el estudio presentaba defectos y que ninguno de los factores presentados por Telefónica puede explicar adecuadamente la diferencia entre los precios en España y en el resto de Europa.

¹ Los precios están expresados en Purchasing Power Parities (paridades de poder de compra) ("PPPs"), es decir, a una tasa de conversión de divisas que ambas se convierten en una divisa común y se iguala el poder de compra de las diferentes divisas. En otras palabras, se eliminan las diferencias de los niveles de precios entre los países en el proceso de conversión. Véase la nota explicativa que acompaña al informe de Teligen: Comreg, Quarterly Key – Explanatory Memoreandum, diciembre 2006 (página 15).

Por qué los competidores no compran simplemente bucles de acceso desagregado a Telefónica?

Además del acceso mayorista a nivel nacional y regional, Telefónica también suministra a los operadores alternativos acceso desagregado a sus bucles de abonado. En vista de la intensidad de las inversiones que el bucle de abonado requiere, este producto no se considera un sustituto de los dos anteriormente mencionados. Adicionalmente; ha habido problemas significativos con la disponibilidad efectiva del acceso desagregado al bucle de abonado, que han sido sancionados por el regulador de telecomunicaciones español (CMT). Las autoridades nacionales de competencia españolas también han estado mirando este mercado.

Por qué no son suficientes los operadores de cable para ofrecer competencia a Telefónica?

Los operadores de cable españoles no dependen de los insumos mayoristas de Telefónica para ofrecer acceso minorista de banda ancha. Sin embargo, no han representado una presión competitiva suficiente para mitigar o neutralizar el efecto que el estrechamiento de márgenes ha tenido sobre los consumidores en términos de precios minoristas altos. En España las redes de los operadores de cable tienen cobertura limitada en comparación con Telefónica. Los operadores de cable han perdido de manera continua cuotas de mercado desde 2001.

En qué medida es Telefónica responsable del abuso cuando el regulador español de telecomunicaciones CMT no ha hallado un estrechamiento de márgenes?

Telefónica es plenamente responsable del abuso. La CMT sólo reguló parte de los precios de acceso mayorista de banda ancha (es decir, los precios de acceso mayorista regional); Estos que representaban aproximadamente en el 2006 un 30% de los precios afectados por esta Decisión. Nunca analizó el estrechamiento de márgenes entre los precios de acceso mayorista nacional (que representaban en el 2006 un 70 % de los precios afectados por esta Decisión) y los precios minoristas de Telefónica.. Además, cuando la CMT analizó la existencia de un estrechamiento de márgenes entre los precios de acceso mayorista regionales y los precios minoristas, ésta utilizó datos diferentes a los utilizados por la Comisión: dado que estaba trabajando en un contexto prospectivo, utilizó estimaciones hechas sobre la base de previsiones de mercado y de costes facilitadas por Telefónica en 2001 (mientras que la Comisión utilizó datos ex post). Por lo tanto, aunque la CMT utilizó la misma metodología que la Comisión, trabajó con datos diferentes, que explica porque llegó a una conclusión también diferente.

Sin embargo, Telefónica tenía que haber sabido que las estimaciones de la CMT no se correspondían con sus propios planes de negocio ni con sus costes reales. Los documentos internos de Telefónica muestran que la compañía estaba al corriente de que estaba aplicando estrechamiento de márgenes. Asimismo, Telefónica pudo en en todo momento, de poner fin a este estrechamiento de márgenes ya que sus precios de acceso mayorista nacional no estaban regulados y sus precios de acceso mayorista regional sólo estaban sujetos a precios máximos –pudo fijar sus precios por debajo del techo máximo. Sin embargo nunca tomó esta iniciativa hasta que fue obligada a hacerlo por el regulador español en diciembre de 2006. Por lo tanto, Telefónica es completamente responsable del abuso.

No está la Comisión socavando la autoridad del regulador español?

Para nada. Esta Decisión es contra Telefónica, no contra el regulador español. No hay nada de extraordinario o de excepcional en que la Comisión y la CMT hayan hallado resultados diferentes: en el sector de las telecomunicaciones los reguladores establecen los mecanismos regulatorios que permiten el desarrollo de la competencia, pero sólo pueden hacerlo sobre la base de previsiones de mercado y de costes. Así los reguladores reducen, pero no pueden eliminar completamente el riesgo de comportamiento anticompetitivo. Las autoridades de competencia actúan ex post, utilizando datos históricos sobre costes realmente incurridos. Por consiguiente, las autoridades de competencia han investigado y sancionado ex post comportamientos anticompetitivos en mercados de telecomunicaciones regulados, incluso de acceso de banda ancha, en muchos Estados miembros.

No cabe duda de que la CMT, y otros reguladores europeos hayan realizado su trabajo. Es precisamente la CMT quien puso fin al estrechamiento de márgenes a través de su intervención eficaz en diciembre de 2006 fijando nuevos precios mayoristas.

Depende el hallazgo de un estrechamiento de márgenes de la metodología utilizada para su evaluación?

En la Decisión, la Comisión utilizó dos metodologías distintas, incluyendo la propuesta por Telefónica en su contestación al pliego de cargos de la Comisión. La Comisión no sólo analizó si cada año Telefónica soportaba pérdidas descendentes sino también si sus pérdidas iniciales podrían recuperarse con beneficios futuros durante un periodo de tiempo razonablemente largo (más de cinco años) y bajo condiciones competitivas. Ambas metodologías llevan al mismo resultado –a saber, que existía un estrechamiento de márgenes.

No es la banda ancha un mercado emergente, y no es normal que Telefónica haya incurrido unas pérdidas iniciales?

Ya desde el inicio de la infracción, el mercado minorista de banda ancha no podía considerarse como emergente, y no mostró signos de inestabilidad durante el periodo en cuestión. Al contrario, cuotas de mercado estables ya se establecieron en septiembre de 2001, con Telefónica teniendo la cuota más alta.

La cuestión importante es saber si todos los actores en el mercado han estado en posición de entrar y crecer en pie de igualdad en el mercado minorista en rápido crecimiento sin ahogarse financieramente por la estrategia de la empresa dominante.

Las pérdidas descendentes de Telefónica no eran inevitables porque Telefónica ha sido rentable en el conjunto de sus actividades de banda ancha pero ha soportado pérdidas descendentes. Por lo tanto, el estrechamiento de márgenes no puede explicarse por el hecho de que el mercado no era completamente maduro.

No existe riesgo alguno de que la intervención de la Comisión vaya a reducir los incentivos de Telefónica a invertir e innovar?

En primer lugar, la infraestructura de Telefónica es, en gran medida, fruto de inversiones emprendidas para el suministro de servicios de telefonía fija tradicional mucho antes de la liberalización y de la aparición de la banda ancha en España. Las inversiones que tenían la finalidad de habilitar esta infraestructura para que pudiese transportar banda ancha se realizaron en un contexto en el que la reglamentación española obligaba a Telefónica a suministrar acceso mayorista a sus competidores. Al obligar a Telefónica a suministrar acceso mayorista a sus competidores, el regulador realizó un análisis equilibrado entre la necesidad de estimular la competencia en beneficio de los consumidores y la necesidad de estimular la inversión y la innovación.

En segundo lugar, los precios deben de determinar por si mismos el nivel competitivo que envíe las señales adecuadas para incentivar la inversión y la innovación en el mercado. Los precios que tienen como efecto la exclusión de competidores, y que imponen un perjuicio duradero para el consumidor envían señales equivocadas para la inversión.

Por último, es importante mantener los incentivos de inversión e innovación para todas las compañías en el mercado y no sólo para Telefónica.

Es la decisión de la Comisión consistente con los últimos progresos sobre la aplicación del artículo 82 del Tratado sobre abusos de exclusión?

Esta Decisión sanciona un comportamiento abusivo que ha perjudicado a los consumidores de manera significativa. Es totalmente acorde con la jurisprudencia y la práctica decisional de la Comisión y toma también en cuenta el documento de discusión del artículo 82.

¿Evita la Decisión de la Comisión que Telefónica ofrezca precios minoristas atractivos?

Existe una amplia posibilidad para reducir los precios minoristas en España. Sin embargo, esto supone precios mayoristas equitativos.

A finales de diciembre de 2006, se introdujeron precios mayoristas más bajos y más equitativos que pusieron fin al estrechamiento de márgenes, cuando, tras un análisis de mercado, el regulador español redujo los precios mayoristas de Telefónica entre un 22% y un 61 %. Esta intervención abrió la posibilidad a precios minoristas más bajos para el beneficio de los consumidores españoles.

Por qué es la multa significativamente más alta que las multas impuestas a Wanadoo y Deutsche Telekom?

Deutsche Telekom y Wanadoo constituyeron los primeros precedentes de precios abusivos (estrechamiento de márgenes y precios predatorios respectivamente) en los mercados de banda ancha en aplicación del artículo 82 del Tratado (véase [IP/03/717](#) y [IP/03/1025](#)). Estas decisiones deberían haber aclarado a Telefónica las consecuencias que se derivan de la imposición de precios no equitativos. El comportamiento de Telefónica demuestra que las multas impuestas en estos casos no tuvieron un suficiente efecto disuasorio.

Asimismo, el hecho de que el mercado de banda ancha español sea considerablemente mayor que el francés o el alemán en el momento en que produjeron las infracciones respectivas justifica una multa más alta. Además, el abuso de Telefónica ha ocasionado un perjuicio a los consumidores que consiste en precios altos de manera más significativa que en los otros casos. La combinación de los precios mayoristas y minoristas de Telefónica ha supuesto pérdidas para sus competidores y beneficios considerables para la compañía. .

Igualmente, la capacidad de maniobra que posibilita a Telefónica la reglamentación es mucho más amplia que en el caso Deutsche Telekom. Contrariamente a lo que se establece en Deutsche Telekom, Telefónica nunca ha ajustado sus precios minoristas o mayoristas en vistas a reducir (o eliminar) el estrechamiento de márgenes.

Por qué interviene la Comisión contra Telefónica y no contra otros incumbentes?

La investigación de la Comisión se inició a raíz de una denuncia presentada por France Telecom España el 11 de julio de 2003 en la que alegaba que Telefónica había entablado un estrechamiento de márgenes en los mercados de banda ancha español. Debido al alto nivel de precios minoristas (véase la segunda pregunta), una intervención en el mercado de banda ancha español era más necesaria que en otros Estados Miembros.

A este respecto, debería recordarse que la Comisión ya ha intervenido en otros mercados de banda ancha:

- En mayo de 2003: la Comisión multó a Deutsche Telekom por un estrechamiento de márgenes en el mercado de banda ancha y banda estrecha alemán (véase [IP/03/717](#)).
- en julio de 2003, la Comisión multó a una empresa filial de France Telecom por precios predatorios en el mercado minorista de banda ancha francés (véase [IP/03/1025](#)).
- la Comisión ha también estado trabajando en estrecha colaboración con autoridades reguladoras y de competencia de otros Estados Miembros.

Asimismo, el derecho de la competencia no es la única manera a través de la cual la Comisión interviene en los mercados de banda ancha nacionales que no funcionan. Por ejemplo, la Comisión ha recientemente incoado un procedimiento de infracción contra Alemania con el fin de evitar que Deutsche Telekom se beneficie de "vacaciones reglamentarias" en el sector alemán (véase [IP/07/889](#)). La Comisión sigue muy de cerca dicho mercado para asegurarse que este último continúe siendo competitivo en beneficio de los consumidores.