



Voto particular de Inmaculada L3pez Mart3nez, en su condici3n de Consejera de la Comisi3n del Mercado de las Telecomunicaciones, en relaci3n a la

RESOLUCION POR LA QUE SE APRUEBA LA DEFINICI3N Y EL AN3LISIS DEL MERCADO DE ACCESO (F3SICO) AL POR MAYOR A INFRAESTRUCTURA DE RED (INCLUIDO EL ACCESO COMPARTIDO O COMPLETAMENTE DESAGREGADO) EN UNA UBICACI3N FIJA Y EL MERCADO DE ACCESO DE BANDA ANCHA AL POR MAYOR, LA DESIGNACI3N DE OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICI3N DE OBLIGACIONES ESPEC3FICAS, Y SE ACUERDA SU NOTIFICACI3N A LA COMISI3N EUROPEA. (MTZ 2008/626)

COMISI3N DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES
Entrada
000 N3 2008000060565
27/01/09 13:47:15

He votado en contra de esta resoluci3n porque considero que no puede contribuir al objetivo que con ella se propon3a la CMT: crear un marco estable y predecible que facilite el despliegue de redes de acceso de nueva generaci3n en Espa3a. Buena parte de las obligaciones y medidas impuestas no est3n sino meramente enunciadas, con un grado de concreci3n casi nulo, o m3nimo, por lo que su implementaci3n va a exigir un desarrollo ulterior muy profundo y de enorme complejidad que podr3a demorarse mucho tiempo.

Conviene destacar, adem3s, que con esta resoluci3n no se ha aprobado el marco para el despliegue de las redes de acceso de nueva generaci3n en Espa3a - como quiz3s se haya podido deducir a partir de la nota de prensa difundida por la CMT¹- sino s3lo, un parte de ese marco. Para establecer el marco completo, queda a3n pendiente la resoluci3n mediante la cual el Consejo de la CMT impondr3 las llamadas regulaciones sim3tricas, resoluci3n que, aparentemente, el Consejo aprobar3 pr3ximamente.

Como muestra con creciente claridad la experiencia francesa (que constituye una referencia clave para el caso espa3ol por el mayor adelanto y desarrollo de la regulaci3n de la fibra hasta el hogar en este pa3s) las medidas sim3tricas que adopte la CMT en esa resoluci3n resultar3n absolutamente claves para la viabilidad del modelo regulatorio de competencia en infraestructuras por el que apuesta el regulador espa3ol.

En efecto: en l3nea con el modelo franc3s, la CMT ha adoptado un modelo regulatorio para el despliegue de las redes de acceso de nueva generaci3n que consiste en tratar de eliminar, mediante medidas regulatorias, dos cuellos de botella que pueden hacer inviables los despliegues de fibra hasta el hogar por varios operadores:

- los elevados costes de las infraestructura de ingenier3a civil,
- y las barreras de entrada que puede imponer a los dem3s operadores el primero que llegue con su red a un determinado edificio.

Para eliminar el primer cuello de botella, se impone al operador *incumbente* la obligaci3n (asim3trica) de dar acceso a sus conductos y otras infraestructuras de ingenier3a civil a los operadores que lo soliciten, en condiciones de no discriminaci3n.

¹ La CMT fija el marco regulador para la banda ancha y las redes de fibra 3ptica.
http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do?nav=begin&detalles=090027198007358b

Y para eliminar el segundo, se impone al operador que primero llegue con su despliegue de red hasta un edificio, sea o no, el *incumbente*, la obligación (simétrica) de dar acceso a su red a otros operadores que lo soliciten en un determinado punto esa red (*punto de compartición*) situado próximo a -o dentro de- los edificios.

Resulta muy difícil para cualquier operador plantearse seriamente una estrategia de despliegue de fibra hasta el hogar sin conocer cómo la CMT va a abordar el cuello de botella que plantea el acceso a los edificios. La propia Telefónica, en su respuesta a la Consulta Pública sobre la Recomendación que establecerá los principios regulatorios para el despliegue de redes de acceso de nueva generación, llama la atención sobre esta cuestión y sugiere a la CE que no se olvide de las obligaciones simétricas en su Recomendación:

"All de guidelines and principles developed about ducts & passive infrastructures sharing for future networks developed in the Recommendation would not be complete without any type of guidelines for NRAs to at least touch and study the issue. It is difficult that operators commit any investment on this unless it is clear if he will be obliged to share or not, and in which conditions, this deployment."² (El subrayado es añadido)

Por tanto, considero más adecuado aplazar mi valoración definitiva del marco regulador implantado por la CMT hasta que se apruebe la resolución de las obligaciones simétricas. Ello me permitirá, además, realizar, en un Voto Particular posterior, una revisión más completa de la multitud de medidas adoptadas en la Resolución que es objeto de este voto particular.

Las medidas regulatorias de los mercados 4 y 5

No obstante, como primera aproximación, creo que esta Resolución diseña un entorno regulatorio indefinido en buena medida, confuso y generador de una creciente conflictividad entre los operadores.

Como he señalado anteriormente, gran parte de las obligaciones y medidas impuestas no están más que meramente enunciadas, con un grado de concreción mínimo, si no, nulo, por lo que su implementación va a exigir desarrollos ulteriores que podrían demorarse mucho tiempo.

Esto se aplica, en particular, a las obligaciones referentes a la fijación de los precios de los servicios mayoristas y, muy especialmente, a los precios del acceso a los conductos (Mercado 4, cuya fijación en un determinado nivel, u otro, afectará decisivamente a la viabilidad de los posibles despliegues futuros de los operadores alternativos y a la rentabilidad de las inversiones en cable ya realizadas); a los de la fibra oscura (Mercado 4); y a los del nuevo servicio *bitstream* (Mercado 5).

Para esos servicios mayoristas se ha fijado la obligación de "orientación a costes", sin ninguna concreción adicional. No se dispone aún de ningún análisis que haga posible, con las herramientas que permite el actual estado del arte, valorar razonablemente el

² *Contribution to the Comisión Consultation "Draft NGAs Recommendation". Telefónica.*

riesgo de las inversiones en fibra de Telefónica, teniendo en cuenta la realidad del mercado español.

Tampoco se ha emprendido ningún estudio que permita arrojar alguna luz sobre cómo la CMT va a ser capaz de calcular la totalidad de los costes de provisión de cada uno de esos servicios por parte de Telefónica (ni, mucho menos, qué metodologías será factible implantar para evitar los estrechamientos de márgenes entre los precios minoristas y los mayoristas fijados en función de los costes). Conviene recordar que la actual contabilidad regulatoria de Telefónica, o bien, proporciona un tipo de información muy poco adecuada para el cálculo de los costes de los dichos servicios mayoristas (éste es el caso de la fijación de los precios de las infraestructuras de ingeniería civil) o no proporciona ninguna información en absoluto, como es el caso del servicio *bitstream* sobre fibra hasta el hogar.

El cálculo de los costes de un servicio *bitstream* sobre una red de fibra es un ejercicio de una enorme complejidad y la CMT, en esta ocasión, no va a poder inspirarse en las mejores prácticas o experiencias de otros reguladores. El regulador francés, no ha impuesto por el momento a France Telecom la obligación de un servicio de acceso mayorista *bitstream* por lo que no ha realizado ningún análisis en profundidad sobre cómo fijar sus precios. El regulador inglés, OFCOM, sí contempla imponerlo en el futuro (aunque no se trataría de un servicio *bitstream* prestado fundamentalmente mediante una red FTTH, sino mediante una red del tipo FTTC como la que pretende desplegar British Telecom); pero ha descartado imponer la obligación de orientación a costes, entre otras razones, por las extraordinarias dificultades que conlleva para un regulador cuantificar razonablemente los costes de provisión de un servicio nuevo de esa naturaleza.

Otras obligaciones incluidas en esta resolución van a resultar escasamente operativas por su insuficiente desarrollo y contribuyen, además, a diseñar un escenario futuro de elevada conflictividad entre los operadores. Este es el caso del modelo de oferta de referencia *light* para el acceso a las infraestructuras que se le impone a Telefónica; o del insuficiente desarrollo de la obligación de acceso al subbucle. A partir de los resultados del estudio realizado en 2007 por la consultora Analysys para el regulador OPTA sobre la inviabilidad económica de los despliegues de fibra hasta el nodo en Holanda, y sin disponer de ningún estudio propio sobre la viabilidad técnica y económica de los despliegues FTTN en España, la CMT concluyó en la Resolución sobre NGAs de Enero de 2008 que el desarrollo del servicio mayorista de acceso al subbucle no constituía una prioridad para el regulador español. Y ésa es, básicamente, la posición que se ha mantenido hasta la actualidad.

Creo, finalmente, que una fuente inagotable de conflictos entre operadores asociados al servicio de acceso a los conductos de Telefónica se derivará, previsiblemente, de la forma en que la CMT ha abordado una cuestión clave: ¿cómo se asigna el espacio vacante en los conductos de Telefónica para dar cabida a los despliegues de fibra realizados por éste y otros posibles operadores?

A diferencia del regulador francés (que ha diseñado unas complejas normas incluyendo una serie de reglas de ingeniería que intentan poner a France Telecom en condiciones de estricta igualdad con el resto de operadores), la CMT ha eludido entrar en el análisis de esta cuestión. De hecho, al no haberse realizado aún una auditoría sobre las

infraestructuras de ingeniería civil de Telefónica ni siquiera es posible valorar el alcance de este problema de espacio, que podría afectar con especial intensidad a los conductos que permiten el acceso a los edificios.

Como solución para los casos en que no exista espacio en los conductos de Telefónica o haya problemas técnicos, la CMT propone que Telefónica pueda plantear (antes de tener que ofrecer inevitablemente fibra oscura) una ruta alternativa “razonable”, pero sin ninguna concreción adicional que permita dilucidar lo que debe entenderse por “razonable”.

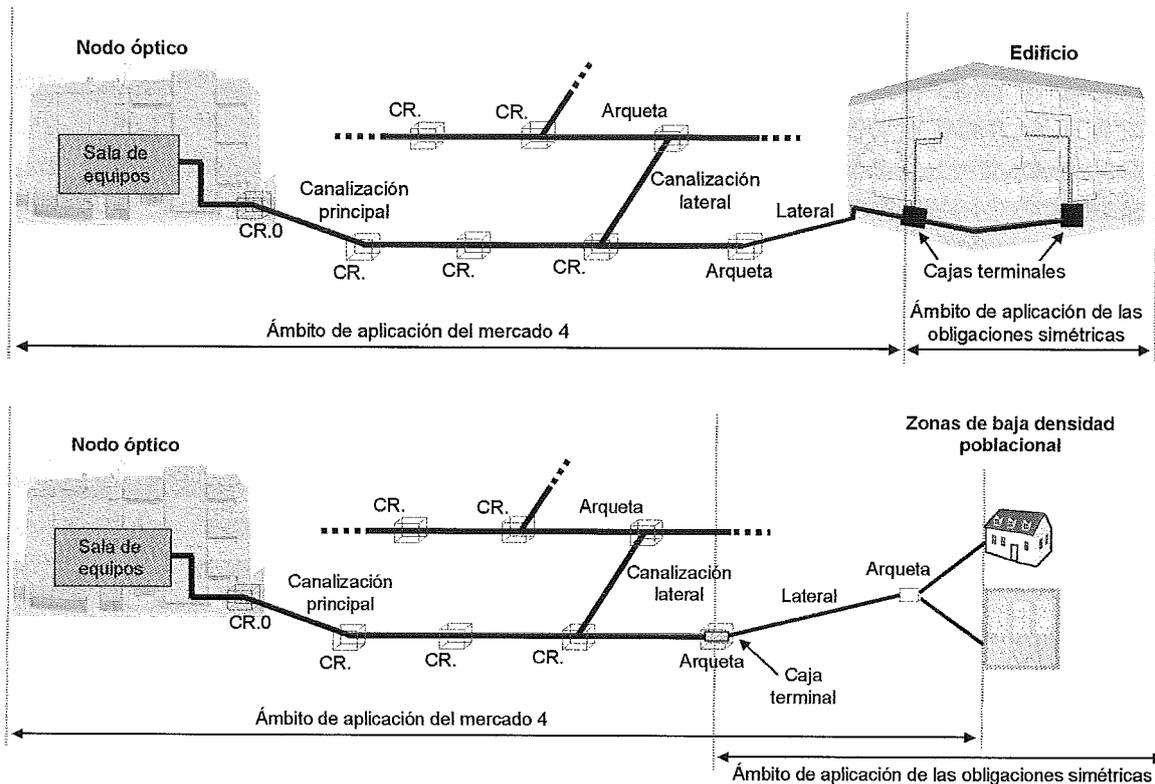
Las obligaciones simétricas: ¿solución o problema?

Aunque la CMT no ha aprobado aún las obligaciones simétricas, no querría dejar de señalar aquí las graves deficiencias de que adolece, en mi opinión, la propuesta de los Servicios sometida a Informe de Audiencia. La adopción de algunas medidas básicas de esta propuesta supondría un gran obstáculo para el desarrollo a medio plazo de la mayor o menor competencia en infraestructuras que de otro modo podría generarse, al menos en algunas ciudades densas del país, y, además, acarrea un serio riesgo de producir consecuencias irreversibles.

Para empezar, todo el esquema regulatorio propuesto en el Informe de Audiencia se basa en la hipótesis de que el primer operador que llega hasta los edificios es Telefónica o, si no, un operador con su misma tecnología FTTH/GPON. Este tipo de despliegue de fibra en el acceso no permite servicios mayoristas basados en la desagregación del bucle de fibra. Esto que para Telefónica puede estar lejos de constituir un problema, para otros posibles agentes inversores puede ser un obstáculo insalvable para la viabilidad de sus proyectos de inversión. Los Servicios de la CMT no han considerado que para algunos potenciales inversores, la viabilidad económica de los despliegues de fibra en el acceso puede requerir tecnologías FTTH punto a punto, como las que está utilizando el operador Free (Iliad) en Francia, que sí permiten el desarrollo de servicios mayoristas de desagregación del bucle, y que constituyen un elemento básico de la viabilidad de su modelo de negocio. La regulación del informe de audiencia es ajena por completo a esta posibilidad, que ni siquiera menciona.

Más aún, se propone que la situación del punto de compartición la decida unilateralmente Telefónica (o cualquier otro operador que llegue primero a los edificios con la misma tecnología que Telefónica), pudiéndolo situar dentro o fuera de los edificios, en función de la densidad de los clientes en cada zona.

Los gráficos que se adjuntan a continuación quizás permitan arrojar alguna luz sobre esta cuestión. Estos gráficos muestran dos escenarios distintos: uno de elevada densidad de clientes y otro de menor densidad. En las redes de acceso de tipología FTTH/GPON, como la adoptada por Telefónica, la caja terminal que aparece en los gráficos (en el primer caso dentro de los edificios y el segundo fuera) aloja el divisor óptico pasivo: en este punto, resulta técnicamente factible que el operador proporcione acceso a su red a otros operadores. Es en la caja terminal, -cuya localización decide el primer operador que llegue al edificio, en función de sus decisiones de despliegue- donde el Informe de Audiencia de los Servicios propone situar el punto de compartición donde se conectarían las redes de fibra de otros operadores.



La propuesta de los Servicios da por sentado que, en la práctica totalidad de los casos, el punto de compartición estará situado dentro de los edificios o muy próximo a ellos. En Francia, sin embargo, la Ley de Modernización de las Infraestructuras aprobada el pasado mes de agosto establece que ese punto (excepto en casos excepcionales) estará situado fuera de los edificios, pudiendo estar más o menos alejado de ellos en función de la densidad de la zona.

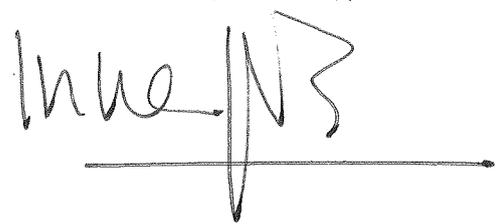
El regulador ARCEP ha desarrollado varios modelos económicos para aclarar el asunto de la localización del punto de compartición, cuya fijación debe responder al interés general, no al de cada operador aisladamente. Se trata de impedir que se generen monopolios locales y agujeros de cobertura en los despliegues difícilmente reversibles, no sólo en las ciudades menos densas del país, sino incluso dentro de ciudades como París o Lyon. Estas situaciones se tienden a producir no sólo porque el primer operador que despliegue en una determinada zona agote el espacio disponible dentro de los edificios a los que llegue primero, convirtiendo estos edificios en monopolios locales. Existe, además, el riesgo de que el operador descreme el mercado mediante una estrategia del tipo *cherry-pick*, consistente en conectar a su red únicamente los edificios o conjuntos de edificios de suficiente densidad de clientes para que su despliegue sea económicamente rentable, haciendo inviable económicamente para cualquier otro operador, la conexión de los edificios o zonas circundantes de menor densidad.

El pasado 16 de diciembre se creó, precisamente, un Comité de "Pilotage" en Francia presidido por el secretario de Estado para la economía digital, con el fin de tratar de alcanzar un acuerdo sobre la localización del punto de compartición (y sobre las

modalidades de la compartición) entre los operadores que piensan utilizar una arquitectura GPON y los que, como Free, despliegan mediante FTTH punto a punto. Y la semana pasada, liderados por el regulador ARCEP, comenzaron los ensayos para la realización de un despliegue conjunto de varios operadores mediante una metodología común, cuyos resultados iremos conociendo, seguramente, en la página web del regulador francés, en la que está disponible una abundante documentación sobre la problemática del punto de compartición.

No habiéndose aprobado aún la resolución de las obligaciones simétricas, aún es tiempo de modificar el enfoque adoptado en el Informe de Audiencia de los Servicios adecuadamente adaptado a la realidad española.

Inmaculada López

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Inmaculada López', written over a horizontal line. The signature is stylized and includes a large flourish on the right side.