



DOCUMENTO 1

Proyecto de medida relativo a la definición y análisis del mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas

I INTRODUCCIÓN

El objeto del presente procedimiento es la tercera revisión de los mercados mayoristas de líneas alquiladas troncales. Los dos primeros análisis fueron aprobados el 23 de noviembre de 2006 y el 2 de julio de 2009. Es de interés recordar que, desde la segunda revisión, la mayor parte del mercado de líneas alquiladas troncales se encuentra desregulado, ya que no superó el test de los tres criterios debido a las siguientes razones:

- La CMT estimó que no existían barreras a la entrada insalvables en el mercado de las líneas alquiladas troncales terrestres debido a la existencia de un mercado la existencia de un mercado ascendente de fibra oscura muy dinámico que permite el acceso al mercado sin necesidad de desplegar infraestructuras propias. En este mercado los actores más relevantes son las empresas con una infraestructura de red: ADIF Gas Natural, Red Eléctrica, Iberdrola, Endesa, Abertis, etcétera. Estas empresas han aprovechado los despliegues que realizaron para distribuir el servicio principal que ofrecen (electricidad, gas, transporte ferroviario, autopistas...) para tender fibra oscura, por lo que dicho tendido no ha supuesto más que un coste marginal sobre el total.
- También se consideró que el mercado tendía a la competencia efectiva, por lo que tampoco se cumplía el segundo criterio. Se señalaba que, de hecho, ADIF percibía más ingresos por sus servicios de fibra oscura troncal que Telefónica por los servicios de líneas alquiladas troncales.

Dentro de las rutas submarinas, las rutas Península – Baleares y Mallorca – Ibiza también se desregularon debido a la presencia de una infraestructura de cable submarino alternativa a la de Telefónica (Islalink) Actualmente, por tanto, y debido a que la situación descrita anteriormente para las rutas desreguladas tanto terrestres como submarinas no se ha visto alterada en cuanto a su situación competitiva, tal y como se describirá más adelante, la regulación de las líneas alquiladas troncales se circunscribe a las siguientes diez rutas submarinas, dónde Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) ostenta poder significativo de mercado.

- Península – Ceuta
- Península – Melilla
- Península – Canarias
- Tenerife – Gomera
- Tenerife – La Palma
- Gomera – Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Ibiza – Formentera
- Mallorca – Menorca

El presente análisis de mercados se centrará en las diez rutas anteriores.



II SERVICIOS MINORISTAS RELACIONADOS CON LAS LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES

De acuerdo con el Considerando (4) de la Recomendación de mercados de la Comisión Europea¹, “*el punto de partida de la definición de mercados en la presente Recomendación es la definición de mercados al por menor desde una perspectiva de futuro (...) Una vez definidos los mercados al por menor, conviene entonces identificar los mercados al por mayor pertinentes*”.

En el caso de las líneas alquiladas troncales, la demanda de los servicios ascendentes es una demanda derivada que depende de la existente en el minorista, pero de forma indirecta.

En efecto, los operadores contratan líneas alquiladas troncales con el objeto de completar su propia red troncal. Esta red se dimensiona de acuerdo a las necesidades de capacidad generadas por todos los servicios prestados por el operador: banda ancha, tráfico telefónico, televisión, servicios mayoristas a otros operadores, etcétera. Por tanto, en puridad, todos los servicios que presta un operador generan una demanda de capacidad que puede resultar en la necesidad de contratar líneas alquiladas troncales a otros operadores.

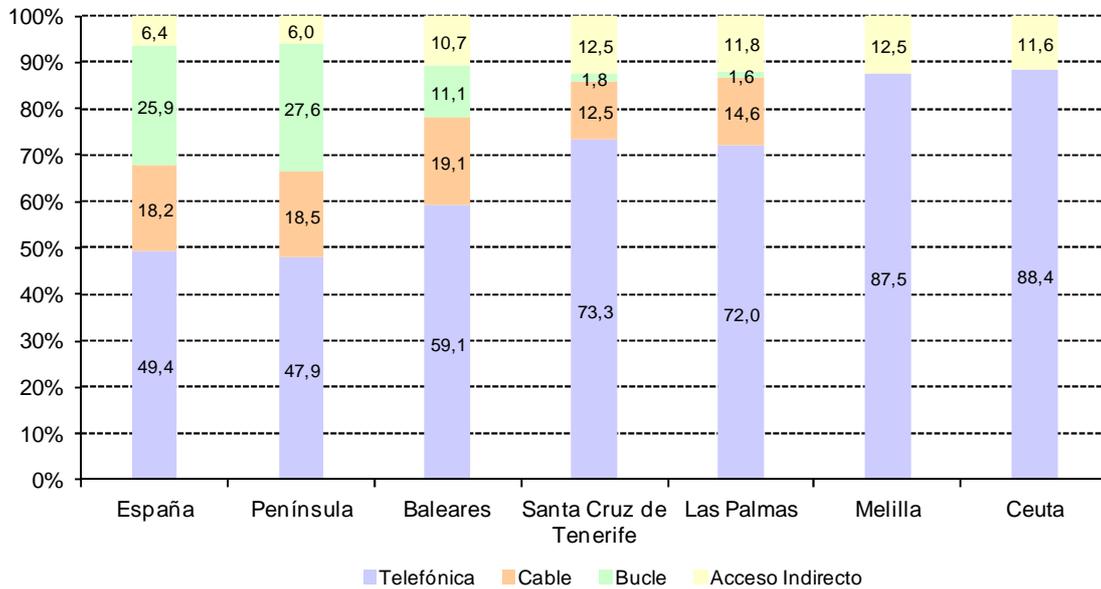
En el anterior análisis de mercado se concluyó que la ausencia de alternativas en la mayoría de las rutas troncales submarinas impactaba negativamente en el nivel de competencia en los mercados minoristas del territorio conectado por dichas líneas troncales. En el citado análisis se utilizó la banda ancha como indicador del nivel de competencia existente en el minorista, por ser éstos los servicios minoristas más dependientes de la capacidad del cable submarino y porque permiten identificar fácilmente a los operadores que prestan servicios de forma directa en el territorio, tanto mediante redes de cable como mediante la desagregación del bucle o par de cobre (ULL²).

Dado que la banda ancha será objeto de un estudio exhaustivo en la revisión de los mercados 4 y 5, no procede adelantar aquí dicho análisis. A efectos del presente estudio únicamente se considera relevante, como ya se hizo en segunda ronda, presentar las cuotas de mercado minoristas de los servicios de banda ancha de la Península, de los territorios insulares (agrupados por provincias) y de Ceuta y Melilla, para analizar si existen diferencias apreciables.

¹ Recomendación de la Comisión Europea 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 regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, la Recomendación de mercados), DOUE L344/65 de 28 de diciembre de 2007.

² ULL: *Unbundling Local Loop*, desagregación del bucle local.

Gráfico III.1.1 Cuotas de banda ancha por tipo de acceso (diciembre 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los requerimientos anuales de la CMT.

A nivel nacional, cabe destacar que la cuota de Telefónica ha pasado de un 56,6% en 2008 a un 49,4%, la cuota del cable también ha disminuido, pasando de un 20,3% a un 18,2% y el bucle desagregado ha crecido considerablemente, pasando de un 16,9% a un 25,9%. En todo caso, como sucedía en 2008, la cuota de mercado de Telefónica en la Península es inferior a la que detenta en los territorios insulares, Ceuta y Melilla.

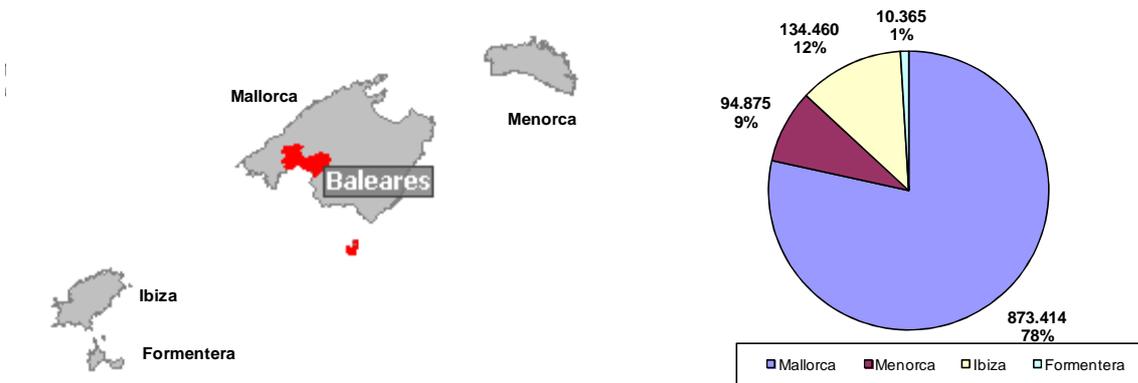
Conviene señalar que aparte del nivel de competencia en la ruta troncal correspondiente, puede haber otros factores que influyan en esta menor cuota. Por ejemplo, las islas menores de los archipiélagos balear y canario son territorios con una población reducida y dispersa, factores que sin duda afectan negativamente a las decisiones de inversión de los operadores. Para analizar las diferentes situaciones de las islas, a continuación se realizará un análisis del nivel de competencia en cada uno de los territorios conectados por las líneas troncales reguladas.

- **Islas Baleares:**

Las islas Baleares se componen de cuatro islas habitadas: Ibiza, Formentera, Menorca y Mallorca:



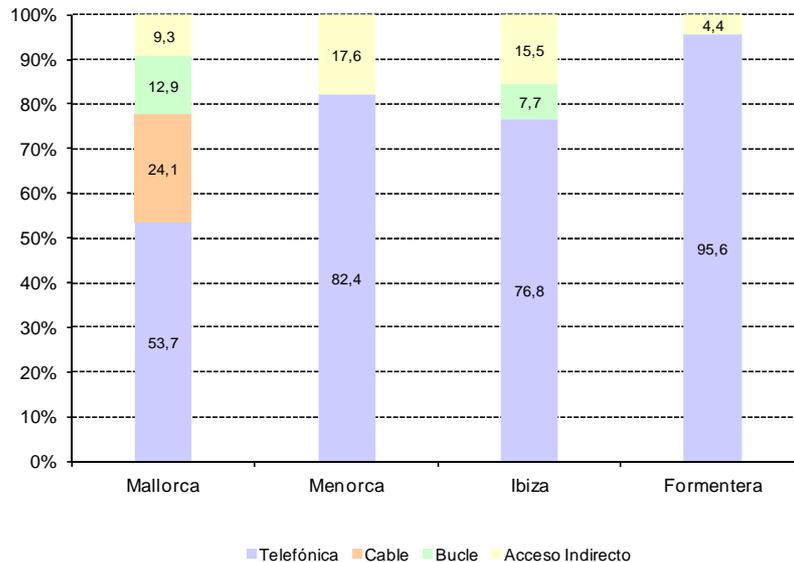
Gráfico III.1.2 Mapa y distribución población islas Baleares (año 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de población del INE, CMT.

En 2008, la población total de las Baleares era de 1.030.650 habitantes. En 2011, esta cifra había ascendido hasta 1.113.114, lo que representa un crecimiento de un 8%. La isla de Mallorca concentra cerca del 80% de la población del archipiélago balear. Las cuotas del mercado de banda ancha para cada una de las cuatro islas del archipiélago se presentan en la siguiente gráfica:

Gráfico III.1.3 Cuotas de banda ancha islas Baleares (diciembre 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los requerimientos anuales de la CMT.

En la isla de Mallorca están presentes tanto Cableuropa, S.A.U (en adelante, ONO), mediante su red de cable, como los operadores que desagregan bucle. La cuota de ONO (24,1%), es casi 6 puntos porcentuales superior a la media estatal de los operadores de cable (18,2%). Adicionalmente, debe señalarse que ONO está presente no sólo en la capital de Mallorca (Palma), sino en numerosos municipios de la isla, como se observa en la siguiente tabla:

Municipios ONO Mallorca	Población
Binissalem	7.601
Calvià	52.451



Campos	9.862
Felanitx	18.482
Inca	29.966
Lloseta	5.703
Llucmajor	36.959
Manacor	40.873
Marratxí	34.385
Muro	6.970
Palma	405.318
Pobla (Sa)	12.881
Santa Margalida	11.718
Santa María del Camí	6.270
14 municipios	679.439

La cobertura media de ONO en estos 14 municipios se sitúa en el **[CONFIDENCIAL]**.

Asimismo, desde la última revisión, también debe resaltarse el notable crecimiento de la cuota de mercado de los operadores que desagregan el bucle, que ha pasado de un 5,2% en 2008 a un 12,9% en 2012. Los operadores bucle están presentes en multitud de municipios de la isla.

Con respecto al resto de islas, cabe destacar la apertura, por parte de varios operadores, de centrales bucle en Ibiza. Estos operadores han conseguido una cuota de mercado cercana al 8% en un plazo de tiempo reducido. Debe recordarse que la ruta troncal entre Mallorca e Ibiza fue desregulada en la anterior revisión del mercado debido a la presencia en la ruta del operador Islalink S.A. (en adelante, Islalink), como competidor de Telefónica. En este sentido, la situación geográfica de Ibiza, entre la isla de Mallorca y la Península, la convierten en un punto estratégico para construir un anillo troncal entre Mallorca y la Península que siga la ruta Península – Mallorca – Ibiza – Península. Para los operadores (Telefónica y los alternativos), la conexión con Ibiza tiene sentido para lograr redundancia en la ruta Península – Mallorca y además se accede al mercado potencial de la isla, la segunda más poblada del archipiélago. De momento, estos operadores están prestando servicios en la ciudad de Ibiza, pero también están abriendo las centrales bucle de Sant Antoni de Portmany y de Santa Eulària des Riu.

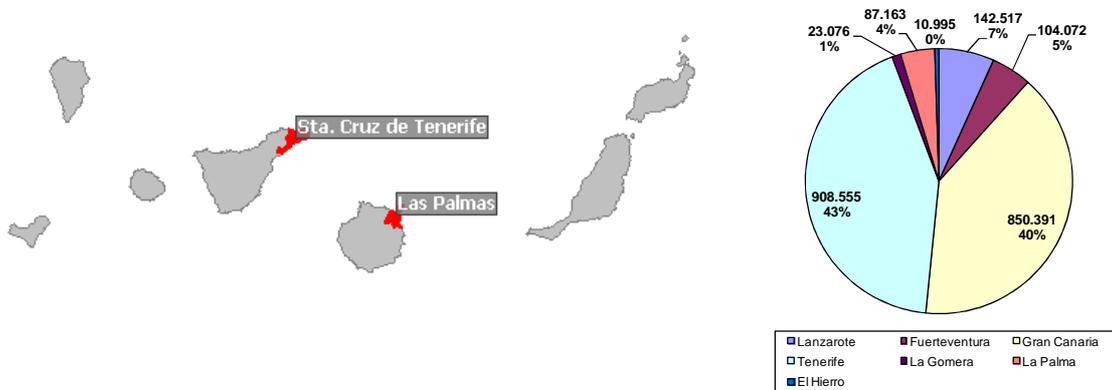
En Menorca, aunque la gráfica sobre cuotas de banda ancha en 2011 todavía no lo refleja, varios operadores están abriendo centrales en Maó y Ciutadella, y Jazztel ya está prestando servicio (**[CONFIDENCIAL]**). Este despliegue de centrales bucle en la isla de Menorca, si bien todavía incipiente, es muy destacable, pues al contrario que lo que ocurría con Ibiza, para acceder al mercado menorquín debe realizarse un despliegue adicional de líneas troncales que permita la conexión de esta isla con la de Mallorca.

Por el contrario, en Formentera no hay presencia ni de operadores ULL ni de cable, así que únicamente es posible contratar servicios de banda ancha a Telefónica o a un operador que utiliza servicios de acceso indirecto (en este caso, ADSL-IP). No obstante, debe tenerse en cuenta que Formentera es una isla de tamaño reducido y cuenta con una población de sólo 10.000 habitantes, que además se encuentran muy dispersos por toda la isla.

- **Islas Canarias**

Las islas Canarias se componen de siete islas habitadas: por un lado, las islas occidentales de La Palma, Hierro, La Gomera y Tenerife, que pertenecen todas a la provincia de Santa Cruz de Tenerife y por otro, las islas de Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote, que pertenecen a la provincia de Las Palmas. La población total del archipiélago en 2008 era de 2.025.981 habitantes, cifra que ascendió hasta 2.126.769 en 2011, lo que supone un crecimiento de un 5%.

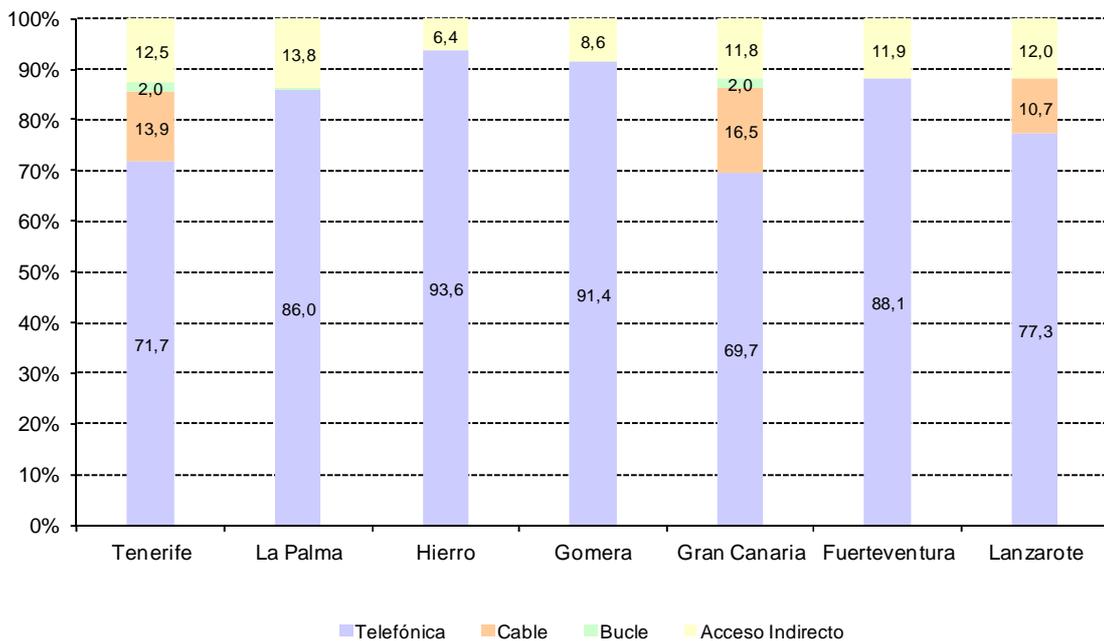
Gráfico III.1.4 Distribución población islas Canarias (año 2011)



Fuente: Elaboración propia, CMT.

Las islas de Tenerife y Gran Canaria concentran más del 80% de la población del archipiélago canario. En este sentido, la distribución de la población es similar en cada una de las provincias canarias al archipiélago balear: una isla mayor concentra el 80% y el otro 20% se reparte entre el resto de islas. A continuación se presentan las cuotas del mercado de banda ancha minorista para cada una de las islas del archipiélago:

Gráfico III.1.5 Cuotas de banda ancha islas Canarias (diciembre 2011)



Fuente: Elaborada a partir de los requerimientos anuales de la CMT.

El cable está presente en las tres islas con mayor población: Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote. En las tres islas la cuota del cable es inferior a la media nacional, aunque se espera que esta situación cambie con el despliegue de red por parte de ONO de la tecnología DOCSIS 3.0. Es asimismo reseñable que los principales operadores han comenzado a desplegar bucle en las islas de Gran Canaria y Tenerife, y a finales de 2011 ya habían conseguido una cuota de mercado de un 2%.



Por el contrario, en el resto de islas (Fuerteventura, La Palma, El Hierro y La Gomera) La cuota de Telefónica es cercana al 90%, no hay bucle³ ni cable, por lo que la única alternativa a Telefónica son los servicios de acceso indirecto.

- **Ceuta y Melilla**

La población de Ceuta es de 82.376 habitantes y la de Melilla 78.476. Desde el año 2008, la población de estos territorios ha experimentado un crecimiento de un 7,5% y un 13% respectivamente. En las dos ciudades autónomas no hay ningún operador de cable ni se ha desagregado bucle, y la cuota de Telefónica es muy elevada, cercana al 90%.

III MERCADO MAYORISTA DE LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES

Tras analizar la situación de los mercados minoristas en los territorios extrapeninsulares, en este apartado se analizarán los diez mercados mayoristas de líneas alquiladas troncales actualmente sujetos a regulación:

III.1 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

III.1.1 Definición del mercado relevante de producto

III.1.1.1 Delimitación entre líneas alquiladas terminales y troncales

El objeto del presente análisis es el servicio mayorista de líneas alquiladas troncales. En la segunda ronda estas líneas se definieron como aquellos circuitos que se prestan de forma mayorista entre dos nodos del operador demandante del servicio. Atendiendo a su uso, se especificó que un operador contrata este tipo de líneas con el objeto de construir determinadas rutas de su red troncal⁴.

De esta forma, se puede distinguir el servicio mayorista de líneas alquiladas terminales, por el que el operador demandante contrata los elementos de red necesarios para complementar su red de acceso, y el servicio mayorista de líneas alquiladas troncales, que cubre la necesidad de los operadores de contar con determinadas rutas de transmisión para unir dos puntos de su red troncal.

Por tanto, las necesidades que satisfacen ambos servicios están claramente diferenciadas ya que un servicio (líneas terminales) vendría a suplir las carencias de capilaridad con que cuenta un determinado operador en un área en la que tiene adscrito un cliente final mientras que el otro (líneas troncales) buscaría complementar su red de transmisión en determinadas rutas. Es decir, mientras que las líneas terminales se relacionan con el concepto de área, las troncales lo hacen con el de ruta.

III.1.1.2 Velocidades de transmisión

Los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales también se pueden diferenciar en función de su capacidad de transmisión. Sin embargo, dicha diferenciación no indica que pertenezcan a mercados distintos, manteniéndose en este caso las conclusiones alcanzadas en segunda ronda sobre la inclusión en el mismo mercado de todas las líneas troncales con independencia de la capacidad de transmisión.

³ En Fuerteventura y Lanzarote un operador está abriendo una central bucle, y en La Palma dos. Sin embargo, a mediados de 2012 todavía no estaban operativas, pues no prestaban servicio a ningún cliente.

⁴ Se define red troncal como aquella que se establece para conectar ciertos nodos como centrales de conmutación, puntos de presencia y puntos de interconexión formando el eje de conexión principal de la red del operador a la cual se conectarán redes subsidiarias de menor tamaño. También se conoce como red de transporte o por su denominación en inglés "backbone".



III.1.1.3 Soporte físico

Una línea alquilada puede tener diferentes soportes. Así, es muy habitual que las líneas de baja capacidad se presten a través del par de cobre. Las de alta capacidad se pueden prestar sobre el cable coaxial o fibra óptica. Adicionalmente, también se prestan circuitos mediante radioenlaces. Por otra parte, si bien bajo determinadas condiciones pueden prestarse circuitos vía satélite para conexiones internacionales, su uso para circuitos de ámbito nacional es muy poco frecuente.

En todo caso, un circuito viene determinado por las especificaciones técnicas que cumple y no por el soporte físico sobre el que se presta, que en principio debe ser transparente para el usuario del servicio.

En consecuencia, al igual que en segunda ronda, se consideran incluidos en el mercado de referencia los circuitos prestados sobre cualquier tipo de soporte.

III.1.1.4 Ethernet

Cada vez más líneas alquiladas se prestan con tecnología Ethernet. Ya en primera ronda de análisis del mercado se incluyó esta tecnología tanto en el mercado de líneas terminales como en el de troncales, y las conclusiones alcanzadas en el análisis de sustituibilidad realizado entonces y ampliado en segunda ronda se consideran vigentes.

Únicamente cabe recordar que el presente análisis se circunscribe a las 10 rutas de cable submarino en las que Telefónica ostenta un peso significativo de mercado (en adelante, PSM), y la tecnología Ethernet todavía es poco utilizada en los sistemas de cable submarino. En todo caso, de forma prospectiva es de esperar que en los cables submarinos también se ofrezca cada vez más líneas Ethernet, por lo que se considera justificada la inclusión de esta tecnología en el mercado de referencia.

En definitiva, al igual que en segunda ronda, las líneas troncales con interfaces Ethernet están incluidas en el mercado de referencia.

III.1.1.5 Longitudes de onda (lambdas)

En las redes troncales, de forma adicional a la contratación de una capacidad de transmisión concreta, como por ejemplo 155 o 622 Mbit/s, la utilización de tecnología WDM⁵ también posibilita la contratación de longitudes de onda sobre fibra óptica, conocidas en el sector como "lambdas".

No obstante, la arquitectura de los equipos WDM y del propio servicio puede conllevar que el operador que contrata el servicio tenga sólo acceso a la interfaz tributaria del sistema WDM. Si bien en algunos casos dichas interfaces permiten trabajar con señales de tecnologías diferentes y a distintas velocidades, auto-sincronizándose, en muchos otros solo permiten trabajar a una determinada velocidad y tecnología. Por tanto, si el sistema WDM y las interfaces tributarias son adquiridos y gestionados por el operador que ofrece el servicio, éste es equivalente a la contratación de una capacidad de transmisión, aunque pueda ser de gran capacidad.

Por ello, en el sector también se utilizan expresiones como "lambdas de 10 Gbit/s", puesto que si bien se está utilizando una determinada longitud de onda dentro de una fibra, siendo estrictos se tiene acceso a una interfaz de 10 Gbit/s y equivale a la contratación de una capacidad de 10 Gbit/s.

⁵ Siglas de "Wavelength Division Multiplexing", en español multiplexación por división de longitudes de onda.



En todo caso, con las “lambdas” se consiguen prestar circuitos de muy alta capacidad. Antes ya hemos dicho que están incluidas todas las velocidades en el mercado, por lo que siguiendo ese razonamiento las lambdas también están incluidas en el mercado.

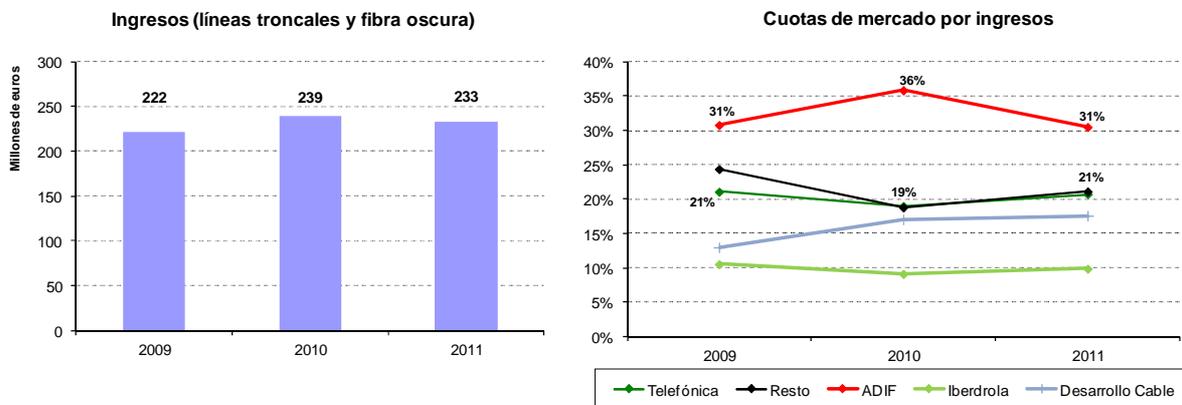
III.1.1.6 Fibra oscura

En la segunda revisión del mercado, la CMT concluyó que la fibra oscura y las líneas alquiladas troncales no pertenecen al mismo mercado relevante, pero son servicios muy relacionados: la fibra oscura es un mercado ascendente al de las líneas alquiladas troncales. Es decir, un operador puede ofrecer líneas alquiladas troncales a partir de la fibra oscura. Por el contrario, no es posible ofrecer fibra oscura a partir de una línea alquilada.

Pues bien, el elevado nivel de competencia existente en el mercado de fibra oscura fue uno de los principales argumentos para desregular el mercado de líneas alquiladas troncales terrestres, ya que la disponibilidad de la fibra tenía como consecuencia que las barreras a la entrada en el mercado de troncales terrestres fueran reducidas.

Asimismo, si bien se concluyó que la fibra oscura y las líneas troncales no pertenecían al mismo mercado de referencia, se realizó el ejercicio de calcular la hipotética cuota de Telefónica incluyendo los ingresos de la fibra oscura en el mercado y se apreció que los ingresos de los principales prestadores de servicios de fibra oscura eran comparables a los de Telefónica y, de hecho, el operador con el mayor volumen de ingresos era ADIF. A continuación se presenta el volumen total de ingresos debidos a las líneas alquiladas troncales más la fibra oscura y las cuotas de los principales operadores en el periodo 2009-2011.

Gráfico III.1.1 Ingresos y cuotas líneas alquiladas troncales más fibra oscura



Fuente: Elaborada a partir de los requerimientos anuales de la CMT.

En el periodo 2009-2011 se ha mantenido la situación observada en segunda ronda: ADIF sigue siendo el operador con mayores ingresos, Telefónica es el siguiente, Desarrollo del Cable (empresa del grupo Gas Natural) e Iberdrola tienen un peso importante y el resto de operadores, tanto prestadores de fibra como de troncales se sitúan a mayor distancia.

En lo que respecta al caso concreto de las diez rutas submarinas objeto del presente análisis, cabe añadir que las líneas de fibra oscura son un recurso escaso en el ámbito de estas rutas, y es muy poco frecuente que el operador (u operadores) propietarios de un cable submarino pongan en el mercado servicios de fibra oscura. En su lugar los operadores comercializan líneas alquiladas troncales.

Por todas estas razones, se mantienen las conclusiones alcanzadas en segunda ronda, es decir, la fibra oscura no pertenece al mercado de líneas alquiladas troncales, ya que es un mercado ascendente al de estas líneas.



III.1.1.7 El mercado de líneas alquiladas troncales en la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea

El mercado de líneas alquiladas troncales se correspondía con número 14 de la primera Recomendación de la Comisión Europea⁶. No obstante, la Comisión decidió no incluir este mercado en la siguiente Recomendación de mercados relevantes aprobada en 2007.

Ello porque, según explica en Nota Explicativa de dicha Recomendación⁷, la Comisión entiende que existe una tendencia hacia la competencia efectiva donde los operadores alternativos han hecho suficientes inversiones en infraestructuras y prestan los servicios de referencia en competencia con el incumbente. En este sentido, la Comisión señala que en todos los Estados Miembros se han construido infraestructuras de red troncales alternativas a las del incumbente en las rutas principales, por lo que entiende que las barreras de entrada en este mercado son reducidas y que esta tendencia a la competencia efectiva va a continuar.

Por otro lado, la Comisión también señala que pueden existir rutas dónde exista un solo proveedor, en particular aquellas que cursen poco tráfico. Este análisis del mercado está en línea con la revisión realizada en segunda ronda por la CMT, puesto que se desreguló todo el mercado mayorista de líneas troncales excepto las diez rutas de cable submarino en las que Telefónica era el único proveedor.

Asimismo, estas conclusiones de la Comisión Europea también van en línea con los análisis realizados por la mayoría de reguladores europeos, ya que en segunda ronda concluyeron que este mercado se desarrollaba en competencia. En este sentido, es destacable el caso de Francia, muy parecido al de España, dónde el mercado de troncales está desregulado excepto en las rutas troncales submarinas que conectan Francia continental con sus territorios de ultramar. Asimismo, en Francia se desreguló la ruta Francia continental – Córcega debido a la entrada en servicio de cables submarinos alternativos al de France Telecom⁸.

III.1.1.8 Conclusión

Se define el mercado mayorista de líneas alquiladas troncales como aquél en el que se suministra capacidad de transmisión simétrica y sin funcionalidades de conmutación que el usuario pueda controlar entre dos nodos de la red troncal del operador demandante del servicio, con independencia de la tecnología utilizada para suministrar la capacidad.

III.1.2 **Definición del mercado relevante geográfico**

Una vez delimitado el mercado de producto pertinente, el siguiente paso consiste en definir la dimensión geográfica del mercado. En la segunda revisión se definieron los siguientes mercados geográficos:

- Un único mercado para todas las líneas alquiladas terrestres.

⁶ Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, 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 regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

⁷ *Explanatory Note – Accompanying document to the Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, SEC (2007) 1483 final.*

⁸ La carta de comentarios de la Comisión Europea al análisis de mercado francés está disponible en: http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/france/registerednotifications/fr20101050/fr-2010-1050_datepdf/ EN 1.0 &a=d



- Trece mercados adicionales, uno por cada ruta nacional de cable submarino existente en España, en concreto:
 - Península – Baleares
 - Mallorca – Menorca
 - Mallorca – Ibiza
 - Ibiza – Formentera
 - Península – Canarias
 - Gran Canaria – Tenerife
 - Tenerife – Gomera
 - Tenerife – La Palma
 - Gomera – Hierro
 - Gran Canaria – Fuerteventura
 - Gran Canaria – Lanzarote
 - Península – Ceuta
 - Península – Melilla

Se considera que estos mercados geográficos siguen vigentes. En todo caso, cabe recordar que el presente análisis se ciñe a las diez rutas que continúan reguladas, que son las anteriores excepto las terrestres, Península – Baleares, Mallorca – Ibiza y Gran Canaria – Tenerife.

III.1.2.1 Conclusión en relación con la definición del mercado

Se resuelve definir el mercado de las líneas alquiladas troncales al por mayor como aquél en el que se suministra de forma mayorista capacidad de transmisión simétrica y sin funcionalidades de conmutación que el usuario pueda controlar entre dos nodos de la red troncal del operador demandante del servicio.

Asimismo, se propone definir los siguientes mercados geográficos de referencia, que son los únicos mercados de líneas alquiladas troncales actualmente regulados:

- Mallorca – Menorca
- Ibiza – Formentera
- Península – Canarias
- Tenerife – Gomera
- Tenerife – La Palma
- Gomera – Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Península – Ceuta
- Península – Melilla

III.2 ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE MERCADOS SUSCEPTIBLES DE SER REGULADOS EX ANTE

De acuerdo con el artículo 10.1 de la LGTel, *“La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, teniendo en cuenta las Directrices de la Comisión Europea para el análisis de los mercados y determinación de operadores con peso significativo en el mercado, así como la Recomendación de Mercados Relevantes, definirá, mediante resolución publicada en el “Boletín Oficial del Estado”, los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entre los que se incluirán los correspondientes mercados de referencia al por mayor y al por menor, y el ámbito*



geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas.”

En este sentido, la Recomendación de la Comisión de 17 de diciembre de 2007 establece que, al identificar mercados distintos de los recogidos en el Anexo, las Autoridades Nacionales de Reglamentación (en adelante, ANR) han de asegurarse de que se satisfacen acumulativamente los tres criterios preestablecidos para determinar si un mercado es susceptible de regulación *ex ante*.

De acuerdo con el apartado 5 de la Recomendación, los tres criterios que se han de cumplir de forma acumulativa son los siguientes:

- La presencia de obstáculos fuertes y no transitorios al acceso al mercado, ya sean de carácter estructural, legal o reglamentario. No obstante, dado el carácter dinámico de los mercados de comunicaciones electrónicas, es preciso, a la hora de efectuar un análisis prospectivo para identificar los mercados pertinentes con vistas a una posible regulación *ex ante*, tomar también en consideración las posibilidades de superar esos obstáculos que dificultan el acceso dentro del horizonte temporal pertinente.
- Que la estructura del mercado no tienda hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente. La aplicación de este criterio implica el examen de la situación de la competencia detrás de estos obstáculos al acceso.
- La mera aplicación de la legislación sobre competencia no permita hacer frente de manera adecuada a los fallos del mercado en cuestión.

De acuerdo con la Comisión Europea, “[L]a aplicación de los tres criterios debe limitar el número de mercados en el sector de las comunicaciones electrónicas donde se impongan obligaciones reguladoras *ex ante*, contribuyendo así al objetivo del marco regulador de reducir progresivamente las normas sectoriales *ex ante* a medida que se desarrolle la competencia en el mercado. Estos criterios deben aplicarse acumulativamente, es decir, que el hecho de no satisfacer cualquiera de ellos significaría que ese mercado no debe incluirse entre los que pueden ser objeto de regulación *ex ante*” (apartado 14).

Por tanto, un mercado identificado por una ANR a nivel nacional y no incluido en la Recomendación de 2007, como es el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, solo es susceptible de ser regulado *ex ante* si cumple los tres criterios que establece la Comisión Europea en su Recomendación. En consecuencia, de forma preliminar al análisis del mismo, resulta necesario determinar si el mercado de líneas troncales es un mercado susceptible de regulación *ex ante* de acuerdo con citados criterios anteriores.

Dicho análisis se realizará siguiendo las directrices contenidas en el documento del ERG “*Guidance on the application of the three criteria test*”⁹.

III.2.1 Líneas alquiladas troncales para rutas submarinas

III.2.1.1 Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado

El objetivo de este primer criterio es analizar aquellos elementos estructurales y obstáculos legales que en el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor pueden afectar a la entrada de otros operadores o a la expansión de los ya existentes. Según establece la Recomendación, “*los obstáculos estructurales derivan de una situación*

⁹ ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604
(<http://www.erg.eu/template20.jsp?categoryId=260346&contentId=545222>)



original de la demanda o de los costes que crea unas condiciones asimétricas entre los operadores históricos y los nuevos que dificultan o impiden la entrada en el mercado de estos últimos”.

Al realizar el análisis de las barreras de entrada al mercado hay que tener en cuenta si éstas son susceptibles de ser no transitorias siguiendo una metodología “*modified Greenfield approach*”, es decir, teniendo en consideración las obligaciones vigentes en los mercados mayoristas relacionados (en caso de que las haya) pero no la regulación impuesta sobre los servicios que son objeto de análisis.

- Obstáculos legales o reglamentarios:

Respecto a la existencia de este tipo de obstáculos, la Recomendación de 2007 señala que éstos “no se basan en la situación económica, sino que derivan de medidas legislativas o públicas en general que repercuten directamente sobre las condiciones de entrada y/o el posicionamiento de los operadores en el mercado pertinente”.

En el mercado de referencia sólo se ha identificado como potencial obstáculo legal los problemas que el operador pueda encontrar para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre como consecuencia del despliegue de un cable submarino.

Por lo que respecta al resto de posibles obstáculos legales o administrativos, cabe señalar que se ha derogado el régimen de licencias y se ha pasado a un régimen más flexible de autorizaciones que supone una menor carga administrativa para el operador. De hecho, la adquisición de la condición de operador se condiciona únicamente a la previa notificación a la CMT del inicio de la actividad. Asimismo, no se necesita espectro radioeléctrico para prestar los servicios incluidos en el mercado de referencia.

En definitiva, los Servicios de la CMT no consideran que existan obstáculos legales o reglamentarios que constituyan una barrera a la entrada insalvable.

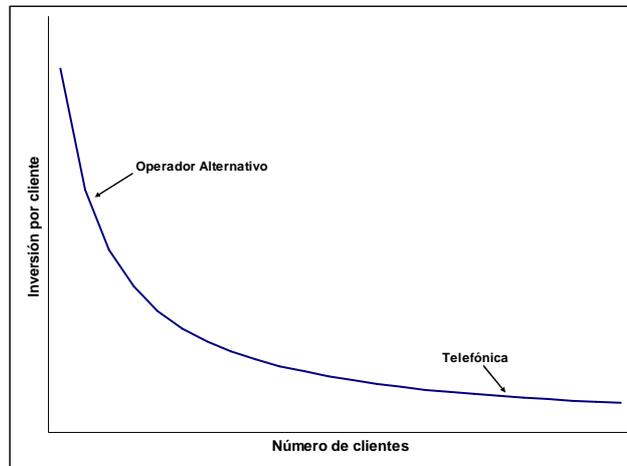
- Obstáculos estructurales:

Con el objeto de evaluar la magnitud de los obstáculos estructurales, a continuación se analizarán una serie de variables que permitirán valorar si existen barreras a la entrada elevadas y no transitorias en el mercado de referencia.

Al contrario de lo que ocurre con las líneas troncales terrestres, en el caso de las submarinas apenas hay infraestructuras alternativas a las de Telefónica. Esta ausencia de alternativas se explica por las siguientes razones:

- Los costes hundidos: para este tipo de líneas son elevados dado que un operador debe afrontar una inversión muy relevante que perderá si es expulsado del mercado.
- Las economías de escala: están muy presentes. Los costes medios afrontados dependen del número de clientes. En la siguiente gráfica se representa la curva de inversión media por cliente al tender un cable submarino. La inversión en términos absolutos para Telefónica y el alternativo es la misma, pero la inversión por cliente es sustancialmente más elevada para el operador alternativo al ser menor su cuota de mercado.

Gráfico III.2.1 Economías de escala y cables submarinos



Fuente: La CMT

No obstante, en los territorios con una población importante, como pueden ser las islas de Mallorca, Gran Canaria y Tenerife, la demanda de ancho de banda por parte de los operadores alternativos puede ser suficientemente elevada como para que sea económicamente viable la entrada de un operador neutro que despliegue un cable submarino y lo explote comercialmente ofreciendo capacidad a todos los operadores. Esto es lo que ha ocurrido en la ruta Península – Baleares con Islalink y más recientemente en la ruta Península – Canarias con Canalink. En estos casos, el cable submarino alternativo a Telefónica puede contar con la capacidad de varios operadores alternativos, de tal forma que en el medio plazo, cuando el operador que explota el cable haya conseguido una demanda relevante, las economías de escala de Telefónica y el nuevo operador serán comparables.

Asimismo, en la ruta Península – Canarias puede existir la posibilidad de formar parte de proyectos de tendido de sistemas de cable submarino intercontinentales (con África o Sudamérica) que representan una oportunidad para desplegar un cable submarino en la ruta. Un operador alternativo podría decidir unirse a uno de estos proyectos y reducir así la elevada inversión necesaria y, por tanto, los costes hundidos para tender este tipo de infraestructuras.

Por el contrario, la situación es muy diferente en los cables submarinos que conectan los territorios con menos población, como puede ser Menorca en el archipiélago balear, Ceuta, Melilla y las islas menores del archipiélago Canario. En estas zonas, la demanda potencial por si sola puede no ser suficiente para que un operador neutro decida desplegar un cable submarino alternativo al de Telefónica.

Todas estas razones apuntan a dos situaciones diferentes:

- (i) Las barreras a la entrada en la ruta Península – Canarias no son insalvables, y de hecho desde la última revisión se ha producido la entrada en esta ruta de dos nuevas infraestructuras (Canalink y WACS¹⁰) y está prevista la entrada de una tercera infraestructura (el cable ACE, participado por Orange). Por tanto, para esta ruta no se cumple el primero de los criterios para considerar que un mercado es susceptible de regulación *ex ante*.

¹⁰ West Africa Cable System.



- (ii) Por el contrario, en las nueve rutas restantes, que conectan Ceuta, Melilla, Menorca y las islas menores del archipiélago canario las barreras a la entrada son elevadas, por lo que se cumple el primero de los criterios para considerar que un mercado es susceptible de regulación *ex ante*.

No obstante lo anterior, de acuerdo con la Recomendación, es necesario el cumplimiento acumulativo de los tres criterios antes mencionados, por ello a continuación se procede al análisis del cumplimiento de los dos criterios adicionales requeridos por la Comisión Europea para la regulación *ex ante* del mercado.

III.2.1.2 Tendencia hacia la competencia efectiva

Como indica la Recomendación de 2007, *“aun cuando un mercado se caracterice por unos fuertes obstáculos al acceso, pueden existir en él otros factores estructurales que le hagan tender hacia una situación de competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente”*.

La aplicación de este criterio implica examinar el estado de la competencia que hay detrás de las barreras a la entrada, esto es, incluso en aquellos mercados caracterizados por altas barreras a la entrada puede existir un número de operadores suficiente que garantice que el mercado tiende hacia la competencia efectiva.

Para evaluar esta posibilidad, deben valorarse indicadores como las cuotas de mercado, la competencia existente, la evolución de los precios o la competencia potencial.

Dentro de las diez rutas submarinas objeto de regulación *ex ante*, debe distinguirse entre aquéllas en las que a día de hoy no existen infraestructuras alternativas a las de Telefónica de las que sí.

Actualmente, no existen infraestructuras alternativas a la de Telefónica en las siguientes rutas de cable submarino:

- Península – Ceuta
- Península – Melilla
- Tenerife – Gomera
- Gomera – Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Ibiza – Formentera

De esta manera, Telefónica es el único prestador del servicio mayorista de líneas alquiladas troncales, siendo, por tanto, su cuota del 100%, tanto en términos de líneas como de ingresos. En estas rutas, el mercado no tiende hacia la competencia efectiva y, por tanto, se cumple el segundo criterio.

Por el contrario, en las restantes rutas de cable submarino (Península-Canarias, Mallorca-Menorca y Tenerife-La Palma) existe al menos otro competidor en activo, por lo que, la cuota de Telefónica es inferior al 100%.

A continuación se analizará la situación competitiva en cada una de las siguientes rutas:

- Península – Canarias
- Mallorca – Menorca
- Tenerife – La Palma



Península – Canarias:

En la sección correspondiente a los mercados minoristas, se ha mostrado que la cuota en los servicios de banda ancha en Gran Canaria y Tenerife ha mejorado considerablemente. Además, desde la última revisión del mercado son destacables los siguientes acontecimientos:

Apertura centrales bucle por parte de operadores alternativos principales

Varios operadores han desplegado numerosas centrales bucle tanto en la isla de Gran Canaria como en Tenerife. De hecho, además de en las dos islas mayores, los operadores han llegado a abrir 1 central en Fuerteventura y Lanzarote y 2 en la isla de La Palma. La siguiente tabla muestra las centrales de bucle abiertas en el archipiélago canario a finales de julio de 2012:

Isla	Centrales	Pares accesibles
Gran Canaria	18	185.608
Fuerteventura	1	8.300
Lanzarote	1	12.387
Total Las Palmas	20	206.295
Tenerife	20	187.769
La Palma	2	12.889
Total Santa Cruz de TF	22	200.658
Total Canarias	42	406.953

Con las centrales abiertas se consigue una cobertura bucle del archipiélago canario de un 60%, como se aprecia en la siguiente tabla:

Provincia	Pares Desagregables	Total pares	Cobertura bucle
Las Palmas	206.295	342.895	60%
SC de TF	200.658	332.397	60%
Total Canarias	406.953	675.292	60%

Desde la última revisión del mercado se ha pasado de una presencia prácticamente inexistente del bucle a una cobertura de un 60%.

Asimismo, cabe resaltar que las islas cuentan con la presencia de los tres principales operadores que desagregan bucle (Jazztel, Vodafone y Orange), además de BT e Idecnet, como se aprecia en la siguiente tabla, donde se presenta el número de centrales bucle abiertas por operador en el archipiélago canario:

[CONFIDENCIAL]

Despliegue de la tecnología DOCSIS 3.0 en Gran Canaria y Tenerife

ONO está desplegando la tecnología DOCSIS 3.0 en estas dos islas desde el segundo trimestre de 2012, lo que implica que en estas dos islas los clientes canarios dispondrán de la posibilidad de contratar conexiones de banda ancha NGA.

Análisis del mercado mayorista de líneas alquiladas troncales

En lo que respecta al mercado de líneas alquiladas troncales en esta ruta, se señala que Canalink ha comenzado a operar en la ruta Península – Canarias en septiembre de 2011 y ya tiene como clientes a importantes operadores alternativos. Asimismo, el cable WACS,



que también cubre la ruta Península – Canarias y está participado por Vodafone, entró en servicio en mayo de 2012. De momento, Vodafone no está prestando circuitos mayoristas, pero utiliza el cable para la autoprestación de sus propios servicios.

La evolución del tamaño del mercado y las cuotas de estos dos operadores en la ruta Península – Canarias se presenta a continuación:

[CONFIDENCIAL]

La cuota de Canalink todavía es reducida, pero debe tenerse presente que sólo opera desde septiembre de 2011, es decir, ha operado aproximadamente un cuarto de dicho año. Es destacable que operando menos de cuatro meses consiga una cuota de un **[CONFIDENCIAL]** en todo el año. Asimismo, debe tenerse presente que:

- Canalink da servicio a operadores alternativos muy relevantes, en especial, ONO, el operador alternativo con mayor presencia en el archipiélago canario.
- La entrada de Canalink está provocando una reducción muy considerable de los precios de la capacidad en la ruta. **[CONFIDENCIAL]**.

Por tanto, de forma prospectiva es de esperar que esta ruta presente un comportamiento parecido al de la ruta Península – Baleares, dónde el mercado está repartido entre Telefónica e Islalink y los precios de la capacidad se han reducido considerablemente. Es más, esta ruta contará con la presión competitiva de una infraestructura adicional (el cable WACS de Vodafone) que potencialmente puede prestar circuitos troncales en el mercado mayorista.

Aún en el caso de que la capacidad del WACS no se pusiera en el mercado, se considera que el potencial riesgo de duopolio colusorio se ve minimizado por el hecho de que Canalink se dedica en exclusiva a explotar su cable submarino, por lo que está incentivado a ofrecer precios tales que los operadores que contratan sus servicios puedan competir de forma eficiente en el mercado, porque en caso contrario no prestarían servicios de forma directa en el archipiélago y se pondría en peligro la viabilidad de Canalink.

Por todas estas razones, se considera que la ruta Península – Canarias tiende hacia la competencia efectiva y, en consecuencia, no se cumple el segundo criterio.

Mallorca - Menorca:

En esta ruta no hay cable submarino alternativo al de Telefónica. Solamente Abertis presta mediante radioenlaces algunos circuitos de baja capacidad, como máximo de 2 Mbit/s. Estos circuitos no pueden considerarse sustitutivos de los troncales de fibra, por lo que la situación de esta ruta es muy similar a la de aquellas rutas en las que sólo existe el cable de Telefónica.

Por tanto, esta ruta está dominada por Telefónica y no tiende a la competencia efectiva, por lo que se cumple el segundo criterio.

Tenerife – La Palma:

En la última revisión del mercado, esta ruta estaba únicamente cubierta por Telefónica. Actualmente, esta ruta también está cubierta por Canalink. Sin embargo, Canalink utiliza esa ruta para prestar servicios a la RedIRISNova¹¹ y no ofrece en el mercado mayorista circuitos troncales. Por tanto, la cuota de Telefónica en el mercado mayorista es del 100%, por lo que se considera que esta ruta no tiende hacia la competencia efectiva.

¹¹ La Red IRIS NOVA una red pública de fibra óptica de muy alta capacidad para la conexión de universidades y centros de investigación españoles.



III.2.1.2.1 Conclusión en relación con el segundo criterio

De acuerdo al análisis de la evolución del tamaño, de las cuotas de mercado y de los precios, se han alcanzado las siguientes conclusiones:

1. Las cuota de Telefónica es de prácticamente el 100% y los precios vigentes no se han modificado en las siguientes rutas:
 - Península – Ceuta
 - Península – Melilla
 - Tenerife – Gomera
 - Tenerife – La Palma
 - Gomera – Hierro
 - Gran Canaria – Fuerteventura
 - Gran Canaria – Lanzarote
 - Ibiza – Formentera
 - Mallorca – Menorca

Por tanto, se considera que el segundo criterio se cumple (no hay tendencia hacia la competencia efectiva) para los mercados que cubren las rutas anteriores.

2. Por el contrario, en la ruta Península – Canarias la entrada en el funcionamiento de los cables submarinos de Canalink y WACS ha cambiado por completo la dinámica competitiva de la ruta. A su vez, este cambio en el mercado mayorista ha tenido un impacto muy destacable en el minorista con la apertura de centrales ULL por parte de Vodafone, Orange y Jazztel y el despliegue de la tecnología DOCSIS 3.0.

Por tanto, se considera que el segundo criterio no se cumple (puesto que se aprecia una tendencia hacia la competencia efectiva) para la ruta Península – Canarias.

III.2.1.3 Suficiencia del Derecho de la competencia

De acuerdo con la Recomendación de mercados, el tercer criterio que debe cumplir un mercado para ser susceptible de regularse *ex ante* consiste en determinar “*si la legislación sobre competencia es suficiente para subsanar los fallos del mercado resultantes del cumplimiento de los dos primeros criterios*”.

La Comisión Europea considera que, “*probablemente, la legislación sobre competencia no será suficiente si su intervención para remediar un fallo del mercado debe cumplir requisitos múltiples o cuando sea indispensable una intervención frecuente y/o en el momento preciso*”.

A continuación, atendiendo en particular a los criterios fijados por el ERG en su documento “*Guidance on the application of the three criteria test*”¹², se analizan una serie de elementos a fin de determinar si el derecho de la competencia puede evitar comportamientos anticompetitivos en el mercado de referencia, es decir, si tal derecho es una herramienta eficaz para solucionarlos.

Grado de generalización de los comportamientos no competitivos

En contraste con las líneas troncales terrestres, los operadores alternativos han planteado a la CMT en diversas ocasiones la necesidad de regular las rutas submarinas que enlazan la Península con las islas así como con Ceuta y Melilla y las islas entre sí (por ejemplo en la primera revisión del mercado y más recientemente en la Resolución de la oferta del cable de Canarias).

¹² Véase nota 9.



En dichas rutas existe la posibilidad no sólo teórica sino real, de que un operador con PSM implemente distintas estrategias anticompetitivas, encaminadas a denegar el acceso (bien directamente, o de manera “constructiva” a través de requerimientos de precios no equitativos o discriminación de calidad) o a extender su posición de dominio de manera horizontal (por ejemplo, a través de la realización de empaquetamientos abusivos entre servicios mayoristas comerciales y servicios regulados).

La estrategia del operador con PSM podría además orientarse a evitar la aparición de operadores mayoristas en determinadas rutas, a través de la erección de barreras de entrada artificiales en el mercado de referencia.

Dados estos elementos, se estima que el nivel de intervención regulatoria en el presente mercado debe ser lo suficientemente exhaustivo como para evitar la reproducción de los comportamientos aquí considerados. A estos efectos, junto a la obligación de acceso, se hacen necesarias otra serie de medidas como la publicación de una oferta de referencia o el control de los precios de acceso, que exigen de una monitorización permanente y dificultan en el momento presente la viabilidad de la intervención *ex post*.

Grado de dificultad que entraña detectar o probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia

Como se ha detallado, en las rutas submarinas objeto de regulación la cuota de Telefónica es muy elevada, llegando a alcanzar en casi todas las rutas el 100%. El control que puede efectuar la intervención *ex post* para detectar y probar determinados comportamientos, como pueden ser los requerimientos injustificados o la aplicación de precios no equitativos¹³, no tiene el nivel de intensidad e inmediatez necesarias para evitar los efectos negativos en el mercado.

En particular, como se ha detallado, el abanico de prácticas en que podría incurrir el operador con PSM es demasiado amplio como para poder asumir que la intervención *ex post* podría resultar suficientemente efectiva. Así, junto a negativas de acceso, el operador con PSM podría llevar a cabo negativas “constructivas” de suministro, incluyendo la imposición de precios no equitativos (dada la ausencia ante la falta de control *ex ante* de una obligación de control preventivo de precios), la fijación de condiciones desproporcionadas para la contratación del servicio, o prácticas discriminatorias.

Posibilidad de que los comportamientos no competitivos causen un perjuicio irreparable en el mercado objeto de análisis o en los mercados conexos

Muy relacionado con la situación anterior, la actuación inmediata es de especial relevancia en el mercado de referencia a fin de evitar un daño en los competidores de difícil restitución. En particular, es importante resaltar que el operador con PSM, al estar verticalmente integrado, se encontrará también presente en varios de los servicios minoristas sobre los que la propia red troncal tiene efectos. Cualquier conducta exclusionaria tendría por tanto efectos no solamente en el propio mercado de referencia, sino también en los mercados minoristas que hacen uso de los servicios mayoristas aquí considerados.

Conclusión

A la vista de lo expuesto se entiende que la intervención *ex post* no es suficiente para solucionar los fallos de mercado que pudieran producirse en el mercado de referencia. Efectivamente, los fallos de mercado detectados requieren de una intervención regulatoria

¹³ ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test. Page 14: “In the assessment of excessive pricing scenarios arising in a context of single firm dominance, competition law may in certain instances be insufficient, due to the difficulties in the detection and proof of such conduct”



detallada y frecuente consistente en la fijación de precios y confección de una oferta de referencia, ámbitos en los que la intervención *ex ante* es más eficiente.

Por todo lo que precede, esta Comisión concluye que en las rutas indicadas en el punto 1 del apartado III.2.1.2.1 se cumple el tercer criterio para considerar que un mercado es susceptible de regulación *ex ante*.

III.2.1.4 Conclusiones sobre el cumplimiento de los tres criterios fijados en la recomendación de mercados de la Comisión Europea

En el presente documento se ha realizado un análisis exhaustivo sobre los criterios que debe cumplir un mercado para ser susceptible de regulación *ex ante* de acuerdo con la Recomendación de mercados de la Comisión Europea.

Las conclusiones alcanzadas son las siguientes:

1. El test de los tres criterios se cumple en los mercados de líneas alquiladas troncales que cubren las siguientes rutas submarinas:
 - Península – Ceuta
 - Península – Melilla
 - Tenerife – Gomera
 - Tenerife – La Palma
 - Gomera – Hierro
 - Gran Canaria – Fuerteventura
 - Gran Canaria – Lanzarote
 - Ibiza – Formentera
 - Mallorca – Menorca

Por lo que es posible identificar y definir nueve mercados susceptibles de ser regulados *ex ante*, uno por cada una de las citadas nueve rutas submarinas de líneas alquiladas troncales.

2. Por el contrario, la ruta Península – Canarias no cumplen ni con el primer criterio ni el segundo, ya que las barreras a la entrada al mercado son salvables y el mercado tiende hacia la competencia efectiva. Por todo ello, se propone concluir que la ruta Península – Canarias no es un mercado susceptible de ser regulado *ex ante*.

III.3 PROPUESTA DE SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES EXISTENTES EN LA RUTA PENÍNSULA – CANARIAS

Conforme al artículo 10.1 de la LGTel, *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, teniendo en cuenta las Directrices de la Comisión Europea para el análisis de mercados y determinación de operadores con peso significativo en el mercado, así como la Recomendación de Mercados Relevantes, definirá, mediante resolución publicada en el “Boletín Oficial del Estado”, los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entre los que se incluirán los correspondientes mercados de referencia al por mayor y al por menor, y el ámbito geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas”*¹⁴.

Por su parte, el artículo 10.5 de la LGTel establece que *“en los mercados en que se constate la existencia de competencia efectiva, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*

¹⁴ Ver también artículo 2.1 del Reglamento de mercados.



suprimirá las obligaciones específicas que, en su caso, tuvieran impuestas los operadores por haber sido declarados con poder significativo en dichos mercados”. En el mismo sentido, según el artículo 4.3 del Reglamento de mercados, “cuando tras un análisis de mercado, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones determine que un mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, suprimirá las obligaciones que, de conformidad con el apartado 1, tuvieran impuestas los operadores que hubieran sido declarados con poder significativo en dicho mercado, e informará de la supresión a todas las partes interesadas con una antelación mínima de dos meses a su efectividad”.

Los Servicios de esta Comisión han definido el mercado de líneas troncales alquiladas en la ruta Península – Canarias y ha analizado si el mismo puede ser objeto de regulación ex ante, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 10 de la LGTel. En línea con las conclusiones alcanzadas por la Comisión Europea en su Recomendación de mercados de 2007, los Servicios de esta Comisión estiman que este mercado no es susceptible de ser regulado *ex ante*, al no satisfacerse los tres criterios acumulativos requeridos por las disposiciones comunitarias para poder proceder a la regulación de mercados.

Por tanto, de conformidad con lo previsto en la LGTel y en el Reglamento de mercados, los Servicios de esta Comisión estiman conveniente proceder a la supresión de las obligaciones previamente impuestas a Telefónica, en virtud del Anexo 1 de la Resolución de esta Comisión de 2 de julio de 2009 por la que se aprueba la definición y análisis del mercado líneas alquiladas troncales, la designación del operadores con PSM y la imposición de obligaciones específicas. Dicho levantamiento o supresión de las obligaciones afecta exclusivamente a las líneas alquiladas submarinas que cubren la ruta Península – Canarias.

No obstante, es preciso tener en cuenta que existen operadores que en la actualidad están utilizando líneas alquiladas troncales prestadas por Telefónica en la ruta Península – Canarias. Por tanto, se considera razonable establecer un plazo de 6 meses, desde la publicación de la Resolución definitiva en el Boletín Oficial del Estado, para el levantamiento de las obligaciones vigentes impuestas sobre Telefónica, puesto que asegura la existencia de un tiempo prudencial para negociar libremente con este operador las condiciones comerciales o plantearse soluciones alternativas con Telefónica u otros operadores.

III.4 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS MAYORISTAS DE LÍNEAS SUBMARINAS EN LAS RUTAS QUE CUMPLEN CON LOS TRES CRITERIOS, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MISMO Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PSM

III.4.1 Descripción de la estructura del mercado y análisis de la competencia efectiva en el mercado

En el apartado III.2.1.4 se ha concluido que existen nueve rutas submarinas que cumplen con el test de los tres criterios. Al realizar el test, a la vez se ha descrito la estructura del mercado y el análisis efectuado ha permitido evaluar el nivel de competencia existente. Las conclusiones que se han obtenido para cada una de las nueve rutas susceptibles de ser reguladas son prácticamente idénticas:

- Telefónica es el único operador que cuenta con infraestructura operativa en estas rutas. En la ruta Mallorca – Menorca, Abertis presta circuitos de baja capacidad mediante radioenlaces que no suponen una amenaza competitiva real para Telefónica. En la ruta Tenerife – La Palma, Canalink cuenta con cable submarino,



pero no presta circuitos troncales en esta ruta y sólo presta servicios a la red IRIS Nova.

- Existen importantes barreras estructurales para entrar al mercado. Es especialmente significativa la inversión inicial necesaria para desplegar un cable submarino, en especial teniendo en cuenta que los territorios conectados con estos cables cuentan con población reducida, por lo que la demanda de capacidad de estos territorios a día de hoy no hace viable el despliegue de cables submarinos alternativos, debido a las de economías de escala que se producen. Adicionalmente, las cuotas de mercado minoristas de Telefónica en los territorios que dependen de los cables submarinos del incumbente son muy elevadas, por lo que las economías de escala y alcance de que disfruta le otorgan una ventaja competitiva muy relevante.

Por tanto, teniendo en cuenta las conclusiones anteriores, esta Comisión estima que no existe competencia efectiva en ninguno de los nueve mercados de referencia, en el sentido de lo dispuesto en la Directiva Marco, ya que se aprecia la presencia de un operador con PSM en cada uno de ellos.

III.5 PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE OPERADORES CON PSM

De acuerdo con las conclusiones del apartado anterior, se propone identificar a Telefónica como operador con poder significativo en los nueve mercados de líneas alquiladas troncales que han pasado el test de los tres criterios, a los efectos del artículo 10.3 de la LGTel y 3.2 del Reglamento de Mercados. Se entenderá que dicha identificación se extiende a las empresas del grupo al que pertenece y que provean los servicios incluidos en el mercado de referencia¹⁵.

Por otra parte, esta identificación de PSM responde al objetivo de la regulación *ex ante*, recogido en el apartado 16 de las Directrices, que consiste en garantizar que la empresa no pueda utilizar su peso en el mercado para restringir o falsear la competencia en el mercado pertinente ni apoyarse en dicho peso en los mercados adyacentes.

III.6 ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PSM

III.6.1 Principios a aplicar por el regulador en la elección de las obligaciones más idóneas

A la hora de decidir qué obligaciones se han de imponer a los operadores con PSM en un determinado mercado, la normativa establece una serie de principios que deben guiar a las ANR en la selección de las obligaciones. En este sentido, las ANR deben tomar decisiones razonadas de una manera transparente que respeten los principios de proporcionalidad y que estén en línea con los objetivos fijados en la Directiva Marco, debiendo elegir la obligación que suponga menor carga y teniendo en cuenta los efectos en los mercados conexos.

Así, el Artículo 10.4 de la LGTel (recogiendo el Artículo 8 de la Directiva de Marco) establece que las obligaciones han de basarse en la índole del problema detectado, guardar proporción con éste y justificarse a la luz de los objetivos enumerados en el Artículo 3 de la LGTel. Estos objetivos son, entre otros:

¹⁵ Esta Comisión ya se ha pronunciado en cuanto al concepto de unidad económica interpretando reiterada jurisprudencia comunitaria (véanse Resoluciones de 20 de mayo de 1999 y 8 de noviembre de 2000) en las que se señala que “cuando un grupo de sociedades constituye una unidad económica, en tanto en cuanto carecen de la necesaria autonomía de comportamiento en el mercado respecto de la sociedad matriz, existe una sola empresa a los efectos de aplicar las disposiciones de derecho de la competencia”.



- Fomentar la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados, entre otras cosas:
 - a) Velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos;
 - b) Promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructuras incluyendo, cuando proceda, la competencia basada en infraestructuras, y fomentando la innovación;
 - c) Promoviendo un uso eficiente y velando por una gestión eficaz de las radiofrecuencias y de los recursos de numeración y el acceso a los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada.
- Contribuir al desarrollo del mercado interior, entre otras cosas:
 - d) Suprimiendo los obstáculos que se opongan al suministro de redes de comunicaciones electrónicas, recursos y servicios asociados y servicios de comunicaciones electrónicas;
 - e) Cooperando mutuamente y con la Comisión y con el BEREC, de forma transparente, para garantizar el desarrollo de prácticas reglamentariamente coherentes y una aplicación coherente de la Directiva Marco y de las directivas específicas.

Para garantizar los objetivos anteriores, las ANRs aplicarán principios reguladores objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados, entre otros, a través de lo siguiente:

- a) Promoviendo un entorno regulador previsible, garantizando un enfoque regulador coherente en períodos de revisión apropiados;
- b) Fomentando la inversión eficiente orientada al mercado y la innovación en infraestructuras nuevas y mejoradas;
- c) Teniendo debidamente en cuenta la variedad de condiciones en cuanto a la competencia.

Del mismo modo, las ANR deberán imponer preferentemente obligaciones con efecto en los mercados mayoristas, y sólo cuando estas medidas no garanticen la competencia efectiva en el mercado de referencia, habrán de imponerse en los mercados minoristas, tal y como establece la “*Explanatory Note*” de la Recomendación¹⁶.

Junto a estos principios explícitos en la normativa vigente, existen otros que se desprenden de la misma, sin estar enunciados de forma explícita, tal y como se recogen en el documento *ERG Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*¹⁷ (en adelante, la Posición Común). Así, las ANR deberán tener en cuenta las siguientes sugerencias a la hora de elegir las obligaciones a imponer a operadores con PSM:

- En los casos en que la competencia basada en infraestructuras sea poco probable debido a la presencia persistente de economías significativas de escala o alcance y

¹⁶ En su página 13 se dispone que “A downstream market should only be subject to direct regulation if competition on that market still exhibits SMP in the presence of wholesale regulation on the related upstream market(s)”.
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf

¹⁷ ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the New Regulatory Framework, aprobado en la Sesión Plenaria ERG 8, de 1 de abril de 2003 y revisada en mayo de 2006 (ERG (06) 33 Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework).
<http://www.irg.eu/template20.jsp?categoryId=260348&contentId=542919>



otras restricciones a la entrada, las ANR deberán asegurar un acceso suficiente a los *inputs* mayoristas.

- En los casos en que la duplicación de la infraestructura del incumbente parezca factible, las obligaciones deben generar incentivos que asistan al proceso de transición a un mercado en competencia sostenible.
- Se han de elegir obligaciones de tal modo que, para la parte regulada, el beneficio de su cumplimiento sea mayor que el beneficio de su infracción.

Por último, también deben ser tomadas en consideración las recomendaciones recogidas en la *“ERG Common Position on best practice in remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines”*¹⁸ (en adelante, la Posición Común de Líneas Alquiladas). En este documento el ERG proporciona orientación adicional (best practice) a las ANR en la imposición de obligaciones a operadores designados con PSM en los mercados mayoristas de líneas alquiladas.

El BEREC actualmente está revisando este documento, junto con las Posiciones Comunes sobre las obligaciones a imponer en los mercados 4 y 5. La CMT forma parte del grupo de trabajo encargado de dicha revisión, por lo que en la imposición de obligaciones, se tendrán en cuenta, en la mayor medida posible, las novedades propuestas por el BEREC. Cabe añadir que, hasta la fecha de consulta del presente proyecto de medida, el BEREC ya ha publicado un primer documento, en el que se establecen los principios de alto nivel a aplicar en los mercados 4, 5 y 6 relacionados con la obligación de no discriminación¹⁹. Estos principios serán recogidos y concretados en las citadas Posiciones Comunes ahora en revisión, por lo que los mismos serán considerados a los efectos del presente análisis.

III.6.2 Identificación de problemas de competencia en el mercado de referencia y relacionados

En la segunda revisión del mercado mayorista de líneas alquiladas troncales se identificaron una serie de problemas de competencia potenciales que podrían surgir en ausencia de regulación. Los problemas que pueden surgir ahora en las nueve rutas objeto de regulación son similares:

1. Extensión vertical de la posición de dominio: este conjunto de problemas aparecen cuando una empresa controla un *input* que se considera esencial para proveer un servicio minorista en un mercado competitivo. La extensión vertical de la posición de dominio da lugar a que se restrinja la competencia en los mercados minoristas descendentes donde también provee servicios el operador declarado con PSM.

El tipo de problemas que suelen aparecer en el mercado de referencia serían los siguientes:

- Negativa de suministro/acceso;
- Requerimientos excesivos;
- Tácticas dilatorias y
- Discriminación de precios.

¹⁸ ERG 07 (54), disponible en <http://www.erg.eu/template20.jsp?categoryId=260352&contentId=544949>

¹⁹ BoR (12) 10: *“BEREC’s Review of the Common Positions on wholesale unbundled access, wholesale broadband access and wholesale leased lines. Stage 1 High Level Principles on issues of non-discrimination.”* Disponible en: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/105-berecs-review-of-the-common-positions-on-wholesale-unbundled-access-wholesale-broadband-access-and-wholesale-leased-lines



Por otra parte, otro tipo de comportamientos anticompetitivos, relacionados con la imposición por parte del operador con PSM de precios no equitativos, podrían ser también implementados, configurándose como una negativa “constructiva” de suministro/acceso.

2. Extensión horizontal de la posición de dominio: estos problemas de competencia aparecen cuando una empresa que se considera dominante en un mercado utiliza su fuerza económica para extender dicho poder a mercados estrechamente relacionados dentro del mismo nivel de la cadena de producción o distribución.

En relación con el mercado de referencia, el principal problema de competencia que se puede producir es el empaquetamiento abusivo. En este sentido, son remarcables los incentivos de Telefónica para empaquetar servicios mayoristas comerciales con servicios regulados, de tal forma que si un operador desea acogerse a una oferta comercial para algún tipo de servicio deba contratar todos sus servicios bajo las mismas condiciones comerciales, aún cuando parte de ellas podrían contratarse en condiciones reguladas.

3. Precios excesivos: Los precios de los servicios de líneas alquiladas troncales pueden suponer una barrera a la entrada a los mercados minoristas conexos. Es conocido que, en el extremo, un precio suficientemente alto puede implicar, de hecho, una denegación de acceso.

III.6.3 Obligaciones a imponer

En los mercados de referencia definidos se han detectado problemas de competencia potenciales que suponen la extensión vertical y horizontal de su posición de dominio. Los problemas de competencia descritos en el apartado anterior se consideran potenciales debido a la regulación existente, pero en ausencia de la misma, dichos problemas serían reales.

El primero de los problemas identificados y con un mayor impacto sobre la situación de competencia se refiere a la negativa de suministro. De acuerdo con la Posición Común del ERG (ahora BEREC) sobre obligaciones, para resolver este problema es necesario:

- (i) Asegurar el acceso a los recursos asociados y
- (ii) Fijar un precio adecuado para el recurso utilizado.

Para lograr los dos puntos anteriores, es necesario imponer las siguientes obligaciones:

III.6.3.1 Obligación de acceso

Según el anterior punto (i), la solución al problema de negativa de suministro en el mercado de referencia consiste en la imposición al operador designado con PSM de la obligación de acceso contemplada en el artículo 10 del Reglamento de Mercados y en el artículo 12 de la Directiva de Acceso²⁰.

En dicha Directiva –transpuesta en términos exactos al artículo 10 del Reglamento de mercados– se establece que *“las autoridades nacionales de reglamentación estarán facultadas para exigir a los operadores que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos en aquellas situaciones en las que dichas autoridades consideren que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto*

²⁰ Directiva 2002/19/CE de 7 de marzo de 2002 relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, modificada por la Directiva 2009/140/CE de 25 de noviembre de 2009.



análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales.”

En atención a la posición del operador designado con PSM en el apartado III.3 en el mercado considerado y para evitar situaciones de negativa de acceso a los servicios de referencia, debe imponerse a todos ellos la obligación de acceso. Los detalles de esta obligación se presentan en el anexo de obligaciones correspondiente.

A tenor de lo establecido en el Considerando (19) de la Directiva, las solicitudes de acceso a recursos que resulten esenciales para el suministro de los servicios *“sólo deben poder denegarse sobre la base de criterios objetivos como la viabilidad técnica o la necesidad de preservar la integridad de la red”*.

A este respecto, procede recordar que esta Comisión ya impuso a Telefónica la obligación de acceso sobre los servicios de líneas alquiladas troncales en la primera ronda de mercados, dado que en los mercados identificados no había alternativas de suministro a la red de Telefónica, a la vista de los obstáculos estructurales detectados en las precitadas rutas submarinas.

En consecuencia, y a la vista de que la situación anterior no se ha modificado, los Servicios de esta Comisión consideran que es necesario mantener la obligación de acceso sobre la infraestructura de red del operador con PSM en lo referente a las líneas mayoristas troncales.

La obligación de acceso debe completarse desde la perspectiva de la razonabilidad. En la segunda ronda dicha razonabilidad se concretó desde la característica de las velocidades a ofrecer. Adicionalmente, según la Posición Común de líneas alquiladas el operador con PSM no sólo debe ofrecer el acceso sino que debe facilitar en la medida de lo posible la migración de las líneas existentes a las reguladas mayoristas. A continuación se analizan estos aspectos:

III.6.3.1.1 Velocidades a ofrecer

En las nueve rutas en las que se propone mantener la designación de Telefónica como operador con PSM, la ORLA contempla las siguientes velocidades: 2, 34, 155 y 622 Mbit/s. Si bien los 9 territorios conectados por estos cables submarinos son de relativamente poca población, existen diferencias entre en cuanto a la demanda potencial, muy relacionada con los habitantes de cada territorio.

La población de los territorios conectados oscila entre los 11.000 habitantes de El Hierro hasta los 140.000 de Lanzarote. Por tanto, cada ruta también tiene unas necesidades de capacidad diferente. Asimismo, la constante evolución de las velocidades habituales de la banda ancha fija y el crecimiento exponencial de la banda ancha móvil hacen que la demanda potencial de capacidad troncal sea muy dinámica. Así pues, los Servicios de la CMT consideran que debe existir una cierta flexibilidad a la hora de imponer a Telefónica la obligación de prestar una velocidad determinada.

Por tanto, la CMT podrá incluir en la oferta de referencia nuevas velocidades si se demostrara necesario. Asimismo, Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de velocidades no incluidas en la oferta regulada. Por ejemplo, si un operador tiene contratados en una ruta 3 circuitos de 622 Mbit/s y solicita una oferta para migrar toda la capacidad a un único circuito de 2,5 Gbit/s Telefónica deberá atender dicha solicitud y realizar una oferta razonable, salvo que existan impedimentos técnicos o de capacidad, que en todo caso deberán estar justificados.

En todo caso, Telefónica debe continuar prestando las velocidades que ofrece actualmente, es decir, circuitos de 2, 34, 155 y 622 Mbit/s.



III.6.3.1.2 Migración entre diferentes tipos de líneas

De acuerdo con la Posición Común de líneas alquiladas, el operador con PSM debe facilitar el proceso de migración a los servicios de líneas alquiladas regulados.

Por tanto, Telefónica deberá facilitar la migración a las condiciones reguladas de las líneas que cubren las nueve rutas en las que ostenta PSM. Sólo en el caso de que sean precisas modificaciones físicas por razones suficientemente justificadas por Telefónica, ésta podrá repercutir al operador que solicita la migración únicamente los costes incrementales debidos a dichas modificaciones.

En general, Telefónica deberá seguir los principios establecidos en la Posición Común de líneas alquiladas en lo que respecta a la migración de servicios.

III.6.3.1.3 Acceso a facilidades asociadas

Telefónica debe facilitar el acceso a las facilidades asociadas necesarias para la prestación del servicio regulado de líneas alquiladas troncales en los mercados definidos, a pesar de que estos recursos asociados estén regulados a través de mercados diferentes al del presente análisis.

Ello implica que Telefónica deberá facilitar la reutilización eficiente de las infraestructuras desplegadas para la prestación de otros servicios (regulados o no), como por ejemplo las infraestructuras desplegadas para la constitución de Puntos de Interconexión de voz o apertura de centrales OBA.

Asimismo, de conformidad con la Posición Común de líneas alquiladas, Telefónica deberá permitir la coubicación en sus centrales para la constitución de Puntos de Conexión de circuitos, aunque el operador no desagregue el bucle. En estos casos, Telefónica proveer este servicio en las condiciones establecidas con carácter general en la OBA.

III.6.3.2 Obligaciones de precios y relacionadas

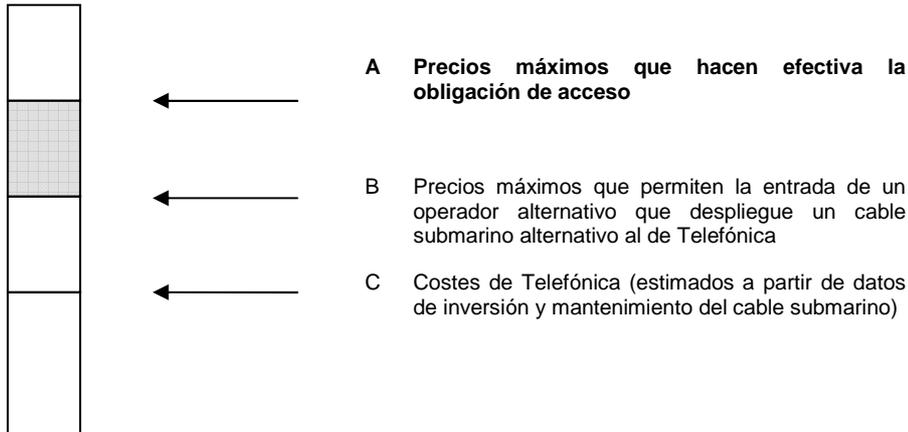
Una vez definida la razonabilidad de las condiciones de acceso, de acuerdo al punto (ii) anterior, debe fijarse un precio adecuado para este servicio ya que Telefónica puede tener incentivos a fijar unos precios excesivos, explotando de esta forma su posición en el mercado, o discriminatorios para los competidores con el objeto de cerrar los mercados minoristas.

En segunda ronda, se estableció que:

“En este caso, con el objeto de incentivar la inversión en infraestructuras alternativas, no se considera proporcionado imponer la obligación de ofrecer los precios orientados a los costes. Resulta improbable el tendido de nuevos cables submarinos adicionales si los precios se orientan a los costes de Telefónica. Por tanto, es preferible imponer una obligación de precios razonables (artículo 13 de la Directiva de Acceso). La CMT podrá valorar las características específicas de cada una de las rutas y disponer de flexibilidad a la hora de fijar los precios.

Para fijar los precios, la CMT tendrá en cuenta, entre otras referencias, los precios existentes en mercados competitivos comparables, el nivel de precios que permite la entrada un operador eficiente en los mercados minoristas conexos y los costes que afrontaría un operador eficiente que desplegara una infraestructura alternativa en la ruta mayorista.”

Así pues, se estableció la obligación de precios razonables y para cada ruta se calcularon los siguientes valores:



A la hora de fijar los precios para las diferentes rutas, se utilizaron diferentes referencias:

- Para la ruta Península – Canarias se fijaron los precios de acuerdo al umbral A, con el objeto de no impedir la el despliegue de un cable submarino alternativo, pues se consideraba que la ruta Península – Canarias contaba con unas características (situación geográfica, demanda potencial en las islas mayores, proyectos en curso de sistemas de cable submarino con amarre en el archipiélago) que convertían en una hipótesis razonable el despliegue de un cable submarino alternativo. Esta hipótesis se ha confirmado con la puesta en servicio de los cables Canalink y WACS.
- Para el resto de rutas, en el expediente de modificación de la ORLA, la CMT indicó lo siguiente:

[...] la CMT ha estudiado la viabilidad económica de despliegue de un cable submarino por parte de un operador alternativo en estas rutas, realizando el mismo ejercicio que para la ruta Península – Canarias y el resultado ha sido negativo. Es decir, atendiendo únicamente la demanda potencial originada en estos territorios no es viable desplegar un cable submarino alternativo. Por tanto, para estas rutas no hay ningún umbral B (es decir, no puede determinarse ningún umbral mínimo para los precios de la troncal que permita la viabilidad económica de un cable alternativo, porque ésta no se da en ningún caso).

Esta circunstancia ya fue prevista en el análisis del mercado de líneas alquiladas troncales, dónde en relación con la obligación de precios para las rutas menores se indicó que:

“[...] en las rutas de menor tamaño la CMT puede llegar a la conclusión de que no es viable el despliegue de un cable submarino por parte de un operador alternativo. También entra dentro de lo posible que se despliegue algún cable submarino gracias a ayudas públicas en alguna ruta. En estos casos, los precios podrían fijarse ad hoc teniendo en cuenta las características específicas de la ruta.”

En lo que respecta al umbral A, ya se ha dicho que los territorios conectados por estas rutas están escasamente poblados y además en las islas la población está bastante dispersa. Asimismo, también se ha mencionado que para las islas menores se necesita contar con capacidad de transmisión en dos rutas submarinas.

Estas razones apuntan a que aún en el caso hipotético de existencia de competencia en la ruta troncal, la presencia de operadores alternativos que presten servicios de forma directa en estos territorios no está asegurada.



Por tanto, la mejor opción para determinar los precios de estas rutas es el valor más reducido de los que se consideran razonables, es decir, el umbral C, que consiste en una estimación ad hoc de los costes a partir de los datos reales de inversión y mantenimiento de los cables de Telefónica. Se considera que el método utilizado permite obtener unos precios razonables. Dicho método, ya citado en los cálculos de la ruta Península – Canarias, se basa en el utilizado por el regulador francés para determinar los precios de los circuitos alquilados troncales prestados sobre la ruta París – La Reunión.

Es decir, los precios de las rutas sobre las que se mantiene regulación *ex ante* se calculan mediante una estimación *ad hoc* de los costes de prestación a partir de los datos reales de inversión y mantenimiento de los cables.

Por tanto, los Servicios de la CMT consideran que los precios de las líneas troncales submarinas sujetas a regulación deberán fijarse orientados a los costes de prestación. Los costes se calcularán siguiendo la metodología establecida en la última revisión de la ORLA, sin perjuicio de la posibilidad de ajustar los cálculos a los nuevos datos disponibles o a la evolución tecnológica.

III.6.3.3 Obligación de no discriminación

Antes se han descrito los problemas que el uso de diferentes prácticas abusivas (tácticas dilatorias, requerimientos no justificados, discriminación en calidad y empaquetamientos) por parte de Telefónica podrían suponer para los restantes operadores. Por tanto, la efectividad de la obligación de acceso debe asegurarse, al igual que se hizo en primera ronda, mediante la imposición adicional de la obligación de no discriminación.

Esta obligación consiste en aplicar condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionar a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcionen para sus propios servicios o los de sus filiales. En particular, la no discriminación debe referirse tanto a la calidad del servicio, como a los plazos de entrega y demás condiciones del suministro.

La facultad de las ANR de imponer esta obligación a los operadores designados con PSM está contemplada en el artículo 13 de la LGTel, en el artículo 8 del Reglamento de Mercados y en el artículo 10 de la Directiva de Acceso. En virtud del citado artículo 8 del Reglamento de mercados:

“Los operadores que hayan sido declarados con poder significativo en un mercado al por mayor, en particular, podrán estar sujetos a la obligación de que apliquen condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionen a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcionen para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones, en particular, las relativas a:

- a) La calidad de los servicios.*
- b) Los plazos de entrega.*
- c) Las condiciones de suministro.*

Además, cuando se impongan obligaciones en materia de no discriminación, los acuerdos de interconexión y acceso que celebren los operadores declarados con poder significativo en un mercado al por mayor con sus empresas filiales o asociadas deberán recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que se apliquen.”



Telefónica es una empresa verticalmente integrada. Es por ello que, tal y como ya se ha analizado, esta operadora actúa tanto en el mercado mayorista de líneas troncales como en los mercados minoristas de los territorios conectados.

Por tanto, es necesario asegurar que Telefónica proveerá a los operadores alternativos los circuitos alquilados mayoristas troncales incluidos en los mercados definidos en las mismas condiciones técnicas y de información en las que se las prové asimismo para la prestación de servicios minoristas. Asimismo, es importante evitar que Telefónica intente beneficiar a algunos operadores, y particular, a sus filiales o asociados, ofreciendo condiciones diferentes con la finalidad de excluir a sus competidores más directos del mercado minorista o de los mercados mayoristas conexos.

Con el objeto de evitar las anteriores prácticas discriminatorias, se considera justificado y proporcionado imponer la obligación de no discriminación en los términos expresados en el Anexo 1 del presente Proyecto de Medida.

En este sentido, Telefónica no podrá discriminar en las condiciones del acceso e información ofrecidas a otros operadores y con respecto a su rama minorista de forma injustificada. Asimismo, los acuerdos que suscriba con los operadores alternativos, con sus filiales y con otras empresas del Grupo al que pertenezca, deberán ser comunicados a la CMT y recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que deban aplicarse en virtud de la ORLA. Además, Telefónica deberá comunicar a la CMT determinados parámetros de calidad respecto a la provisión de los servicios mayoristas de líneas alquiladas terminales.

III.6.3.4 Obligación de transparencia

En el apartado III.6.2 se han descrito problemas como el uso de tácticas dilatorias por parte de Telefónica en la provisión del servicio. A efectos de posibilitar unas rápidas negociaciones entre estos operadores y Telefónica, resulta necesario mantener la obligación de transparencia (artículo 7 del Reglamento de Mercados; artículo 9 de la Directiva de acceso) que se concreta en el mantenimiento de una oferta de referencia suficientemente desglosada para garantizar que no se exija a otros operadores pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido. A efectos de esta obligación, se considera que la actual oferta de servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales recogida en la ORLA aprobada mediante Resolución de la CMT de 7 de diciembre de 2010 continúa vigente²¹.

La posibilidad de instar la modificación de la oferta de referencia es muy relevante en la mayoría de mercados regulados. La CMT debe velar por que dicha oferta permita a los operadores alternativos competir de forma eficiente en el mercado minorista. En este sentido, es conocido que las ofertas de referencia (OBA, OIR y ahora ORLA) se han afinado y perfeccionado en sucesivas revisiones fruto de la experiencia real adquirida en el uso de los servicios regulados.

Por este motivo, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.3 y en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso del Reglamento de Mercados, la CMT podrá dictar resolución motivada instando la modificación de las ofertas de referencia y fijará la fecha a partir de la cual aquélla surtirá efectos.

En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, los Servicios de esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones propone un proyecto de medida por el que se

²¹ Véase <http://www.cmt.es/vigente-orka>



RESUELVE

Primero.- Definir los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor en España como un mercado de referencia que puede ser objeto de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Segundo.- Considerar que el mercado de las líneas alquiladas troncales submarinas que cubre la ruta Península – Canarias no constituye un mercado cuyas características justifiquen la imposición de obligaciones específicas, y no es por tanto susceptible de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Tercero.- Una vez finalizado el procedimiento establecido en los artículos 6 y 7 de la Directiva Marco y 5 del Reglamento de Mercados, suprimir las obligaciones actualmente aplicables a Telefónica de España, S.A.U. para la ruta Península – Canarias, en virtud de la Resolución de esta Comisión de 2 de julio de 2009 por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, una vez transcurrido un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

Cuarto.- Determinar que los mercados de líneas alquiladas troncales que cubren las siguientes rutas:

- Península – Ceuta
- Península – Melilla
- Tenerife – Gomera
- Tenerife – La Palma
- Gomera – Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Mallorca – Menorca
- Ibiza – Formentera

no son realmente competitivos en el sentido de lo dispuesto en los apartados 2 y 4, artículo 16, de la citada Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Quinto.- Considerar que Telefónica de España, S.A.U., en los términos del apartado III.5 del Fundamento de Derecho Tercero, tiene poder significativo de mercado en los citados mercados de referencia, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo II, apartado 8 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Sexto.- Imponer a Telefónica de España, S.A.U. las obligaciones recogidas en el Anexo 1 de la presente Resolución del Proyecto Medida, lo que se hará una vez finalizado el procedimiento establecido en los artículos 6 y 7 de la Directiva Marco y 5 del Reglamento de Mercados.



ANEXO 1: MEDIDAS A IMPONER EN LOS MERCADOS MAYORISTA DE LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES OBJETO DE REGULACIÓN EX ANTE

1.- Obligación de proporcionar servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales a todos los operadores

Telefónica deberá satisfacer las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de sus redes y recursos o servicios asociados, así como las relativas a su utilización, de conformidad con los artículos 13.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados y el artículo 12 de la Directiva de Acceso.

Esta obligación implica, entre otros aspectos, que Telefónica está obligada a:

- Dar acceso a terceros a elementos y recursos específicos de su red necesarios para la provisión de los servicios mayoristas de líneas troncales. En particular, Telefónica deberá proveer a terceros los servicios siguientes:
 1. Servicio de Transporte: Servicio por el cual Telefónica proporciona el tramo de circuito entre las dos centrales frontera de Telefónica situadas en los extremos;
 2. Servicio de Conexión: Servicio por el cual Telefónica ofrece la conexión a su red mediante la provisión de capacidad portadora entre la central de interconexión de circuitos de Telefónica y el punto de interconexión de circuitos situado en la central frontera del operador, siempre que la distancia entre ambos puntos sea menor a 30 Km;
 3. Cualquier otra facilidad asociada a los anteriores necesarios para la provisión de los servicios mayoristas de referencia, incluyendo la ubicación.
- Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
- Conceder libre acceso a interfaces técnicas u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios.
- No retirar el acceso a facilidades que actualmente se están prestando sin aprobación previa de la CMT.
- Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares.

Telefónica mantendrá las configuraciones de los Puntos de Conexión (PdC) recogidas en la ORLA vigente, así como todas las posibilidades previstas acerca de la reutilización de infraestructuras.

En lo que respecta a las velocidades, Telefónica debe continuar prestando las velocidades que ofrece actualmente, es decir, circuitos de 2, 34, 155 y 622 Mbit/s. Asimismo, Telefónica debe atender las solicitudes razonables de velocidad no incluidas en la oferta regulada.

En definitiva, siguen vigentes todas las previsiones contenidas en la actual ORLA de troncales, aprobada mediante Resolución de la CMT de 7 de diciembre de 2010.

Lo anterior, sin perjuicio de la competencia de la CMT para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.



Por último, Telefónica debe facilitar el proceso de migración a los servicios regulados de líneas alquiladas troncales. En el caso de que sean precisas modificaciones físicas por razones suficientemente justificadas por Telefónica, ésta podrá repercutir al operador que solicita la migración únicamente los costes incrementales debidos a dichas modificaciones.

2.- Ofrecer los servicios de líneas alquiladas mayoristas troncales a precios orientados a los costes

Telefónica deberá ofrecer el servicio al por mayor de líneas alquiladas troncales a precios orientados a costes, de conformidad con los artículos 13.1.e) de la LGTel, artículo 11 del Reglamento de Mercados y artículo 13 de la Directiva de Acceso.

Los costes se calcularán siguiendo la metodología establecida en la última revisión de la ORLA, utilizando datos reales de Telefónica relativos a la inversión y costes necesarios para desplegar y operar los cables submarinos existentes, así como la capacidad disponible y ocupada, sin perjuicio de la posibilidad de ajustar los cálculos a los nuevos datos disponibles o a la evolución tecnológica.

Por último, Telefónica no puede adoptar comportamientos anticompetitivos tales como (y sin ser exhaustivos): la imposición de cláusulas contractuales abusivas (fidelización, exclusividad, derecho de tanteo), el empaquetamiento abusivo o injustificado (imposición de servicios no requeridos, precios abusivos del paquete), etcétera.

3.- Obligación de no discriminación en las condiciones de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales

De conformidad con los artículos 13.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados y el artículo 10 de la Directiva de Acceso, Telefónica implantará los medios necesarios para la provisión de las líneas alquiladas troncales, suministrando a terceros recursos equivalentes a los que se proporciona a sí misma o a sus empresas filiales o participadas, en las mismas condiciones y plazos.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación, los acuerdos que suscriba Telefónica con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas del Grupo Telefónica, deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por Telefónica a la CMT en el plazo máximo de 10 días desde su formalización.

4.- Obligación de transparencia en la prestación de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales

En virtud de los artículos 9 de la Directiva Marco, 13.1.a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados, las ANR podrán exigir a los operadores a los que se haya declarado con PSM que hagan pública determinada información en materia de acceso e interconexión, *“como la relativa a:*

- a) La contabilidad.*
- b) Las características de las redes.*
- c) Las especificaciones técnicas.*
- d) Las condiciones de suministro y utilización.*
- e) Los precios.”*

En virtud de lo anterior, y para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de acceso y de no discriminación Telefónica estará obligada a:



- a) Publicar una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido.

Esta oferta de referencia deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos tal y como se encuentran definidos actualmente:

- La localización y la descripción de las centrales en las que se ofrece el acceso.
- Los servicios o modalidades de servicio de acceso ofrecidas. Cuando sea pertinente, se señalarán las particularidades de índole técnica o económica aplicables a cada una de ellas y la descripción exhaustiva de las capacidades funcionales incluidas dentro de cada servicio o modalidad de servicio de acceso.
- Las características técnicas requeridas de las redes o elementos específicos que vayan a emplearse para la conexión a los puntos en que se ofrece el acceso; en su caso, se incluirá la información relativa a las condiciones de suministro de dichas redes o elementos específicos.
- Las especificaciones técnicas de las interfaces ofertadas en los puntos de terminación de red; cuando sea pertinente, se incluirán sus características físicas y eléctricas, y las capacidades funcionales ofertadas a través de la interfaz.
- Los procedimientos y las condiciones para el acceso a la información para la prestación de los servicios y a los sistemas de operación relevantes.
- Las condiciones generales para la realización y el mantenimiento del acceso, en especial, las relativas a los métodos y las fases de las pruebas para su verificación y procedimientos para proceder a las actualizaciones o a las modificaciones en los puntos de acceso cuando no constituyan una modificación en la oferta.
- Los acuerdos de nivel de servicio.
- Las condiciones económicas, incluyendo los precios aplicables a cada una de las componentes de la oferta.

A efectos de esta obligación, se considera que la actual oferta de servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales recogida en la ORLA aprobada mediante Resolución de la CMT de 7 de diciembre de 2010 continua vigente.

Lo anterior, sin perjuicio de la competencia de la CMT para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

En todo caso, Telefónica deberá mantener actualizada la oferta de referencia, y en el caso de proceder a su modificación, el plazo a partir del cual esta modificación se considerará efectiva será el de cuatro meses desde su publicación, salvo que se señale un plazo diferente por esta Comisión.

5.- Determinación de las concretas condiciones para el acceso a los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales

Telefónica y el operador concretarán en el correspondiente acuerdo general de líneas alquiladas las condiciones en las que Telefónica prestará los servicios detallados en el apartado 1.

En virtud de lo previsto en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados, la CMT conocerá de los conflictos que en relación con estos accesos se planteen entre los operadores, tanto durante la negociación de los mismos como durante su ejecución. La CMT resolverá sobre



la razonabilidad de la solicitud de acceso y, en su caso, dictará las condiciones del acuerdo para garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel. El plazo máximo para resolver dichos conflictos será de cuatro meses, en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la LGTel.

En caso necesario, la CMT fijará las condiciones técnicas u operativas que deberán satisfacer Telefónica o los operadores beneficiarios de tal acceso para garantizar el funcionamiento normal de la red, de conformidad con el artículo 12.3 de la Directiva de Acceso.