



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 1/04/2011
C(2011)2454

SG-Greffe(2011)D/5364

Comisión del Mercado de las
Telecomunicaciones

Carrer de la Marina, 16-18
08005 Barcelona
España

A la atención de:
Sr. Rodríguez Illera
Presidente

Fax: +34 93 603 63 20

Estimado Sr. Rodríguez Illera:

**Asunto: Decisión de la Comisión en relación con el asunto ES/2011/1192:
Cumplimiento de las obligaciones de control de precios aplicables al
acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red en una ubicación
fija**

**Decisión de la Comisión en relación con el asunto ES/2011/1193:
Cumplimiento de las obligaciones de control de precios aplicables al
acceso de banda ancha al por mayor**

**Decisión de la Comisión en relación con el asunto ES/2011/1194:
Cumplimiento de las obligaciones de control de precios aplicables a la
originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación
fija en España**

Artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2002/21/CE¹: Observaciones

I. PROCEDIMIENTO

El 1 de marzo de 2011, la Comisión registró una notificación de la autoridad nacional de reglamentación española, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), relativa al establecimiento de las obligaciones de control de precios aplicables al acceso

¹ Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), DO L 108 de 24.4.2002, p. 33.

(físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija, al acceso de banda ancha al por mayor y a la originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija en España.

La consulta nacional² se realiza de forma paralela a la consulta de la UE en virtud del artículo 7 de la Directiva marco y el plazo de esta última finaliza el 1 de abril de 2011.

El 14 de marzo de 2011 se envió a la CMT una solicitud de información³, recibándose respuesta el 17 de marzo de 2011.

En virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco, las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) y la Comisión puede presentar a la ANR interesada observaciones a los proyectos de medidas notificados.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE MEDIDA

II.1. Antecedentes

En la segunda revisión de los mercados a los que se refiere la presente notificación⁴, la CMT designó a Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) como operador con peso significativo en el mercado (PSM) e impuso una serie de obligaciones, entre ellas la orientación a costes.

En relación con el mercado de originación de llamadas, la Comisión no realizó observaciones. En cuanto al mercado de acceso físico al por mayor a infraestructura de red, la Comisión realizó observaciones a la exclusión de la infraestructura FTTH de la definición del mercado, a la falta de una obligación de control de precios precisa en relación con el acceso a la infraestructura de red física y a la viabilidad del acceso a los conductos en España.

La Comisión expresó serias dudas con respecto al mercado de acceso de banda ancha al por mayor y abrió una investigación «Fase II». Las serias dudas de la Comisión se referían a: 1) la exclusión del acceso de alta velocidad (superior a 30 Mbit/s) en la definición del mercado relevante, 2) la inclusión del acceso desagregado al bucle local (LLU) y la televisión por cable en el mercado pertinente, dada la debilidad de las restricciones indirectas ejercidas por estos productos en las ofertas de banda ancha de Telefónica a nivel mayorista y 3) la medida en que las condiciones de la competencia descritas por la CMT en las diferentes zonas geográficas serían indicativas de un mercado nacional o, más bien, de mercados subnacionales. La Comisión retiró sus serias dudas tras las modificaciones realizadas por la CMT en el proyecto de medidas⁵ y formuló observaciones a la no imposición de medidas regulatorias a los servicios de acceso mayorista de banda ancha (WBA) con velocidades superiores a 30 Mbit/s.

² Con arreglo al artículo 6 de la Directiva marco.

³ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la Directiva marco.

⁴ Notificado y evaluado por la Comisión como asuntos ES/2008/0816 y ES/2008/0804-0805.

⁵ La CMT incluyó, en su definición del mercado, productos de todas las velocidades, reconoció la debilidad de las restricciones indirectas ejercidas por los operadores LLU y los operadores de cable, y reforzó la justificación de la dimensión nacional en su definición del mercado geográfico.

II.2. Proyecto de medidas notificado

En el proyecto de medidas recientemente notificado, la CMT propone aplicar las obligaciones de orientación a costes impuestas anteriormente y, en particular, modificar los precios de las ofertas de referencia pertinentes (la desagregación del bucle, el acceso indirecto al bucle, el alquiler de líneas al por mayor y el acceso a conductos)⁶ una vez verificada la contabilidad de costes de Telefónica correspondiente al ejercicio de 2008, y a la luz de las cuentas no auditadas de esta misma empresa correspondientes a 2009.

II.2.1 Revisión de precios de acceso al bucle local completamente desagregado

En la actualidad, los precios del acceso completamente desagregado al bucle local están basados en el estándar de costes corrientes totalmente distribuidos (CCA FDC). Las revisiones periódicas de los precios de acceso efectuadas entre 2001 y 2008 dieron lugar a reducciones sustanciales y constantes en las cuotas mensuales:

<i>Período</i>	<i>Precio en euros/mes</i>
De enero de 2001 a diciembre de 2001.	13,00
De enero de 2002 a diciembre de 2002.	12,62
De enero de 2003 a marzo de 2004	12,32
De marzo de 2004 a septiembre de 2006.	11,35
De septiembre de 2008 a noviembre de 2008.	9,72
Desde noviembre de 2008	7,79

En un futuro próximo, la CMT tiene la intención de aplicar un modelo de costes de tipo ascendente de costes incrementales a largo plazo («*bottom up* LRIC») para calcular las tarifas de Telefónica. La CMT espera que los resultados de este modelo de costes se sitúen por encima de los precios de acceso mayorista actualmente vigentes. La CMT también alude al aumento de los costes de Telefónica que reflejan los datos contables auditados de 2008 y las cuentas no auditadas de 2009 y al incremento de los costes unitarios de Telefónica debido al menor uso de las líneas fijas de par de cobre en beneficio de las redes de cable y las redes móviles.

En este contexto, la CMT considera necesario introducir una medida transitoria, a corto plazo⁷, basada en una senda ascendente hacia un nivel de precios más eficiente para el

⁶ De conformidad con la medida notificada, se modificarán los siguientes precios: 1) alquiler mensual del bucle completamente desagregado; 2) recargo mensual de las conexiones sin servicio telefónico, correspondiente al servicio de acceso indirecto al bucle desnudo; 3) cuota mensual del servicio mayorista de alquiler de líneas telefónicas convencionales; 4) cuota mensual del servicio mayorista de alquiler de líneas RDSI; 5) varias cuotas mensuales incluidas en la oferta de referencia de acceso a los conductos.

⁷ En la respuesta a la solicitud de información, la CMT declaró que espera aplicar los precios propuestos durante aproximadamente un año. El modelo «*bottom up* LRIC» que la CMT se propone utilizar como base para calcular los precios LLU debería estar disponible antes de que finalice 2011.

acceso completamente desagregado al bucle local que resultaría del modelo «*bottom up LRIC*». La senda ascendente propuesta se deriva de una comparativa internacional de precios (*benchmarking*) y la promediación de los mismos, más que de las cuentas auditadas de Telefónica correspondientes a 2008. Como resultado de ello, el precio mensual mayorista del acceso completamente desagregado al bucle local de cobre aumentaría de 7,79 a 8,31 euros (+ 7 %).

La CMT no considera necesario en este momento revisar el precio mensual i) del acceso compartido al bucle local, ya que este tipo de acceso está disminuyendo y no presenta la misma dinámica que los bucles locales completamente desagregados, y ii) los precios no recurrentes del acceso desagregado al bucle local. La CMT explica en su respuesta a la solicitud de información que los resultados de las cuentas auditadas de 2008 no son suficientemente robustos. Parece haber incoherencias entre los costes no recurrentes del acceso desagregado al bucle local y del acceso indirecto al bucle, debido a la dificultad de distribuir los costes de los servicios entre los elementos recurrentes y no recurrentes.

II.2.2 Revisión de otros precios

Sobre la base de la contabilidad de costes del ejercicio de 2008 de Telefónica, debidamente auditada, la CMT propone reducir los precios del recargo del servicio de acceso indirecto al bucle de abonado desnudo (en un 4,6 %) y los del servicio mayorista de alquiler de líneas RTPC analógicas y RDSI (en un 4,7 % y un 20,2 %, respectivamente). En cambio, no se revisarían las cuotas mensuales de conexión y las cuotas no recurrentes del servicio acceso indirecto al bucle de abonado⁸.

Por otra parte, la CMT propone ajustar los precios correspondientes a los costes recurrentes relacionados con el acceso a los conductos; la medida propuesta prevé un incremento en el precio de unos elementos y una disminución en el precio de otros. Las diferencias entre los cambios propuestos son relativamente significativas, yendo desde un incremento del 228 % (por el uso de un centímetro cuadrado y un metro lineal de conductos de 110 mm)⁹ hasta una reducción del 28 % (por el uso de postes de madera y otros elementos). Globalmente, parece que el precio de las cámaras y arquetas de gran tamaño y de los postes de hormigón aumentaría.

Con respecto a la propuesta de Telefónica relativa a los costes históricos de las inversiones en sistemas de información, que según sus cuentas se han duplicado, la CMT exige al operador desglosar y justificar debidamente las nuevas inversiones y explica en su respuesta a la solicitud de información que cualquier inversión que no se justifique debidamente debe observarse con cautela y eventualmente rechazarse.

En cuanto se disponga de los resultados del modelo de costes, podrá presentarse una medida temporal de ajuste de precios.

⁸ En su respuesta a la solicitud de información, la CMT indica que se está elaborando otro modelo de costes de tipo ascendente (*bottom-up*) para los servicios de acceso indirecto, pero no da detalles sobre el modelo ni sobre la fecha en qué estará disponible.

⁹ En su respuesta a la solicitud de información, la CMT explica que, al calcular los precios actualmente vigentes para la instalación de cable directamente en los conductos (sin subconductos), el componente del coste que corresponde a los sistemas de información se omitió por error. Este hecho se detectó y se corrigió en el procedimiento actual. Como resultado de la corrección, la inclusión de dicho componente aumenta el precio de 0,0055 euros a 0,018 euros por unidad de superficie.

III. OBSERVACIONES

Sobre la base de la presente notificación y de la información adicional facilitada por la CMT, la Comisión presenta las siguientes observaciones¹⁰:

Utilización de un análisis comparativo (*benchmarking*) en lugar de una regulación efectiva de los precios

La Comisión observa que la CMT propone fijar de manera transitoria las cuotas de Telefónica correspondientes a la desagregación del bucle local basándose únicamente en una comparativa internacional y una promediación, haciendo caso omiso de la metodología vigente en la actualidad basada en costes corrientes totalmente distribuidos (CCA FDC). A la Comisión le preocupa que la comparativa internacional no sea un método de fijación de precios apropiado en este caso¹¹ y que pueda no contemplar circunstancias nacionales específicas que puedan a su vez afectar a los costes. Asimismo, el análisis comparativo puede no ser adecuado para garantizar un margen apropiado entre los precios minoristas y las tarifas reguladas del acceso desagregado al bucle local en España. La existencia de un margen razonable es esencial para promover que los operadores alternativos asciendan por la escalera de la inversión y evitar el estrechamiento de precios entre los diferentes peldaños de la escalera.

Además, la Comisión observa que la modificación propuesta de los niveles de precios es de carácter transitorio, hasta que la CMT haya desarrollado el modelo de costes de tipo ascendente (*bottom up*) posteriormente, en 2011. A este respecto, la Comisión desearía señalar que, a falta de indicaciones concretas que muestren que la aplicación del modelo de costes «*bottom up* LRIC» va a dar lugar a precios considerablemente más elevados, resulta prematuro diseñar una senda ascendente hacia precios «orientados a costes». La CMT podría considerar esta senda únicamente en el caso de que la diferencia entre las cuotas actuales y los resultados del modelo «*bottom up* LRIC» fuera tan grande que pareciera adecuado y justificado un avance progresivo hacia los precios basados en este modelo.

Por consiguiente, la Comisión insta a la CMT a mantener la regulación de precios basada en costes corrientes totalmente distribuidos (CCA FDC), modificando al mismo tiempo los niveles de precios, en su caso¹², conforme a los resultados de los últimas contabilidades de costes auditadas, y a adoptar lo antes posible una resolución que determine el modelo «*bottom up* LRIC».

Utilización de datos y conclusiones de la CMT para justificar un aumento de precios

La Comisión observa que uno de los principales argumentos empleados para justificar el aumento de precio del acceso desagregado al bucle local y de otros elementos es la hipótesis de la CMT según la cual los costes de Telefónica están aumentando debido a la decisión de los clientes finales de darse de baja de la

¹⁰ Con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva marco.

¹¹ La CMT no explica los parámetros de referencia elegidos; la Comisión observa que en la comparación solo se tuvieron en cuenta 13 Estados miembros.

¹² Véase la siguiente observación.

RTPC para suscribirse a las redes de cable o estar suscritos únicamente a una red móvil. La Comisión observa que si bien esta tendencia es perceptible en España, así como en toda la UE, los cambios registrados en este país no parecen tener un efecto tan extraordinario que justifiquen unos ajustes de precios urgentes y a corto plazo.

Como la CMT indicaba en su respuesta a la solicitud de información, la cuota de mercado de los operadores de televisión por cable en el mercado de acceso minorista pasó del 13 % en 2007 al 14,5 % en 2010. Por lo que se refiere a la penetración de las líneas fijas, la CMT observa que el porcentaje de hogares con línea fija en servicio se redujo del 84,6 % al 80,3 % entre 2005 y 2010, mientras que, al mismo tiempo, el porcentaje de hogares abonados únicamente a la telefonía móvil pasó del 13,4 % al 19 %. La Comisión observa que este fenómeno afecta solo a los clientes residenciales; en cambio los clientes no residenciales de Telefónica no se ven afectados.

Por otro lado, en lo que atañe a otros elementos que tienen un impacto en el nivel de las cuotas (por ejemplo, remuneración por falsas averías, en contraposición a las reales, costes de los sistemas de información, discrepancias en los niveles globales de los costes recurrentes, como se indica en las cuentas de 2008 y 2009 y su distribución), la CMT indica que no posee datos suficientes o bien no presenta una justificación sólida sobre el modo en que toma en consideración las discrepancias detectadas entre las cuentas de 2008 y 2009.

Por los motivos anteriores, la Comisión considera que la CMT no ha justificado suficientemente los aumentos graduales en el precio con anterioridad a los resultados del modelo «*bottom up* LRIC». Por este mismo motivo, la Comisión insta a la CMT a mantener la regulación de precios basada en costes corrientes totalmente distribuidos (CCA FDC) y a explicar más pormenorizadamente, en la medida definitiva, de qué forma y en qué casos los resultados de las últimas cuentas auditadas han conducido a una modificación de las cuotas propuestas.

Transparencia del proceso de consulta nacional

La Comisión observa que la CMT ha concedido a las partes interesadas un plazo de diez días hábiles para presentar observaciones al proyecto de medidas propuesto. Por otra parte, la Comisión observa que este proyecto de medidas no ha sido publicado por la CMT en su sitio web. En cambio, la CMT publicó el 3 de marzo de 2011 en el Boletín Oficial del Estado un anuncio sobre el procedimiento en curso, ofreciendo a las partes interesadas la posibilidad de informarse sobre el contenido de la propuesta en la sede de la CMT. La Comisión tiene dudas sobre si el procedimiento elegido garantizará suficientemente la transparencia del proceso de decisión. Las autoridades nacionales de reglamentación deben publicar sus procedimientos de consulta nacional. La Comisión considera que los proyectos de medidas deberían ser fácilmente accesibles, a fin de que las partes interesadas tengan la oportunidad de presentar observaciones y que esta facilidad de acceso queda normalmente garantizada por la publicación en el sitio web del regulador.

Con arreglo al artículo 7, apartado 5, de la Directiva marco, la CMT deberá tener en cuenta en la mayor medida posible las observaciones de otras autoridades nacionales de reglamentación y de la Comisión y podrá adoptar el proyecto de medidas resultante, en cuyo caso lo comunicará a la Comisión.

La posición de la Comisión sobre esta notificación concreta debe entenderse sin perjuicio

de la posición que eventualmente pueda adoptar con respecto a otros proyectos de medidas notificados.

De acuerdo con el punto 15 de la Recomendación 2008/850/CE¹³, la Comisión publicará el presente documento en su sitio web. La Comisión no considera que la información en él contenida sea confidencial. Se le invita a informar a la Comisión¹⁴, en el plazo de tres días hábiles a partir de la recepción de la presente, de si considera que, de conformidad con la normativa de la UE y nacional sobre el secreto comercial, el presente documento contiene información confidencial que desea sea suprimida antes de su publicación¹⁵. Deberá motivar tal solicitud.

Atentamente,
Por la Comisión,
Robert Madelin
Director General

¹³ Recomendación 2008/850/CE de la Comisión, de 15 de octubre de 2008, sobre las notificaciones, los plazos y las consultas previstos en el artículo 7 de 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 (DO L 301 de 12.11.2008, p. 23).

¹⁴ Deberán enviar su solicitud bien por correo electrónico: INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu, bien por fax: +32 2 298 87 82.

¹⁵ La Comisión podrá dar a conocer el resultado de su evaluación antes de que finalice este plazo de tres días.