



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IGNACIO REDONDO ANDREU, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

CERTIFICA:

Que en la Sesión Nº 45/08 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 18 de diciembre de 2008, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba en el expediente número MTZ 2008/1193 la siguiente

RESOLUCION POR LA QUE SE APRUEBA LA DEFINICIÓN Y EL ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS VOCALES EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES, LA DESIGNACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS, Y SE ACUERDA SU NOTIFICACIÓN A LA COMISIÓN EUROPEA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Nuevo marco regulador de telecomunicaciones.

La entrada en vigor de la Ley 32/2003, de 3 noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) incorpora al derecho español el nuevo marco regulador de las comunicaciones electrónicas. El Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (en adelante, Reglamento de Mercados) detalla por su parte el procedimiento a seguir para la definición y análisis de los diferentes mercados de comunicaciones electrónicas según el nuevo marco regulatorio.

En el mismo se establece que las Autoridades Nacionales de Reglamentación deberán definir y analizar los diferentes mercados del sector de las comunicaciones electrónicas con carácter periódico, para determinar si dichos mercados se desarrollan en un entorno de competencia efectiva e imponer, en caso contrario, las obligaciones específicas que resulten necesarias.

SEGUNDO. Análisis de los mercados de terminación en las redes de los operadores móviles con red incumbentes

Mediante Resolución de esta Comisión de 23 de febrero de 2006 (publicada en el BOE número 57 de 8 de marzo de 2006) se aprobó la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Telefónica Móviles España S.A.U. (en adelante, TME), Vodafone España S.A. (en adelante, Vodafone) y Retevisión Móvil S.A., la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones (en adelante, Resolución de febrero 2006).

TERCERO.- Glide-path

La CMT aprobó, con fecha 28 de septiembre de 2006, las Resoluciones por la que se fijaban los precios de interconexión de terminación en las redes de TME, Vodafone y France Telecom España (en adelante, Orange), respectivamente (en adelante, Resoluciones del glide-path).

CUARTO.- Análisis de los mercados de terminación en la red de Xfera

Mediante Resolución de esta Comisión de 4 de octubre de 2007 (publicada en el BOE número 253 de 22 de octubre de 2007), se aprobó la definición y el análisis del mercado de terminación de llamadas vocales en la red móvil de Xfera Móviles, S.A. (en adelante, Xfera), la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones (en adelante, Resolución de octubre de 2007).

QUINTO.- Análisis de los mercados de terminación en las redes de los operadores móviles virtuales completos

Mediante Resolución de esta Comisión de 7 de febrero de 2008 (publicada en el BOE número 50 de 27 de febrero de 2008), se aprobó la definición y el análisis del mercado de terminación de llamadas vocales en las redes móviles individuales de los Operadores Móviles Virtuales Completos (en adelante, OMVs completos), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones (en adelante Resolución de febrero de 2008).

SEXTO. Inicio del procedimiento

Con fecha 31 de julio de 2008, esta Comisión acordó iniciar el procedimiento para la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición a los operadores de obligaciones específicas, así como la apertura del trámite de información pública y la solicitud de informe a la Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC).

La mencionada Resolución fue publicada en el B.O.E. número 192 de 9 de agosto de 2008.

SÉPTIMO. Informe de la Comisión Nacional de la Competencia.

Con fecha 6 de octubre de 2008, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión el Informe realizado por la CNC relativo al procedimiento para la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en las redes móviles individuales.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

OCTAVO. Alegaciones a la consulta pública.

Presentaron alegaciones a la consulta pública Euskaltel, S.A (en adelante, Euskaltel) Jazz Telecom S.A.U. (en adelante, Jazztel), Cableuropa S.A.U y Tenaria, S.A (en adelante, ONO), Orange, Telecable de Asturias, S.A.U (en adelante, Telecable), Telefonía de España S.A.U. (en adelante, TESAU) y Vodafone. En el Anexo 2 se adjuntan el resumen de las alegaciones así como la contestación a las mismas.

NOVENO. Ampliación del plazo del procedimiento.

Mediante escrito del Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de fecha 2 de octubre de 2008, y conforme a lo previsto en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), debido a la complejidad del presente procedimiento, se acordó la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación del mismo en tres meses más.

Dicha ampliación de plazo fue publicada en el BOE número 247 de 13 de octubre de 2008.

DÉCIMO. Notificación del Proyecto de Medida

Mediante escrito de fecha 30 de octubre de 2008, se acordó la notificación del Proyecto de Medida relativo a los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición a los operadores de obligaciones específicas al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al Ministerio de Economía y Hacienda, así como a la Comisión Europea y a las Autoridades Nacionales de Reglamentación de los Estados miembros de la Unión Europea para que, en el plazo máximo de un mes, presentaran sus observaciones.

El Proyecto de Medida fue notificado a la Comisión Europea el 3 de noviembre de 2008.

ÚNDECIMO.- Requerimiento de información de la Comisión Europea

Con fecha 13 de noviembre de 2008, se recibió en la CMT requerimiento de información de la Comisión Europea en relación con el Proyecto de Medida notificado. Dicho requerimiento fue atendido por la CMT.

DUODÉCIMO.- Comentarios de la Comisión Europea

Con fecha 3 de diciembre de 2008 tuvo entrada en el Registro de la CMT, escrito de la Comisión Europea en el que efectuaba observaciones al Proyecto de Medida notificado.

DECIMOTERCERO.- Comentarios del Ministerio de Hacienda y Economía

Con fecha 9 de diciembre de 2008 tuvo entrada en el Registro de la CMT, escrito del Ministerio de Economía y Hacienda en el que no efectuaba observaciones al Proyecto de Medida notificado.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Habilitación competencial.

La LGTel, en sus artículos 10, 48.2 y 48.3.g), reconoce a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones las facultades de: (i) definir y analizar los mercados de referencia, (ii) determinar los operadores con peso significativo en el mercado, e (iii) imponer, mantener, modificar o suprimir las obligaciones específicas a los operadores.

Según establece el artículo 16.1 de la Directiva 2002/21/CE de 7 de marzo de 2002 relativa al marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, Directiva Marco), dicho procedimiento se deberá realizar lo antes posible tras la adopción de la Recomendación o cualquier actualización de la misma, teniendo en cuenta las Directrices establecidas por la Comisión Europea. Esta previsión fue transpuesta en la normativa nacional mediante los artículos 10.2 y 3.1 de la LGTel y del Reglamento de mercados respectivamente.

Por su parte, el Reglamento de mercados desarrolla, a través de sus artículos 2 a 5, el procedimiento a seguir por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para la identificación y análisis de los mercados de referencia en la explotación de redes y en el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas, y su facultad para imponer obligaciones específicas apropiadas a los operadores que posean un poder significativo en cada mercado considerado.

Esta Comisión adecuará sus actuaciones a lo previsto en las disposiciones de la LRJPAC. Este texto legal regula, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la LGTel y en el artículo 2 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el ejercicio de las funciones públicas que esta Comisión tiene encomendadas.

Segundo.- Sobre el procedimiento de definición de mercados, análisis de competencia, identificación de operadores con peso significativo en el mercado e imposición de obligaciones a los operadores con peso significativo en los mercados

Con fecha 17 de diciembre de 2007, la Comisión Europea adoptó la Recomendación 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 servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, la Recomendación).

Entre los mercados que, de acuerdo con la citada Recomendación, pueden ser objeto de regulación ex ante, se encuentra el mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija (en adelante, Mercado 7 de la Recomendación).

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, teniendo en cuenta las alegaciones presentadas por los operadores a la consulta pública, así como el informe



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de la Comisión Nacional de la Competencia, elaboró un Proyecto de Medida relativo a este mercado.

Conforme al artículo 7 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva Marco) y el artículo 5 del Reglamento de Mercados, el citado Proyecto de Medida fue notificado a la Comisión Europea, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al Ministerio de Economía y Hacienda, así como a las Autoridades Nacionales de Reglamentación de los otros Estados miembros de la Unión Europea.

La Comisión Europea formuló observaciones al Proyecto de Medida, objeto del presente procedimiento.

Tercero. Definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas

I DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

El producto, o mejor, el servicio que se comercializa es la terminación de una llamada telefónica en una red telefónica móvil. Es un servicio que se presta entre operadores de redes. Cada operador de red móvil (en adelante, OMR) y/o Operador Móvil Virtual Completo (en adelante, OMV completo) lo ofrece a los demás operadores, tanto fijos como móviles para que estos últimos puedan completar las llamadas telefónicas que gestionan y que tienen como destino a un abonado conectada a su red móvil (bien del OMR, bien del OMV completo).

Por tanto, el servicio objeto de análisis en el presente procedimiento es el servicio mayorista de terminación en una red móvil individual, esto es, un servicio que se provee entre operadores en un nivel superior de la cadena de valor relativa a la prestación de los servicios de tráfico telefónico disponible al público desde una ubicación fija así como desde una ubicación móvil; concretamente los servicios minoristas de llamadas fijo a móvil y móvil off-net, respectivamente.

I.1 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE DE PRODUCTO

I.1.1 Caracterización del servicio de terminación y de los prestadores del mismo

En línea con la Resolución de febrero de 2006, la Resolución de octubre de 2007 y la Resolución de febrero de 2008, el servicio mayorista que se comercializa es la terminación de una llamada telefónica en una red telefónica móvil.

Conforme a estas resoluciones, los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de telefonía móvil de cada operador incluyen, para cada mercado, los servicios mediante los que cada operador (OMR y/ OMV completos) finaliza en su red móvil una llamada de voz originada en la red de otro operador.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Como se explicó en la Resolución de febrero de 2008, los OMVs completos son operadores que prestan el servicio telefónico móvil disponible al público (en adelante, STDP) pero que no disponen de derechos de uso del espectro radioeléctrico. Esta limitación obliga al OMV completo a utilizar elementos relacionados con el acceso radio del OMR con licencia de uso del espectro radioeléctrico¹ con el que haya llegado a un acuerdo de acceso, esto es, el OMR anfitrión.

Sin embargo, los OMVs completos disponen de su propia infraestructura de red² que les permite interactuar con los distintos prestadores del servicio telefónico disponible al público de la misma forma que actuaría un OMR, siendo el responsable de ofrecer, entre otros, el servicio mayorista de terminación de llamadas vocales en sus abonados y establecer las condiciones económicas del mismo. Por tanto, un OMV completo dispone de sus propios elementos de red troncal, que le permiten fijar las condiciones de prestación del servicio de terminación de forma independiente al OMR anfitrión.

En el caso de Xfera, este operador es capaz de prestar el servicio de terminación porque dispone de los elementos de red y la arquitectura propia de un OMR, exceptuando los equipos de red relacionados con el acceso radio en aquellas áreas geográficas donde no haya desplegado su red. Así, Xfera sólo utiliza los elementos de la redes de los OMRs con los que ha firmado acuerdos de itinerancia nacional, cuando su cliente esté situado en una zona para la cual su red UMTS carece de cobertura.

En definitiva, tanto Xfera como los OMVs completos se comportan para los otros prestadores del STDP de la misma forma que se comporta un OMR, siendo los encargados de proporcionar el servicio de terminación de llamadas de voz a las distintas redes fijas y móviles.

1.1.2 El principio “calling party pays”

En el marco de la presente revisión, esta Comisión constata que no se ha producido ningún cambio que altere la definición de mercado. El sistema de facturación de los servicios móviles basado en el principio “*calling party pays*” (en adelante, CPP)³ sigue vigente⁴ y, como consecuencia del mismo, se mantienen las siguientes conclusiones:

¹ Antenas, BTS, BSC, MSC/VLR, SGSN, etc.

² En concreto, disponen de elementos de conmutación, registro de usuarios, plataformas de servicios de valor añadido, etc (GMSC, RI, HLR, SMSC, MMSC, GGSN, etc). Gracias a esta arquitectura de red, los OMVs completos poseen su propio *Mobile Network Code* (MNC) o identificador de red móvil (IRM), que les permite tener sus propias tarjetas SIM así como lograr sus propios acuerdos de itinerancia internacional, con independencia del OMR anfitrión.

³ El que llama paga.

⁴ “CPP is the biggest source of distortion in this market, since it is the “wrong” party that gets the bill: the caller pays, but the mobile network subscription is decided by somebody else. This creates an externality that leads to market failures”.

Valletti, T. (2003): “Obligations that can be imposed on operators with significant market power under the new regulatory framework for electronic communications. Access services to public mobile networks”, September 2003.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- El sistema CPP reduce significativamente la presión a la baja que soporta el operador a la hora de fijar el precio de terminación por parte de sus clientes directos (operadores que compran la terminación) inducidos por los usuarios finales (que no sufren directamente los cambios de los precios de terminación).
- A nivel minorista, para el usuario llamante no hay servicios alternativos con un grado de sustituibilidad suficiente. Las alternativas basadas en la realización de una llamada al número telefónico fijo, la realización de una llamada móvil-móvil on-net (entre usuarios pertenecientes a la misma red móvil) o el envío de un mensaje corto no ejercen una presión competitiva suficiente que justifique la ampliación en la definición del mercado.
- A nivel minorista, debido al sistema CPP y a que la decisión final de consumo se basa, sobre todo, en el terminal y las llamadas salientes, el comportamiento del usuario llamado no permite concluir que existen formas sustitutivas de comunicación que impidan a los OMRs y/o OMVs completos elevar el precio de terminación y que debieran ser consideradas en la definición del mercado de referencia.
- A nivel mayorista, la demanda (procedente de otros operadores fijos y móviles) viene inducida directamente por la demanda a nivel minorista de manera que el operador del usuario llamante no tiene más opción que terminar la llamada en la red elegida por el usuario llamado y no otra. Por tanto, desde el punto de vista de la sustituibilidad por el lado de la demanda no hay otra alternativa a la adquisición del servicio de terminación prestado por el operador móvil al cual pertenece el usuario llamado.
- A nivel mayorista, tampoco existe sustitución por el lado de la oferta; únicamente el operador móvil del que es cliente el usuario llamado y que ha emitido la tarjeta SIM, es capaz de tener acceso a esta información, y no un hipotético tercero interesado en prestar estos servicios.
- La percepción del servicio de terminación por parte del operador en cuya red se origina la llamada no varía en función de la tecnología utilizada (GSM y UMTS) o en función de si el servicio se presta a través de conmutación de servicios o técnicas IP, dado que dicho operador desconoce en que tipo de red se encuentra el destinatario de la llamada. Así, y de acuerdo con el principio de neutralidad tecnológica, (i) los servicios de terminación prestados por cada operador móvil a través de redes de distintas tecnologías y (ii) los servicios de terminación prestados mediante conmutación de circuitos y mediante técnicas IP forman parte del mismo mercado de referencia.

I.1.3 Servicios de terminación de llamadas y SMS

Asimismo, esta Comisión considera que el servicio de terminación de llamadas de voz en una red móvil individual y el servicio de terminación de mensajes cortos (en adelante, SMS) pertenecen a mercados separados. La principal razón es el diferente entorno competitivo en que estos dos servicios mayoristas son prestados.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Según la directrices de la Comisión Europea⁵, *“el mercado de productos o servicios pertinente abarca todos los productos o servicios que son suficientemente intercambiables o sustituibles, no sólo por sus características objetivas, en virtud de las cuales resultan especialmente idóneos para satisfacer las necesidades constantes de los consumidores, sus precios o su uso previsto, sino también por las condiciones de competencia o la estructura de la oferta y la demanda en el mercado de que se trate”*.

Las diferencias en las características objetivas, de carácter técnico, explicarían que para un usuario final las llamadas de voz y los SMS no sean suficientemente sustituibles desde el punto de vista de la demanda. Por un lado, un SMS permite escribir un máximo de 160 caracteres de texto mientras que una llamada de voz permite transmitir un mayor volumen de información. Por otro lado, los dos de servicios tienen efecto en momentos del tiempo diferentes; mientras que una llamada de voz supone la comunicación de dos individuos en tiempo real donde se establece un diálogo, un SMS es recibido por el destinatario en un tiempo distinto al de su envío por parte del emisor.

Pero, por encima de estas consideraciones, son las diferencias en el uso de uno y otro servicio minorista las que determinan unas condiciones de competencia suficientemente distintas en la prestación de los servicios mayoristas de terminación de llamadas de voz y SMS.

Así, a diferencia de las llamadas de voz, el servicio de SMS fue creado inicialmente para su uso exclusivo por los operadores móviles, existiendo un estándar específico para la transmisión de SMS definido por el 3GPP⁶. Posteriormente, dado el éxito significativo alcanzado por este servicio entre los abonados móviles, tanto los operadores fijos proveedores del STDP tradicional como los prestadores de servicios de valor añadido, empezaron a interactuar con los operadores móviles para enviar SMS a los abonados móviles a partir de terminales fijos o de Internet.

Surgieron así, por ejemplo, los servicios de envío de SMS a partir de la web (*web SMS*), proporcionados por proveedores de contenidos y por los propios operadores móviles. A nivel técnico, para permitir que estas entidades de envío de SMS externas a la red móvil pudieran interoperar con los elementos encargados del almacenamiento y envío de SMS internos a los operadores móviles (*SMSC*⁷) se empezó a utilizar el protocolo estándar *SMPP*⁸, existiendo desde entonces en los operadores móviles plataformas específicas que soportan este protocolo para el intercambio de mensajes

⁵ Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2002/C 165/03), párrafo 44.

⁶ Organismo de estandarización móvil.

⁷ *Short Message Service Center*.

⁸ *Short Message Peer-to-Peer Protocol*



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de texto entre entidades terceras y los abonados móviles, estando asegurada la interoperabilidad entre ambas partes.

Por otra parte, si bien los operadores de telefonía fija han afrontado un mayor nivel de dificultad respecto a la interoperabilidad de SMS, debido principalmente a las limitaciones técnicas de los terminales fijos para enviar o recibir mensajes de texto, no se aprecia la existencia de problemas de interoperabilidad para el envío de SMS desde las redes fijas a las redes móviles⁹, si bien el usuario puede apreciar ciertas diferencias con respecto al servicio de SMS en móvil que haya propiciado el uso prácticamente marginal de envío de SMS realizado por los usuarios de telefonía fija¹⁰.

De acuerdo con la Tabla I.1, la terminación de SMS procedentes de operadores fijos representa menos del 1% de volumen total de SMS que terminan los OMRs procedentes de otras redes. Este valor está muy lejos del porcentaje que representan las llamadas terminadas en redes móviles originadas en las redes fijas. Así, a pesar de la fuerte reducción registrada, en 2007 este tráfico todavía representa más del 25% del total de tráfico de voz que los operadores móviles terminan procedentes de otras redes.

Tabla I.1: Tráfico procedente de redes fijas sobre el total de tráfico terminado en redes móviles procedentes de otras redes¹¹ [CONFIDENCIAL]

	2003	2004	2005	2006	2007
Llamadas de voz					
SMS					

Fuente: Informe Anual de 2007 y elaboración propia a partir del Requerimiento realizado a TME, Vodafone y Orange

Este es un rasgo diferencial del servicio de SMS con respecto al servicio de voz, donde las comunicaciones se establecen no sólo entre las redes móviles sino también

⁹ Por ejemplo, Telefónica de España ofrece un servicio de envío y recepción de SMS a/de otros operadores fijos y móviles desde el teléfono fijo

¹⁰ El terminal fijo debe permitir el envío y recepción de SMS, los mensajes de texto son almacenados en listas públicas y con capacidad limitada, se necesita tener habilitado el servicio de identificación de llamadas...Estos inconvenientes, unido al hecho de que el envío de SMS a partir de terminales móviles está más adaptado desde el punto de vista ergonómico al usuario y ofrece un mayor número de posibilidades (acceso rápido al menú de envío y recepción de mensajes, selección del destinatario a partir de la agenda de contactos, posibilidad de reenviar y almacenar mensajes...) junto con la percepción por parte del usuario de que el envío y recepción de SMS tiene unas características de uso inherentemente móviles (envío y recepción casi instantánea en cualquier lugar) pueden haber condicionado el escaso éxito de este servicio a partir de terminales fijos.

¹¹ Se excluye el tráfico terminado por un operador móvil correspondiente a las llamadas y SMS on-net.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

entre éstas y las redes fijas¹², con implicaciones sobre el tipo de problemas de competencia que pueden surgir en la prestación del servicio de terminación de SMS.

El hecho de que el servicio de SMS sea, en su práctica totalidad, un servicio de comunicación entre redes móviles no se explica por una hipotética práctica discriminatoria de los OMRs, consistente en el establecimiento de unos precios de terminación mayores a los operadores fijos que a los OMRs. Como se muestra en la Tabla I.2, el ingreso medio por la terminación de SMS es el mismo, con independencia de la red de originación.

Tabla I.2: Ingreso medio por SMS (céntimos de Euro) [CONFIDENCIAL]

	2003	2004	2005	2006	2007
TME					
Procedente de móviles					
Procedente de fijo ¹³					
Vodafone					
Procedente de móviles					
Procedente de fijo					
Orange					
Procedente de móviles					
Procedente de fijo					

Fuente: Elaboración propia a partir del Requerimiento realizado a TME, Vodafone y Orange

En un entorno fijo-móvil, donde rige el principio CPP, los operadores móviles tienen incentivos y capacidad para explotar su posición de monopolista en la terminación de las llamadas (máxime cuando históricamente la terminación en redes fijas ha estado sujeta a control de precios). Como se justificará posteriormente, existe un desequilibrio entre las redes fijas y móviles a favor de estas últimas como consecuencia de la movilidad del servicio. Por el contrario, en un entorno puramente móvil y con tráficos equilibrados (ver Tabla I.3), como en el que se desenvuelven los servicios de SMS, no

¹² El tráfico fijo-móvil representa el 9-10% del tráfico total originado en las redes fijas (ver Informe Anual 2007 (Pág. 232, tabla 39).

¹³ TME establece a TESAÚ un precio de terminación mayor que al resto de los operadores fijos. En los años 2006 y 2007 (con anterioridad el tráfico procedente de los operadores fijos se originaba sólo en la red de TESAÚ) el precio para estos últimos ascendía a [CONFIDENCIAL] y [CONFIDENCIAL] céntimos de Euro, respectivamente.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

está tan claro que los incentivos para fijar precios excesivos sean los mismos, o por lo menos, tan directos.

Tabla I.3: Diferencia entre tráfico entrante y saliente (en miles de SMS) [CONFIDENCIAL]

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ¹⁴
TME							
(en %) (*)							
Vodafone							
(en %) (*)							
Orange							
(en %) (*)							

(*) Porcentaje de la diferencia, en valor absoluto, sobre el total de tráfico terminado

Fuente: Elaboración propia a partir del Requerimiento realizado a TME, Vodafone y Orange

En este sentido, conviene destacar que, a diferencia del servicio de tráfico de voz, esta Comisión no ha tenido que intervenir en ningún conflicto por los precios de terminación de los SMS. Este hecho refrendaría la conclusión de que las condiciones de competencia y los potenciales problemas de competencia no serían los mismos.

Por tanto, el mercado relevante de producto se define con respecto a cada red móvil individual e incluye el servicio mayorista de terminación de llamadas vocales que presta cada OMR y/o OMV completo, a los restantes operadores para finalizar las llamadas dirigidas a los usuarios adscritos a su red.

I.1.4 Comentarios de la CNC con respecto a la definición de los mercados de referencia

La CNC coincide con esta Comisión en que (i) las redes de Xfera y los OMV también conforman mercados diferenciados de terminación de llamadas vocales en red móvil, (ii) se diferencie un mercado de producto de terminación para cada red móvil y (iii) se mantenga el principio de neutralidad tecnológica y no se diferencien los mercados de terminación según tecnología.

La CNC acepta la conclusión de que la terminación de llamadas vocales en una red móvil forma parte de un mercado diferenciado de la terminación de SMS en dicha red, pero considera que cabría verificar en mayor profundidad si, en este último, se dan o no las condiciones para imponer obligaciones ex-ante, opción que de hecho plantea la

¹⁴ En el año 2007 parece haberse producido un desequilibrio en los tráficos. En cualquier caso, estos tráficos corresponden a la primera mitad del año, con lo cual no se puede extraer una conclusión firme al respecto.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

propia Comisión Europea (pág. 44 de la Nota Explicativa de la Recomendación). A este respecto la CNC realiza las siguientes consideraciones:

- En línea con lo señalado en la Nota Explicativa, los potenciales fallos de mercado derivados del poder de mercado de cada red móvil son similares para los dos tipos de servicios de terminación.
- En ausencia de regulación, el poder de negociación que en teoría dispone TESAU respecto al resto de operadores móviles es el mismo.
- Los desequilibrios de tráficos, si bien son menores, empiezan a ser bastante similares en 2007. Además aunque fueran equilibrados, esto no implicaría necesariamente que existiera una estructura que tienda a la competencia efectiva y tampoco se podría inferir que los precios de terminación fueran indiferentes para la competencia.
- La CMT no analiza uno de los posibles problemas de competencia que pueden surgir en estos mercados: colusión tácita o explícita. De hecho, presentan características estructurales que podrían favorecer la colusión tácita: bienes homogéneos, precios transparentes, amenaza de represalia creíble y barreras de entrada por las economías de red significativas.
- La ausencia de conflictos no implica que los mercados de terminación de SMS presenta una estructura propia de un mercado competitivo. Los precios de terminación han permanecido estables y son bastante similares entre sí.

Esta Comisión considera que la CNC indica fallos de mercado que superan los identificados en los mercados de referencia (ver apartado IV.2). Por esta razón y dado que ni la CNC, ni los operadores han cuestionado que el servicio de terminación de SMS en una red móvil individual constituya un mercado separado (del servicio de terminación de llamadas vocales en una red móvil individual), esta Comisión considera apropiado realizar un análisis específico de las condiciones de competencia del mercado de terminación de SMS en redes móviles individuales y su relación con el nivel de competencia en la prestación de los correspondientes servicios minoristas.

I.2 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE GEOGRÁFICO

El alcance de este mercado es nacional, pues no se han detectado ámbitos inferiores al nacional en que las condiciones de competencia aplicables al servicio descrito sean suficientemente distintas respecto al resto del territorio nacional. Se mantienen las conclusiones de las Resoluciones citadas en los antecedentes de hecho primero, tercero y cuarto:

- En relación con los OMRs, estos operadores únicamente pueden prestar los servicios de referencia en el área en que tengan cobertura, lo que viene determinado por su estrategia de despliegue de red. En todo caso, los OMRs no afrontan ningún tipo de barrera que les impida la prestación de servicios en otras áreas, dentro del territorio nacional, adicionales a aquellas en que tienen cobertura,



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

sea por despliegue de red propia o mediante acuerdos de itinerancia (caso de Xfera). De hecho, los títulos de los citados operadores así como los precios de terminación móviles regulados por esta Comisión, son de ámbito nacional.

- En relación con los OMVs completos, la conclusión anterior es también aplicable ya que su cobertura viene determinada por la cobertura de la red del OMR anfitrión.

De este modo, se debe concluir que las condiciones de competencia son homogéneas en todo el territorio nacional y, por tanto, esa es la dimensión geográfica del mercado relevante.

I.3 CONCLUSIÓN EN RELACIÓN CON LA DEFINICIÓN DEL MERCADO

Esta Comisión define los mercados de terminación de llamadas vocales en las redes públicas individuales de telefonía móvil de cada operador (bien OMR, bien OMV completo) como aquellos que incluyen, en cada mercado, los servicios mediante los que cada operador finaliza en su red móvil una llamada de voz originada en la red de otro operador. Asimismo se considera que la dimensión geográfica de todos los mercados es aquella zona cubierta por la red del operador que presta los servicios objeto de análisis, es decir, el mercado geográfico es nacional.

En suma, considerando los OMVs completos activos¹⁵, se definen de los siguientes mercados:

- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de Telefónica Móviles España S.A.U. (TME).
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de Vodafone España S.A. (Vodafone).
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de France Telecom España, S.A. (Orange).
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de Xfera Móviles, S.A. (Xfera).
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de Euskaltel, S.A. (Euskaltel)
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de Cableuropa S.A.U. y Tenaria, S.A. (ONO).

¹⁵ Como en la Resolución de febrero de 2008, se entiende por OMV completo activo aquél que haya suscrito un acuerdo de acceso y originación de llamadas con un OMR y que disponga de los elementos de red y los recursos de numeración.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de R Cable y Telecomunicaciones Galicia, S.A. y R Cable y Telecomunicaciones Coruña, S.A. (R Cable).
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de E-Plus Móviles Virtuales España S.L.U. (E-Plus).
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de Telecable de Asturias S.A.U. (Telecable).
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de BT España, Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones, S.A.U. (BT).
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de Jazz Telecom S.A.U. (Jazztel)
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de FONYOU TELECOM, S.L. (Fonyou)¹⁶.
- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de BEST SPAIN TELECOM, S.L. (Best Telecom)¹⁷.

I.4 EL MERCADO ASÍ DEFINIDO ES UN MERCADO SUSCEPTIBLE DE REGULACIÓN *EX ANTE*

El mercado de producto así definido coincide con el listado con el número 7 en el Anexo de la Recomendación. Se trata de un mercado que ya ha sido identificado previamente por la Comisión Europea como uno de los que cumplen los tres criterios acumulativos que deben satisfacer los mercados relevantes donde se pretenda imponer *ex ante* obligaciones específicas.

En definitiva, cabe concluir que el mercado definido en el apartado anterior es un mercado que puede ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco.

¹⁶ Resolución de 10 de junio de 2008 sobre la solicitud de asignación de numeración para la prestación del servicio telefónico móvil disponible al público de Fonyou Telecom, S.L.

¹⁷ Resolución de 26 de junio de 2008 sobre la solicitud de asignación de numeración para la prestación del servicio telefónico móvil disponible al público de Best Spain Telecom, S.L.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MISMO Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO

II.1 DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO

Tras definir el mercado relevante se analiza su estructura como paso previo a la valoración de la existencia o no de competencia efectiva en el mismo para, en el caso de que no la haya, designar el o los operadores con poder significativo de mercado (PSM).

II.1.1 La oferta: cuotas de mercado

De la definición de los mercados de referencia se concluye que sólo hay un único proveedor del servicio de terminación en cada red móvil individual. Tanto los OMRs como los OMVs completos ostentan una posición de monopolio en la prestación del servicio de referencia y, por tanto, la cuota de mercado de cada uno de ellos en sus respectivos mercados es igual al 100%, con independencia de que se mida en términos de ingresos o minutos.

II.1.2 Existencia de barreras a la entrada y competencia potencial en el mercado de referencia

Los mercados de referencia se han definido como la terminación de las llamadas en las redes móviles individuales. En el estado actual de la tecnología, únicamente el operador propietario de la red móvil es capaz de prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben sus clientes. Al igual que se constató en la primera revisión de los mercados de referencia, la imposibilidad de acceder a la información contenida en la tarjeta SIM no permite a otros operadores competir con el operador en la prestación del servicio de terminación para las llamadas que reciben los clientes de este último. Se constata que existe una barrera estructural absoluta debido a los obstáculos existentes en la disponibilidad de factores imprescindibles.

El desarrollo de tarjetas SIM habilitadas por software, que permite a los usuarios finales elegir el operador más apropiado en función de la red del usuario llamante, se ve limitado nuevamente por el principio CPP, ya que el usuario llamado no paga por la recepción de la llamada y todo depende de en qué medida se preocupe por el coste que impone a la persona llamada¹⁸.

A tenor de la existencia de barreras de entrada absolutas y la vigencia del principio CPP (que prácticamente anula los incentivos a cambiar de operador ante aumentos en el precio de terminación), la amenaza de entrada potencial es nula en el horizonte temporal contemplado en el presente análisis de mercado.

¹⁸ Incluso si se preocupara, el usuario podría optar mejor por conectarse a la misma red que el usuario llamante de forma que la llamada fuera on-net y, por tanto, más económica.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II.2 ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MERCADO

La Directiva Marco dice que no hay competencia efectiva en un mercado relevante si se aprecia que, en dicho mercado, hay uno o más operadores con poder significativo de mercado. Este concepto es, según lo dispuesto en la misma norma comunitaria, equivalente al concepto de posición de dominio bajo el prisma del derecho de la competencia. Por tanto, el análisis de competencia efectiva en un mercado relevante es equivalente a un análisis, eso sí prospectivo, de dominancia en dicho mercado.

La condición de monopolista de los OMRs y los OMVs completos en la prestación del servicio de terminación de llamadas en sus respectivas redes y la existencia de barreras de entrada absolutas hacen presuponer que dichos operadores gozan de una posición de dominancia individual en cada uno de los mercados de referencia.

Sin embargo, el hecho de que los operadores móviles tengan poder de mercado depende de si existe un poder del comprador compensatorio suficientemente grande que no haga rentable un incremento de precios no transitorio¹⁹. A continuación se analizará este criterio recogido en las Directrices que permitirá confirmar la presunción de poder de mercado individual de los OMRs y los OMVs completos.

II.2.1 Poder compensatorio de la demanda

La posibilidad de que un operador pueda actuar con independencia de sus clientes depende de la posición de estos en las negociaciones. En general, la fuerza del poder compensatorio de la demanda depende de si el cliente puede cambiar de proveedor, reducir de forma significativa el consumo o incluso dejar de utilizar el servicio ante una subida en el precio del mismo.

Sin embargo, en los mercados de referencia definidos, la manera de ejercer este poder compensatorio presenta una serie de particularidades, propias del entorno en que se desarrolla la negociación de los precios de terminación.

II.2.1.1 Monopolios bilaterales

Un OMR/OMV completo debe negociar con los operadores fijos y con los restantes operadores móviles las condiciones técnicas y económicas del servicio de terminación en su red móvil. Si bien este OMR/OMV completo goza de una posición de monopolista en la prestación del servicio de referencia, también es demandante del servicio equivalente de terminación que prestan los demás operadores móviles y los operadores fijos.

Por tanto, las negociaciones se desarrollan en un entorno de monopolios bilaterales. En este contexto, el poder compensatorio del demandante vendría condicionado por su capacidad de responder, de manera creíble y efectiva, a las condiciones abusivas

¹⁹ Recomendación de la Comisión, pág. 37.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

que tratara de imponerle el OMR/OMV completo, esto es, de su capacidad de contraponer las mismas condiciones abusivas (con respecto a la terminación en su red) y, de esta forma, disuadir al primero de explotar su condición de monopolista.

Con este objetivo, el demandante del servicio podría amenazar al OMR/OMV completo con negar el suministro de la terminación en su propia red, con establecer precios de terminación excesivos, o bien ofrecer dicho servicio con una calidad inferior. Como la primera alternativa no es factible debido a la obligación de interoperabilidad²⁰, sólo se tendrán en cuenta las otras dos estrategias.

Esta Comisión considera que el poder compensatorio de los demandantes (o equivalentemente el efecto de las estrategias anteriores en la negociación) depende de (i) su tamaño relativo (frente al OMR u OMV completo), (ii) el servicio minorista que preste y (iii) la posición que ocupe en el mercado minorista (fijo o móvil).

II.2.1.2 Análisis por etapas del poder compensatorio de la demanda

Dada la heterogeneidad tanto de los operadores prestadores del servicio mayorista de referencia como de los demandantes del mismo, esta Comisión ha optado por, primero, valorar el poder compensatorio que podrían ejercer los operadores fijos a TME, Vodafone y Orange (en adelante, OMRs incumbentes) y, segundo, valorar el poder de negociación que ostentarían los OMRs y OMVs completos con respecto al OMR que, por sus características, tuviera presumiblemente más posibilidades de comportarse como un monopolista.

En cuanto a la primera parte del análisis del poder compensatorio, esta Comisión sostiene que se debe distinguir si el demandante de dicho servicio es un operador fijo o un operador móvil. El hecho de que los operadores móviles compitan en el mismo mercado por la captación de los clientes de telefonía móvil presenta unas implicaciones específicas en la negociación de los precios de terminación que no se dan con respecto a los operadores que no están presentes en el mercado minorista móvil²¹.

En el primer caso, el OMR/OMV completo estaría dando acceso a su red a un operador con el que compite en el mercado minorista y esto provoca que los precios de terminación tengan un valor estratégico adicional al que presentan en el caso de

²⁰ El artículo 11.2 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, establece que: "Los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas tendrán el derecho y, cuando se solicite por otros operadores de redes públicas, la obligación de negociar la interconexión mutua con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, con el objeto de garantizar así la prestación de servicios y su interoperabilidad"

²¹ Según la Consulta pública sobre definición y análisis del mercado de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y no residenciales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (Pág. 17,18), *"no es posible concluir que exista una sustituibilidad entre el acceso fijo y el móvil para la mayoría de los usuarios, sino que se considera que ambas tecnologías son complementarias y satisfacen demandas diferentes [...] Desde el punto de vista de la oferta, puede también concluirse que la telefonía fija y móvil no son servicios sustitutivos"*



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

que este mismo OMR/OMV completo prestara el mismo servicio a un operador fijo. Este valor estratégico tiene su origen en que el precio de terminación a fijar por el OMR/OMV completo constituye un coste fundamental para el operador con el que se compite directamente por los mismos clientes y viceversa²². Así el precio de terminación que acordaran los OMRs/OMV completo entre sí podría servir para condicionar el nivel de competencia en el mercado móvil minorista.

En cuanto a la segunda parte del análisis de poder compensatorio, esta Comisión considera que, de todos los prestadores del servicio de referencia, TME es el operador que tendría mayor capacidad de explotar su condición de monopolista. TME sigue siendo el operador de telecomunicaciones con mayor número de líneas activas y ostenta una posición de liderazgo en el mercado móvil minorista. Sus cuotas de mercado por ingresos y minutos eran iguales al 48,7% y 45,6%, respectivamente, superando en más de 10 puntos porcentuales (p.p.) a la de su inmediato seguidor, Vodafone²³.

Aunque en menor medida este último también podría estar en disposición similar a la de TME. De hecho, como se aprecia en la tabla siguiente, después de TESAU y la propia TME es el operador con mayor número de líneas, sus clientes móviles son los de mayor valor añadido²⁴ y su cuota de mercado por ingresos en la prestación de los servicios de interconexión móviles está muy próxima a la de TME²⁵.

²² Estas diferencias han sido destacadas en la Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06) 33, Mayo 2006, Pág. 35) y también en los siguientes artículos: Valletti, T. (2003): "Obligations that can be imposed on operators with significant market power under the new regulatory framework for electronic communications. Access services to public mobile networks", September 2003 y Canoy, M., de Bijl, P. & Kemp, R. (2003): "Access to Telecommunications Networks". TILEC Discussion Paper, DP 2003-007, Paper prepared for the European Commission, DG Competition, October 2003.

En el primero hay un apartado dedicado a este aspecto ("F2M calls and M2M calls: similarities and differences") mientras que del segundo se puede extraer el siguiente párrafo que explica este argumento, concretamente: *"The characteristics of fixed-mobile call termination are that there is competition for mobile subscribers, but no competition for providing access to mobile customers once they have subscribed to a particular mobile network. The main difference with network interconnection is that the services are provided to non-competing operators"*.

²³ Ver Informe Anual de la CMT de 2007.

²⁴ A partir de las tablas 96 y 97 del Informe Anual de la CMT de 2007, se deriva que el ingreso medio anual por línea de Vodafone es ligeramente superior al de TME (338€ frente a 330€). En lo que respecta, al primer semestre de 2006, esta pequeña diferencia se torna favorable a TME; 165,61€ en comparación con 164,60€ de Vodafone.

²⁵ Ver Informe Anual 2007, página 260, tabla 106 e Informe Trimestre Abril-Junio 2008, página 42, tabla 71.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.1: Líneas en servicio de los principales operadores fijos y móviles (junio 2008)

Operador fijo	Líneas en servicio
TESAU	16.369.313
Ono	2.067.421
Tele2	421.361
Euskaltel	354.371
Jazztel	310.340
Operador móvil	
TME	22.203.874
Vodafone	15.072.570
Orange	10.143.621
Xfera	627.005
Euskaltel	240.780

Fuente: Informe 2º trimestre 2008

II.2.1.2.1 OMRs incumbentes vs. Operadores fijos

Atendiendo a la base de líneas de los operadores fijos, el único operador fijo que tiene una base de clientes comparable a los OMRs es TESAÚ, por lo que sería el único que podría ejercer un cierto poder compensatorio sobre los operadores móviles. En ausencia de regulación, TESAÚ podría ejercer su poder de compra amenazando con imponer precios de terminación excesivos. Sin embargo, se puede comprobar que esta estrategia no sería factible y, sobre todo, efectiva.

Como se muestra en la Tabla II.2, los tráficos entre los OMRs incumbentes y TESAÚ están claramente desequilibrados, a favor de los primeros. En una situación de intercambio de tráficos favorable a estos OMRs, el establecimiento de precios excesivos y recíprocos por las dos partes favorecería a TME, Vodafone y Orange que incrementarían su superávit de ingresos por terminación.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.2: Intercambio de tráfico entre los OMRs y TESAU (miles de minutos)
[CONFIDENCIAL]

	2003	2004	2005	2006	2007
Tráfico entrante en los OMRs incumbentes					
Tráfico dirigido a TESAU					
Diferencia tráfico entrante y saliente					

Fuente: Informe Anual de la CMT 2007

De forma análoga, una estrategia de TESAU consistente en la prestación de un servicio de terminación de peor calidad tampoco sería efectiva. En un entorno competitivo, donde los servicios de terminación prestados por los OMRs incumbentes y TESAU fueran de peor calidad, el operador más perjudicado sería este último. La percepción de la baja calidad del servicio sería más notoria en el caso de sus clientes, en comparación con los de TME, Vodafone u Orange, ya que los primeros hacen un mayor consumo de las llamadas fijo a móvil que los clientes de estos OMRs de las llamadas dirigidas a TESAU.

Por último, esta Comisión considera que la capacidad negociadora del resto de operadores fijos es muy limitada a la vista de su reducido número de clientes en comparación con los OMRs incumbentes (ver



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.1). Dadas las grandes diferencias en el tamaño de las respectivas bases de clientes, la imposición, por su parte, de unos precios excesivos en el servicio de terminación fijo causaría un daño significativamente menor al provocado por unos precios de terminación móvil excesivos por parte de cualquiera de los OMRs incumbentes. Por tanto, esta vía no resultaría efectiva para gozar de un poder de negociación que compensara el ostentado por los operadores móviles. El pequeño tamaño de su base de clientes limita el potencial perjuicio que causaría a TME, Vodafone u Orange, máxime en comparación con el perjuicio que les causaría a los operadores fijos pequeños la adopción de la misma estrategia por parte de estos OMRs.

II.2.1.2.2 TME vs. OMRs y OMVs completos

A diferencia de las llamadas fijo-móvil, donde no sólo TME sino también el resto de OMRs y OMVs completos pueden tener interés en incrementar el precio de terminación móvil y obtener el máximo ingreso procedente de los operadores fijos, esta estrategia no está tan clara para el caso de las llamadas móvil-móvil off-net. Desde el momento en que los operadores móviles compiten entre sí por la misma base de clientes y alcanzan unas determinadas cuotas de mercado, tienen idénticas y mutuas necesidades de interconexión para terminar las llamadas originadas en una red y terminadas en otra. Como se produce una coincidencia en las necesidades de los operadores, el potencial problema derivado de su condición de monopolista podría no ser tal y los incentivos para fijar precios de monopolio se reducirían ya que en teoría ningún operador móvil obtiene una ventaja competitiva con respecto a sus competidores.

En un entorno de tráficos equilibrados, los precios de terminación serían recíprocos y los ingresos de terminación de cada uno de los OMRs/OMVs completos se anularían con los pagos por la terminación en las redes de los restantes OMRs/OMVs completos. Bajo este enfoque, los precios de terminación serían irrelevantes. Más aún, el coste que efectivamente tendrían en cuenta sería el correspondiente al coste de terminación en su propia red, lo que favorecería al OMR de mayor tamaño (esto es, TME), que se vería beneficiado por sus menores costes.

Ahora bien, en el mercado minorista, los operadores móviles han diseñado una estructura tarifaria caracterizada por precios más bajos para las llamadas móviles dentro de la misma red (llamadas on-net) y precios superiores para llamadas a otras redes móviles (llamadas off-net) con el objeto de explotar las economías de red²⁶. El objetivo es claro: alcanzar una base de clientes cada vez mayor que haga más atractiva la pertenencia a sus redes y con ello entrar en un círculo virtuoso (propio de

²⁶ En relación a las economías de red, se considera que para cualquier cliente, el formar parte de una comunidad más amplia le permite poder realizar llamadas y transferir información a un mayor número de usuarios en condiciones más ventajosas. Por ello, el diferente tamaño de la base de clientes y la distinción de los precios entre llamadas on-net y off-net hace que el servicio prestado por TME aporte un mayor nivel de utilidad a un usuario frente a, por ejemplo, las redes de Orange o Xfera ya que dicho usuario puede contactar con un mayor número de usuarios en las condiciones más ventajosas que ofrecen los precios de las llamadas on-net.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

los mercados con externalidades de red) que le permita reforzar su capacidad competitiva.

Sin embargo, si este tipo de prácticas se sustentaran sobre unos precios de terminación excesivos en las redes móviles podría provocar que el operador pequeño soportara una desventaja competitiva injustificada en el mercado minorista. Concretamente, TME tendría incentivos para fijar precios excesivos y, así, encarecer el coste de las llamadas de los restantes OMRs y los OMVs completos.

Como se aprecia en la Tabla II.3, con la excepción de Vodafone, el peso de las llamadas off-net es muy superior en comparación con TME. En este entorno competitivo, TME no afronta un poder compensatorio por parte de Orange, Euskaltel y, sobre todo, Xfera que le impida elevar el precio de terminación para las llamadas procedentes de las restantes redes móviles. De hecho, en el caso de que estos operadores establecieran el mismo precio que TME, este último sería el menos perjudicado ya que es el operador con menor porcentaje de llamadas off-net y mayor base de clientes.

En ese nuevo escenario, TME estaría en disposición de competir con mayor ventaja ya que el coste del servicio de tráfico se habría encarecido en menor medida que el de sus competidores²⁷. En la medida que el coste de terminación se encareciera, TME reforzaría aún más su estrategia de diferenciación sobre la base de su mayor número de clientes y la distinción en el precio de las llamadas on-net y off-net.

Por su parte, Vodafone también se vería beneficiado en un entorno de precios de terminación excesivos ya que su posición en el mercado se parece más a la de TME (a pesar de que la cuota de mercado es 10 p.p inferior a la de TME, la diferencia en el porcentaje de llamadas on-net no supera 5 p.p). En este contexto, Vodafone tampoco ejercería ningún poder compensatorio y su mejor estrategia sería fijar unos precios de terminación excesivos en respuesta a los precios excesivos de TME.

Tabla II.3: Economías de red en el mercado de telefonía móvil [CONFIDENCIAL]²⁸

	Cuota de mercado por líneas	Porcentaje llamadas on-net	Porcentaje llamadas off-net
TME	45,0%		
Vodafone	30,5%		
Orange	22,5%		

²⁷ Sobre la base de la información disponible en 2007, TME sufriría un incremento en el coste del [CONFIDENCIAL] % de sus llamadas móvil-móvil mientras que Orange, Euskaltel y Xfera lo soportarían en un [CONFIDENCIAL] %, [CONFIDENCIAL] % y [CONFIDENCIAL] %, respectivamente, de este tipo de llamadas.

²⁸ En el primer semestre de 2008, el porcentaje de tráfico off-net sobre el total del tráfico móvil-móvil de TME, Vodafone, Orange, Xfera y Euskaltel representaría el [CONFIDENCIAL]% [CONFIDENCIAL]% [CONFIDENCIAL]% [CONFIDENCIAL]% y [CONFIDENCIAL]%, respectivamente.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Xfera	0,9%		
Euskaltel	0,5%		

Fuente: Informe Anual 2007

Por todo ello, se concluye que TME no afronta poder compensatorio alguno por parte de Vodafone, Orange, Xfera, Euskaltel y, menos aún, de los restantes OMRs completos²⁹ que iniciaron su actividad comercial a principios del año 2008. Como esta ausencia de poder compensatorio conduciría a la imposición de una serie de obligaciones a TME (que impidieran a ésta ejercer su poder de mercado), el resto de OMRs y OMRs completos tampoco afrontarían poder compensatorio por parte de TME y estarían en disposición de fijar precios de terminación excesivos.

En otras palabras, desde el momento en que se constata que, en ausencia de regulación, existe un OMR como TME (y seguramente también Vodafone) que puede explotar su posición de monopolista, la designación de operador con PSM debe extenderse a todos los operadores señalados. Prueba de ello, son los conflictos de interconexión que se plantearon contra Xfera³⁰ y Euskaltel³¹, que no estaban sujetos a ninguna obligación regulatoria ex-ante, y su posterior designación como operadores con PSM en los mercados de terminación de llamadas vocales en sus respectivas redes móviles³².

II.2.2 Comentarios de la CNC y alegaciones de los operadores

La CNC coincide con esta Comisión en el análisis de la estructura de mercado, barreras a la entrada, poder compensatorio de la demanda e identificación de operadores con PSM.

En contra de lo señalado por TESAÚ, el análisis del poder compensatorio se ha realizado bajo el supuesto de ausencia de regulación ex-ante (en aplicación del principio *Greenfield approach*). Dado el carácter bilateral de las negociaciones entre operadores móviles y fijos para el establecimiento de los precios de terminación, esta Comisión considera imprescindible aplicar este enfoque en la primera etapa del análisis, con el objeto de verificar si (i) por un lado, los OMRs incumbentes afrontarían un poder compensatorio suficiente por parte de los operadores fijos y (ii) por otro lado,

²⁹ Su dependencia de los servicios de terminación de los OMR incumbentes se acrecienta ya que su base de clientes es muy reducida y los OMR ya han conseguido que sus clientes cursen un mayor y creciente número de llamadas móvil on-net (en detrimento de llamadas off-net). Por tanto, los incentivos de los OMR incumbentes para erigir barreras de entrada por medio de la elevación de los precios de terminación móvil son máximos.

³⁰ Resolución de 7 de junio de 2007 por la que la CMT resolvió el conflicto de interconexión interpuesto por TME contra Xfera (Expediente MTZ 2006/1593).

³¹ Resolución de 26 de julio de 2007 por la que la CMT resolvió el conflicto de interconexión interpuesto por TESAÚ contra Euskaltel (MTZ 2007/303).

³² Antecedentes de hecho tercero y cuarto.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

si TME (en su condición de OMR presumiblemente con mayor capacidad de ejercer su poder de monopolio) afrontaría un poder compensatorio suficiente por parte de restantes OMRs y OMVs. Una vez constatado que TME (incluso Vodafone) no afronta poder compensatorio en medida suficiente, se asume que este operador deberá cumplir con una serie de obligaciones regulatorias de manera que en la siguiente etapa del análisis se estudie si los restantes OMRs y OMVs podrían ejercer su poder de mercado, en ese escenario competitivo y regulatorio. En esta segunda etapa del análisis, se adopta un enfoque “*modified greenfield approach*”, donde se considera que la(s) red(es) objeto del análisis (por ejemplo, la red de Orange) no está(n) sujeta(s) a obligaciones ex ante alguna pero sí los servicios de terminación de TME³³. Como se ha explicado, en la medida que un(os) OMR(s) es(son) regulado(s), los restantes pueden imponer condiciones abusivas, ya que el(los) primero(s) no puede(n) defenderse con el establecimiento de condiciones similares.

Por tanto, queda demostrado que precisamente el punto de partida de este análisis es la ausencia total de obligaciones ex-ante. Asimismo, de acuerdo con este análisis, no se dan las condiciones apropiadas para dejar en manos de la libre negociación el establecimiento de los precios de terminación.

El caso finlandés no serviría de ejemplo, desde el momento en que el regulador finlandés impuso las obligaciones genéricas de interconexión, transparencia (publicación de plazos y precios), control de precios, contabilidad de costes y separación contable, eligiendo la negociación bilateral como mecanismo para la implementación del control de precios³⁴. Por tanto, estas negociaciones no tienen lugar en un contexto de ausencia de obligaciones sino en uno, donde el regulador podría intervenir ex-post en virtud de esta regulación ex-ante. Este escenario dista mucho de ser el propuesto por TESAU basado en la simetría en el poder de compra y las libres negociaciones bilaterales.

En cuanto a las alegaciones formuladas por ONO, Euskaltel y Telecable en relación con su capacidad de ejercer su poder de monopolio, esta Comisión considera que estos OMVs completos la infravaloran en un contexto donde los OMRs incumbentes estarían regulados. Como se ha señalado, los conflictos de interconexión citados³⁵ reflejan que ese no es el caso ya que en el marco de dichos conflictos esta Comisión ha constatado que operadores de tamaño reducido como Xfera y Euskaltel estaban en disposición de establecer precios de terminación excesivos. Por tanto, los OMVs completos tampoco afrontan poder compensatorio.

³³ En lo que podría considerarse la tercera etapa del análisis del poder compensatorio de la demanda de todos los operadores que terminan llamadas, se estudiaría si los operadores fijos afrontarían un poder compensatorio, tal y como se hace en la Resolución, aprobado con fecha 17 de diciembre de 2008, relativo al mercado 3.

³⁴ Así lo reconoce la CE en sus comentarios (ver Caso FI/2006/0403): “Despite the imposed cost-orientation obligation, Ficora does not intend to propose to control the level of termination rates ex ante. In practice the termination rates are negotiated between undertakings and Ficora controls the cost-orientation and non-discrimination of termination rates ex post on a case-by-case basis”.

³⁵ Ver notas a pie 30 y 31.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

No sólo eso sino que esta Comisión, en la Resolución de octubre de 2007 y la Resolución de febrero de 2008, argumentó que Xfera y los OMVs completos tampoco afrontan un poder compensatorio suficiente por parte de los demandantes del servicio de terminación a nivel minorista (por medio de la discriminación en el precio de las llamadas). La práctica comercial consistente en trasladar el mayor precio de terminación de estos operadores al precio final de las llamadas dirigidas a esas redes, no disuade a estos últimos de mantener unos precios de terminación superiores. El usuario llamado no decide cambiar de operador por el hecho de que llamarle resulte más costoso ya que no soporta coste alguno por la recepción de la llamada, como consecuencia de la vigencia del principio CPP. Debido a la baja cuota de mercado de estos operadores, el usuario llamante no modifica su consumo ya que su sensibilidad al precio de estas llamadas es baja al representar una parte muy reducida de su gasto telefónico.

II.3 CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN DE LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

A la vista del análisis realizado, se concluye que existe posición de dominio individual de los OMRs y los OMVs completos en los respectivos mercados de terminación en sus redes móviles. Al igual que en el primer análisis, el principio vigente del CPP y la condición de monopolista de estos operadores en el mercado de referencia, la existencia de barreras de entrada absolutas en el plazo contemplado por la Recomendación y la falta de poder de negociación compensatorio son los factores determinantes para alcanzar esta conclusión.

III IDENTIFICACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

De acuerdo con las conclusiones del apartado II.3, se identifican a TME, Vodafone, Orange, Xfera, Euskaltel, ONO, R Cable, E-Plus, Telecable, BT, Jazztel, Best Telecom y Fonyou como operadores con poder significativo en los mercados de terminación de llamadas vocales en sus respectivas redes móviles, a los efectos del artículo 10.3 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, 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 referencia³⁶.

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.

³⁶ 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"*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO

IV.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 Autoridades Nacionales de Regulación (en adelante, 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:

- 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;
 - b) Promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructuras y fomentando la innovación; y
 - c) Promoviendo un uso eficiente y velando por una gestión eficaz de las radiofrecuencias y de los recursos de numeración.
- Contribuir al desarrollo del mercado interior, entre otras cosas:
 - a) Cooperando mutuamente y con la Comisión, de forma transparente, para garantizar el desarrollo de prácticas reglamentariamente coherentes y una aplicación consistente de la Directiva Marco y de las directivas específicas.

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 Recomendación³⁷.

³⁷ 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)*”.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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*³⁸ (en adelante, la Posición Común). Así, las ANR deberán tener en cuenta las siguientes ideas 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 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.

IV.2 IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE REFERENCIA Y RELACIONADOS

En la primera revisión del mercado de referencia se identificaron una serie de problemas de competencia potenciales que podrían surgir en ausencia de regulación. Se considera que las condiciones en el mercado de terminación de llamadas vocales no han sufrido cambios significativos, por lo que los problemas de competencia potenciales que podrían surgir son los mismos que se identificaron en la primera revisión, esto es, precios excesivos en las llamadas fijo a móvil y discriminación de precios en las llamadas móviles off-net.

IV.2.1 Llamadas fijo a móvil

Los operadores móviles tienen interés en el establecimiento de precios excesivos, que les permita extraer rentas supra-normales a costa de los operadores de telefonía fija y, en última instancia, de los usuarios de la misma. Con independencia del nivel de competencia que exista en el mercado de telefonía móvil, los operadores fijos seguirían soportando costes excesivos en la prestación del servicio de llamadas fijo a

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf

³⁸ *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.erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

móvil, que se repercutirían al consumidor final en mayor o menor medida, dependiendo del nivel de competencia en el mercado minorista de telefonía fija³⁹.

Asimismo, gracias al establecimiento de precios de terminación móvil excesivos, se intensificaría de manera artificial e injustificada el proceso de sustitución fijo-móvil ya que los operadores móviles disfrutarían de mejores condiciones competitivas en la prestación del servicio de tráfico móvil (concretamente, en relación a las llamadas on-net) a través de la imposición de un coste excesivo a los operadores fijos en el servicio de terminación móvil, que no podrían emular las ofertas de los operadores móviles.

IV.2.2 Llamadas móviles off-net

En un mercado móvil con operadores con cuotas de mercado tan asimétricas⁴⁰ y con clara diferenciación entre los precios de las llamadas on-net y off-net, existe un riesgo claro de un problema de discriminación de precios basados en unos precios de terminación excesivos, que causen un desequilibrio en el intercambio de tráfico, que dificulten la entrada a los nuevos operadores y que conduzca a un cierre de la competencia en el mercado minorista.

Los operadores móviles con una base de clientes significativamente superior a la de sus competidores podrían cargar unos precios de terminación excesivos al mismo tiempo que fijarían internamente unos precios menores por el servicio equivalente. Como se ha explicado, esta estrategia elevaría los costes para las llamadas off-net de sus competidores y conduciría a unos precios elevados de sus llamadas off-net mientras que las llamadas on-net de los operadores grandes presentarían costes inferiores y, por tanto, precios menores. Esta estructura tarifaria impondría una desventaja a los operadores de menor tamaño y con un mayor porcentaje de llamadas off-net.

La CNC coincide con los problemas de competencia identificados en los mercados de referencia y relacionados; en concreto, coincide con la problemática apuntada en relación con la diferenciación de precios minoristas de las llamadas móviles on-net y off-net y sus potenciales efectos de cierre de la competencia en el mercado minorista. En relación con este problema, a la CNC le parece adecuado el diagnóstico de esta Comisión, según el cual, la posible diferencia entre los precios de llamadas on-net y

³⁹ Valletti, T (2003): "Obligations that can be imposed on operators with significant market power under the new regulatory framework for electronic communications. Access services to public mobile networks", Pág. 18

"It is important to recognise that this distortion arises independently of the way MNOs compete against each other. If they do not compete against each other, then all termination profits will stay with the MNO. On the other hand, if there is competition among MNOs, then the termination profits would be passed on to mobile users, for instance via lower rental fees or via cheaper handsets, and the excess profits are competed away. These two different scenarios matter for distributional effects. However, the fundamental distortion remains, no matter how intense competition for customers is. In both cases fixed users are charged inefficiently high prices. In other words, even if there is competition for mobile customers, there is no competition over calls destined to those customers" [el subrayado es nuestro].

⁴⁰ Especialmente con la entrada de Xfera y Euskaltel a finales del 2006 y los OMVs completos a finales de 2007 y principios de 2008.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

off-net perdería relevancia con la progresiva reducción del precio de terminación y su orientación a costes.

IV.3 OBLIGACIONES A IMPONER

La CNC coincide, en líneas generales, con esta Comisión en la adecuación de las siguientes obligaciones ex-ante, para hacer frente a los problemas de competencia detectados.

En los mercados de referencia se han detectado los problemas de competencia de precios excesivos y discriminación de precios. Para evitarlos es necesario imponer a los operadores con poder de significativo de mercado unas obligaciones proporcionadas y adecuadas.

De acuerdo con la Posición Común, para resolver estos problemas es necesario:

- i) asegurar el acceso a los recursos necesarios, y
- ii) fijar un precio adecuado para el recurso utilizado.

Según el anterior punto i), el problema de negativa de suministro en el mercado de referencia puede tener solución en el artículo 10 del Reglamento de Mercados (artículo 12 de la Directiva de Acceso). En ella se establece que los Estados velarán por que sean satisfechas todas las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a los recursos asociados de los operadores con PSM en el mercado mayorista, así como las relativas a su utilización.

Por otra parte, según el punto ii) resulta necesario fijar un precio adecuado para el acceso, dado que, ante la obligación de dar acceso, los operadores con PSM pueden tener incentivos a fijar unos precios excesivamente altos con el fin de imponer una desventaja competitiva a los operadores fijos y móviles y evitar la entrada de nuevos operadores móviles.

De acuerdo con la Posición Común del ERG en relación con los precios de terminación se establece que los precios orientados en función de los costes de un operador eficiente dan las señales correctas para incentivar la eficiencia productiva⁴¹. Esta Comisión coincide con este planteamiento del ERG por lo que la obligación más proporcionada para solventar el problema detectado de precios excesivos supone la orientación de los precios en función de los costes. Esta obligación supone asimismo la imposición de la obligación complementaria de separación de cuentas de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento de Mercados (artículo 11 de la Directiva de Acceso).

⁴¹ ERG (07) 83 final 080312



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Concretamente, resulta pertinente la imposición de determinadas obligaciones a los operadores con PSM, a efectos de impedir posibles precios excesivos en su relación con los operadores fijos. Como se recordaba en el primer análisis, según la Posición Común⁴², existen dos alternativas para evitar el establecimiento de los precios excesivos: (i) obligación de control de precios y contabilidad de costes (artículo 11 Reglamento de Mercados; artículo 13 de la Directiva de Acceso) o (ii) obligación de no discriminación en precios (artículo 8 Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso) junto con la obligación de separación de cuentas (artículo 9 Reglamento de Mercados; artículo 11 de la Directiva de Acceso). Por medio de la primera alternativa, la CMT estará facultada no sólo para determinar el sistema de contabilidad de costes que deberá aplicarse (pudiendo precisar el formato y el método contable que se habrá de utilizar) sino que podrá utilizar sistemas o métodos de contabilización distintos de los utilizados por el operador. Por su parte, la obligación de separación de cuentas sólo permite a la CMT especificar el formato y la metodología contable que deberá aplicarse.

IV.3.1 Obligación de control de precios de los OMRs incumbentes

En un entorno caracterizado por la creciente sustituibilidad del tráfico telefónico fijo por el móvil y la mayor importancia de las economías de red en un mercado móvil con un nivel de penetración muy alto, la capacidad y los incentivos de los OMRs incumbentes para establecer precios excesivos son de una magnitud tal que justifican la imposición de la obligación de control de precios y contabilidad de costes. Más aún, dado que los tres OMR (como operadores con PSM en el mercado nacional del servicio de interconexión y en los mercados de terminación en sus respectivas redes, bajo el antiguo y nuevo marco regulatorio, respectivamente) han tenido que atenerse, en la fijación de sus precios de interconexión, a los principios de orientación de costes y como consecuencia de lo anterior, al desarrollo de un sistema de contabilidad de costes. En este sentido, los OMRs implicados han adquirido el conocimiento técnico y la experiencia necesaria para su desarrollo, implementación y perfeccionamiento, lo que hace que el coste actualmente asociado a la aplicación de esta obligación se reduzca de manera significativa para los mismos.

Por ello, esta Comisión considera que las atribuciones que otorga el artículo 11 del Reglamento de Mercados, son imprescindibles para garantizar el correcto desempeño de los mercados de referencia a tenor de los problemas detectados y que su implementación impone una carga asumible por los operadores con PSM y por esta Comisión. En definitiva, se concluye que es necesario imponer a TME, Vodafone y Orange la obligación de control de precios y contabilidad de costes.

IV.3.1.1 Establecimiento de un nuevo glide-path

Con el objeto de implementar las obligaciones anteriormente señaladas, esta Comisión considera que, en consonancia con el mecanismo de regulación de precios de

⁴² Ver Página 82.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

terminación vigente, resultaría apropiado el establecimiento de un nuevo *glide-path*. Como se explica en las Resoluciones del *glide-path*, la regulación de precios de terminación mediante un esquema de este tipo está justificada cuando la aplicación inmediata de un control de precios al nivel competitivo pudiera causar problemas desproporcionados a un operador móvil. Se trata de una herramienta que permite a los reguladores graduar el impacto de las reducciones en los precios de terminación teniendo en cuenta la evolución esperada de los costes y garantizando en todo caso que el principio de orientación en función de los costes se logra a lo largo del periodo de regulación.

IV.3.1.2 Simetría en los precios de terminación de los OMRs incumbentes

Esta Comisión consideran que debe mantenerse la simetría que, conforme al *glide-path* vigente, se alcanzará en abril de 2009 entre los OMRs incumbentes. Una vez transcurrido el plazo que esta Comisión ha considerado apropiado para que TME, Vodafone y Orange⁴³ establezcan el mismo precio de terminación, carecería de sentido introducir una nueva asimetría que limitaría los incentivos de estos operadores a minimizar sus costes (eficiencia productiva), introduciendo distorsiones en los precios no justificadas objetivamente e incrementando de manera poco eficiente el coste para el resto de operadores que podrían traspasar dichas ineficiencias a los consumidores finales. De hecho, éstas ya han sido tenidas en consideración por esta Comisión en las circunstancias adecuadas para evitar los efectos anteriores, lo cual ha supuesto y supone todavía en la actualidad unas diferencias en los precios de terminación entre estos tres OMR, y especialmente con respecto a Orange (Ver Gráfico IV.1).

Gráfico IV.1: Ingreso medio por minuto por el servicio de terminación de llamadas de voz
(céntimos de Euro/min) [CONFIDENCIAL]⁴⁴

Fuente: Informe Anual 2007

En relación con el nivel de los precios de terminación cabe constatar que los operadores utilizan dicha variable de forma estratégica para el diseño de sus ofertas minoristas (precios on net y off net). Este uso estratégico está causando desbalances de los saldos monetarios en la interconexión entre los operadores (derivado del fuerte desequilibrio en el tráfico de terminación registrado desde el año 2005 –ver Tabla IV.1). Sin embargo, esta Comisión no considera que la solución a estos comportamientos estratégicos en el nivel minorista sea la imposición de nuevo de precios asimétricos. Si bien esta sería una solución a corto plazo para reducir el desequilibrio financiero en el servicio de la interconexión, no resolvería el problema de

⁴³ Ver Resoluciones del *glide-path*.

⁴⁴ Durante el primer semestre del 2008, este ingreso medio por minuto ascendió a [CONFIDENCIAL], [CONFIDENCIAL] y [CONFIDENCIAL] céntimos de Euro para TME, Vodafone y Orange, respectivamente.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

competencia identificado. Por el contrario, en la medida que el precio de terminación refleje el coste eficiente de su prestación, el intercambio de tráfico vendrá explicado por la estrategia de los OMRs en el mercado minorista y sus niveles de eficiencia, esto es, por la tipología del cliente al que se dirijan, los planes de precios que diseñen, el consumo de los servicios de tráfico móvil que realicen dichos clientes y los costes de su red.

El caso de Vodafone lo ilustra bien: con unos precios de terminación más próximos a los de TME que a los de Orange, su política minorista le ha permitido pasar a ser desde el año 2005 un claro receptor neto de tráfico en su interconexión con el resto de OMRs, con mejores saldos que TME.

Tabla IV.1: Intercambio de tráfico entre las redes móviles (miles de minutos)
[CONFIDENCIAL]

	2003	2004	2005	2006	2007
TME					
Porcentaje sobre tráfico total de terminación					
Vodafone					
Porcentaje sobre tráfico total de terminación					
Orange					
Porcentaje sobre tráfico total de terminación					
Xfera	-	-	-	-	
Porcentaje sobre tráfico total de terminación	-	-	-	-	

Fuente: Informe Anual de la CMT 2007

Así, con la progresiva reducción del precio de terminación la diferencia entre los precios de llamada on-net y off-net perdería relevancia. En la medida que el precio de terminación reflejara los costes en que incurre un operador eficiente, el coste de prestar una llamada off-net se aproximaría al coste de prestar una llamada on-net (siempre y cuando el OMR sea realmente eficiente).

Esta Comisión entiende que la forma adecuada de solucionar el problema de la discriminación, explicado en el apartado IV.2, es precisamente el establecimiento de unos precios orientados a los costes. En ausencia de las diferencias objetivas que esta Comisión ha tenido en cuenta en la determinación de los precios de terminación, el establecimiento de un margen positivo en el precio de los operadores pequeños no haría sino perpetuar el problema. Se encarecería el coste de una llamada off-net para



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

los clientes de un OMR grande y éste continuaría compitiendo vía precios on-net, aprovechando su mayor base de clientes.

IV.3.1.3 Comentarios de la CE

La CE puntualiza que el actual análisis de mercado no propone ninguna reducción adicional a las establecidas por esta Comisión en el glide-path actual. Sostiene que el nivel de tarifas actualmente en vigor permanecerá sin cambios hasta que se notifique el nuevo plan de reducción gradual a mediados de junio de 2009. Por esta razón, la CE lamenta que, teniendo en cuenta que es necesario reducir las tarifas de terminación a nivel de los costes que reflejen el coste de un operador eficiente y llegados a este punto, esta Comisión no haya propuesto ya nuevos planes de reducción gradual.

En cuanto a la metodología de costes, la CE reitera que, de acuerdo con el principio de eficiencia económica a largo plazo, las tarifas de terminación deben fijarse por referencia a un operador eficiente que utiliza tecnología eficiente. La CE subraya la importancia de los modelos basados en los LRIC que utilizan los costes corrientes de un operador eficiente. Asimismo, explica que, conforme a ese principio, todos los operadores y no sólo los tres operadores más importantes, deben ajustarse a los mismos principios relativos a la contabilidad de costes, que tengan en cuenta, en su caso, las diferencias de costes objetivas.

Por ello, la CE pide a la CMT que tenga en cuenta los principios relativos a la contabilidad de costes anteriores, a la hora de establecer nuevos planes de reducción gradual en 2009. Además, dado que los nuevos planes de reducción gradual seguirán vigentes hasta el 2012, la CE insta a esta Comisión a fijarse el objetivo de que todos los operadores alcancen un nivel orientado en función de los costes al final de dichos planes.

Finalmente, la CE invita a esta Comisión a que revise su análisis tan pronto como sea aplicable la Recomendación sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil.

IV.3.1.3.1 Marco regulatorio y ambito competencial de esta Comisión y la CE

Con respecto a este último comentario de la CE y previo al análisis de los restantes, esta Comisión considera procedente hacer una breve referencia sobre el marco normativo actualmente vigente en relación con el procedimiento para la definición y análisis de los mercados susceptibles de regulación ex ante.

Conforme al artículo 7 de la Directiva marco, las ANRs deben poner a disposición de la Comisión Europea y el resto de ANRs los Proyectos de Medida que versen sobre análisis de mercados susceptibles de regulación, así como las motivaciones del mismo. Según establece, por su parte, el artículo 7.4 de la Directiva marco, la Comisión ostenta un derecho de veto en relación con dos aspectos del procedimiento de análisis de mercados: (i) la definición de mercados pertinentes diferentes de los que



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

figuran en la Recomendación de la Comisión Europea; (ii) la designación de operadores con peso significativo en el mercado.

La Comisión Europea está lógicamente también plenamente habilitada para presentar observaciones en relación con la propuesta de obligaciones de la ANR (observaciones que, tal como prevé el artículo 7.5 de la Directiva marco, deberán ser tenidas en cuenta en la mayor medida posible) pero en este caso el dictamen del órgano comunitario no puede ser de ningún modo vinculante.

Las mismas reflexiones son aplicables a la adopción de Recomendaciones por parte de la Comisión Europea. Según el artículo 19 de la Directiva marco, “[c]uando la Comisión [...] formule recomendaciones a los Estados miembros relativas a la aplicación armonizada de las disposiciones de la presente Directiva y de las directivas específicas para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 8, los Estados miembros velarán por que las autoridades nacionales de reglamentación tengan en cuenta en la máxima medida posible dichas recomendaciones en el cumplimiento de sus misiones”.

Es decir, la posición reflejada por la Comisión Europea en sus cartas de comentarios a las ANRs o Recomendaciones deben ser tenidas en cuenta en la mayor medida de lo posible por las ANRs – en este caso, la CMT – pero sin que ello implique la imposibilidad de que la ANR actúe de manera diferente cuando llegue a la conclusión de que las circunstancias específicas del mercado analizado llevan a conclusiones diferentes de las alcanzadas por el organismo comunitario. En efecto, es preciso incidir en el hecho de que la fijación de obligaciones específicas es un ámbito competencial propio de las ANR, de acuerdo con el marco normativo europeo vigente es algo perfectamente conforme a derecho.

El motivo del deslinde competencial establecido en el marco europeo, por el que las ANR son las competentes en exclusiva para decidir las obligaciones específicas a imponer, es primordialmente que son las ANR las que han de adaptar su labor a cada mercado nacional y las que están por tanto mejor ubicadas a priori para establecer qué obligaciones son necesarias y proporcionadas en el mismo. Es decir, el marco actual postula que son las ANRs – en cooperación siempre con la Comisión Europea – las que cuentan con la cercanía y el conocimiento de los mercados nacionales necesarios para identificar aquellas medidas específicas que mejor se adaptan a los problemas de competencia detectados. Se salvaguarda así también el principio general de subsidiariedad, contenido en el artículo 5 del Tratado CE, y en función del cual “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV.3.1.3.2 Necesidad de fijar nuevos planes de reducción gradual con el fin de lograr unos precios de terminación en función de los costes

Esta Comisión no comparte la urgencia expresada por la CE con respecto a la necesidad de haber fijado los nuevos precios de terminación móvil, en el marco de la presente Resolución⁴⁵.

Dado que la regulación *ex-ante* debe caracterizarse por su estabilidad y certidumbre, el *glide-path* actual no debe modificarse y, por tanto, los nuevos precios de terminación móvil sólo serían aplicables a partir de octubre de 2009. Siendo esto así, de aprobarse ya los nuevos precios, tendría que hacerse con los costes correspondientes a la contabilidad de 2006 (que es la última aprobada)

Frente a esto, de acuerdo con el calendario establecido para la fijación de estos precios de terminación, esta Comisión habrá aprobado la contabilidad de costes de los OMRs incumbentes correspondientes al ejercicio de 2007 al tiempo de fijar los nuevos precios, de modo que esta Comisión estaría en disposición de establecer los precios conforme a las estimaciones de costes más recientes, las cuales deberían mostrar el nivel de eficiencia alcanzado por estos operadores en dicho año.

Teniendo presente lo manifestado con la CE, esta Comisión considera más fiables las estimaciones de los costes en que incurre un operador eficiente en la prestación del servicio de terminación, cuanto más reciente sea la información contable ya que reflejan en mejor medida las condiciones en que prestan estos operadores el servicio de terminación y los servicios de comunicaciones móviles. Precisamente, en un mercado como el móvil, con incrementos de consumo de los servicios tradicionales (economías de escala) y el desarrollo de los nuevos servicios (economías de alcance), sería esperable observar una reducción en los costes.

IV.3.1.3.3 Metodología aplicable a la contabilidad de costes

Además, este hecho presenta especial relevancia de acuerdo con la metodología que tiene previsto aplicar esta Comisión para el establecimiento de los nuevos precios de terminación móvil. Al igual que para el diseño del *glide-path* actual, esta Comisión elaboraría un modelo de costes que permitiera estimar los costes futuros de terminación de los OMRs incumbentes, y con ello, fijar los nuevos precios de terminación del nuevo *glide-path*⁴⁶.

La elección de construir un modelo, como herramienta de predicción, se debe a que la contabilidad de costes no permite realizar este tipo de extrapolaciones y a que la

⁴⁵ Máxime cuando al mismo tiempo invita a esta Comisión a que tenga presente en su análisis la Recomendación tan pronto como sea aplicable, esto es, cuando se haya aprobado.

⁴⁶ La elección de construir un modelo, como herramienta de predicción, se debe a que la contabilidad de costes no permite realizar este tipo de extrapolaciones y a que la información histórica de los operadores no permite aplicar técnicas estadísticas para la estimación de los costes de terminación.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

información histórica de los operadores no permite aplicar técnicas estadísticas para la estimación de los costes de terminación.

El modelo de costes desarrollado se reconciliaría, una vez aprobada, con los resultados de la contabilidad de costes de los OMRs incumbentes en el año 2007 de tal forma que la estimación de los costes de terminación resultante del modelo para ese año fuera prácticamente igual al coste de terminación resultante en la contabilidad de costes.

El modelo sería del tipo *bottom-up* conciliado, es decir, estimaría los elementos de red requeridos para atender la demanda actual y futura de abonados y tráfico sujeto a unos niveles de cobertura y calidad del servicio determinado. El precio de los activos, los costes operativos, comunes, minoristas y de creación de mercado se derivarían de la contabilidad de costes de los OMRs incumbentes, con el fin de conciliar los resultados del modelo con la contabilidad para el año 2007.

Asimismo, si bien el estándar de costes de la contabilidad de costes sería el de “costes corrientes totalmente distribuidos”, esta Comisión considera que, con esta metodología para la determinación del *glide-path*, se estaría aproximando a los principios que según la CE deben regir el establecimiento de los precios de terminación, basados en los LRIC que utilizan los costes corrientes de un operador eficiente.

Por último, esta Comisión considera prematuro fijarse como objetivo que todos los operadores (esto es, Xfera incluido) alcancen un nivel orientado en función de los costes al final de dicho plan. Hasta la fecha, esta Comisión no ha entrado a analizar en profundidad las diferencias objetivas y exógenas en costes actuales y futuras de Xfera frente a los OMRs incumbentes durante el periodo regulatorio del nuevo *glide-path*. Sin descartar de antemano esta posibilidad, esta Comisión no considera apropiado tomar una decisión al respecto, en tanto que no disponga de más información relativa a la evolución de (i) los costes de los OMRs incumbentes y (ii) las diferencias entre Xfera y los OMRs incumbentes de acuerdo con unas previsiones razonables sobre sus respectivas posiciones competitivas.

IV.3.1.4 Comentarios de la CNC y alegaciones de Orange

Según la CNC, cabría valorar que entre los objetivos a conseguir con el nuevo *glide-path* se incluya de manera explícita el de corregir los posibles problemas de competencia detectados como consecuencia de la asimetría de precios on-net/off-net.

Con respecto a estos comentarios de la CNC, esta Comisión considera que el *glide-path* es la forma de implementar la obligación de control de precios impuesta a los OMRs incumbentes y que esta obligación (junto con las restantes) se ha impuesto con el objeto de solucionar los problemas de competencia identificados, entre ellos el ocasionado por unos precios de terminación excesivos en conjunción con unos precios on-net y off-net diferentes, a nivel minorista. Por tanto, según esta Comisión se está incluyendo de manera explícita que uno de los objetivos a conseguir con el nuevo *glide-path* es la corrección de los problemas de competencia detectados como consecuencia de la asimetría de precios on-net y off-net, como sugiere la CNC.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En relación con la simetría de precios de terminación a aplicar a TME, Vodafone y Orange, la CNC entiende que dependerá de la respectiva estructura de costes de cada operador; cabría tener en cuenta la diferente disponibilidad de espectro radioeléctrico de ellos y las diferencias en el grado de amortización de los distintos elementos de red. La CNC concluye que, desde esa perspectiva, si el nuevo glide-path ha de ser el mismo para los OMRs incumbentes debería determinarse, en principio, tras un análisis específico de posibles diferencias de costes.

En respuesta a los comentarios de la CNC y las alegaciones Orange, esta Comisión desarrollan en profundidad, en el Anexo 2, los argumentos por los que la simetría entre los OMRs incumbentes debe mantenerse. Resumiendo, estos argumentos serían los siguientes:

- Se adopta el enfoque de las Resoluciones del *glide-path*, bajo el cual, el precio de terminación en un mercado en competencia sería único y recuperaría los costes de la tecnología 1800, que es la alternativa más eficiente cuando se agota el espectro 900. Por tanto, el precio de terminación de los OMRs incumbentes en el glide-path permitirá a un OMR 1800 eficiente (en este caso, que haya podido acceder a la banda 900 con posterioridad) la recuperación de sus costes.
- Las diferencias en costes derivadas de la banda de espectro utilizada no son tan elevadas y tienen efecto en las primeras fases de prestación de los servicios de comunicaciones móviles al exigir un mayor despliegue de estaciones base para la misma cobertura. Conforme el tráfico aumenta, se puede hacer un uso más eficiente de las mismas y aprovechar en mayor medida el despliegue de este mayor número de estaciones base.
- El periodo de esta asimetría no debe ser permanente sino transitorio y la CMT ha reconocido a Orange el efecto de esta diferencia objetiva durante prácticamente siete años.
- La diferencia en costes existentes entre los OMRs incumbentes se explican, además de por la menor cuota de Orange, por la importantes diferencias en el tráfico de voz cursado por cliente.

IV.3.2 Obligación de control de precios de Xfera y los OMVs completos

En el caso de Xfera y los OMVs completos esta obligación de control de precios, si bien es necesaria, no debería tener el mismo alcance. Efectivamente, como se ha descrito anteriormente, el reducido tamaño de estas redes no les impide fijar precios excesivos por lo que la regulación de los precios de terminación es necesaria para garantizar el correcto desempeño de los mercados de referencia a tenor del problema detectado. Sin embargo, como la imposición de una obligación de precios orientados en función de los costes supone una carga regulatoria excesiva, la CMT considera que Xfera y los OMVs completos deberían ofrecer unos precios razonables para estos servicios, según el artículo 11 del Reglamento de Mercados (artículo. 13 de la Directiva de Acceso). Consecuentemente, no es necesario imponer a estos operadores la obligación de separación de cuentas.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Ahora bien, existen diferencias entre Xfera y los OMRs completos que justifican una definición diferente de precios razonables en uno y otro caso, tal y como se explicó en los primeros análisis correspondientes a la Resolución de octubre de 2007 y la Resolución de febrero de 2008.

IV.3.2.1 Precios razonables en relación con Xfera

En línea con la Resolución de octubre de 2007, la determinación del precio de terminación de Xfera requiere tener presente su impacto en el desarrollo de la competencia sostenible a largo plazo⁴⁷ ya que este operador sigue inmerso en el despliegue de una red UMTS y se ha comprometido a alcanzar un determinado nivel de cobertura.

No ha transcurrido un tiempo suficiente, que altere significativamente las condiciones bajo las que actualmente Xfera está desplegando su red y, por tanto, los argumentos que justificaron la imposición de un precio de terminación en su red superior.

En definitiva, se debe seguir reconociendo un precio de terminación superior al impuesto por la CMT a los OMRs, para el tráfico dirigido a los clientes de Xfera, de manera que esta última sea capaz de recuperar las inversiones realizadas y obtener un retorno razonable mientras adquiere una masa crítica suficiente y una escala que le permita obtener unos niveles de eficiencia para competir en mayores condiciones de igualdad con los otros OMRs, garantizándose de esta manera la competencia sostenible en el medio y largo plazo en beneficio del usuario final. Este objetivo es coherente con el Art. 8 de la Directiva Marco según el cual se debe fomentar la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados, entre otras cosas, promoviendo un uso eficiente en materia de infraestructuras y fomentando la innovación.

No obstante, dado que los operadores deben ser eficientes en el largo plazo, este precio de terminación superior no se puede perpetuar en el tiempo y, por tanto, el precio de terminación de Xfera debería converger con respecto al precio de terminación establecido para TME, Vodafone y Orange. Esta Comisión sostiene que, en un periodo razonable, el fin último de la regulación de los servicios de terminación en las redes móviles debería ser el establecimiento de unos precios de terminación simétricos, que reflejen los costes en que incurre un operador eficiente.

Por esta razón, se establece, para el nuevo periodo regulatorio que se iniciaría en octubre de 2009, la reducción del margen actual del 48,82% del precio de terminación de Xfera sobre el precio medio de terminación de estos OMRs.

⁴⁷ Eficiencia dinámica.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV.3.2.2 Precios razonables en relación con los OMVs completos

En línea con la Resolución de febrero de 2008, esta Comisión mantiene la vinculación entre los precios de terminación de los OMVs completos y los precios establecidos por esta Comisión a los OMR anfitriones. Los argumentos, que se esgrimieron en dicha resolución, seguirían siendo válidos. Dado que los OMVs completos son arrendatarios de la red de acceso móvil, no concurren otras circunstancias diferenciales de relevancia en la determinación de sus precios de terminación, que no se tengan en cuenta en la determinación de los precios de terminación de los OMRs anfitriones.

Los OMVs completos no soportan las desventajas propias de los entrantes, como Xfera⁴⁸, que entran con posterioridad y están obligados a desplegar su red de acceso y soportar, como mínimo, los mismos costes fijos que los incumbentes pero con tráficos muy inferiores. Gracias a su acuerdo de acceso, el servicio de terminación que presta un OMV completo es básicamente el mismo que presta su OMR anfitrión, ya que el OMV completo entrega las llamadas a su operador anfitrión para que éste las finalice a través de su red de acceso.

IV.3.2.3 Comentarios de la CE

La CE explica que, en distintas ocasiones, ha puesto de manifiesto la importancia de establecer lo antes posible para todos los operadores la orientación en función de los costes de las tarifas de terminación de la telefonía móvil (en adelante, TTM). Por consiguiente y aun reconociendo que pueden ser necesarios planes de reducción gradual, la CE subraya que esta Comisión debe imponer a todos los operadores la obligación de orientar los precios en función de los costes.

La CE recuerda que normalmente las tarifas de terminación deben ser simétricas y que la asimetría exige una adecuada justificación. Por estos motivos, muestra su conformidad con el objetivo de esta Comisión de suprimir la asimetría de las TTM de Xfera en un plazo razonable.

La CE observa que Xfera se incorporó al mercado en 2006, por lo que puede incurrir en costes incrementales unitarios más elevados al no haber alcanzado la escala mínima de eficiencia. En cualquier caso, la CE señala que, en distintas ocasiones, ha manifestado que es necesario garantizar que las simetrías no sigan en vigor demasiado tiempo.

En este sentido, la CE subraya que, dado que los servicios al por mayor de terminación de llamadas son servicios relacionados con el tráfico, los costes relevantes que se tienen en cuenta a efectos de la tarificación de la terminación de llamadas al por mayor suelen ser los costes que varían en función del mayor nivel del tráfico de terminación de llamadas al por mayor, es decir, los costes adicionales de la prestación de los servicios en cuestión. A este respecto, la CE pone de manifiesto que la necesidad de proporcionar cobertura a los abonados ocasionará costes no

⁴⁸ Así como los operadores de cable y aquellos operadores basados en el acceso desagregado al bucle.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

relacionados con el tráfico que no deberían atribuirse a los servicios mayoristas de terminación. Por esta razón, la CE pone en duda los argumentos esgrimidos por esta Comisión en relación con la necesidad persistente de Xfera de ampliar su red UMTS, lo que justificaría la aplicación de medidas asimétricas.

Por último, la CE señala que el margen actualmente aplicable parece elevado según una comparativa europea e invita a la CMT a determinar claramente, en su próxima decisión sobre el control de precios, la magnitud de cualquier posible diferencia exógena entre los costes que pueda justificar una asimetría transitoria en el caso de Xfera y a fijar una fecha límite para lograr la simetría entre Xfera y los demás operadores.

IV.3.2.3.1 Control de precios impuesto a Xfera

En el horizonte temporal contemplado para la presente Resolución, esta Comisión considera que la imposición de una obligación de control de precios basada en la orientación en función de los costes no sería proporcionada. Sobre la base de los costes asociados a su implementación⁴⁹, una obligación de este tipo impondría una carga regulatoria excesiva y no justificada en términos de la magnitud del problema de competencia. Esta Comisión sostiene que con la obligación de precios razonables, en los términos expresados en el apartado IV.3.2, se garantiza que Xfera no incurre en precios excesivos⁵⁰ y obtiene un retorno razonable sobre la inversión realizada⁵¹.

Finalmente, en el marco del expediente en el que se diseñe el nuevo glide-path de los OMRs incumbentes y, a partir de dicha senda de evolución, se fijen los precios de terminación de Xfera, esta Comisión abordará:

- El estudio de la conveniencia de considerar únicamente los costes directamente relacionados con incrementos del tráfico en un operador como Xfera, inmerso en el despliegue de su propia red en un entorno competitivo donde la consecución de una masa crítica debe realizarse a costa de “robar” clientes a operadores establecidos en el mercado.
- La estimación de las diferencias en costes exógenas existentes y esperables en el periodo regulatorio en que esté vigente.

IV.3.2.4 Alegaciones de TESAÚ, Vodafone y los OMVs completos

Con respecto a las alegaciones de TESAÚ, que exigen que la CMT se marque como objetivo inmediato, dentro del presente expediente, la eliminación de la asimetría existente y establezca los plazos para ello, esta Comisión considera que ese aspecto

⁴⁹ Elaboración de una contabilidad de costes

⁵⁰ Eficiencia asignativa.

⁵¹ Eficiencia dinámica.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de la regulación de precios deberá abordarse en el marco del expediente que se inicie para el establecimiento del nuevo *glide-path*. Como se ha explicado, con la información actual disponible, no se puede llegar a esta conclusión; únicamente, es posible establecer que el diferencial existente entre los precios de terminación entre Xfera y los OMRs deberá reducirse no sólo en términos absolutos (como hasta la fecha) sino también en términos porcentuales.

En el Anexo 2 se profundiza en estas cuestiones y, además, se indican las razones por las que esta Comisión establece que el precio de terminación en la red de un OMV completo se corresponda con el del OMR anfitrión. Grosso modo, se hace referencia a los argumentos utilizados por esta Comisión en la Resolución de febrero de 2008 y que no se han sido tomados en consideración por Vodafone, Euskaltel, Telecable y ONO.

IV.3.3 Estructura tarifaria de los precios de terminación de los operadores con PSM

Esta Comisión considera que no se ha producido ningún cambio que requiera una modificación de las obligaciones ex-ante impuestas por esta Comisión en el marco de la Resolución de febrero de 2006, Resolución de octubre de 2007 y Resolución de febrero de 2008. Únicamente, sería necesario imponer la obligación de que todos operadores declarados con PSM facturen solamente por el tráfico realmente consumido, esto es, por segundos, desde el primer segundo de comunicación y no establezcan diferencias de precios en función de la franja horaria. Este cambio facilitaría la verificación del cumplimiento de la obligación de control de precios, proporcionando a su vez una mayor transparencia al resto de operadores interconectados en cuanto al cumplimiento de la obligación de orientación a costes. Su entrada en vigor se producirá con el nuevo *glide-path* que apruebe la CMT.

IV.3.4 Obligación de no discriminación

Finalmente, esta Comisión considera que los operadores declarados con PSM pueden tener incentivos para prestar los servicios de referencia bajo unas condiciones económicas y técnicas diferentes a las que se presta a sí mismo o a filiales del mismo Grupo empresarial. Con el objeto de evitar este tipo de prácticas discriminatorias, se considera justificado y proporcionado imponer la obligación de no discriminación en los términos expresados en el Anexo 1 de la presente Resolución.

En relación con esta obligación, no se considera proporcional la propuesta de Orange de que la CMT analice semestralmente los ingresos y tráfico on-net de TME y Vodafone para verificar que están en línea o por encima del precio de terminación regulado. Esta Comisión considera suficientes las obligaciones enumeradas en el Anexo 1 de la presente Resolución para solucionar los problemas de competencia identificados, incluido la discriminación de precios on-net y off-net a partir de unos precios de terminación excesivos.

Como ilustra la Tabla IV.2, el ingreso medio por minuto que obtienen TME y Vodafone en sus llamadas on-net supera el coste medio por minuto que soporta Orange en sus



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

llamadas móviles off-net durante el periodo comprendido entre 2005-2007. Por tanto, los resultados de mercado no evidencian el potencial problema señalado por Orange, no siendo necesario imponer obligaciones de no discriminación adicionales. En definitiva, como se ha explicado y aceptado por la CNC, la solución al problema de la discriminación de precios pasa por fijar un precio de terminación que haga, desde el punto de vista de los costes, indiferente a un operador como Orange ofrecer una llamada on-net y off-net; de esta forma, su estrategia de precios de las llamadas salientes no será condicionada por el menor tamaño de su base de clientes.

Tabla IV.2: Margen de TME y Vodafone en las llamadas on-net con respecto al coste de terminación de Orange (céntimos de Euro por minuto) [CONFIDENCIAL]

	2005	2006	2007
Ingreso medio en las llamadas on-net			
TME			
Vodafone			
Coste de terminación de Orange en sus llamadas móviles off-net			
Margen TME			
Margen Vodafone			

Fuente: Informe Anual de la CMT 2007

Cuarto. Notificación y publicación de la Medida

Según lo dispuesto en el artículo 7.5 de la Directiva Marco y el artículo 5.4 del Reglamento de Mercados, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá en cuenta en la mayor medida posible las observaciones efectuadas por la Comisión Europea y por las Autoridades Nacionales de Reglamentación, y podrá adoptar el proyecto de medida resultante, en cuyo caso, lo comunicará a la Comisión Europea.

Por su parte, el artículo 10.1 de la LGTel establece que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, definirá *“mediante resolución publicada en el “Boletín Oficial del Estado”, los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas (...) y el ámbito geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas”*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

RESUELVE

Primero. Aprobar la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, tal como recoge el Fundamento de Derecho Tercero de la presente Resolución.

Segundo. Considerar que los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales en España son mercados de referencia que pueden 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.

Tercero. Determinar que los citados mercados de referencia no son realmente competitivos, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 4, artículo 16, de la citada Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Cuarto. Considerar que TME, Vodafone, Orange, Xfera, Euskaltel, ONO, R Cable, E-Plus, Telecable, BT, Jazztel, Fonyou y Best Telecom, en los términos recogidos en el apartado III del Fundamento de Derecho Tercero de la presente Resolución, tienen 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.

Quinto. Imponer a TME, Vodafone, Orange, Xfera, Euskaltel, ONO, R Cable, E-Plus, Telecable, BT, Jazztel, Fonyou y Best Telecom las obligaciones recogidas en el Anexo 1 de la presente Resolución.

Sexto. Comunicar a la Comisión Europea la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

Séptimo. Acordar la publicación del presente acto en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

Octavo. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asimismo, se pone de manifiesto que contra el presente acto podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

Vº Bº EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

Reinaldo Rodríguez Illera

Ignacio Redondo Andreu



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE TELEFÓNICA MÓVILES DE ESPAÑA, S.A.U., VODAFONE ESPAÑA S.A. Y FRANCE TELECOM ESPAÑA S.A.

1.- Obligación de proporcionar servicios de terminación a todos los operadores.

La efectividad de esta obligación requiere la imposición genérica de las siguientes obligaciones:

- a) Atender a las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (artículos 13.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; artículo 12 de la Directiva de Acceso).

Esta obligación implica, entre otros aspectos, el que cada operador designado con PSM tenga que,

- a. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
 - b. Conceder libre acceso a interfaces técnicas u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales.
 - c. Prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios.
 - d. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares.
 - e. Interconexión de redes o recursos.
- b) Ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción (artículos 13.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; artículo 13 de la Directiva de Acceso) a los operadores que así lo soliciten.

La CMT determinará el sistema de contabilidad de costes que deberá aplicarse precisando el formato y el método contable que se habrá de utilizar. Asimismo garantizará que TME, Vodafone y Orange pongan a disposición del público la descripción del sistema de contabilidad de costes empleado, determinando a tal efecto la forma, fuentes y medios conforme al artículo 11 del Reglamento de Mercados.

En tanto la CMT no defina un nuevo sistema de contabilidad de costes, los operadores citados deberán utilizar el establecido en la Resolución sobre principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes a desarrollar por Telefónica (Expediente SC-16/99), aprobada por el Consejo de esta CMT con fecha 15 de julio de 1999, y, respectivamente para TME, Vodafone y Orange, en las siguientes resoluciones:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Resolución sobre sistema de contabilidad de costes de Telefónica Móviles, S.A. (Expediente MTZ-2001/3989), de 20 de diciembre de 2001.
- Resolución sobre el sistema de contabilidad de costes de Airtel Móvil, S.A. (Expediente MTZ-2001/3989), de 16 de mayo de 2002.
- Resolución sobre la propuesta de sistema de contabilidad de costes de Retevisión Móvil, S.A. (Expediente MTZ-2004/1082), de 14 de diciembre de 2004.
- Resolución sobre la adaptación de los sistemas de contabilidad de los operadores móviles de red al nuevo marco regulatorio (Expediente AEM 2007/1035), de 13 de diciembre de 2007.
- Resoluciones sobre la adaptación al nuevo marco regulatorio y homogeneización del sistema de contabilidad de costes de France Telecom España, S.A., Telefónica Móviles, S.A. y Vodafone España, S.A. (Expedientes AEM 2008/261, AEM 2008/262 y AEM 2008/263, respectivamente), de 19 de junio de 2008.

Esta obligación se implementará de acuerdo con el siguiente calendario:

- Resolución sobre la verificación de las Contabilidades de Costes correspondientes al ejercicio 2007 de TME, Vodafone y Orange antes del 30 de abril de 2009.
- Resolución sobre la fijación de los precios de interconexión de terminación móvil para TME, Vodafone y Orange antes del 30 de julio de 2009. Esta Resolución establecerá la duración y el precio objetivo de terminación al final del periodo de vigencia del nuevo *glide-path*, que sería el mismo para TME, Vodafone y Orange.
- Entrada en vigor de los precios de terminación aprobados en julio de 2009 a partir del 15 de octubre de 2009⁵².

En este sentido, TME, Vodafone y Orange deberán facturar solamente por el tráfico realmente consumido, esto es, por segundos, desde el primer segundo de comunicación, de acuerdo con un único precio nominal.

- c) Separar sus cuentas en relación con las actividades de acceso e interconexión (artículos 13.1 c) de la LGTel y 9 del Reglamento de Mercados; artículo 11 de la Directiva de Acceso)

Los operadores con PSM deberán separar sus cuentas en relación con las actividades de acceso e interconexión. El cumplimiento de esta obligación

⁵² Hasta ese momento, serán de aplicación los precios de terminación aprobados por esta Comisión el 28 de septiembre de 2006, en el marco de los expedientes AEM 2006/724, AEM 2006/725 y AEM 2006/726.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

permitirá a esta CMT el control del cumplimiento de la obligación b) del presente Anexo.

En particular, TME, Vodafone y Orange deberán presentar, anualmente, a la CMT cuentas separadas de los servicios de interconexión, incluyendo los prestados internamente, las de los prestados a terceros y las de otros servicios.

La CMT determinará el formato y metodología en que los operadores citados deberán dar cumplimiento a estas obligaciones. En tanto la CMT no determine dichos aspectos, los operadores citados deberán utilizar los establecidos en las Resoluciones citadas en el apartado anterior.

- d) Obligación de no discriminación (artículos 13.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso)

TME, Vodafone y Orange deberán aplicar condiciones económicas y técnicas 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 o asociadas y en las mismas condiciones, en particular, las relativas a:

- La calidad de los servicios
- Los plazos de entrega
- Las condiciones de suministro

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación, los acuerdos que suscriban TME, Vodafone y Orange con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas de los Grupos a los que pertenezcan, deberán recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que se apliquen. Asimismo deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por las partes a esta CMT en el plazo de 10 días desde su formalización.

Asimismo, TME, Vodafone y Orange deberán facilitar a quienes soliciten interconexión, la información relevante al efecto sobre las especificaciones técnicas y funcionales de los puntos de interconexión.

2.- Determinación de las concretas condiciones de terminación

En el caso de que los operadores no lleguen a acuerdos voluntarios de acceso la Comisión resolverá sobre 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 (artículos 11.4 y 14 de la LGTel).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

OBLIGACIONES DE XFERA MÓVILES, S.A.

1.- Obligación de proporcionar servicios de terminación a todos los operadores.

La efectividad de esta obligación requiere la imposición genérica de las siguientes obligaciones a Xfera:

- a) Atender a las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (artículos 13.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; artículo 12 de la Directiva de Acceso).

Esta obligación implica, entre otros aspectos, que Xfera esté obligado a:

- a. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
 - b. Conceder libre acceso a interfaces técnicas u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales.
 - c. Prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios.
 - d. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares.
 - e. Interconexión de redes o recursos.
- b) Ofrecer precios razonables por la prestación de los servicios de terminación (artículos 13.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; artículo 13 de la Directiva de Acceso)

El precio que fije Xfera por la prestación del servicio de terminación debe ser proporcional y fundado en criterios objetivos. En ningún caso el precio ofrecido a terceros por Xfera podrá ser excesivo ni comportar una compresión de márgenes operativos del operador solicitante que impida la entrada de un operador eficiente.

La CMT adoptará una resolución sobre la fijación del precio de interconexión de terminación móvil para Xfera antes del 30 de julio de 2009, en la que determinará la senda de reducción del margen actual con respecto al precio medio de terminación de TME, Vodafone y Orange, resultante del nuevo *glide-path*. Este precio de interconexión de terminación móvil, aprobado en julio de 2009, entrará en vigor a partir del 15 de octubre de 2009⁵³

En este sentido, Xfera, por las mismas consideraciones realizadas para TME, Vodafone y Orange, deberá facturar solamente por el tráfico realmente consumido,

⁵³ Hasta ese momento, serán de aplicación los precios de terminación aprobados por esta Comisión en la Resolución, de 4 de octubre de 2007, relativa a la definición y el análisis del mercado de terminación de llamadas vocales en la red móvil de Xfera Móviles, S.A., la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

esto es, por segundos, desde el primer segundo de comunicación, de acuerdo con un único precio nominal.

- c) Obligación de no discriminación (artículos 13.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso)

Xfera deberá aplicar condiciones económicas y técnicas 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 o asociadas y en las mismas condiciones, en particular, las relativas a:

- La calidad de los servicios
- Los plazos de entrega
- Las condiciones de suministro

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación, los acuerdos que suscriba Xfera con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas de los Grupos a los que pertenezcan, deberán recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que se apliquen. Asimismo deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por las partes a esta CMT en el plazo de 10 días desde su formalización.

Además, Xfera deberá facilitar a quienes soliciten interconexión, la información relevante al efecto sobre las especificaciones técnicas y funcionales de los puntos de interconexión.

2.- Determinación de las concretas condiciones de terminación

En el caso de que los operadores no lleguen a acuerdos voluntarios de acceso la Comisión resolverá sobre 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 (artículos 11.4 y 14 de la LGTel).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

OBLIGACIONES DE LOS OMV COMPLETOS

1.- Obligación de proporcionar servicios de terminación a todos los operadores.

La efectividad de esta obligación requiere la imposición genérica de las siguientes obligaciones a los operadores declarados con PSM:

- a) Atender a las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (artículos 13.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; artículo 12 de la Directiva de Acceso).

Esta obligación implica, entre otros aspectos, que los OMVs completos estén obligado a:

- a. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
 - b. Conceder libre acceso a interfaces técnicas u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales.
 - c. Prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios.
 - d. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares.
 - e. Interconexión de redes o recursos.
- b) Ofrecer precios razonables por la prestación de los servicios de terminación (artículos 13.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; artículo 13 de la Directiva de Acceso)

El precio que fijen los OMVs completos por la prestación del servicio de terminación debe ser proporcional y fundado en criterios objetivos. En ningún caso el precio ofrecido a terceros por los OMVs completos podrá ser excesivo ni comportar una compresión de márgenes operativos del operador solicitante que impida la entrada de un operador eficiente.

En concreto, para el servicio de terminación prestado por los OMVs completos a cualquier operador demandante del mismo, los precios razonables se corresponderán con los nuevos precios medios que apruebe la CMT a los OMRs anfitriones.⁵⁴

En este sentido, los OMVs completos, por las mismas consideraciones realizadas para los OMRs, deberán facturar solamente por el tráfico realmente consumido,

⁵⁴ Hasta ese momento, serán de aplicación los precios de terminación aprobados por esta Comisión en Resolución, de 7 de febrero de 2008, relativa a la definición y el análisis del mercado de terminación de llamadas vocales en la redes móviles individuales de los Operadores Móviles Virtuales Completos (en adelante, OMVs completos), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

esto es, por segundos, desde el primer segundo de comunicación, de acuerdo con un único precio nominal.

- c) Obligación de no discriminación (artículos 13.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso)

Los OMVs completos deberán aplicar condiciones económicas y técnicas equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación, los acuerdos que suscriba cada uno de los OMVs completos con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas de los Grupos a los que pertenezcan, deberán recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que se apliquen. Asimismo deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por las partes a esta Comisión en el plazo de 10 días desde su formalización.

Además, los OMVs completos deberán facilitar a quienes soliciten interconexión, la información relevante al efecto sobre las especificaciones técnicas y funcionales de los puntos de interconexión.

2.- Determinación de las concretas condiciones de terminación

En el caso de que los operadores no lleguen a acuerdos voluntarios de acceso la Comisión resolverá sobre 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 (artículos 11.4 y 14 de la LGTel).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 2: ALEGACIONES A LA CONSULTA PÚBLICA

I DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

I.1 RESUMEN DE ALEGACIONES

TESAU, Orange y Telecable coinciden con las delimitaciones de producto y geográfica realizadas por esta Comisión. Los dos primeros también coinciden en la necesidad de diferenciar el mercado de terminación de SMS del mercado de terminación de llamadas vocales.

II ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES PSM

II.1 RESUMEN DE ALEGACIONES

Para Orange, el análisis de la estructura de mercado no es completo ya que no tiene en cuenta el poder en el mercado de cada uno de los agentes participantes en el mismo, que está directamente relacionado con su posición en el mercado minorista. Señala que TME (e incluso Vodafone), sobre la base de su posición en los mercados mayoristas y minoristas, pueden actuar con total independencia de los operadores que soliciten su servicio de terminación. Por un lado, los operadores que solicitan sus servicios de terminación carecen de su masa de clientes y, por otro lado, estos operadores al requerir los servicios de terminación de TME no pueden evitar las condiciones abusivas que esta última les pudiera imponer, por medio de la negativa de suministro (máxima dadas las políticas comerciales on-net de TME).

Orange destaca la posición de TME, que es mejor a la que ostentan en media, los primeros operadores móviles en sus respectivos países de la UE, la elevada cuota de mercado que alcanzan entre TME y Vodafone y el escaso impacto que ha tenido sobre ellos la entrada de nuevos competidores. Según Orange, el análisis de la estructura del mercado muestra un enorme paralelismo entre las posiciones de TME y Vodafone y la clara posición diferenciada de los mismos que Orange ostenta y sus enormes semejanzas con operadores de menor tamaño como Xfera. Orange sostiene que esta Comisión es consciente de estas diferencias estructurales en la imposición de obligaciones pero se equivoca a situar a Orange en la misma categoría que TME y Vodafone cuando debería estar en el mismo que Xfera o en uno específico.

En lo que respecta a las barreras a la entrada, TESAÚ, si bien está de acuerdo en que en el estado actual de la tecnología, únicamente el operador propietario de la red móvil es capaz de prestar el servicio de terminación en su red, señala que determinadas innovaciones tecnológicas podrían cuestionar esta conclusión: WiFi, WiMax, terminales duales, elevada proporción de llamadas originadas o terminadas en entornos *indoor*.

En cuanto al poder compensatorio de la demanda, TESAÚ considera que el análisis realizado se encuentra completamente condicionado por la existencia de obligaciones



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

en los mercados de terminación de otros operadores. La pregunta que se debería hacer es si, en ausencia de obligaciones de terminación para todos los operadores, existiría o no poder compensatorio de la demanda y adicionalmente, aun cuando dicho poder existiera, si pudiera haber algún fallo de competencia (como el de precios excesivos). TESAU concluye que dada la simetría en el poder de compra y la complejidad del servicio final, las libres negociaciones entre operadores móviles son la mejor manera de determinar el precio de terminación, ya que existe poder compensatorio. TESAU explica que (i) el desbalanceo ha sido causado por la decisión comercial de Orange de comercializar una tarifa plana con destino nacional, (ii) el precio de terminación se establece teniendo presente el conjunto de servicios que presta un operador móvil (terminal, cuota de acceso, llamadas, etc) y (iii) la experiencia en Finlandia es positiva al respecto.

ONO está de acuerdo con esta Comisión con respecto a la improbabilidad de que el eventual ejercicio por parte de los OMRs, en concreto TME, de su poder de mercado pudiera verse contrarrestado por el poder de negociación de los demandantes. Sin embargo, solicita que se haga un análisis de características similares para los OMVs completos, ya que podrían afrontar un poder compensatorio suficiente por parte de operadores de mayor tamaño como TESAU y TME. En este sentido consideran que no puede concluirse que exista posición de dominio individual de los OMVs en sus respectivos mercados.

Telecable no considera que los OMVs completos no están en disposición de fijar precios excesivos por terminar llamadas en sus respectivas redes en el caso de que los precios de terminación de los OMRs estuvieran regulados: (i) la parte con mayor poder negociador retrasaría la firma del AGI y la CMT no ha apoyado al OMV completo en estos casos, (ii) la reciprocidad no es equilibrada, ya que los OMVs demandan más servicios que los que prestan y (iii) el incumbente incrementa los precios minoristas de las llamadas a las redes de los OMVs completos.

II.2 CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES DE LA CONSULTA PÚBLICA

De las alegaciones presentadas por Orange en relación con la estructura de mercado, esta Comisión infiere que este operador no está de acuerdo con que las diferencias en la posición de uno y otros OMRs incumbentes no se materialicen en unas obligaciones diferentes o, cuanto menos, con un alcance diferente. En ningún momento, Orange muestra su desacuerdo con el análisis del mercado como tal sino con las implicaciones que del mismo no se derivan.

Esta Comisión considera que la caracterización de los OMRs (concretamente, TME y Vodafone) constituye un instrumento para poder realizar de manera ordenada y lógica un análisis del poder compensatorio de la demanda, en un contexto de ausencia de obligaciones regulatorias ex-ante. Sobre la base de esta caracterización, se elige a TME, en su condición de operador líder del mercado, como aquél con mayores posibilidades de no afrontar poder compensatorio alguno (y se señala que Vodafone podría estar en una posición similar).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La caracterización de TME y Vodafone debe enmarcarse dentro del análisis del poder compensatorio por las razones mencionadas. Por tanto, esta Comisión no acepta la vinculación que Orange pretende establecer entre el análisis de la estructura de mercado y del poder compensatorio y su reflejo en las obligaciones; que existan diferencias entre los OMRs de cara a realizar el análisis del poder compensatorio no implica necesariamente que se deban imponer obligaciones diferentes. Como se explica en el apartado IV.2.1.2 del presente anexo, las diferencias entre las posiciones que ocupan los OMRs incumbentes no justificaría el establecimiento de precios de terminación asimétricos entre ellos.

En cuanto a la posición de Orange en el mercado, debe señalarse que este operador es uno de los terceros operadores móviles con mayor cuota de mercado en el entorno europeo. Como se muestra en el Gráfico II.1, Orange está entre los terceros operadores con mayor cuota de mercado en Europa (sólo superada por los terceros operadores de Grecia, Dinamarca y Reino Unido), desde el año 2005. Idéntica conclusión se alcanza si se atiende a las cuotas de mercado, correspondientes al cuarto trimestre de 2007, facilitadas por Orange en sus alegaciones. A partir de dicha información⁵⁵, se constata que de los cinco grandes países europeos (Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y España⁵⁶) sólo el tercer operador en el Reino Unido supera en cuota de mercado a Orange⁵⁷.

Por esta razón, no se puede aceptar que Orange, en su condición de tercer operador, esté en una posición significativamente peor que operadores de similares características y, por consiguiente, que dicha posición presente enormes semejanzas con un operador como Xfera, que entró en el mercado en diciembre 2006, esto es, seis años más tarde.

Gráfico II.1: Cuota de mercado del tercer operador móvil en Europa⁵⁸ [CONFIDENCIAL]

Fuente: ERG

⁵⁵ Orange no aporta la fuente de información.

⁵⁶ "Big five" <http://www.cullen-international.com/documents/cullen/prindex.cfm>

⁵⁷ De hecho, el gráfico sobre las cuotas de mercado en la UE que aporta Orange (para mostrar que TME prestan más cuota de mercado superior a la media de los operadores líderes) presentaría un error. A partir del 12º Informe de Implementación, se constata que la cuota que, según Orange, corresponde al tercer operador no es tal sino que es la cuota correspondiente al tercer más el resto de competidores. Este dato es importante ya que en el año 2006 el número de OMRs en países de la UE 15 como Austria, Dinamarca, Alemania, Grecia, Italia, Holanda, Suecia, Reino Unido, Finlandia e Irlanda (en estos dos últimos la cuota de mercado no superaba el 1%) ascendía como mínimo a cuatro.

Ver COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT ANNEX TO THE COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EUROPEAN ELECTRONIC COMMUNICATIONS REGULATION AND MARKETS 2006 (12th REPORT) [COM(2007) 155], página 43, gráfico 41.

⁵⁸ Las ANRs de Grecia y Luxemburgo no aportaron información sobre el número de líneas en enero 2008 no ha aportado. En el año 2005, en Luxemburgo solamente había dos OMRs.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En respuesta a TESAU, esta Comisión no cuestiona que los avances tecnológicos que se puedan producir durante los próximos años, afecten a las condiciones de competencia en los mercados de terminación definidos. En cualquier caso, no es previsible que sus efectos sean de magnitud suficiente en el horizonte temporal contemplado. Además, dado el grado de incertidumbre asociado a los mismos, esta Comisión no considera apropiado modificar las conclusiones alcanzadas a la estructura de mercado.

En este sentido, conviene destacar que el documento de Ofcom, citado por TESAU, contempla esta posibilidad de tender hacia una desregulación de los precios de terminación sólo en uno de los escenarios diseñados para los próximos cinco años ("escenario 3"), donde el servicio de datos sobre redes móviles se convierte en un producto de masas⁵⁹.

III IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIA

III.1 RESUMEN DE ALEGACIONES

Orange hace especial énfasis en el perjuicio ocasionado por la políticas on-net de TME y Vodafone, con unos diferenciales de tráfico de aproximadamente un 30% en su contra y unas pérdidas netas superiores a los 2,5 millones de euros. Sin embargo, Orange explica que está obligada ya que debe competir promocionando las llamadas a las redes de todos los operadores al mismo precio (llamadas "*all net*", tarifas planas").

ONO considera que esta Comisión no profundiza de manera suficiente en el impacto que tiene unos precios de terminación móviles excesivos sobre la sustituibilidad fijo-móvil y considera que este análisis se ha abordado de manera fragmentada en los análisis relativos a los servicios de terminación fija y móvil, respectivamente. ONO entiende que la asimetría fijo-móvil, (i) supone una distorsión en la competencia e (ii) impide el desarrollo de un mercado convergente fijo-móvil, ya que el desarrollo de servicios convergentes depende una numeración y un régimen de interconexión convergentes.

Para Euskaltel, el reconocimiento de un *mark-up* a los OMVs completos no supone la fijación de precios excesivos ya que debe tenerse también en cuenta el poder compensatorio en sentido amplio, al estar los mercados mayoristas y minoristas íntimamente relacionados. Desde el momento en que el *mark-up* se traslada al nivel minorista (como hacen TESAU y TME en relación a las llamadas a Xfera) la situación no es perjudicial para ninguno de los operadores.

⁵⁹ Ofcom (2008): "Mobile citizens, mobile consumers: adapting regulation for a mobile, wireless world. Consultation", agosto 2008, pág. 99-101:

"7.5 We have considered four possible scenarios for the development of the market over the next five years and beyond. [...] Scenario 3 – 'Internet on your mobile' – mobile data becomes a mass consumer market service;



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

III.2 CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES DE LA CONSULTA PÚBLICA

Esta Comisión considera que las alegaciones de Orange, relativas al efecto sobre la competencia de las políticas on-net, no vienen sino a ilustrar un problema de competencia identificado. Sin embargo, no justificarían un tratamiento diferencial en el establecimiento de los precios de terminación; serían las diferencias objetivas y fuera del control del operador (exógenas) en los costes los argumentos sobre los que se debería sustentar una resolución en ese sentido.

Asimismo, esta Comisión considera que desde el momento en que se imponen las obligaciones enumeradas en el Anexo 1 de la presente Resolución, se está abordando y profundizando en medida suficiente los problemas de competencia derivados de la posición de PSM de los OMRs y los OMVs completos en los mercados de referencia. En cualquier caso, con respecto a la alegación de ONO, conviene destacar que la asimetría fijo-móvil será uno de los aspectos que se tendrán presentes en el establecimiento del nuevo *glide-path* y, con él, los nuevos precios de terminación en las redes móviles.

Por último, señalar que la capacidad que tienen los OMRs incumbentes para trasladar el mayor coste, resultante de un mayor precio de terminación de los OMVs completos, al precio final de estas llamadas off-net, sin sufrir por ello un perjuicio no constituye un argumento válido para justificar el establecimiento de un precio de terminación asimétrico, como sostiene Euskaltel. En última instancia, el consumidor final es el que paga un precio excesivo en estas llamadas off-net, sin que exista una causa objetiva que lo justifique.

IV OBLIGACIONES A IMPONER

IV.1 CONSIDERACIONES GENERALES

IV.1.1 Resumen de alegaciones

Vodafone está de acuerdo con las propuestas de que (i) el nuevo *glide-path* establezca los precios de terminación que entrarán en vigor a partir del 15 de octubre de 2009 (este nuevo *glide-path* no debe suponer adelantar en el tiempo las bajadas establecidas en el *glide-path* ni modificar el establecido) y (ii) se mantenga la simetría entre los OMRs incumbentes.

TESAU considera que, con carácter general, atendiendo a los comentarios de la CE y a los posicionamientos del ERG, todos los operadores PSM deberían estar sometidos a iguales obligaciones (incluso al control de precios en función de los costes) y los precios de terminación deberían ser simétricos entre sí.

Orange considera que la obligación de no discriminación de TME y Vodafone debería referirse a sus actividades de auto-prestación. A estos efectos, Orange propone que esta Comisión analice semestralmente los tráficos on-net de TME y Vodafone y verifique que el precio medio por minuto de este servicio está en línea o por encima del precio de terminación regulado como única forma de evitar los perjuicios de las



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

subvenciones on-net/off-net de los operadores que copan el 80% del mercado. Asimismo, considera necesario que la obligación de no discriminación que recaiga sobre Orange y las empresas de menor tamaño no aplique sobre sus actividades de auto-prestación de servicios de terminación.

Para Euskaltel es una incongruencia no imponer a un OMV completo la obligación de la orientación de los precios en función de los costes y al mismo tiempo considerar como precios razonables aquellos correspondientes a un operador eficiente. Asimismo, existe una incoherencia cuando se señala que un margen positivo en el precio de terminación de los operadores no hace sino perpetuar el problema de la distinción en los precios on-net y off-net y, posteriormente, se permite a Xfera un margen positivo que a los OMVs completos no se reconoce.

IV.1.2 Contestación a las alegaciones de la consulta pública

Uno de los principios que debe regir la imposición de obligaciones regulatorias ex-ante es el principio de proporcionalidad. De acuerdo con este principio, teniendo presente los objetivos fijados en la Directiva Marco, el regulador debe imponer aquellas obligaciones necesarias para la prevención de los problemas de competencia detectados, que supongan la menor carga sobre el (los) operador (es) con PSM. Ésta es la razón por la que esta Comisión impone obligaciones diferentes, en contra de lo solicitado por TESAÚ.

Por ejemplo, el establecimiento de las mismas obligaciones a los OMVs completos supondría una carga injustificada ya que no es necesario obligarles a una regulación en precios basada en su contabilidad de costes cuando en un mercado de competencia, un OMV completo que utiliza los servicios mayoristas de acceso y originación de llamadas de un OMV anfitrión no debería estar en disposición de fijar un precio de terminación superior. Tampoco tendría sentido imponer esta obligación a Xfera cuando este operador está inmerso en el despliegue de una red de acceso, su base de clientes todavía es pequeña y los costes unitarios a corto plazo serían muy altos y, en consecuencia, no constituirían una referencia válida para fijar sus precios de terminación, conforme a un mercado en competencia.

En relación con las alegaciones de Euskaltel, no existe ninguna incongruencia en considerar como precios de terminación razonables unos precios orientados en función de los costes. Como se argumentó en la Resolución de febrero de 2008⁶⁰, el regulador debe intervenir en aquellos mercados donde su libre funcionamiento no garantiza un resultado óptimo para el usuario final, emulando las condiciones que se darían en un mercado competitivo. Por este motivo, el nivel de costes para un hipotético nuevo entrante, como un OMV completo, sería como máximo el precio de terminación de su OMR anfitrión. De lo contrario, no se estaría promoviendo la eficiencia a través de la entrada de nuevos competidores.

⁶⁰ Ver pág. 41 del documento anexo a la Resolución de febrero de 2008.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por último, el reconocimiento del margen a Xfera está justificado, de manera transitoria, por las razones expuestas en el apartado IV.3. Euskaltel hace referencia al argumento utilizado por esta Comisión a la hora de defender que la asimetría en los precios de terminación no es la medida regulatoria apropiada para compensar los desequilibrios financieros derivados de estos desequilibrios en los tráficos de terminación. Por tanto, Euskaltel establece una relación entre dos argumentos que carece de sentido puesto que abordan cuestiones diferentes y hacen referencia a operadores diferentes.

IV.2 MECANISMO DE CONTROL DE PRECIOS

IV.2.1 Simetría en los precios de terminación de los OMRs incumbentes

IV.2.1.1 Resumen de alegaciones

TESAU está de acuerdo con esta Comisión en mantener la obligación de simetría en el próximo glide-path, ya que es la única opción coherente con la Posición Común del ERG y con los principios de fomento de la eficiencia y salvaguarda de los beneficios de los usuarios: operadores plenamente consolidados, pertenecientes a grandes Grupos, con un balance de tráfico bastante equilibrado, con oscilaciones debidas a sus políticas comerciales. Además, de esta forma, no se distorsiona la competencia en mercados conexos como el del acceso y originación de llamadas desde redes móviles.

Orange critica que, a pesar de que constatan las diferencias existentes entre su posición en el mercado con respecto a las de TME y Vodafone, esta Comisión propone imponer las mismas obligaciones e imponer una desventaja competitiva fortísima con la orientación de los precios de terminación de Orange a los costes de un operador eficiente que tenga las mismas características objetivas que esos dos OMRs.

Orange, argumenta que la simetría en los precios de terminación de los OMRs incumbentes no está justificada de la siguiente forma:

- No se toman en consideración las importantes diferencias estructurales basadas en las diferentes frecuencias asignadas a unos y a otros. Así, a pesar del acceso de Orange, en el año 2005, a las frecuencias en la banda 900 MHz (más eficiente que la 1800 MHz) los costes no se equiparado debido a que las inversiones asociadas a la nueva frecuencia han supuesto el despliegue de una “segunda red”. Las diferencias que han sido tenidas en cuenta por la Comisión, no han quedado superadas ya que son resultado de motivos estructurales difícilmente superables por el mero paso del tiempo.
- Estas diferencias objetivas en costes justifican la necesidad de unos precios asimétricos, en línea con lo señalado por el ERG en su documento “*ERG public consultation on a draft Common Position on symmetry of mobile/fixed call termination rates*” (donde no sólo se hace referencia a este hecho y a las particularidades topográficas y geográficas del país, que hacen que en países menos densamente poblados estas diferencias se agraven) y a la propuesta de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Recomendación de la CE sobre el tratamiento regulatorio de los precios de terminación fija y móvil.

- No se producen distorsiones en la competencia por el establecimiento de precios asimétricos ya que: TME y Vodafone son los únicos que las pueden imponer por su tamaño conjunto y sus políticas de llamadas on-net, Orange ha acreditado sobradamente su intención inversora e innovadora.
- En España se daría el peor tratamiento regulatorio del entorno de la UE al OMR, que opera en la frecuencia 1800 MHz.

IV.2.1.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

Las diferencias en la posición de unos y otros operadores móviles en el mercado minorista, por sí mismas, no justifican el establecimiento de precios de terminación asimétricos⁶¹. Desde el momento en que, las causas que explican la posición de un competidor en el mercado pueden ser de carácter endógeno (resultado de las decisiones estratégicas adoptadas por esta empresa de forma individual) y exógenas (impuestas a esta empresa y, por tanto, fuera de su control), únicamente estas últimas podrían ser tomadas en consideración a la hora de establecer unas obligaciones regulatorias diferentes. De lo contrario, se estarían alterando de manera injustificada los incentivos a competir y, con ello, las condiciones de competencia.

Las diferencias objetivas en costes derivadas de la diferente frecuencia en la que ha operado Orange⁶² y de las menores economías de escala (por su entrada tardía en el mercado y los importantes costes fijos asociados al despliegue de una red móvil) han sido tenidas en cuenta por esta Comisión. Así, en abril de 2009, habrán transcurrido prácticamente siete años⁶³ durante los cuales el precio de terminación de este operador habrá sido superior a los de TME y Vodafone.

En consecuencia, esta Comisión considera que, en línea con la Resolución del Glidpath y en contra de lo solicitado por Orange, este periodo es razonable, suficiente y no debería prolongarse en el tiempo, por las razones que se explican a continuación.

- Operador de referencia para la fijación de un único precio de terminación para los OMRs incumbentes

⁶¹ Cuestión bien distinta es que estas diferencias provoquen unos problemas de competencia específicos que, de otra forma, no surgirían. Este es el caso explicado de las políticas comerciales basadas en precios diferentes en función de la red destino (llamadas on-net y off-net) y el diferente impacto sobre los operadores como consecuencia de su diferente tamaño.

⁶² Hasta el año 2005, solamente había tenido acceso a la banda de frecuencia 1800 MHz, a diferencia de TME y Vodafone que, desde el año 1994, disponían de los derechos de uso sobre las dos frecuencias.

⁶³ Desde que la CMT aprobara, en fecha 11 de julio de 2002, las Resoluciones para la determinación transitoria de los precios de interconexión de TME y Vodafone (antes Airtel Móvil, S.A.) en el marco de los expedientes MTZ 2000/2393 y MTZ 2000/3232, respectivamente.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La presente Resolución, en ningún momento, contempla el establecimiento de un precio de terminación para Orange orientado a los costes de un operador eficiente que tenga las mismas características objetivas que TME y Vodafone. Si así fuera, se iría en contra de lo argumentado por esta Comisión en las Resoluciones del *glide-path*, y más concretamente la resolución relativa a los precios de terminación de Orange⁶⁴.

En el marco de dicha resolución, esta Comisión explicaba que el precio que se observaría si el mercado de terminación de voz fuese perfectamente competitivo sería un único precio (ya que el bien comercializado es homogéneo) situado al nivel determinado por los costes de la tecnología 1800. La CMT argumentaba que, si bien usar el espectro 1800 implica desplegar una tecnología con un coste medio superior a la de GSM 900, esto no significaba que la tecnología 1800 sea ineficiente. Por el contrario, una vez agotado el espectro 900, la forma más eficiente de prestar el servicio de telefonía móvil es la tecnología 1800. En estas condiciones, por tanto, el precio de un mercado en competencia recuperaría los costes de la tecnología 1800, que es la alternativa más eficiente cuando se agota el espectro 900.

- Diferencias en la tecnología (GSM 900 y DCS 1800)

Un operador con tecnología DCS 1800 necesita un mayor número de estaciones base para alcanzar la misma cobertura y soporta unos costes de cobertura superiores a los de un operador que opera en la banda 900 MHz (o combina las dos tecnologías). Sin embargo, conforme el tráfico aumentara, se reduciría la diferencia entre los dos tipos de operadores con respecto al número requerido de estaciones base para cubrir la demanda. En un escenario en el que la única diferencia entre dos OMRs fuera la tecnología GSM, aquél que sólo operara en la banda 1800 soportaría unos costes unitarios superiores al principio; pero a medida que el tráfico fuera aumentando, estos costes se reducirían en mayor medida ya que podría hacer un mayor uso de las estaciones base y los equipos de red que se encuentran desplegados para ofrecer la cobertura.

Por tanto, la desventaja asociada al acceso únicamente a la banda 1800 MHz se produce, sobre todo, en los estadios iniciales en los que el tráfico es reducido y las necesidades de cobertura son máximas (la totalidad del territorio). Una vez que la demanda de los servicios de comunicaciones móviles se consolida y aumenta, el incremento en el número de estaciones base se debe a este mayor tráfico y, no tanto, a las necesidades de cobertura⁶⁵.

⁶⁴ Resolución de 28 de septiembre de 2006 por la que se fijan los precios de interconexión de terminación en la red de Retevisión Móvil, S.A., Pág. 32 y 33.

⁶⁵ Ofcom (2007): "Mobile call termination. Statement", 27 March 2007, página 152:

"9.97 The 1800MHz-only operators face higher coverage costs, other things being equal, because they need a greater number of coverage cells.⁹⁶ However, as traffic demand grows, the difference in the required numbers of cells (and by extension other network equipment such as BTSs and BSCs) narrows. The requirement to meet traffic demand



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Sobre la base de este argumento, queda claro que el establecimiento de unos precios de terminación asimétricos estaría justificado pero sólo de forma transitoria ya que un OMR 1800 eficiente no debería soportar esta desventaja de forma permanente.

Más aún, en sus comentarios a los reguladores belga y letón⁶⁶, la CE sostiene que las diferencias relativas a las tecnologías GSM 900 y DCS 1800 deberían ser pequeñas y el análisis de OFCOM así lo corrobora⁶⁷. Por tanto, las importantes diferencias en costes de Orange con respecto a TME y Vodafone (ver Tabla IV.1) no se explicarían tanto por una razón fuera de su control como es la tecnología (impuesta por el acceso tardío al espectro radioeléctrico) sino por el menor tráfico cursado por sus clientes (variable, sobre la que este operador tiene control directo a través de su estrategia comercial).

Tabla IV.1: Coste unitario del servicio de terminación (céntimos de Euro por minuto)
[CONFIDENCIAL]

	2004	2005	2006
TME			
Vodafone			
Orange			

Fuente: Contabilidades de costes

Además de su menor tamaño, la base de clientes de Orange se caracteriza por su menor consumo, como se aprecia en el Gráfico IV.1. Así, en el periodo comprendido entre el año 2002⁶⁸ y el 2007, el tráfico por línea de Orange habría experimentado un incremento significativamente inferior al registrado por TME y, especialmente, Vodafone (74% frente a 96% y 135%, respectivamente). Por tanto, este permanente menor volumen de tráfico por línea explicaría, en mayor medida, los mayores costes

becomes increasingly the binding constraint in network deployment, i.e. what were initially cells required for coverage purposes become capacity constrained as demand increases”.

⁶⁶ Casos BE/2006/0433 y LV/2006/0464 (nota al pie 8): “The Commission expects the differences related to technology to be small”

⁶⁷ OFCOM ha estimado esta diferencia (“Mobile call termination. Statement”, 27 March 2007, Página 152).

“9.98 Ofcom’s cost modelling indicates that the differences in network unit costs between the two types of 2G/3G operator have narrowed. The forecast unit cost difference is less than 0.3ppm in 2010/11 using economic depreciation under a medium voice and data traffic scenario”.

⁶⁸ Año en el que los OMRs incumbentes se encontraban en una posición similar, en términos de tráfico por línea.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

unitarios soportados por Orange y no tanto “motivos estructurales de difícil amortización por el mero paso del tiempo”, como aduce este operador⁶⁹.

Gráfico IV.1: Tráfico⁷⁰ mensual (en minutos) por línea [CONFIDENCIAL]

Fuente: Informes Anuales CMT

Tampoco las inversiones efectuadas para la utilización tardía de la banda 900 MHz sirven para justificar unos precios de terminación asimétricos, en virtud de los mayores costes que implica el despliegue de dicha red. Bajo un enfoque prospectivo, la posibilidad de obtener, como consecuencia de una decisión regulatoria, derechos de uso sobre otras bandas de frecuencias (y, de esta forma, lograr un mayor alineamiento entre los OMRs en cuanto a los recursos del espectro utilizados) es uno de los argumentos utilizados por el ERG para tender hacia la eliminación esas diferencias de costes exógenas⁷¹.

En otras palabras, desde un punto de vista estrictamente teórico, el acceso de Orange a la banda 900 MHz en 2005 serviría como argumento para tender hacia la simetría en precios, no al contrario. En un horizonte temporal razonablemente largo, este incremento en los costes debería ser asumible al ser compensado por el mayor valor que la utilización de la banda 900 MHz aporta a los servicios de Orange y por mejores capacidades que ofrecer para gestionar los incrementos en tráfico. Como se muestra en la Tabla IV.2, Orange no ha desplegado una segunda red sino que está complementando la red DCS 1800 con estaciones base GSM 900.

Tabla IV.2: Estaciones base. Año 2007 [CONFIDENCIAL]

	TME	Vodafone	Orange
GSM 900			
DCS 1800			

⁶⁹ En los dos primeros trimestres del 2008, se ha reducido la diferencia en el tráfico mensual por línea de Orange con respecto a Vodafone y TME, sobre todo con respecto a este último. En este periodo, en el caso de Orange, este indicador sería igual a 156,85 minutos frente a 158,83 y 186,83 (de TME y Vodafone, respectivamente). Esta tendencia se explicaría por la reducción significativa en el número de líneas de Orange; mientras que en diciembre de 2007 ascendía a 10.908.968, en junio de 2008 era igual 10.143.621 (más 750 mil líneas menos).

⁷⁰ Incluye el tráfico de voz minorista y tráfico de terminación nacional.

⁷¹ ERG (07) 83 Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates, page 84.: "If MTRs are regulated based on forward-looking costs, then the exogenous difference may need to be taken into account for as long as it persists. However, in a forward looking approach, exogenous cost differences due to different spectrum holdings may be eliminated if there is a fully functioning secondary spectrum market or if regulatory action aligns the spectrum endowment of operators (in a forward looking approach)".



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

UMTS			
------	--	--	--

Fuente: Requerimientos de información para elaboración del Informe Anual 2007

- Posición de la CE y el ERG

Las obligaciones a imponer por esta Comisión estarían en consonancia con lo establecido por la CE y el ERG. La CE, conforme a sus comentarios a diferentes ANRs, sostiene que la entrada tardía y las menores economías de escala sólo justificarían precios de terminación superiores por un periodo transitorio limitado y, sobre todo, que la persistencia de estos precios de terminación superiores (i) no estarían justificados después de un periodo lo suficientemente largo como para que un operador se haya adaptado a las condiciones de mercado, operando de forma eficiente e (ii) incluso podrían desincentivar a los operadores pequeños a ganar cuota de mercado⁷². Por su parte el ERG⁷³ coincide en la conveniencia de mantener precios asimétricos en determinadas circunstancias y por un periodo de tiempo limitado así como en los inconvenientes de mantener precios de terminación asimétricos durante un periodo de tiempo demasiado largo ya que pueden provocar ineficiencias e ir en detrimento de la competencia y el bienestar.

Como se ha señalado, durante prácticamente siete años el precio de terminación habrá presentado un diferencial positivo con respecto al de TME y Vodafone. Dada la duración habitual de los *glide-path* (tres años en el caso del actual y, en cualquier caso, entorno a dos en la práctica comunitaria), el establecimiento de un nuevo diferencial en el nuevo *glide-path* supondría el mantenimiento de una asimetría en precios durante cerca de nueve años. En un mercado tan dinámico como el de la telefonía móvil, un periodo con precios asimétricos de esa duración se antoja excesivo para compensar las potenciales diferencias en costes objetivas y exógenas.

- Entorno regulatorio europeo

La CMT no ha tratado de manera especialmente desfavorable a Orange. Si se compara el diferencial (expresado en valor absoluto) existente entre Orange y TME se observa que éste supera claramente el estimado por el ERG en la Posición Común sobre la simetría en los precios de terminación. Frente a las estimaciones del ERG, según el cual la asimetría media en los precios de terminación ascendería a 1,4 y 0,9 céntimos de Euros en enero de 2004 y 2007⁷⁴, respectivamente, en España el

⁷² Ver borrador de la Recomendación de la CE (Draft Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU), Pág. 9: "In addition, the fact that a MNO entered the market later and has therefore a smaller market share can only justify higher termination rates for a limited transitory period. The persistence of higher termination rate would not be justified after a period long enough for the operator to adapt to market conditions and become efficient and could even discourage smaller operators from seeking to expand their market share".

⁷³ ERG (07) 83 Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates, pag. 82.

⁷⁴ Ver Posición Común sobre la simetría en los precios de terminación, Pág. 74.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

diferencial entre el primer y el tercer operador sería de 3,3 y 1,4 céntimos de Euro en esos años (ver Gráfico IV.1).

IV.2.2 Razonabilidad de los precios de Xfera

IV.2.2.1 Resumen de alegaciones

Vodafone considera necesario que dentro de la obligación de precios razonables de Xfera debe quedar reflejada cuál va a ser en el futuro la reducción de la diferencia de precios de terminación entre este operador y el resto de operadores móviles. Su propuesta es que esta diferencia se rebaje como mínimo a valores similares a los establecidos por OFCOM para el operador H3G en el Reino Unido para el año 2010/2011.

TESAU considera que los precios de terminación de Xfera:

- no resultan acordes con los principios expresados por la CE en sus comentarios, que exige el establecimiento de un escenario temporal que indique el momento de la convergencia.
- dada la inversión efectuada por Xfera no son necesarios durante un periodo de tiempo indefinido: su inversión en UMTS es claramente inferior a la de otros OMRs españoles, otros operadores 3G europeos y el número de estaciones base de TME es 4 veces superior al de Xfera.
- son contrarias al posicionamiento del ERG ya que no se dan las condiciones necesarias: no hay factores exógenos debido a la existencia de un mercado secundario, la menor cuota no justifica precios mayoristas mayores del mismo modo que un operador pequeño no tiene precios minoristas mayores y no existe desbalanceo.
- son perjudiciales para los usuarios, ya que se produce una transferencia de recursos no justificada a Xfera.
- no son coherentes con el posicionamiento de otras ANRs, citando los casos de Austria y Suecia para justificar una convergencia antes del 2011, cinco años después de su salida comercial.
- transmiten una señal errónea al mercado al permitir recuperar vía precios unas ineficiencias.
- quitan valor a las redes de los OMRs al ser estos los que financian unas inversiones que no parecen llegar o se prolongan indefinidamente.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV.2.2.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

El principio general de la CE con respecto a los precios de terminación establece que éstos normalmente deben ser simétricos y que la asimetría precisa una justificación adecuada.

El hecho de que esta Comisión no establezca en el marco del presente procedimiento los plazos en que se alcanzará la simetría no significa que la asimetría entre Xfera y los restantes operadores vaya a persistir de manera indefinida, como sostiene TESAU. De hecho, la presente Resolución establece como principio para la fijación de los nuevos precios de terminación de Xfera una reducción progresiva en el margen del 48,82% con respecto al único precio de terminación que estará en vigor en el último periodo del *glide-path* (7 céntimos de Euro).

Esta Comisión considera más apropiado llevar a cabo ese análisis con el nuevo *glide-path* ya que la senda de evolución en los precios de terminación que se imponga a los OMRs incumbentes y su duración, constituirá un factor esencial en el cálculo de los precios de terminación de Xfera para ese mismo periodo.

En la medida que el nuevo *glide-path* marca los precios de terminación de un OMR eficiente para el próximo periodo, esta senda constituye la referencia válida para el precio de terminación de Xfera. Por consiguiente, a falta del nuevo *glide-path* para los OMRs incumbentes, es imposible determinar la senda de evolución de los precios de terminación de Xfera y valorar, con toda la información necesaria, si es razonable alcanzar la convergencia absoluta durante el nuevo *glide-path*.

Asimismo, será en el nuevo procedimiento, que la CMT inicie para la determinación del nuevo *glide-path*, donde deberán valorarse aspectos (señalados por TESAU) tales como (i) el esfuerzo inversor de Xfera y (ii) los periodos de convergencia establecidos en otros países del entorno (para operadores similares). En relación con esto último, convendría matizar algunas de las afirmaciones realizadas por TESAU con respecto al nivel inversor de Xfera. TESAU compara las inversiones de los cuatro OMRs en valor absoluto lo cual le permite concluir que la inversión de Xfera es muy baja. TESAU obvia el tamaño de este operador y no pone el volumen de inversión en relación con el número de líneas. Dado el carácter fijo de gran parte de estas inversiones de red, esta variable presenta especial relevancia.

Así, si se compara la inversión por línea móvil se constataría que las inversiones de Xfera superan las de sus competidores, como se muestra en la tabla Tabla IV.3. Durante los últimos dos años, el esfuerzo inversor de Xfera está por encima del realizado por los OMRs incumbentes, especialmente el de TME y Orange. La reducción en la inversión no es de suficiente cuantía (el 1,1%) y duración como para concluir que Xfera haya comenzado a reducir inversiones, máxime una vez constatado las grandes diferencias existentes.

Tabla IV.3: Inversión anual por línea móvil (en Euros)

	2006	2007	2006-2007
--	------	------	-----------



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

TME	35,40	34,17	69,54
Vodafone	57,98	53,80	111,62
Orange ⁷⁵	58,42	56,60	115,03
Xfera	5.069,42	181,03	702,73

(*) Se ha calculado como el cociente entre la inversión en esos dos años y el número medio de líneas en ese periodo.
Fuente: Informe Anual 2007

Con respecto a la comparativa internacional aportada por TESAU, esta Comisión considera que los datos de inversión de H3G en el Reino Unido e Italia, por un lado, y los de Xfera, por otro, no son comparables. Nuevamente, TESAU compara la inversión total realizada, sin ponerla en referencia con el número de líneas. Esta manera de proceder afecta especialmente a este análisis ya que los dos operadores citados iniciaron su actividad comercial en 2003 y en enero de 2008 contaban con 4,25 y 8,18 millones de líneas (5,8% y el 9,3% del mercado), respectivamente.

En definitiva, la información aportada por TESAU no es evidencia suficiente para probar el escaso esfuerzo inversor realizado (y que prevé realizar) por Xfera. En cualquier caso, como se ha dicho, éste será uno de los factores a tener en cuenta en la determinación de sus precios de terminación ya que esta Comisión es consciente de la distorsión que supondría el reconocimiento de un diferencial positivo en el precio de terminación a un operador, que realmente no estuviera soportando esas desventajas en costes objetivos. Este argumento es coherente con el artículo 8 de la Directiva Marco según el cual se debe fomentar la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados, entre otras cosas, promoviendo un uso eficiente en materia de infraestructuras y fomentando la innovación.

IV.2.3 Razonabilidad de los precios de los OMVs completos

IV.2.3.1 Resumen de alegaciones

TESAU muestra su conformidad con los precios de terminación propuestos por la CMT para los OMVs completos.

Vodafone no considera apropiado que los precios de terminación de estos operadores sean iguales a los de sus respectivos OMRs anfitriones ya que provoca una distorsión competitiva en el mercado al incentivar artificialmente a los OMVs a interconectarse con el OMR con un precio de terminación más alto. Vodafone cita la Resolución sobre el conflicto entre TESAU y Euskaltel, donde considera que la CMT reconoce que el

⁷⁵ La inversión por línea no corresponde sólo al negocio móvil sino a la totalidad del negocio de Orange en España. Al incluir las inversiones correspondientes al negocio de telefonía fija y sobre todo al de banda ancha queda claro que este indicador está sobreestimando claramente la magnitud de las inversiones por línea, y no es directamente comparable al resto de OMRs.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

precio de terminación del OMR tiene impacto en la elección del operador anfitrión pero que en ningún caso éste es despreciable, como establece la CMT. Así, si se compara la diferencia entre el OMR más barato (TME) y más caro (Xfera), el impacto es considerable. Finaliza señalando que la vinculación de los precios de terminación de los OMVs completos a la media del mercado facilitaría la movilidad de los OMVs entre redes. Por ello, Vodafone considera que es necesario un único precio de terminación igual para todos los OMVs completos, basado en la media de los servicios de interconexión prestados por todos los OMRs.

Euskatel considera necesario que se reconozcan las inversiones que han debido realizar para dotarse de equipamiento necesario para la prestación del servicio de telefonía móvil, en línea con las actuaciones de la CMT con respecto a Xfera y los operadores fijos alternativos. Considera que los argumentos que justifican un *mark-up* del 30% en el precio de terminación en las redes fijas de los operadores alternativos son también aplicables a los OMVs completos. Destaca que esta Comisión da el mismo tratamiento a los operadores de acceso desagregado al bucle y a los operadores de cable, si bien los primeros no despliegan red de acceso. Según Euskaltel, los OMVs completos se encuentran en la misma posición que los operadores que desagregan bucles.

Telecable está de acuerdo con la imposición de la obligación de precios razonables pero no con la definición de los mismos ya que el coste de terminación de un OMV completo no es el coste de un operador altamente eficiente como los OMRs que operan en España, en un mercado maduro con una cobertura mayor del 100%, incluso aunque dicho OMV completo no se enfrente a las barreras de entrada del despliegue de la red de acceso radio.

- Respecto a los costes fijos de inversión en infraestructura de red, el OMV completo presenta una base de clientes muy reducida por lo que puede recuperar una mínima parte de dicha inversión, de forma gradual y lenta, a través del servicio de terminación.
- Respecto a los costes variables de uso de la red de acceso del OMV anfitrión, parece presuponerse que el precio cobrado por el OMR anfitrión por estos servicios de acceso es un precio orientado a costes cuando, por el contrario, lleva un margen añadido, dependerá en gran medida del tamaño de la base de clientes que alcance el OMV y la regulación sólo obliga a que sean razonables.

Por todo ello Telecable considera que esta determinación de los precios razonables está contradiciendo el principio de proporcionalidad y que además no se debería obviar que el OMV completo está contribuyendo a costear la red de acceso del OMR anfitrión.

Telecable entiende que el precio razonable se debería concretar en un *mark-up* referido al precio medio regulado de los OMRs incumbentes y cuyo valor debería ser: (i) no excesivo ni comportar comprensión de márgenes (comparado con el precio medio minorista de mercado de las llamadas off-net), (ii) inferior al *mark-up* de Xfera y



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

(iii) que permita la remuneración razonable por los servicios prestados por el OMV completo.

Finalmente, Telecable argumenta que (i) la CMT encuentra necesario favorecer la entrada de OMVs de cara a mejorar los servicios finales al cliente final, (ii) tradicionalmente los reguladores europeos y la CMT han reconocido las dificultades de acceso de los nuevos entrantes (en concreto, el elevado coste de adquisición) como razones que justifiquen un precio de terminación diferente, (iii) en la actualidad las condiciones se recrudecen por su cercanía a la saturación y los menores ARPU y (iv) el tamaño de los OMVs no supera el 1% para solicitar que la CMT reconsidere la determinación actualmente de los precios razonables.

IV.2.3.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

Las alegaciones formuladas por Vodafone, Euskaltel y Telecable, acerca de la justificación y razonabilidad de la regulación de precios para los OMVs completos, fueron respondidas por esta Comisión en la Resolución de febrero de 2008. Dado que no existen ningún cambio con respecto a dicha Resolución y tanto la CE como la CNC valoraron positivamente este modo de regular los precios de terminación de los OMVs completos, esta Comisión no considera justificado realizar ninguno de los cambios propuestos por estos operadores.

A continuación se muestran los principales argumentos presentes en la Resolución de febrero de 2008⁷⁶, que indican las razones por las que no se aceptan sus alegaciones.

- Con respecto al reconocimiento de los mayores costes que soportan los OMVs completos y la regulación de las condiciones de acceso en un mercado:

“[...] los acuerdos de acceso y originación de llamadas suscritos, permiten a estos últimos explotar las eficiencias logradas por los OMRs y no incurrir en unos costes unitarios tan elevados como aquellos operadores entrantes, [...] En la medida que los OMVs completos acuerden un precio de acceso que refleje dichas eficiencias, estarán en disposición de prestar de manera eficiente y rentable el servicio de terminación en sus respectivas redes. Estas eficiencias se habrán trasladado en mayor o menor medida, dependiendo de los acuerdos de acceso y originación que hayan firmado. En otras palabras, el nivel de rentabilidad que logren los OMVs completos por el servicio de terminación vendrá determinado por el acuerdo de acceso, pero el precio de terminación del OMV completo no debería exceder el precio orientado en función de los costes de su OMR anfitrión”.

“La entrada en un mercado con el lanzamiento de nuevos productos comporta unos costes operativos y comerciales iniciales relacionados con la actividad minorista (como en cualquier otro mercado), que no implican ni exigen necesariamente un tratamiento regulatorio diferencial, sobre todo cuando los problemas de competencia en los

⁷⁶ Ver Pág. 38-46 del documento anexo a la Resolución de febrero de 2008.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

mercados mayoristas de referencia son los mismos que se identificaron para los OMRs incumbentes y Xfera”

“Adicionalmente, la diferente estructura de costes de los OMVs completos no les impide gozar de las economías de escala de los OMRs anfitriones. Como se ha explicado, en virtud del acuerdo de acceso y del precio por minuto por el acceso y originación de las llamadas, éstas quedan reflejadas”

“El aprovechamiento de las oportunidades de negocio existentes en el mercado minorista, en forma de nuevos servicios convergentes, nuevas formas de comercialización, nuevas estructuras tarifarias, nuevos segmentos de mercado por explotar no debería requerir la imposición de una obligación regulatoria de control de precios, en unos términos que facilite la entrada ineficiente”

- Con respecto a la comparación entre los OMVs completos y los operadores fijos en sus respectivos mercados de terminación:

“[...] los operadores fijos entrantes, declarados con PSM en sus respectivos mercados de terminación, son operadores que han desplegado y/o están inmersos en el despliegue de su propia red de acceso, al igual que los OMR incumbentes y Xfera. Por el contrario, BT (al igual que el resto de OMVs completos) presta el servicio de referencia sobre la red de su OMR anfitrión y no soporta las deseconomías de escala de los operadores fijos pequeños⁷⁷, que han sido reconocidas en el marco de la Resolución del mercado 9 en la determinación de sus obligaciones regulatorias”.

- Con respecto a la fijación de un mismo precio de terminación para todos los OMVs completos:

“los acuerdos entre un OMV completo y un OMR abarcan un gran abanico de aspectos (tales como acuerdos de roaming nacional e internacional, condiciones técnicas de interconexión, compromisos de calidad, servicios de datos, condiciones de facturación). En consecuencia, la diferencia en el precio de terminación de las llamadas vocales que podría obtener un OMV completo en función de la elección del OMR anfitrión no se considera suficientemente representativa como para producir una distorsión en el mercado, ya que existen varios factores adicionales que son decisivos para la elección del OMR anfitrión”.

Por otro lado, esta Comisión no considera que, en el horizonte temporal contemplado, Xfera constituya una alternativa real a los OMRs incumbentes en la prestación de los servicios mayoristas de acceso y originación de llamadas. A corto plazo, Xfera depende del acuerdo de roaming nacional firmado con Vodafone y está inmerso en el despliegue de su red de acceso de tercera generación. Por tanto, la diferencia relevante es la existente entre los precios de terminación de TME, Vodafone y Orange.

⁷⁷ Incluso en el caso de los operadores fijos que han optado por el servicio de acceso desagregado al bucle ya que las inversiones en infraestructuras de red siguen siendo notablemente superiores a las que debe acometer un OMV completo.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Se observa que ésta no es de una magnitud suficiente para concluir que se va a producir una distorsión en el mercado, máxime cuando es transitoria y la firma de un acuerdo de acceso con un OMR en concreto, depende también de otras variables económicas y técnicas”.

IV.2.4 Flexibilidad de la estructura tarifaria: franquicias, precios nominales y franjas horarias

IV.2.4.1 Resumen de alegaciones

ONO, si bien está de acuerdo con eliminar franquicias e imponer una única franja horaria, considera que en cualquier caso lo relevante es que la regla que se aplique garantice que los precios nominales cumplen con la regulación. Asimismo, solicita que las modificaciones que propone la CMT se apliquen de inmediato, para dar cumplimiento con la Resolución de 28 de septiembre de 2006 sobre el *glide-path*.

En esta misma línea se manifiesta Vodafone, que también está de acuerdo con que la facturación por tiempo real consumido conforme a un único precio nominal facilita la verificación de los precios regulados. Señala que la aplicación de la tarifa típica provoca una distorsión, reduce la transparencia y que, por tanto, no se debería esperar al nuevo *glide-path* para implementar esta corrección.

TESAU también está de acuerdo con esta decisión ya que proporcionaría mayor transparencia sobre el cumplimiento de las obligaciones de control de precios. En caso de imponerla, debería estar condicionada a que la misma sea aplicable en el mismo momento a todos y cada uno de los operadores móviles, incluyendo a Xfera y los OMVs completos.

Por el contrario, Orange sostiene que para un operador con sus características, claramente diferentes a las de los dos principales operadores, debería suprimirse la obligación consistente en imponer un determinado modelo de facturación en los servicios de terminación en red móvil que implique la modificación de las condiciones contractuales que actualmente mantiene suscritas con los demás agentes del sector.

Telecable está de acuerdo con la imposición de la facturación por segundos, desde el primer segundo, porque el efecto del primer minuto completo distorsiona el mercado de terminación.

Por su parte, Jazztel considera que la CMT debe obligar a todos los operadores con PSM a facturar el primer minuto de terminación por segundos realmente consumidos ya que actualmente se está produciendo una distorsión y los precios no están orientados a costes. Por ello, Jazztel señala que el precio del primer minuto de interconexión de terminación resultante del nuevo *glide-path* debe ser fijado por segundos.

Jazztel explica que, si bien la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios se refiere a los servicios finales, debe tenerse en cuenta que los precios de terminación no repercutidos de manera indirecta



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

al usuario final. En su caso, esto es especialmente perjudicial ya que las duraciones de las llamadas, en la mayor parte de los casos, son muy cortas. Finalmente, Jazztel considera que la facturación del primer minuto completo vulnera la LGTel ya que los mismos no están orientados a costes ni son objetivos ni proporcionados.

IV.2.4.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

Con la excepción de Orange, todos los operadores están de acuerdo con esta Comisión. A tenor de la experiencia y los problemas asociados al sistema actual basado en la flexibilidad absoluta en el diseño de una estructura tarifaria, no parece apropiado continuar con este sistema en el nuevo periodo regulatorio. Como el objetivo último de la regulación de precios es lograr que el ingreso medio por terminación que obtengan los operadores con PSM sea igual al valor fijado en cada hito regulatorio del *glide-path* no es imprescindible dotar de esta flexibilidad a los operadores móviles. En la estimación del coste de terminación, esta Comisión ya tiene en cuenta las diferencias en costes en las determinadas franjas horarias debido a los diferentes perfiles de demanda temporal y las estrategias de los operadores.

Por tanto, no se acepta el argumento de Orange; la estructura tarifaria no debería permitir una asimetría en precios más allá de la que imponga los precios de terminación fijados en el *glide-path*.

Esta modificación entrará en vigor con el nuevo *glide-path* que apruebe la CMT. Si se produjera con anterioridad, se alterarían las condiciones aprobadas en las Resoluciones del *glide-path* para el periodo comprendido entre octubre de 2006 y septiembre de 2009 sin que esta posibilidad se hubiera contemplado en dichas resoluciones. Este tipo de modificaciones en decisiones, que establecen unas determinadas condiciones regulatorias y de competencia, contribuyen a crear inseguridad jurídica en los agentes afectados al mismo tiempo que restan credibilidad a la acción regulatoria. Por ello, esta Comisión no acepta la propuesta de Vodafone y ONO de introducir esta modificación de manera inmediata.

IV.2.5 Glide-path

IV.2.5.1 Resumen de alegaciones

Vodafone considera que la tendencia de las bajadas del *glide-path* actual deberían mantenerse en la nueva senda de precios que se establezca. De lo contrario, lo único que se lograría es aumentar los márgenes de los operadores fijos en las llamadas fijo-móvil (en especial TESAU). Vodafone muestra que las bajadas de los precios de terminación en las redes móviles no se han trasladado al cliente fijo. Denuncia que el tráfico fijo-móvil es el que mayor margen deja a los operadores, que esta excesiva retención por parte de los operadores fijos supone una distorsión del mercado y que el Grupo Telefónica es el principal beneficiado de todo ello, todo lo contrario que Vodafone que es el principal perjudicado. Por ello, Vodafone solicita a la CMT que regule la retención de TESAU en las llamadas fijo-móvil.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Según ONO, (i) la CMT debería realizar un diagnóstico sobre el grado de aproximación de los precios de terminación establecidos en el *glide-path* y los costes de la prestación del servicio, (ii) se debería aplicar un modelo LRIC y armonizar las metodologías aplicadas en redes fijas y móviles y (iii) hay que acercar los precios a los costes marginales para solucionar los problemas de competencia. Por ello, la CMT debería establecer, antes del 30 de julio de 2009, los principios que rijan el nuevo *glide-path*.

TESAU está de acuerdo con el establecimiento de un nuevo *glide-path* a la finalización del actualmente vigente. Los precios que se impongan no deberían suponer un descenso abrupto de los mismos sino seguir la misma tendencia de descenso gradual actual. Se debe tener en cuenta que el contexto, en el que va a estar vigente, se va a caracterizar por un claro cambio de tendencia en el ritmo inversor, una coyuntura económica desfavorable y una evolución de la inflación desfavorable.

Orange explica que una senda descendente de precios igual para todos los operadores, partiendo de 0,07€/min, tiene unas posibilidades de recorrido muy diferentes; a diferencia de TME y Vodafone, en su caso, el precio prácticamente ya ha convergido a su coste.

Telecable está de acuerdo con el mantenimiento de la imposición de las medidas de control de precios y contabilidad de costes y la imposición de un nuevo *glide-path*.

IV.2.5.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

En consonancia con lo explicado en apartados anteriores, esta Comisión concluye que estas cuestiones relativas al diseño del *glide-path*, el estándar de costes, la duración serán objeto de análisis en el expediente que esta Comisión inicie con ese objetivo. Con respecto al recorrido de dicho *glide-path*, esta Comisión considera que no existen varias posibilidades, como señala Orange. Como se ha explicado en la respuesta al apartado IV.2.1 del Anexo 2, existiría un único precio, correspondiente a los costes en que incurriría un operador eficiente que utiliza la tecnología DCS 1800.

En todo caso, esta Comisión está de acuerdo en que el ritmo de descenso no debería suponer un cambio de tendencia muy abrupto con respecto al registrado en el *glide-path* actual y que, en un entorno de creciente convergencia con productos como “Vodafone en tu casa”, debería tenerse presente, más que nunca, la relación existente entre los precios de terminación en redes móviles y fijas.

En cuanto a los excesivos márgenes de los operadores fijos en las llamadas fijo-móvil, que denuncia Vodafone, y su solicitud de regular la retención que practica TESAU en esas llamadas, esta Comisión considera que una resolución en ese sentido excedería del objeto del presente expediente. La hipotética necesidad de regulación de este margen debería analizarse en el marco de la revisión de los análisis de competencia efectiva de los mercados minoristas de tráfico telefónico fijo desde una ubicación fija.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

De acuerdo con la Resolución aprobada el 12 de diciembre de 2008⁷⁸, y la Recomendación los antiguos mercados 3-6 no son susceptibles de regulación ex-ante.

Además, como se observa en la Tabla IV.4, las retenciones que Vodafone aplica en las llamadas off-net con destino una red móvil supera con creces las retenciones obtenidas por TESAU en las llamadas fijo-móvil. A la vista de estos resultados, parece más lógico pensar que el precio de las llamadas fijo-móvil permanece estable porque, a pesar de las reducciones en los precios de terminación móvil, el precio de las llamadas móviles off-net todavía se sitúa en niveles superiores; no tanto, porque el nivel de competencia en los mercados minoristas de tráfico telefónico fijo sea insuficiente.

Por tanto, el fenómeno denunciado por Vodafone podría deberse precisamente a las estrategias competitivas de los OMRs, centradas en la reducción del precio de las llamadas on-net en detrimento de las llamadas off-net. Por esta razón, esta Comisión considera que una intervención como la propuesta por Vodafone no parecería la más adecuada y, en cualquier caso, no debería realizarse de forma aislada, sino que debería llevarse a cabo en el marco de una intervención conjunta en los mercados minoristas de telefonía fija y móvil.

Tabla IV.4: Comparativa entre las retenciones aplicadas por TESAU y Vodafone en las llamadas fijo-móvil y las llamadas móviles off-net (céntimos de Euro por minuto)
[CONFIDENCIAL]

	2005	2006	2007
Llamada fijo-móvil originada en la red de TESAU			
Ingreso medio minorista (A)			
Coste medio de terminación (B) (*)			
Retención (A-B)			
Llamada móvil-móvil off-net originada en la red de Vodafone			
Ingreso medio minorista (C)			
Coste medio de terminación (D) (**)			

⁷⁸ Resolución de 12 de diciembre de 2008 por la que se aprueba la revisión de los mercados minoristas de tráfico telefónico disponible al público, prestados desde una ubicación fija, y se acuerda su notificación a la comisión europea (MTZ 2008/1193).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Retención (C-D)			
-----------------	--	--	--

(*) Se ha calculado como el cociente entre los ingresos obtenidos por los operadores móviles por la terminación de llamadas originadas en TESAÚ y el tráfico de terminación correspondiente

(**) Se ha calculado como el cociente entre los ingresos obtenidos por los operadores móviles (salvo Vodafone) por la terminación de llamadas originadas en la red de Vodafone y el tráfico de terminación correspondiente.

Fuente: Requerimientos de información para la elaboración de los Informes Anuales de la CMT