



JORGE SÁNCHEZ VICENTE, 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 número 14/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 11 de abril de 2013, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución por la cual se aprueba la definición y el análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) (MTZ 2012/2019).

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Inicio del procedimiento y apertura del trámite de información pública.

Mediante Resolución del Consejo de esta Comisión (en adelante, CMT) de fecha 4 de octubre de 2012, se acordó iniciar el procedimiento para la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la determinación de la existencia de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, así como la apertura del trámite de información pública y la solicitud de informe a la Comisión Nacional de Competencia. La citada Resolución fue publicada en el B.O.E. número 247, de 13 de octubre de 2012.

SEGUNDO.- Informe de la Comisión Nacional de Competencia.

Con fecha 16 de noviembre de 2012, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión el Informe realizado por la Comisión Nacional de la Competencia, relativo a la propuesta del Proyecto de Medida sobre la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), el artículo 3.1 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, el acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento de Mercados), así como el artículo 17.2 b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.



TERCERO.- Alegaciones en el marco del período de información pública.

Durante el período de consulta pública abierto presentaron alegaciones los siguientes operadores: Canarias Submarine Link, S.L. (en adelante, Canalink), Telefónica de España S.A.U. (en adelante, Telefónica), Vodafone España, S.A.U. (en adelante, Vodafone), France Telecom España, S.A.U. (en adelante, Orange), Cableuropa, S.A.U. y Tenaria S.A. (en adelante, ONO), así como la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, ASTEL).

CUARTO.- Notificación del proyecto de medida.

Con fecha 7 de febrero de 2013, la CMT aprobó la Resolución por la que se acuerda notificar a la Comisión Europea, a las Autoridades Nacionales de Reglamentación, al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE), al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y al Ministerio de Economía y Competitividad el proyecto de medida relativo a la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor.

QUINTO.- Escrito de observaciones de la Comisión Europea

En fecha 7 de marzo de 2013, la Comisión Europea ha dirigido a la CMT un escrito en el que formula sus observaciones sobre el proyecto de medida notificado en virtud del Antecedente de hecho anterior (con referencia ES/2013/1426).

SEXTO.- Escrito del Ministerio de Economía y Competitividad.

Con fecha 14 de marzo de 2013, ha tenido entrada en esta CMT escrito del Ministerio de Economía y Competitividad (en adelante, MEyC) por el que comunica la ausencia de observaciones al proyecto de medida citado en el Antecedente Cuarto.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del procedimiento.

El presente procedimiento tiene por objeto revisar el antiguo mercado 14¹ de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, con objeto de determinar si el mismo se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, identificar en su caso a los operadores que poseen poder identificativo en dicho mercado y determinar las obligaciones específicas apropiadas que deban ser exigibles a tales operadores, de conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento de Mercados y 16 de la Directiva Marco.

SEGUNDO.- Habilitación competencial.

En marzo de 2002 se aprobó el paquete de directivas comunitarias en materia de telecomunicaciones diseñando un nuevo régimen aplicable a los mercados de referencia y a los operadores con poder significativo de mercado. 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.

¹ De conformidad con la Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.



La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones² (en adelante, LGTel) y el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, (en adelante, Reglamento de Mercados) incorporaron al derecho español este nuevo marco regulador de las comunicaciones electrónicas.

En particular, en sus artículos 10, 48.3 y 48.4.g), la LGTel 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, y (iii) mantener, modificar, imponer o suprimir las obligaciones específicas a los operadores.

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.

TERCERO.- Adopción de la medida definitiva relativa a la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

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. Entre los mercados que, de acuerdo con la citada Recomendación, están predefinidos en el anexo de la Recomendación como susceptibles de ser objeto de regulación *ex ante*, no se encuentra el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor.

De acuerdo con la Recomendación de 2007, para que un mercado no incluido en el anexo de la Recomendación pueda ser objeto de regulación *ex ante*, será preciso atender a tres criterios acumulativos: (i) la presencia de obstáculos fuertes y no transitorios al acceso al mercado; (ii) una estructura de mercado que no tienda hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente; (iii) que la mera aplicación de la legislación sobre competencia no permita hacer frente de manera adecuada a los fallos del mercado en cuestión. Los mercados enumerados en el Anexo de la Recomendación de 2007 se han identificado sobre la base de esos criterios acumulativos, de tal forma que la Autoridad Nacional de Recomendación no necesita realizar el test de los tres criterios en dichos mercados.

Además, se establece en la citada Recomendación que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones llevará a cabo un análisis individual de los mercados identificados, con la finalidad de determinar si cada mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva. En caso contrario, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones identificará y hará públicos el operador u operadores que tengan un poder significativo de mercado para, finalmente, imponer, mantener o modificar determinadas obligaciones específicas a dichos operadores.

² Recientemente modificada por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista (BOE Núm. 78 de 31 de marzo de 2012), que fue objeto de Acuerdo de Convalidación por el Congreso de los Diputados mediante Resolución de 25 de abril de 2012 (BOE Núm. 102 de 28 de abril de 2012).



Por el contrario, si se determina que el mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones procederá a suprimir las obligaciones que pudieran tener impuestas los operadores por haber sido designados, en análisis anteriores, con poder significativo de mercado.

Conforme al artículo 7 de la Directiva Marco, en su redacción dada por la Directiva 2009/140/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, y al artículo 5 del Reglamento de Mercados, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones notificará los proyectos de medidas que puedan tener repercusiones en los intercambios entre los Estados miembros, junto a sus motivaciones, a la Comisión Europea, al ORECE y a las Autoridades Nacionales de Reglamentación (en adelante, ANR) de los otros Estados miembros, simultáneamente, cuando dichos proyectos se refieran a la definición y análisis de mercados, la identificación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición, mantenimiento, modificación y supresión de obligaciones específicas a dichos operadores.

Tal y como se ha expuesto en los Antecedentes de la presente Resolución, teniendo en cuenta las alegaciones presentadas por los operadores a la consulta pública, así como el informe de la Comisión Nacional de la Competencia, se procedió a notificar el proyecto de medida relativo a los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor a la Comisión Europea, al ORECE, a las ANR de otros Estados miembros de la Unión Europea, al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y al Ministerio de Economía y Competitividad.

En fecha 7 de marzo de 2013, tuvo entrada en el registro de la CMT escrito de la Comisión Europea en el que formulaba sus observaciones al proyecto de medida. En su escrito, la Comisión Europea acoge favorablemente el proyecto de medida de la CMT, si bien invita a la CMT a que considere la imposición a Telefónica de la obligación de separación contable, especialmente en la ruta Península – Canarias, para afrontar correctamente los problemas de competencia.

Estas observaciones son tratadas en el apartado correspondiente al Anexo 1 de la presente Resolución. Finalmente, en su escrito, la Comisión Europea concluye que, teniendo en cuenta en la mayor medida posible sus observaciones, las del ORECE y las de otras ANR, la CMT podrá adoptar el proyecto de medida resultante, de conformidad con el artículo 7, apartado 7, de la Directiva Marco, debiendo comunicarlo a la Comisión Europea.

Habiendo transcurrido el plazo del mes establecido en el artículo 7.3 de la Directiva Marco, desde que se notificó el proyecto de medida modificado, ni el ORECE ni otras ANR han formulado observaciones a la CMT al respecto.

En consecuencia, en virtud de la presente Resolución se aprueba, en su tercera ronda de revisión, la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, en los términos expuestos en los Anexos que se adjuntan a la presente Resolución, por lo que, queda sin efecto la anterior Resolución de fecha 2 de julio de 2009³ por la que se aprobaba la segunda ronda de revisión del citado mercado de referencia.

Por último, procede la comunicación de la presente Resolución y sus Anexos a la Comisión Europea y al ORECE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 8, de la Directiva Marco.

³ Expediente MTZ 2009/1945.



En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

RESUELVE

PRIMERO.- Aprobar la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, en los términos expuestos a continuación así como en los Anexos que se adjuntan a la presente Resolución.

SEGUNDO.- Definir los mercados de segmentos troncales de líneas alquiladas al por mayor en cada una de las siguientes diez rutas submarinas:

- (i) Mallorca – Menorca,
- (ii) Ibiza – Formentera,
- (iii) Península – Canarias,
- (iv) Tenerife – Gomera,
- (v) Tenerife – La Palma,
- (vi) Gomera – Hierro,
- (vii) Gran Canaria – Fuerteventura,
- (viii) Gran Canaria – Lanzarote,
- (ix) Península – Ceuta y
- (x) Península – Melilla

como mercados de referencia que pueden ser objeto de regulación ex ante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la LGTel.

TERCERO.- Determinar que los citados mercados de referencia no son realmente competitivos, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 10 de la LGTel⁴.

CUARTO.- Considerar que Telefónica de España, S.A.U., en los términos recogidos en el Anexo 1 adjunto, tiene poder significativo de mercado en los citados mercados de referencia, en el sentido de lo dispuesto en el Anexo II, apartado 8 de la LGTel⁵.

QUINTO.- Imponer a Telefónica de España, S.A.U., las obligaciones recogidas en los Anexos 2 adjunto, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Reglamento de Mercados⁶.

SEXTO.- Comunicar a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas alquiladas al por mayor, 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 General de Telecomunicaciones.

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

⁴ Transposición del artículo 16, apartado 4, de la Directiva Marco.

⁵ Transposición del artículo 14, apartado 2, de la Directiva Marco.

⁶ Transposición de los artículos 6 y 7 de la Directiva Marco.



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 30 de marzo de 2012 (BOE núm. 149, de 22 de junio de 2012), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la Resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, 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 48.12 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.

El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Presidente, Bernardo Lorenzo Almendros.



ANEXO 1

Definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas alquiladas al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas

I INTRODUCCIÓN

El objeto del presente procedimiento es la tercera revisión de los mercados mayoristas de líneas alquiladas troncales. Los dos primeros análisis fueron aprobados el 23 de noviembre de 2006 y el 2 de julio de 2009. Es de interés recordar que, desde la segunda revisión, la mayor parte del mercado de líneas alquiladas troncales se encuentra desregulado, ya que no superó el test de los tres criterios establecidos en la Recomendación sobre mercados relevantes de la Comisión Europea, de 17 de diciembre de 2007⁷ debido a las siguientes razones:

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

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

- Península – Ceuta
- Península – Melilla
- Península – Canarias
- Tenerife – Gomera
- Tenerife – La Palma

⁷ Recomendación de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas [notificada con el número C(2007) 5406] Texto pertinente a efectos del EEE (2007/879/CE).



- Gomera – Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Ibiza – Formentera
- Mallorca – Menorca

Por consiguiente, el presente análisis de mercados se centrará en las diez rutas anteriores.

II SERVICIOS MINORISTAS RELACIONADOS CON LAS LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES

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

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

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

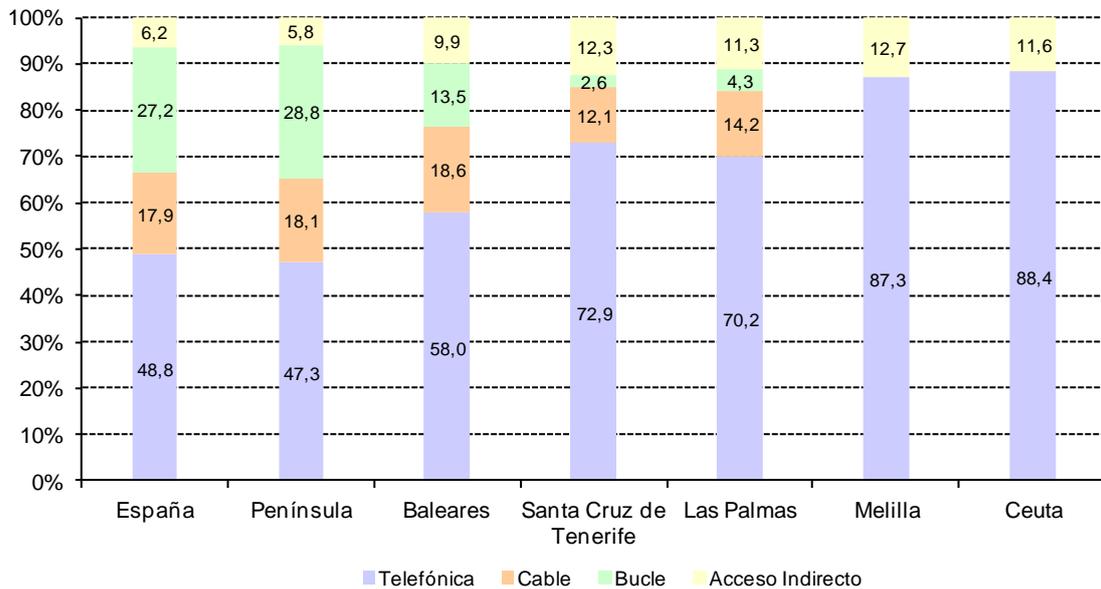
En el anterior análisis de mercado se concluyó que la ausencia de alternativas en la mayoría de las rutas troncales submarinas impactaba negativamente en el nivel de competencia en los mercados minoristas del territorio conectado por dichas líneas troncales. En el citado análisis se utilizó la banda ancha como indicador del nivel de competencia existente en el minorista, por ser éstos los servicios minoristas más dependientes de la capacidad del cable submarino y porque permiten identificar fácilmente a los operadores que prestan servicios de forma directa en el territorio, tanto mediante redes de cable como mediante la desagregación del bucle de abonado (ULL⁸).

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

⁸ ULL: *Unbundling Local Loop*, desagregación del bucle local. A lo largo del documento a los operadores que prestan sus servicios de banda ancha principalmente mediante la desagregación del bucle de abonado se les denominará “operadores bucle” u “operadores ULL” indistintamente.



Gráfico III.1.1 Cuotas de banda ancha por tipo de acceso (junio 2012)



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

A nivel nacional, cabe destacar que la cuota de Telefónica ha pasado de un 56,6% en 2008 a un 48,8% en 2012, la cuota del cable también ha disminuido, pasando de un 20,3% a un 17,9% y el bucle desagregado ha crecido considerablemente, pasando de un 16,9% a un 27,2%. En Baleares cabe destacar la significativa presencia del operador de cable y de los operadores bucle, mayor que en el archipiélago canario. Tal y como sucedía en 2008, el nivel de competencia, de mayor a menor, sigue este orden: Península, Baleares, Canarias, Melilla y Ceuta. Más adelante se analizará en detalle la situación en cada territorio.

La CNC muestra su conformidad con el uso de la banda ancha fija como indicador del nivel de competencia. No obstante, la CNC añade que podría resultar conveniente ampliar el análisis anterior incluyendo un estudio de la velocidad media de la banda ancha fija en los distintos mercados y de las cuotas de mercado en cada segmento de velocidad. Adicionalmente, dado que en este momento se están produciendo el despliegue de redes móviles que permiten la prestación de servicios de banda ancha móvil a altas velocidades, la CNC señala que podría ser necesario completar el análisis estudiando cuál es la dinámica de despliegue de estas redes en los ámbitos geográficos afectados, en la medida que las obligaciones regulatorias de los servicios mayoristas de alquiler de líneas troncales podrían incidir significativamente en este dinámica de despliegue de redes para servicios de banda ancha móvil.

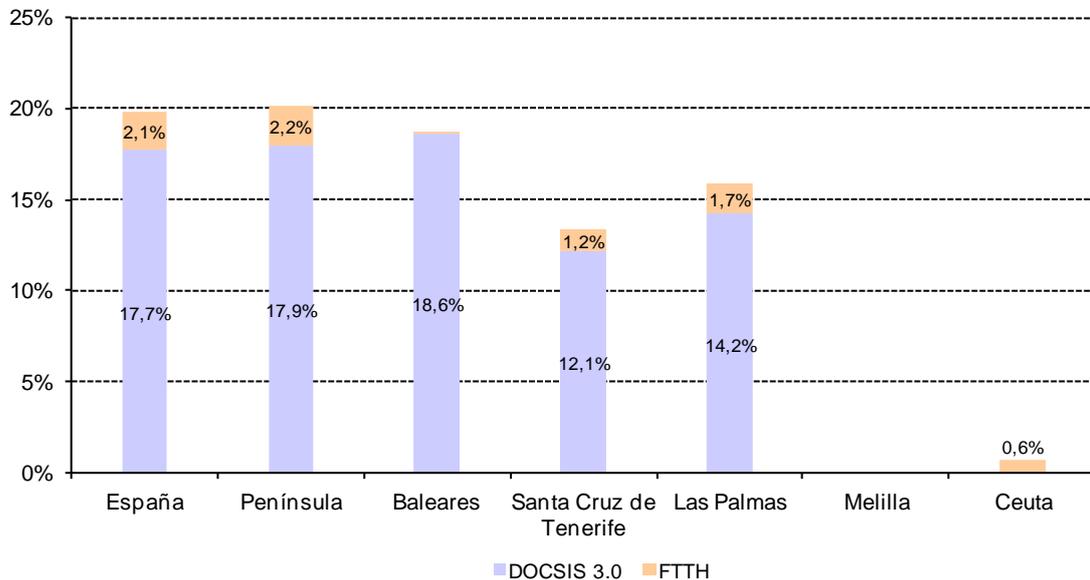
La CMT coincide con la CNC en la conveniencia de ampliar el análisis realizado de tal forma que se tenga en consideración no sólo las cuotas de mercado, sino también la capacidad de las conexiones. La CMT no cuenta con datos desagregados geográficamente sobre las velocidades medias de las conexiones de banda ancha (fija o móvil) pero sí que dispone de datos acerca del número de conexiones prestadas con el estándar DOCSIS 3.0 y el número de conexiones de FTTH⁹. En el siguiente gráfico se presenta el porcentaje de conexiones

⁹ DOCSIS 3.0 es un estándar de las redes de cable que permite prestar conexiones de banda ancha a muy alta velocidad. FTTH son de "Fiber To The Home", es decir, fibra óptica hasta el hogar. Ambos tipos de conexiones son consideradas como accesos de nueva generación, es decir, NGA (Next Generation Access).



prestadas con esta tecnología sobre el total de conexiones de banda ancha en la Península y en los diferentes territorios conectados por líneas troncales submarinas.

Gráfico III.1.2 Porcentaje de conexiones DOCSIS 3.0 o FTTH (junio 2012)



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

Los resultados obtenidos son coherentes con la situación general del nivel de competencia en la banda ancha minorista. Así, en toda España el porcentaje de conexiones prestadas mediante DOCSIS 3.0 o FTTH es del 19,8%, en Baleares es ligeramente inferior con un 18,6%, en Canarias ya desciende hasta el 15,9% en las Palmas y el 13,3% en Santa Cruz de Tenerife y en Ceuta y Melilla estas conexiones tienen un peso residual.

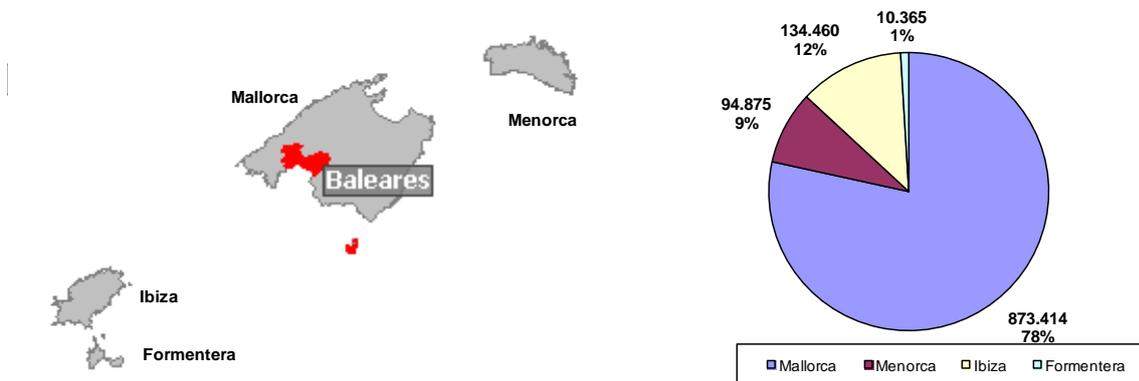
En todo caso, conviene señalar que, además del nivel de competencia en la ruta troncal correspondiente, puede haber otros factores que influyan en la situación competitiva de los territorios conectados. Por ejemplo, las islas menores de los archipiélagos balear y canario cuentan con una población reducida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

- **Islas Baleares:**

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



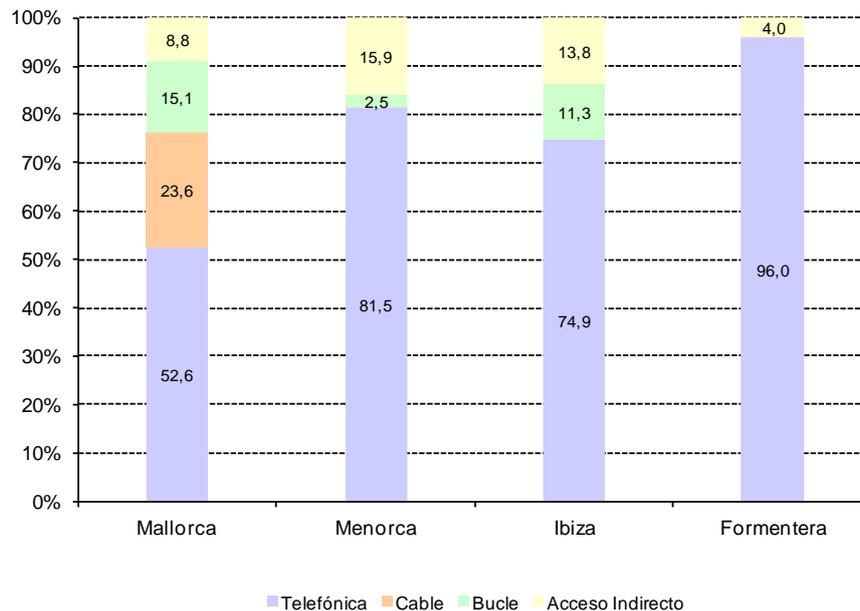
Gráfico III.1.3 Mapa y distribución población islas Baleares



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

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

Gráfico III.1.4 Cuotas de banda ancha islas Baleares (junio 2012)



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

En la isla de Mallorca están presentes tanto Cableuropa, S.A.U (en adelante, ONO), mediante su red de cable, como los operadores que desagregan bucle. La cuota de ONO (23,6%), es casi 6 puntos porcentuales superior a la media estatal de los operadores de cable (17,9%).

ONO está presente no sólo en la capital de Mallorca (Palma), sino en numerosos municipios de la isla, como se observa en la siguiente tabla:



Municipios ONO Mallorca	Población
Binissalem	7.601
Calvià	52.451
Campos	9.862
Felanitx	18.482
Inca	29.966
Lloseta	5.703
Llucmajor	36.959
Manacor	40.873
Marratxí	34.385
Muro	6.970
Palma	405.318
Pobla (Sa)	12.881
Santa Margalida	11.718
Santa María del Camí	6.270
14 municipios	679.439

La cobertura media de ONO en estos catorce municipios se sitúa en el **[CONFIDENCIAL]**. Por tanto, la cobertura del cable en la isla de Mallorca es de aproximadamente un **[CONFIDENCIAL]**.

Asimismo, desde la última revisión, también debe resaltarse el notable crecimiento de los operadores bucle, que han triplicado su cuota de mercado, pasando de un 5,2% en 2008 a un 15,1% en 2012. Estos operadores están presentes en multitud de municipios de la isla.

Con respecto al resto de islas, cabe destacar la apertura, por parte de varios operadores, de centrales bucle en Ibiza. Estos operadores han conseguido una cuota de mercado del 11,3% en un plazo de tiempo reducido. Debe recordarse que la ruta troncal entre Mallorca e Ibiza fue desregulada en la anterior revisión del mercado debido a la presencia en la ruta del operador Islalink S.A. (en adelante, Islalink), como competidor de Telefónica. En este sentido, la situación geográfica de Ibiza, entre la isla de Mallorca y la Península, la convierten en un punto estratégico para construir un anillo troncal entre Mallorca y la Península que siga la ruta Península – Mallorca – Ibiza – Península. Para los operadores (Telefónica y los alternativos), la conexión con Ibiza tiene sentido para lograr redundancia en la ruta Península – Mallorca y además se accede al mercado potencial de la isla, la segunda más poblada del archipiélago. De momento, estos operadores están prestando servicios en la ciudad de Ibiza, pero también están abriendo las centrales bucle de Sant Antoni de Portmany y de Santa Eulària des Riu.

En Menorca, varios operadores están abriendo centrales en Maó y Ciutadella, y Jazztel ya está prestando servicio (**[CONFIDENCIAL]**). Este despliegue de centrales bucle en la isla de Menorca, si bien todavía incipiente, es muy destacable, pues al contrario de lo que ocurría en Ibiza, para acceder al mercado menorquín debe realizarse un despliegue adicional de líneas troncales que permita la conexión de esta isla con la de Mallorca. Estos operadores han logrado una cuota del 2,5% en un periodo de tiempo muy reducido.

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

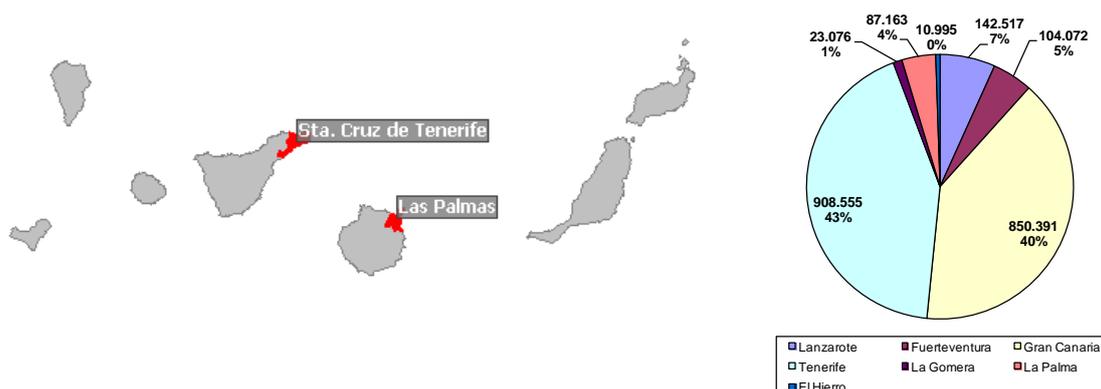
- **Islas Canarias**



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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

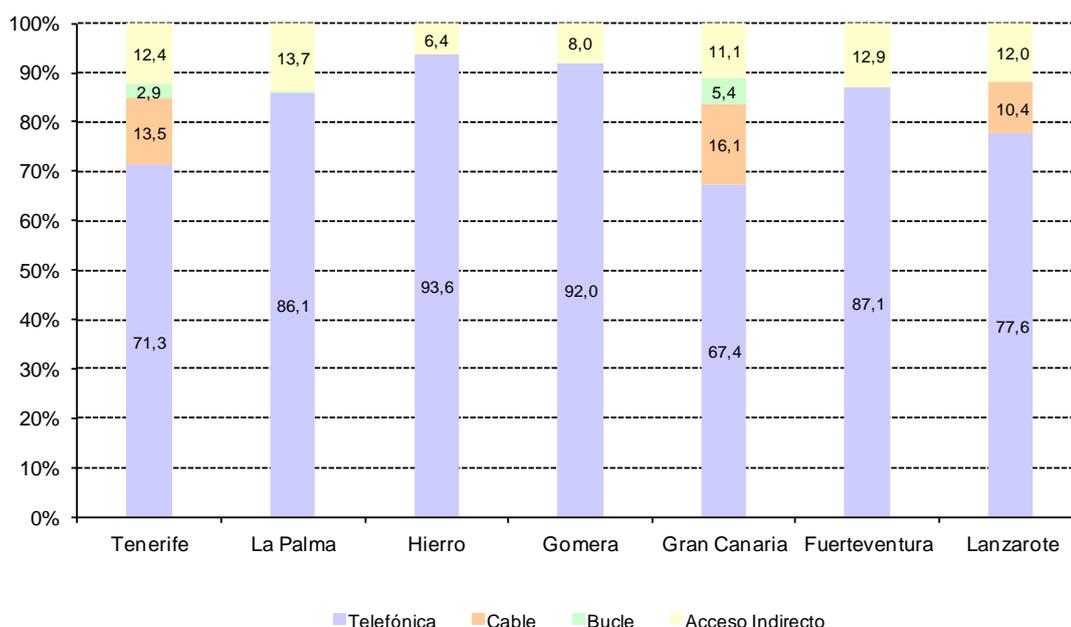
Gráfico III.1.5 Distribución población islas Canarias



Fuente: Elaboración propia, CMT.

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

Gráfico III.1.6 Cuotas de banda ancha islas Canarias (junio 2012)



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

El cable está presente en las tres islas con mayor población: Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote. En las tres islas la cuota del cable es inferior a la media nacional, aunque se



espera que en alguna medida esta situación mejore con el despliegue de red por parte de ONO de la tecnología DOCSIS 3.0. Es asimismo reseñable que los principales operadores alternativos empezaron a desplegar bucle en las islas de Gran Canaria y Tenerife, detentando a mediados de 2012 una cuota de mercado de un 5,4% en Gran Canaria y de un 2,9% en Tenerife.

Por el contrario, en el resto de islas (Fuerteventura, La Palma, El Hierro y La Gomera) La cuota de Telefónica se sitúa en torno a un 90% y no hay bucle¹⁰ ni cable, por lo que la única alternativa a Telefónica son los servicios de acceso indirecto.

- **Ceuta y Melilla**

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

III MERCADO MAYORISTA DE LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES

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

III.1 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

III.1.1 Definición del mercado relevante de producto

III.1.1.1 Delimitación entre líneas alquiladas terminales y troncales

El objeto del presente análisis es el servicio mayorista de líneas alquiladas troncales. En la segunda ronda estas líneas se definieron como aquellos circuitos que se prestan de forma mayorista entre dos nodos del operador demandante del servicio. Atendiendo a su uso, se especificó que un operador contrata este tipo de líneas con el objeto de construir determinadas rutas de su red troncal¹¹.

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

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

¹⁰ En Fuerteventura y Lanzarote un operador está abriendo una central bucle, y en La Palma dos. Sin embargo, a mediados de 2012 todavía no estaban operativas, pues no prestaban servicio a ningún cliente.

¹¹ Se define red troncal como aquella que se establece para conectar ciertos nodos como centrales de conmutación, puntos de presencia y puntos de interconexión formando el eje de conexión principal de la red del operador a la cual se conectarán redes subsidiarias de menor tamaño. También se conoce como red de transporte o por su denominación en inglés "backbone".



III.1.1.2 Velocidades de transmisión

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

III.1.1.3 Soporte físico

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

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

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

III.1.1.4 Ethernet

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

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

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

III.1.1.5 Longitudes de onda (lambdas)

En las redes troncales, de forma adicional a la contratación de una capacidad de transmisión concreta, como por ejemplo 155 o 622 Mbit/s, la utilización de tecnología WDM¹² también posibilita la contratación de longitudes de onda sobre fibra óptica, conocidas en el sector como "lambdas".

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

¹² Siglas de "Wavelength Division Multiplexing", en español multiplexación por división de longitudes de onda.



éste es equivalente a la contratación de una capacidad de transmisión, aunque pueda ser de gran capacidad.

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

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

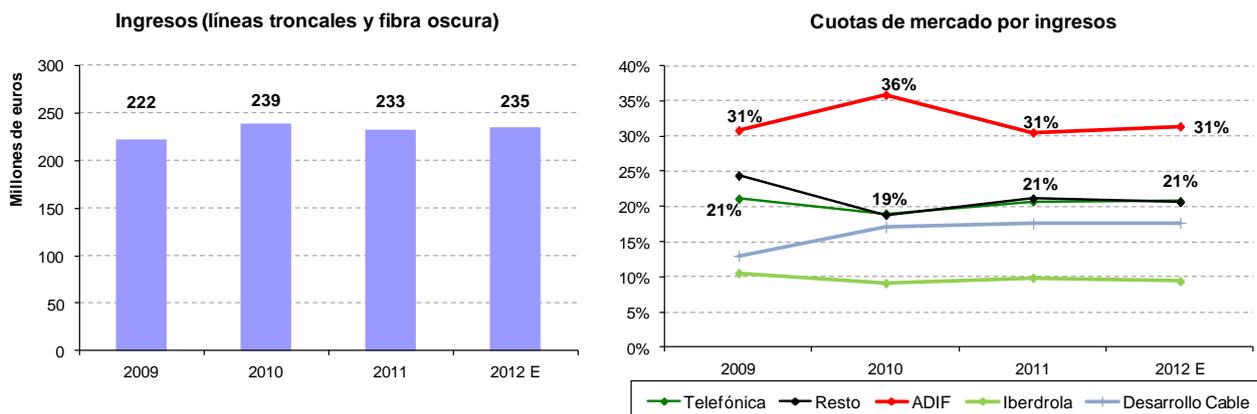
III.1.1.6 Fibra oscura

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

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

Asimismo, si bien se concluyó que la fibra oscura y las líneas troncales no pertenecían al mismo mercado de referencia, se realizó el ejercicio de calcular la hipotética cuota de Telefónica incluyendo los ingresos de la fibra oscura en el mercado y se apreció que los ingresos de los principales prestadores de servicios de fibra oscura eran comparables a los de Telefónica y, además, el operador con el mayor volumen de ingresos era ADIF. A continuación se presenta el volumen total de ingresos debidos a las líneas alquiladas troncales más la fibra oscura y las cuotas de los principales operadores en el periodo 2009-2012¹³.

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



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

En el periodo 2009-2012 se ha mantenido la situación observada en segunda ronda: ADIF sigue siendo el operador con mayores ingresos, Telefónica es el siguiente, Desarrollo del

¹³ Los datos de 2012 se han estimado a partir de la información obtenida en los requerimientos de información trimestrales realizados en este ejercicio.



Cable (empresa del grupo Gas Natural) e Iberdrola tienen un peso importante y el resto de operadores, tanto prestadores de fibra como de troncales se sitúan a mayor distancia.

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

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

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

El mercado de líneas alquiladas troncales se correspondía con el número 14 de la primera Recomendación de la Comisión Europea¹⁴. No obstante, la Comisión decidió no incluir este mercado en la siguiente Recomendación de mercados relevantes aprobada en 2007.

Ello porque, según expone en la Nota Explicativa de dicha Recomendación¹⁵, la Comisión entiende que existe una tendencia hacia la competencia efectiva donde los operadores alternativos han hecho suficientes inversiones en infraestructuras y prestan los servicios de referencia en competencia con el incumbente. En este sentido, la Comisión señala que en todos los Estados Miembros se han construido infraestructuras de red troncales alternativas a las del incumbente en las rutas principales, por lo que entiende que las barreras de entrada en este mercado son reducidas y que además tiende a la competencia efectiva.

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

Asimismo, estas conclusiones de la Comisión Europea también van en línea con los análisis realizados por la mayoría de reguladores europeos, ya que en segunda ronda concluyeron que este mercado se desarrollaba en competencia. En este sentido, es destacable el caso de Francia, muy parecido al de España, donde el mercado de troncales está desregulado excepto en las rutas troncales submarinas que conectan Francia continental con sus territorios de ultramar (Guadalupe, Martinica, La Guyana francesa y La Reunión). Estos territorios, al igual que las islas Canarias en España, son regiones ultraperiféricas de la Unión Europea¹⁶. Asimismo, de manera similar a lo sucedido en España con la ruta

¹⁴ Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

¹⁵ *Explanatory Note – Accompanying document to the Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, SEC (2007) 1483 final.*

¹⁶ Las regiones ultraperiféricas se contemplan en el artículo 299 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Estas regiones se caracterizan por reunir una serie de requisitos comunes directamente relacionados con sus características geográficas: gran lejanía al continente europeo, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo. Además de los territorios franceses citados y las islas Canarias, Madeira y las Azores también tienen esta consideración.



Península – Baleares, en Francia se desreguló la ruta Francia continental – Córcega debido a la presencia de cables submarinos alternativos al de France Telecom¹⁷.

III.1.2 Definición del mercado relevante geográfico

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

- Un único mercado para todas las líneas alquiladas terrestres.
- Trece mercados adicionales, uno por cada ruta nacional de cable submarino existente en España, en concreto:
 - Península – Baleares
 - Mallorca – Menorca
 - Mallorca – Ibiza
 - Ibiza – Formentera
 - Península – Canarias
 - Gran Canaria – Tenerife
 - Tenerife – Gomera
 - Tenerife – La Palma
 - Gomera – Hierro
 - Gran Canaria – Fuerteventura
 - Gran Canaria – Lanzarote
 - Península – Ceuta
 - Península – Melilla

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

III.1.3 Conclusión en relación con la definición del mercado

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

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

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

¹⁷ La carta de comentarios de la Comisión Europea al análisis de mercado francés está disponible en: http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/france/registerednotifications/fr20101050/fr-2010-1050_datepdf/ EN 1.0 &a=d



La CNC comparte tanto la definición de mercado de producto como la delimitación geográfica del mismo.

III.2 ANÁLISIS DEL TEST DE LOS TRES CRITERIOS

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

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

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

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

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

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



Dicho análisis se realizará siguiendo las directrices contenidas en el documento del ERG *“Guidance on the application of the three criteria test”*¹⁸.

III.2.1 Introducción

En la consulta pública, los Servicios de la CMT consideraban que la ruta Península – Canarias no pasaba ni el primer ni el segundo criterio, por lo que proponían desregular la ruta en un plazo de 6 meses desde la aprobación de la medida. Este aspecto ha sido, con diferencia, el más alegado por los operadores. Por este motivo, cuando se exponga el análisis del test de los tres criterios para esta ruta, primero se expondrá el razonamiento inicial de los Servicios, las alegaciones de los operadores y por último la decisión final notificada como proyecto de medida a la Comisión.

III.2.2 Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado

El objetivo de este primer criterio es analizar aquellos elementos estructurales y obstáculos legales que en el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor pueden afectar a la entrada de otros operadores o a la expansión de los ya existentes. Según establece la Recomendación, *“los obstáculos estructurales derivan de una situación original de la demanda o de los costes que crea unas condiciones asimétricas entre los operadores históricos y los nuevos que dificultan o impiden la entrada en el mercado de estos últimos”*.

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

- Obstáculos legales o reglamentarios:

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

En el mercado de referencia sólo se ha identificado como potencial obstáculo legal los problemas que el operador pueda encontrar para la obtención de las autorizaciones pertinentes para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre como consecuencia del despliegue de un cable submarino. No obstante, los operadores que han desplegado cables submarinos en territorio español (Telefónica, Islalink, Cable Submarino de Canarias y Canalink) han obtenido dichas autorizaciones, por lo que no puede considerarse que supongan una barrera reglamentaria insalvable.

La derogación del régimen de licencias y su paso a un régimen más flexible de autorizaciones supone una menor carga administrativa para el operador. Actualmente, la adquisición de la condición de operador se obtiene de forma *ex – lege*, si bien la LGTel exige que, previamente al inicio de tales actividades, se notifique a la CMT la intención de iniciar la prestación de servicios o la explotación de una red a los efectos de la llevanza de un Registro de Operadores. Tampoco se requiere del uso del espectro radioeléctrico para prestar los servicios incluidos en el mercado de referencia.

¹⁸ ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604
(<http://www.irq.eu/template20.jsp?categoryId=260346&contentId=545222>)



En definitiva, no se considera que existan obstáculos legales o reglamentarios que constituyan una barrera a la entrada insalvable.

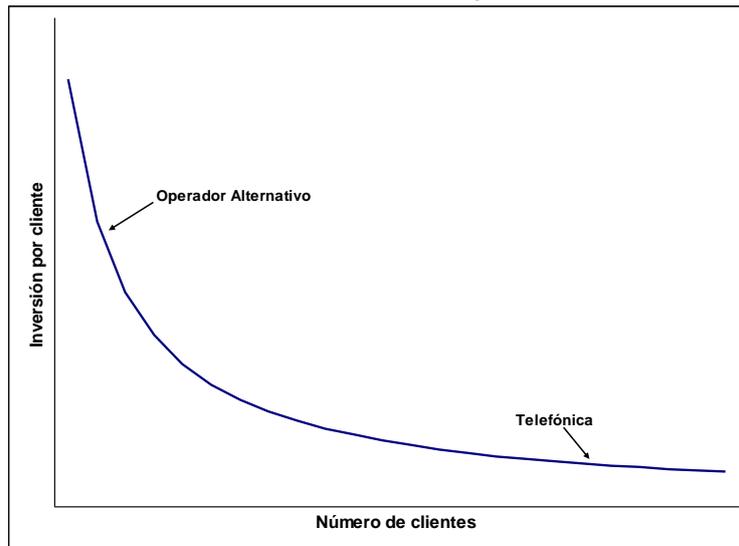
- Obstáculos estructurales:

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

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

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

Gráfico III.2.1 Economías de escala y cables submarinos



Fuente: Elaboración propia, CMT.

Debido a la considerable diferencia en cuanto a tamaño de la ruta Península – Canarias respecto del resto, a continuación se analizará por separado la existencia de barreras a la entrada, primero en las nueve rutas menores y posteriormente en la ruta Península – Canarias.

- Barreras a la entrada en las nueve rutas menores:

En los cables submarinos que conectan los territorios con menos población, como puede ser Menorca en el archipiélago balear, Ceuta, Melilla y las islas menores del archipiélago Canario, la demanda potencial por si sola puede no ser suficiente para que un operador neutro decida desplegar un cable submarino alternativo al de Telefónica. En efecto, en estos territorios la población es reducida y normalmente además está dispersa, lo que hace muy difícil que un operador alternativo pueda recuperar la inversión en estos territorios.

Asimismo, para prestar servicios en las islas menores es necesario disponer de capacidad de transmisión en al menos dos rutas de cable submarino. Por ejemplo, para prestar



servicios en la isla de Menorca es necesario contar con capacidad en la ruta Mallorca – Menorca y en la ruta Península – Mallorca.

Todos estos factores hacen que estos territorios sean poco atractivos para la inversión por parte de los operadores alternativos en un cable submarino alternativo al de Telefónica. De hecho, la CMT estudió en la última revisión de la ORLA la viabilidad económica de despliegue de un cable submarino por parte de un operador alternativo en estas rutas y, concluyó que atendiendo únicamente a la demanda potencial originada en estos territorios no era viable desplegar un cable submarino alternativo¹⁹.

En definitiva, en las 9 rutas menores las barreras a la entrada son elevadas y, por tanto, se cumple el primer criterio.

- Barreras a la entrada en la ruta Península - Canarias:

En la consulta pública, los Servicios de la CMT argumentaban que en la ruta Península – Canarias las barreras no eran elevadas:

“En los territorios con una población importante, como pueden ser las islas de Mallorca, Gran Canaria y Tenerife, la demanda de ancho de banda por parte de los operadores alternativos puede ser suficientemente elevada como para que sea económicamente viable la entrada de un operador neutro que despliegue un cable submarino y lo explote comercialmente ofreciendo capacidad a todos los operadores. Esto es lo que ha ocurrido en la ruta Península – Baleares con Islalink y más recientemente en la ruta Península – Canarias con Canalink. En estos casos, el cable submarino alternativo a Telefónica puede contar con la capacidad de varios operadores alternativos, de tal forma que en el medio plazo, cuando el operador que explota el cable haya conseguido una demanda relevante, las economías de escala de Telefónica y el nuevo operador serán comparables.

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

La CNC y Telefónica han mostrado su conformidad con este análisis. Sin embargo, el resto de operadores que han realizado alegaciones a la consulta han mostrado su desacuerdo en base a los siguientes argumentos:

A juicio de ASTEL, ONO y Vodafone, durante un tiempo inicial desde la entrada de un nuevo entrante se mantiene una situación muy similar a la que existía antes de su entrada, ya que las economías de escala y alcance del nuevo entrante son mucho menores que las del operador dominante en la ruta y, por tanto, se mantiene el riesgo de una pérdida de sus costes hundidos si durante esta fase de explotación inicial del servicio el operador es expulsado del mercado.

En la misma línea, Canalink considera que existen barreras a la entrada elevadas y permanentes como resultado de:

- La integración vertical de Telefónica, no sólo porque está presente en el mayorista y en el minorista, sino porque presta servicios esenciales en todos los segmentos del mercado, lo que le permite empaquetar servicios junto con la capacidad sobre el

¹⁹ La situación puede ser diferente en caso de que en alguna ruta surja alguna circunstancia especial, como la concesión de ayudas públicas para desplegar un cable submarino.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

cable submarino que Telefónica puede ofrecer. Canalink señala que Telefónica puede conjugar la oferta de capacidad en la ruta Península – Canarias con una mejora en las condiciones de conexión con las centrales OBA.

- Telefónica cuenta con las mayores economías de escala en la ruta, pues actualmente el 85% de la capacidad de transporte en la ruta Península – Canarias necesariamente pasará por sus cables submarinos (la cuota de banda ancha de Telefónica en Canarias es de un 73% y los servicios de acceso indirecto que presta a terceros operadores suman otro 12%).
- Tanto la inversión necesaria (unos **[CONFIDENCIAL]** millones de euros) como el plazo de amortización de un sistema de cable submarino (25 años) entre la Península y las islas Canarias son muy elevadas. Canalink señala que sin la irreplicable circunstancia de haber ganado la adjudicación del concurso de la Red IRIS Nova²⁰ no habría sido posible lanzar el proyecto.
- Canalink añade que la sensibilidad mostrada por la CMT desde el año 2008 sobre la situación de ausencia de competencia en la ruta Península – Canarias también fue un factor clave que dio seguridad a los inversores en el proyecto.
- Telefónica es el operador español mejor posicionado para conseguir financiación en los mercados.

En relación con los argumentos presentados por los operadores, debe señalarse lo siguiente:

- Las economías de escala de Canalink todavía son reducidas en comparación con las de Telefónica e incluso con las que puede disfrutar los operadores alternativos en las Baleares. En efecto, como se ha visto anteriormente, la cuota de Telefónica en las Canarias es de un 72% y la de los servicios de acceso indirecto es de un 12%. Esto es importante porque significa que aproximadamente un 84% de la capacidad que transita por la ruta Península – Canarias es cautiva de Telefónica²¹ y no está disponible en el mercado mayorista al que tiene acceso Canalink.
- Por otra parte, y en lo que se refiere a las economías de alcance, se debe mencionar que en el caso de Canalink son muy reducidas en relación a las que disfruta Telefónica, dado que Canalink, hasta la fecha es un operador que únicamente opera en el mercado mayorista del cable submarino de Canarias, frente a la presencia de Telefónica en distintos mercados mayoristas y también en los minoristas relacionados verticalmente.

La demanda potencial de Canalink viene determinada por los operadores alternativos que tienen presencia directa en el archipiélago canario. En el mercado de banda ancha fija, son los operadores de cable y los operadores que desagregan bucle, que actualmente suponen un 16% en la Comunidad Canaria, frente al 32% de Baleares y al 45% de la Península.

- Aunque es cierto que los consorcios internacionales pueden representar una oportunidad para contar con capacidad disponible en la ruta Península – Canarias, si no se despliega un ramal en exclusiva para la ruta, el operador miembro del consorcio cuenta con poca flexibilidad para ofrecer capacidad en la

²⁰ La Red IRIS NOVA una red pública de fibra óptica de muy alta capacidad cuya función es conectar las universidades y centros de investigación españoles.

²¹ Telefónica utilizara sus cables submarinos para transportar el tráfico de sus propios clientes. También transportará el tráfico de acceso indirecto de otros operadores, ya que en el caso de Canarias en su inmensa mayoría este tráfico es entregado por Telefónica a los operadores alternativos en la Península.



ruta de forma mayorista. Este es el caso del cable WACS²², desplegado para conectar la costa occidental de África con Europa y del que Vodafone forma parte. Este operador utiliza el cable para autoprestarse su capacidad en la ruta Península – Canarias, pero no ofrece servicios mayoristas a terceros, ya que no cuenta con un ramal específico para esta ruta dedicado en exclusiva. Este parece que también será el caso del cable ACE, que todavía es un proyecto en curso y está participado por Orange.

Por todas estas razones, la CMT modifica su posición inicial y considera que se cumple el primer criterio en el mercado delimitado por la ruta Península – Canarias, en especial teniendo en cuenta que la demanda de servicios mayoristas es todavía reducida debido a la cuota actual de los operadores de cable y de bucle.

- Conclusión en relación a las barreras a la entrada

Todas estas razones apuntan a dos situaciones diferentes:

- (i) En las nueve rutas menores, que conectan Ceuta, Melilla, Menorca y las islas menores del archipiélago canario las barreras a la entrada son elevadas, por lo que se cumple el primero de los criterios para considerar que un mercado es susceptible de regulación *ex ante*. En efecto, en la última revisión de la ORLA la CMT estudió la viabilidad económica de despliegue de un cable submarino por parte de un operador alternativo en estas rutas y, concluyó que atendiendo únicamente la demanda potencial originada en estos territorios no era viable desplegar un cable submarino alternativo.
- (ii) Las barreras a la entrada en la ruta Península – Canarias todavía pueden considerarse elevadas, debido a que la mayoría de la capacidad entre la ruta Península – Canarias es cautiva de Telefónica y, por tanto, las economías de escala que una infraestructura alternativa puede alcanzar son aún reducidas. Por tanto, para esta ruta también se cumple el primero de los criterios para considerar que un mercado es susceptible de regulación *ex ante*.

De acuerdo con la Recomendación, es necesario el cumplimiento acumulativo de los tres criterios antes mencionados, por ello a continuación se procede al análisis del cumplimiento de los dos criterios adicionales requeridos por la Comisión Europea para la regulación *ex ante* del mercado.

III.2.3 Tendencia hacia la competencia efectiva

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

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

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

²² West Africa Cable System.



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

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

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

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

Por el contrario, en las restantes rutas de cable submarino (Península-Canarias, Mallorca-Menorca y Tenerife-La Palma) existe al menos otro competidor en activo, por lo que, la cuota de Telefónica es inferior al 100%. A continuación se analizará la situación competitiva en cada una de las siguientes rutas:

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

Península – Canarias:

Análisis inicial de los Servicios:

En la propuesta sometida a consulta pública los Servicios de la CMT realizaban el siguiente análisis:

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

Apertura centrales bucle por parte de operadores alternativos principales

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

Isla	Centrales	Pares accesibles
Gran Canaria	18	185.608
Fuerteventura	1	8.300
Lanzarote	1	12.387
Total Las Palmas	20	206.295
Tenerife	20	187.769



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La Palma	2	12.889
Total Santa Cruz de TF	22	200.658
Total Canarias	42	406.953

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

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

Desde la última revisión del mercado se ha pasado de una presencia prácticamente inexistente del bucle a una cobertura de un 60%. Asimismo, cabe resaltar que las islas cuentan con la presencia de los tres principales operadores que desagregan bucle (Jazztel, Vodafone y Orange), además de BT e Idecnet, como se aprecia en la siguiente tabla, donde se presenta el número de centrales bucle abiertas por operador en el archipiélago canario:

[CONFIDENCIAL]

Despliegue de la tecnología DOCSIS 3.0 en Gran Canaria y Tenerife

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

Análisis del mercado mayorista de líneas alquiladas troncales

En lo que respecta al mercado de líneas alquiladas troncales en esta ruta, se señala que Canalink ha comenzado a operar en la ruta Península – Canarias en septiembre de 2011 y ya tiene como clientes a importantes operadores alternativos. Asimismo, el cable WACS, que también cubre la ruta Península – Canarias y está participado por Vodafone, entró en servicio en mayo de 2012. Vodafone no presta ni ha mostrado intención de prestar circuitos mayoristas, pero utiliza el cable para la autoprestación de sus propios servicios. La evolución del tamaño del mercado y las cuotas de estos dos operadores en la ruta Península – Canarias se presenta a continuación:

[CONFIDENCIAL]

La cuota de Canalink todavía es reducida, pero los Servicios de la CMT señalaban que sólo opera desde 2011. Es destacable que operando menos de cuatro meses consiga una cuota de un [CONFIDENCIAL] en todo el año. Asimismo, debe tenerse presente que:

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

Por todas estas razones, los Servicios de la CMT consideraban que, a su juicio, la ruta Península – Canarias tendía hacia la competencia efectiva y, en consecuencia, no se cumplía el segundo criterio. Los Servicios finalizaban el análisis del segundo criterio con las siguientes consideraciones:

“Por tanto, de forma prospectiva es de esperar que esta ruta presente un comportamiento parecido al de la ruta Península – Baleares, dónde el mercado está repartido entre Telefónica e Islalink y los precios de la capacidad se han reducido considerablemente. Es más, esta ruta



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

contará con la presión competitiva de una infraestructura adicional (el cable WACS de Vodafone) que potencialmente puede prestar circuitos troncales en el mercado mayorista.

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

Alegaciones de los operadores:

ASTEL, Canalink, ONO y Vodafone consideran que el mercado todavía no tiende hacia la competencia efectiva, ya que la cuota de mercado del bucle desagregado a finales de 2011 en Canarias era de un 2%, 18 veces menos que en toda España y 8 veces menos que en las islas Baleares. Asimismo, la cuota de Telefónica en el mercado de banda ancha minorista en Canarias (aproximadamente 73%) es considerablemente superior a su cuota en la Península (47%) o en Baleares (59%).

Por otro lado, Canalink, ONO y Vodafone señalan que desregular la ruta Península cuando sólo hace un año de la puesta en servicio de su cable sería una decisión precipitada por parte de la CMT. Según Canalink, si se retira la regulación existe el riesgo de que el proyecto de Canalink no siga adelante y se vuelva a la situación de monopolio de Telefónica en la ruta. Este operador argumenta que Telefónica podría utilizar tácticas de precios predatorios o empaquetamientos abusivos con los que arrebatarle sus clientes, poniendo en peligro la viabilidad financiera del proyecto. En estas circunstancias, Telefónica podría adquirir Canalink a un precio muy bajo y recuperar así la posición de monopolio en la ruta. Estos operadores añaden que la ruta Península – Baleares se desreguló siete años después de la entrada en servicio de Canalink y la penetración de los operadores alternativos en Mallorca era mayor que la existente a día de hoy en las islas Canarias.

En relación con la tercera alternativa, el cable WACS, Canalink señala que el funcionamiento de los consorcios internacionales de cable submarino siguen reglas detalladas que se establecen en los Acuerdos de Construcción y Mantenimiento (*Construction and Maintenance Agreements - C&MA*). En particular, estas reglas fijan los mecanismos de ampliación de capacidad.

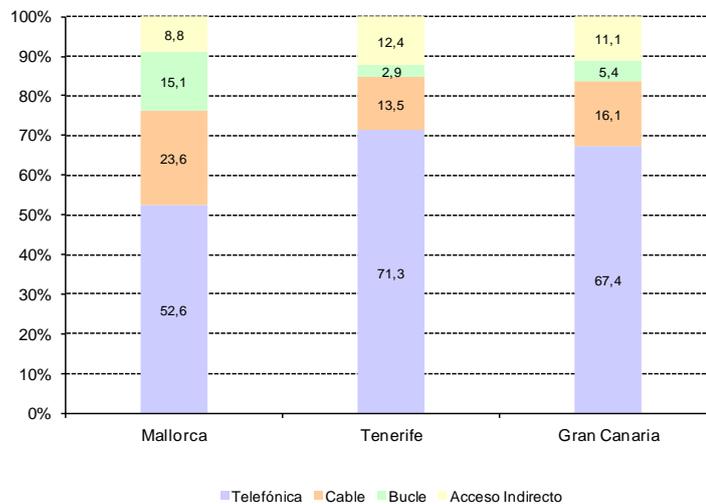
Esto es muy importante ya que la capacidad está vinculada a la participación en la inversión y, por tanto, a los derechos de voto en el órgano de gobierno del consorcio (*Management Committee*). Esto hace que sea complejo ampliar capacidad dentro del consorcio, y aún más para ofrecer servicios mayoristas en una ruta menor (comparada con el resto de rutas del consorcio) como es la ruta Península – Canarias. Canalink señala que algunas veces, un operador dentro de un consorcio dedica un par de fibras en exclusiva para evitar justamente las rigideces de pertenecer al consorcio para tener libertad de movimientos en una ruta concreta. Canalink señala que éste no es el caso de la ruta Península – Canarias en los cables WACS y ACE.

Respuesta y decisión final en relación con la ruta Península - Canarias:

En primer lugar, en cuanto a los mercados minoristas, la CMT está de acuerdo en que, si bien la situación competitiva en Gran Canaria y Tenerife ha mejorado ostensiblemente desde la anterior revisión del mercado, todavía no se han alcanzado los niveles de competencia existentes en el conjunto de España o en la isla de Mallorca, territorio comparable en términos de población y de las infraestructuras disponibles de cable submarino, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.



Gráfico III.2.2 Comparativa Banda Ancha Mallorca, Gran Canaria y Tenerife



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

Así, la cuota de los operadores bucle en Tenerife es de un 2,9% y en Gran Canaria de un 5,4%, mientras que en Mallorca es de un 15,1%, cinco veces mayor que en Tenerife y tres veces mayor que en Gran Canaria. Por otro lado, la cuota de los operadores de cable en Mallorca es un 75% mayor que en Tenerife y un 47% superior a la de Gran Canaria.

En definitiva, aunque es cierto que la competencia está aumentando, a la vista de los datos examinados referentes al mercado minorista, y a la incipiente competencia que se observa en el mismo, se considera prematuro asegurar que la situación del citado mercado será similar a la del resto de España en el horizonte temporal del presente análisis de mercados, es decir, tres años.

En segundo lugar, en lo que respecta al mercado mayorista, debe tenerse presente que en este mercado las economías de escala y alcance son muy relevantes para poder obtener unos costes unitarios reducidos y competir de manera eficiente. En este sentido, si la capacidad generada por el mercado mayorista comercial (en la terminología en inglés de la Comisión Europea, “*merchant market*”) es de un tamaño reducido en comparación con el tráfico total cursado en la ruta, es conveniente tener en cuenta la autoprestación para obtener una imagen completa de la situación competitiva de la ruta²³. Por ello, a continuación se analizará la situación del mercado mayorista en 2012, teniendo en cuenta también la capacidad de los servicios de autoprestación.

[CONFIDENCIAL]

Es destacable que todavía la cuota de Telefónica incluyendo la autoprestación es de un [CONFIDENCIAL] y que de momento sólo un [CONFIDENCIAL] de la capacidad total cursada entre la Península y el archipiélago canarios es susceptible de ser comercializada en el mercado mayorista. Si no se tuviera en cuenta la capacidad del proyecto Red IRIS, la cuota de Telefónica sería de [CONFIDENCIAL] y sólo un [CONFIDENCIAL] de la capacidad total de la ruta Península – Canarias sería prestado por proveedores alternativos. Este resultado es coherente con la situación competitiva del mercado minorista de banda ancha

²³ La consideración de la autoprestación se analiza en el apartado 3.1 del memorándum explicativo de la Recomendación de mercados relevantes de 2007, que en relación a esta cuestión señala lo siguiente: “*In cases where there is likely demand substitution, i.e. where wholesale customers are interested in procuring from alternative operators, it may be justified to take the self-supply concerned into consideration for the sake of market delineation. However, this is not justified if alternative operators face capacity constraints, or their networks lack the ubiquity expected by access seekers, and/or if alternative providers have difficulty in entering the merchant market readily.*”



en Canarias, en el que Telefónica cuenta con una cuota de un 72% y el acceso indirecto suma otro 12%, mientras que los operadores alternativos con presencia directa en el archipiélago (bucle y cable), que constituyen el grueso de la demanda del mercado mayorista comercial, sólo suman el 16% restante. A medida que los operadores bucle y cable) vayan aumentando su cuota de mercado en Canarias, la capacidad disponible en el mercado mayorista también crecerá.

En definitiva, si bien es cierto que la situación competitiva tanto de los mercados minoristas en Gran Canaria y Tenerife ha mejorado significativamente y de forma prospectiva es de esperar que continúe mejorando, todavía es prematuro concluir que en el horizonte temporal del presente análisis el mercado se producirá la tendencia hacia la competencia efectiva. Por tanto, la CMT considera que para la ruta Península – Canarias se cumple el segundo criterio.

Mallorca - Menorca:

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

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

Tenerife – La Palma:

En la última revisión del mercado, esta ruta estaba únicamente cubierta por Telefónica. Actualmente, esta ruta también está cubierta por Canalink. Sin embargo, Canalink utiliza esa ruta para prestar servicios de fibra oscura a la Red IRIS Nova y no ofrece en el mercado mayorista circuitos troncales (para poder hacerlo, Canalink debería instalar en los extremos del cable los equipos de transmisión que le permitan prestar servicios activos). En definitiva, la cuota de Telefónica en el mercado mayorista es del 100%, por lo que se considera que esta ruta no tiende hacia la competencia efectiva.

Conclusión en relación con el segundo criterio

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

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

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



2. En la ruta Península – Canarias la entrada en el funcionamiento del sistema de cable submarino de Canalink ha comenzado a cambiar la dinámica competitiva de la ruta. Este cambio en el mercado mayorista ha tenido un impacto destacable en el minorista con la apertura de centrales para la desagregación del bucle de abonado por parte de Vodafone, Orange y Jazztel y el despliegue de la tecnología DOCSIS 3.0 por parte de ONO. No obstante, la cuota de los operadores alternativos en Canarias todavía se encuentra a considerable distancia de la situación competitiva existente en la Península o en las islas Baleares.

En lo que respecta al mercado mayorista, la cuota de Telefónica teniendo en cuenta la autoprovisión, ascendía en 2012 a un **[CONFIDENCIAL]**.

Por tanto, se considera que el segundo criterio de la Recomendación también se cumple en la ruta Península – Canarias, ya que, a pesar de los recientes desarrollos en los mercados mayoristas y minoristas, todavía es prematuro estimar que existe una tendencia hacia la competencia efectiva.

III.2.4 Suficiencia del Derecho de la competencia

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

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

A continuación, atendiendo en particular a los criterios fijados por el ERG en su documento “*Guidance on the application of the three criteria test*”²⁴, se analizan una serie de elementos a fin de determinar si el derecho de la competencia puede evitar comportamientos anticompetitivos en el mercado de referencia, tales como precios predatorios o empaquetamientos abusivos. Por tanto, es necesario analizar si tal derecho es una herramienta eficaz para solucionar dichos comportamientos.

Grado de generalización de los comportamientos no competitivos

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

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

La estrategia del operador con PSM podría además orientarse a evitar la aparición de operadores mayoristas en determinadas rutas, principalmente en aquellas en las que detenta el 100% de la cuota de mercado, a través de la erección de barreras de entrada

²⁴ Véase nota 18.



artificiales en el mercado de referencia; lo que supondría *de facto* el cierre de dicho mercado.

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

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

Como se ha detallado, en las rutas submarinas objeto de regulación la cuota de Telefónica es muy elevada, llegando a alcanzar en casi todas las rutas el 100%. El control que puede efectuar la intervención *ex post* para detectar y probar determinados comportamientos, como pueden ser los requerimientos injustificados o la aplicación de precios no equitativos²⁵, no tiene el nivel de intensidad e inmediatez necesarias para evitar los efectos negativos en el mercado.

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

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

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

Canalink señala que es especialmente relevante el factor tiempo, pues una eventual espera para que la CNC actúe de forma *ex post* probablemente llevaría a Canalink a una situación de falta de liquidez y de eventual insolvencia.

En consecuencia, la intervención del derecho de competencia se revela aún insuficiente para evitar los riesgos derivados de potenciales comportamientos anticompetitivos, que requieren de un control preventivo a fin de evitar daños que podrían ser insalvables para el mercado. En efecto, es necesario recordar que la intervención *ex post* sólo se produce una vez la conducta abusiva se ha llevado a cabo; tiene lugar en el marco de un procedimiento extenso²⁶ donde la carga de la prueba para la acreditación del abuso es elevada; y sólo es

²⁵ ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test. Page 14: “*In the assessment of excessive pricing scenarios arising in a context of single firm dominance, competition law may in certain instances be insufficient, due to the difficulties in the detection and proof of such conduct*”

²⁶Según el artículo 36 de la Ley 15/2007, de de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador por conductas restrictivas de la competencia será de dieciocho meses a contar desde la fecha del acuerdo de incoación del mismo.



factible su aplicación caso a caso, por lo que no es susceptible de tratar los problemas de competencia de manera global.

Conclusión

A la vista de lo expuesto se entiende que la intervención *ex post* no es suficiente para solucionar los fallos que pudieran producirse en el mercado de referencia. Efectivamente, los fallos de mercado detectados requieren de una intervención regulatoria detallada y frecuente consistente en la fijación de precios y la confección de una oferta de referencia así como su posible modificación para la incorporación de nuevos servicios requeridos por el mercado, ámbitos en los que la intervención *ex ante* es más eficiente.

Por todo lo que precede, la CMT concluye que en las rutas indicadas en el punto 1 del apartado 0 se cumple el tercer criterio para considerar que un mercado es susceptible de regulación *ex ante*.

La CNC y Canalink comparten este análisis.

III.2.5 Conclusiones sobre el cumplimiento del test de los tres criterios

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

1. El test de los tres criterios se cumple en los mercados de líneas alquiladas troncales que cubren las siguientes rutas submarinas:
 - Península – Ceuta
 - Península – Melilla
 - Tenerife – Gomera
 - Tenerife – La Palma
 - Gomera – Hierro
 - Gran Canaria – Fuerteventura
 - Gran Canaria – Lanzarote
 - Ibiza – Formentera
 - Mallorca – Menorca
2. En la ruta Península – Canarias, a pesar de la reciente entrada en el mercado de Canalink, todavía se cumplen los tres criterios de la Recomendación, ya que las barreras a la entrada al mercado son elevadas, en especial porque la capacidad disponible en el mercado mayorista debida a la demanda de los operadores alternativos es aún reducida y las cuotas de mercado muestran que es prematuro concluir que el mercado tiende hacia la competencia efectiva. Por todo ello, la ruta Península – Canarias es un mercado susceptible de ser regulado *ex ante*. Asimismo, debe recordarse que la Comunidad Canaria es uno de los siete territorios ultraperiféricos de la Unión Europea, por lo que la CMT debe ser especialmente cuidadosa a la hora de determinar la regulación adecuada sobre un mercado tan relevante para el archipiélago como la ruta troncal Península – Canarias.

Por tanto, es posible identificar y definir diez mercados susceptibles de ser regulados *ex ante*, uno por cada una de las citadas diez rutas submarinas de líneas alquiladas troncales (las nueve rutas menores y la ruta Península – Canarias).



III.3 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS MAYORISTAS DE LÍNEAS SUBMARINAS Y VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MISMO

En el apartado III.2.5 se ha concluido que existen diez rutas submarinas que cumplen con el test de los tres criterios. Al realizar el test, a la vez se ha descrito la estructura del mercado y el análisis efectuado ha permitido evaluar el nivel de competencia existente.

Las conclusiones que se han obtenido para las nueve rutas menores son las siguientes:

- Telefónica es el único operador que cuenta con infraestructura operativa en estas rutas. En la ruta Mallorca – Menorca, Abertis presta circuitos de baja capacidad mediante radioenlaces que no suponen una amenaza competitiva real para Telefónica. En la ruta Tenerife – La Palma, Canalink cuenta con cable submarino, pero no presta circuitos troncales en esta ruta y sólo presta servicios a la red IRIS Nova.
- Existen importantes barreras estructurales para entrar al mercado. Es especialmente significativa la inversión inicial necesaria para desplegar un cable submarino, en especial teniendo en cuenta que los territorios conectados con estos cables cuentan con población reducida, por lo que la demanda de capacidad de estos territorios a día de hoy no hace viable el despliegue de cables submarinos alternativos. Adicionalmente, las cuotas de mercado minoristas de Telefónica en los territorios que dependen de los cables submarinos del incumbente son muy elevadas, por lo que las economías de escala y alcance de que disfruta le otorgan una ventaja competitiva muy relevante.

En lo que respecta a la ruta Península – Canarias, el análisis de los tres criterios ha mostrado que:

- En 2011 entró en el mercado Canalink, operador neutro mayorista que ha desplegado un cable submarino que conecta la Península con Gran Canaria y Tenerife. A pesar de ello, las barreras a la entrada en la ruta Península – Canarias todavía pueden considerarse elevadas, debido a que la mayoría de la capacidad entre la ruta Península – Canarias es cautiva de Telefónica y, por tanto, las economías de escala que una infraestructura alternativa puede alcanzar son reducidas.
- La cuota de Telefónica tanto en los mercados minoristas de Gran Canaria y Tenerife como en el mercado mayorista de troncales (incluyendo autoprestación) es elevada y supera el 70%. Según las Directrices de análisis de mercado²⁷, las cuotas de mercado extraordinariamente elevadas —superiores al 50 %— atestiguan por sí mismas, salvo circunstancias excepcionales, la existencia de una posición dominante.

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

III.4 PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE OPERADORES CON PSM

De acuerdo con las conclusiones del apartado anterior, se propone identificar a Telefónica como operador con poder significativo en los diez mercados de líneas alquiladas troncales

²⁷ 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).



que han pasado el test de los tres criterios, a los efectos del artículo 10.3 de la LGTel y 3.2 del Reglamento de Mercados. Se entenderá que dicha identificación se extiende a las empresas del grupo al que pertenece y que provean los servicios incluidos en el mercado de referencia²⁸.

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

III.5 ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES A IMPONER

III.5.1 Principios utilizados en la imposición de obligaciones

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

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

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

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

²⁸ 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

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

Del mismo modo, las ANR deberán imponer preferentemente obligaciones con efecto en los mercados mayoristas, y sólo cuando estas medidas no garanticen la competencia efectiva en el mercado de referencia, habrán de imponerse en los mercados minoristas, tal y como establece la “*Explanatory Note*” de la Recomendación²⁹.

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*³⁰ (en adelante, la Posición Común). Así, las ANR deberán tener en cuenta las siguientes sugerencias a la hora de elegir las obligaciones a imponer a operadores con PSM:

- En los casos en que la competencia basada en infraestructuras sea poco probable debido a la presencia persistente de economías significativas de escala o alcance y otras restricciones a la entrada, las ANR deberán asegurar un acceso suficiente a los *inputs* mayoristas.
- En los casos en que la duplicación de la infraestructura del incumbente parezca factible, las obligaciones deben generar incentivos que asistan al proceso de transición a un mercado en competencia sostenible.
- Se han de elegir obligaciones de tal modo que, para la parte regulada, el beneficio de su cumplimiento sea mayor que el beneficio de su infracción.

Por último, también deben ser tomadas en consideración las recomendaciones recogidas en la “*BEREC Common Position on best practice in remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines*”³¹ (en adelante, la Posición Común de Líneas Alquiladas). En este documento del BEREC, revisión del documento original de 2007, se proporciona orientación adicional (best practice) a las ANR en la imposición de obligaciones a operadores designados con PSM en los mercados mayoristas de líneas alquiladas. Asimismo, el BEREC también ha aprobado los principios de alto nivel a aplicar en los mercados 4, 5 y 6 relacionados con la obligación de no discriminación³². En todo caso, también debe señalarse que muchas de las problemáticas

²⁹ En su página 13 se dispone que “*A downstream market should only be subject to direct regulation if competition on that market still exhibits SMP in the presence of wholesale regulation on the related upstream market(s)*”.
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf

³⁰ 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/template20.jsp?categoryId=260348&contentId=542919>

³¹ BoR (12) 1 disponible en:
http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_position_s/1096-revised-berec-common-position-on-best-practices-in-remedies-as-a-consequence-of-a-smp-position-in-the-relevant-markets-for-wholesale-leased-lines

³² BoR (12) 10: “*BEREC’s Review of the Common Positions on wholesale unbundled access, wholesale broadband access and wholesale leased lines. Stage 1 High Level Principles on issues of non-discrimination.*” Disponible en:
http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_position_s/105-berecs-review-of-the-common-positions-on-wholesale-unbundled-access-wholesale-broadband-access-and-wholesale-leased-lines



presentadas en estos documentos se corresponden con servicios mayoristas de acceso que no son de directa aplicación a los mercados de líneas troncales.

III.5.2 Identificación de problemas de competencia

En la segunda revisión del mercado mayorista de líneas alquiladas troncales se identificaron una serie de problemas de competencia potenciales que podrían surgir en ausencia de regulación. Estos problemas continúan vigentes y se resumen a continuación:

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

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

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

Por otra parte, otro tipo de comportamientos anticompetitivos, relacionados con la imposición por parte del operador con PSM de precios no equitativos, podrían ser también implementados, configurándose como una negativa “constructiva” de suministro/acceso. El ejemplo más claro son los precios excesivos, ya que, en el extremo, un precio suficientemente alto puede implicar, de hecho, una denegación de acceso.

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

En relación con el mercado de referencia, el principal problema de competencia que se puede producir es el empaquetamiento abusivo. En este sentido, son remarcables los incentivos de Telefónica para empaquetar servicios mayoristas comerciales con servicios regulados, de tal forma que si un operador desea acogerse a una oferta comercial para algún tipo de servicio deba contratar todos sus servicios bajo las mismas condiciones comerciales, aún cuando parte de ellas podrían contratarse en condiciones reguladas. Asimismo, una vez que existe un competidor en la ruta troncal, como es el caso de la ruta Península – Canarias, Telefónica podría empaquetar los servicios de líneas troncales con otros servicios mayoristas y realizar ofertas conjuntas que no pueden ser replicadas por un operador que se dedique en exclusiva a explotar un cable submarino alternativo.

III.5.3 Obligaciones a imponer

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



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

- (i) Asegurar el acceso a la red del operador declarado con PSM mediante el establecimiento de una combinación apropiada y proporcionada de los productos y servicios de acceso que reflejen adecuadamente las circunstancias nacionales.
- (ii) Fijar un precio adecuado para el acceso que permita a un operador entrante eficiente competir con el operador declarado con PSM.

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

III.5.3.1 Obligación de acceso

Según el anterior punto (i), la solución al problema de negativa de suministro en el mercado de referencia consiste en la imposición al operador designado con PSM de la obligación de acceso contemplada en el artículo 10 del Reglamento de Mercados y en el artículo 12 de la Directiva de Acceso³³.

En dicha Directiva –transpuesta en términos exactos al artículo 10 del Reglamento de mercados– se establece que *“las autoridades nacionales de reglamentación estarán facultadas para exigir a los operadores que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos en aquellas situaciones en las que dichas autoridades consideren que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales.”*

En atención a la posición del operador designado con PSM en el apartado III.4 en los diez mercados considerados y para evitar situaciones de negativa de acceso a los servicios de referencia, debe imponerse a dicho operador la obligación de acceso. Los detalles de esta obligación se presentan en el anexo de obligaciones correspondiente.

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

A este respecto, procede recordar que la CMT ya impuso a Telefónica la obligación de acceso sobre los servicios de líneas alquiladas troncales en la segunda ronda de mercados, dado que en los diez mercados identificados Telefónica ostentaba posición de dominio.

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

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

III.5.3.1.1 Velocidades a ofrecer

³³ Directiva 2002/19/CE de 7 de marzo de 2002 relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, modificada por la Directiva 2009/140/CE de 25 de noviembre de 2009.



En las rutas en las que se propone mantener la designación de Telefónica como operador con PSM, la ORLA contempla las velocidades de 2, 34, 155 y 622 Mbit/s y en el caso específico de la ruta Península – Canarias se contempla también la velocidad de 2,5 Gbit/s. A excepción de esta última ruta, el resto de los territorios conectados por estos cables submarinos son de relativamente poca población, si bien se aprecian diferencias en cuanto a la demanda potencial debida a las diferencias de población existentes.

En efecto, sin contar la ruta Península-Canarias, la población de los territorios conectados por el resto de rutas submarinas oscila entre los 11.000 habitantes de El Hierro hasta los 140.000 de Lanzarote. Por tanto, cada ruta también tiene unas necesidades de capacidad diferente. Asimismo, la constante evolución de las velocidades habituales de la banda ancha fija y el crecimiento exponencial de la banda ancha móvil hacen que la demanda potencial de capacidad troncal sea muy dinámica. Así pues, esta Comisión considera que debe existir una cierta flexibilidad a la hora de imponer a Telefónica la obligación de prestar una velocidad determinada.

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

En todo caso, Telefónica debe continuar prestando las velocidades que ofrece actualmente, es decir, circuitos de 2, 34, 155 y 622 Mbit/s y 2,5 Gbit/s en la ruta Península-Canarias.

Alegaciones:

La CNC señala que el proyecto de medida limita la imposición de obligaciones a determinadas velocidades comprendidas entre los 2Mbit/s y los 622Mbit/s, aunque indica que Telefónica deberá *“atender las solicitudes razonables de velocidad no incluidas en la oferta regulada”*. En la segunda revisión del mercado, la CNC sugirió dos vías que permitirían ampliar la oferta de los operadores alternativos y, en particular, acceder a mayores velocidades de conexión. Por un lado, la imposición de una obligación de ofrecer servicios de contratación por longitud de onda a terceros (las denominadas “lambdas”), que permiten alcanzar capacidades de 10 Gbit/s y, por otro lado, la imposición de una obligación de proveer servicios de fibra oscura en determinadas rutas submarinas (lo que permitiría a los operadores alternativos realizar las inversiones necesarias y alcanzar mayores capacidades).

La CMT valoró como no proporcionadas estas obligaciones *“habida cuenta del número de fibras y capacidad disponibles por cable”*, por lo que, a juicio de la CNC, en este momento debería valorarse si se siguen manteniendo las condiciones que determinan la no proporcionalidad de dichas obligaciones o si éstas se han modificado.

Como alternativa, la CNC plantea la imposición en la oferta regulada de Telefónica de obligaciones de acceso a mayores velocidades que las actualmente vigentes, si de la profundización en el análisis de los servicios minoristas de banda ancha fija y del despliegue de redes de banda ancha móvil se desprende que dichas obligaciones resultan necesarias y proporcionadas, dada la dinámica competitiva de los servicios minoristas en los próximos años.

Telefónica, por su parte, considera que la obligación de ofrecer circuitos de 622 Mbit/s de capacidad (STM-4) es una medida particularmente injustificada y desproporcionada debido a la ausencia de demanda y a la irracionalidad en la fijación de los precios.



Respuesta y decisión final en relación a las velocidades a ofrecer:

Respecto a la posibilidad de incluir una modalidad de acceso a servicios de fibra oscura en las rutas submarinas debe reiterarse de nuevo la falta de proporcionalidad y razonabilidad de dicha medida teniendo en cuenta el número de fibras y las capacidades disponibles en la actualidad en el cable así como la demanda potencial.

La siguiente tabla muestra los cables de Telefónica en la ruta principal Península-Canarias donde, por población o por agregación del tráfico de otras rutas secundarias, es la ruta en la que con más probabilidad podrían aparecer las necesidades de mayor capacidad.

[CONFIDENCIAL]

De los datos presentados se aprecia que el número total de pares de fibra es muy limitado, estando actualmente libres **[CONFIDENCIAL]**.

Por otro lado, en las fibras ocupadas donde existen efectivamente sistemas WDM transmitiendo múltiples longitudes de onda, también se aprecia un alto grado de utilización de la capacidad disponible en dichas rutas. Así, de los datos sobre capacidad ocupada se observa que en los sistemas instalados existen un número reducido de longitudes de onda (también referidas como lambdas) sin utilizar **[CONFIDENCIAL]**, por lo que su disponibilidad también estaría limitada. Además, dependiendo del equipamiento instalado, el acceso a la longitud de onda se realizaría mediante un transpondedor del sistema WDM que, en función de su naturaleza, es equivalente a disponer de una capacidad determinada fija.

Así pues, los tipos de acceso mencionados por la CNC están asociados a la disponibilidad de un gran ancho de banda con una demanda potencial reducida. Ello unido a la limitación de los recursos disponibles en las distintas rutas, hace que no se considere adecuado regular específicamente dichos accesos. En cualquier caso, como se ha dicho, parece más razonable que a posteriori la CMT pueda incluir en la oferta de referencia nuevas velocidades en las diferentes rutas si se demostrara necesario o las condiciones del mercado variaran.

Finalmente, respecto a la alegación de Telefónica, cabe señalar que la escasez de demanda a la que hace referencia no parece que sea motivo suficiente para justificar su alegación de falta de proporcionalidad de la obligación de ofrecer circuitos a 622 Mbit/s, cuando precisamente dicha falta de demanda, o una demanda limitada, implicaría la no existencia de ningún perjuicio para Telefónica. La obligación de atender cualquier solicitud para dicha modalidad y el establecimiento de un precio no implica por si mismo ningún desarrollo o servicio específico adicional relevante y no justificado o que pueda suponerle un perjuicio. Además, Telefónica tampoco aporta ninguna razón o justificación adicional para argumentar la falta de proporcionalidad de esta modalidad. Por otro lado, la primera vez que se introdujo dicha velocidad en la oferta de troncales, fue en la ruta Península – Canarias y una de las razones para hacerlo fue que Telefónica ya estaba ofreciendo esta velocidad a un operador.

III.5.3.1.2 Migración entre diferentes tipos de líneas

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

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

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



III.5.3.1.3 Acceso a facilidades asociadas

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

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

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

III.5.3.2 Obligaciones de precios y relacionadas

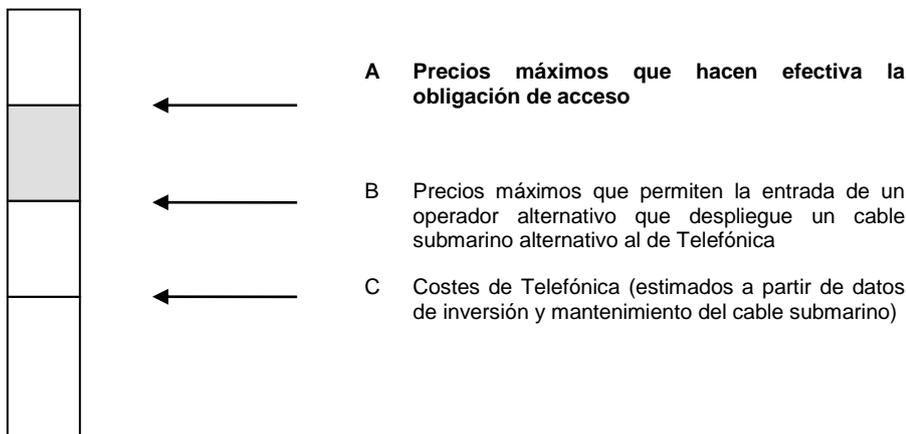
Una vez definida la razonabilidad de las condiciones de acceso, de acuerdo al punto (ii) anterior, debe fijarse un precio adecuado para este servicio ya que Telefónica puede tener incentivos a fijar unos precios excesivos, explotando de esta forma su posición en el mercado, o discriminatorios para los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

En segunda ronda, se estableció que:

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

Es decir, los precios de las 9 rutas menores se calculan mediante una estimación *ad hoc* de los costes de prestación a partir de los datos reales de inversión y mantenimiento de los cables submarinos existentes. En consecuencia, a juicio de esta Comisión los precios de las líneas troncales submarinas sujetas a regulación deberán fijarse de acuerdo a lo establecido anteriormente. Por tanto:



Fijación de precios de las 9 rutas menores:

Los precios de las líneas troncales submarinas orientados a los costes de prestación. Los costes se calcularán siguiendo la metodología establecida en la última revisión de la ORLA, sin perjuicio de la posibilidad de ajustar los cálculos a los nuevos datos disponibles o a la evolución tecnológica.

Fijación de precios de la ruta Península – Canarias:

Para la ruta Península – Canarias, los precios deberán seguir el esquema de precios razonables, definido de la misma forma que en segunda ronda, es decir, los precios se situarán entre los umbrales A y B contemplados en la figura anterior.

Sobre esta cuestión, ONO señala que, a pesar de que considera que la ruta Península – Canarias debe seguir regulada, es cierto que la situación ha cambiado desde la anterior revisión del mercado, por lo que a su juicio la CMT podría relajar la obligación de regulación de precios de forma que Telefónica pueda reducir los precios hasta el umbral B sin necesidad de contar con la autorización previa de la CMT.

Esta Comisión coincide con ONO en que, a pesar de que Telefónica continua ostentando PSM, la situación competitiva de la ruta Península – Canarias ha mejorado gracias a la entrada de Canalink. En este sentido, dado que las circunstancias han variado, la solicitud de ONO parece razonable. Por ello, los precios determinados por la CMT para la ruta Península – Canarias tendrán el carácter de máximos y Telefónica podrá modificarlos a la baja sin necesidad de contar con la autorización previa de la CMT.

En todo caso, los precios modificados por Telefónica no podrán ser inferiores al precio que permite la entrada de un operador alternativo que despliegue un cable submarino alternativo al de Telefónica (es decir, a los precios del umbral B³⁴). Asimismo, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de no discriminación y transparencia, Telefónica deberá ofrecer dichos nuevos precios a todos los operadores, comunicarlo a los operadores y a la CMT y modificar su oferta de referencia para incluir los nuevos precios.

III.5.3.3 Obligación de no discriminación

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

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

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

³⁴ En definitiva, Telefónica no puede realizar la práctica conocida como “*eviction pricing*”, por la que el operador dominante fija un precio tal que es rentable para el operador con PSM pero que sin embargo está por debajo de los costes de sus competidores, debido a sus menores economías de escala. El regulador francés ARCEP ha impuesto esta medida a France Telecom para las líneas alquiladas terminales de velocidades superiores a 10 Mbit/s.



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

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

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

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

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

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

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

III.5.3.4 Obligación de transparencia

En el apartado III.5.2 se han descrito problemas como el uso de tácticas dilatorias por parte de Telefónica en la provisión del servicio. A efectos de posibilitar unas rápidas negociaciones entre estos operadores y Telefónica, resulta necesario mantener la obligación de transparencia (artículo 7 del Reglamento de Mercados; artículo 9 de la Directiva de acceso) que se concreta en el mantenimiento de una oferta de referencia suficientemente desglosada para garantizar que no se exija a otros operadores pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido. A efectos de esta obligación, se considera que la actual oferta de servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales recogida en la ORLA aprobada mediante Resolución de la CMT de 7 de diciembre de 2010 continúa vigente³⁵.

³⁵ Véase <http://www.cmt.es/vigente-orka>



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

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

III.5.3.5 Obligación de separación de cuentas

En su carta de comentarios de 7 de marzo de 2013, la Comisión Europea realiza la siguiente observación:

“Separación contable en el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas

La Comisión recuerda que, según el artículo 8, apartado 4, de la Directiva de acceso, las obligaciones impuestas deben basarse en la índole del problema detectado, guardar proporción con este y justificarse a la luz de los objetivos enumerados en el artículo 8 de la Directiva marco (incluida la necesidad de salvaguardar la competencia). A este respecto, la Comisión observa que la propia CMT subraya la necesidad de transparencia y datos contables, especialmente en la ruta Península-Islas Canarias, ya que el operador con peso significativo en el mercado puede subvencionar de forma cruzada algunos de sus servicios, elevando así otras barreras a la entrada y, en última instancia, aumentar el riesgo de exclusión del mercado. Por lo tanto, la Comisión invita a la CMT a considerar la imposición de dicha separación contable para afrontar correctamente el problema de competencia.”

En virtud del artículo 7, apartado 7, de la Directiva marco, la CMT debe tener en cuenta, en la mayor medida posible, las observaciones de otras autoridades nacionales de reglamentación, del ORECE y de la Comisión Europea.

Sobre esta cuestión, cabe señalar lo siguiente:

- En las nueve rutas menores, no hay alternativas a los cables submarinos de Telefónica y el principal potencial problema de competencia detectado por la CMT es el de los precios excesivos en ausencia de regulación. Por ello, la CMT ha decidido orientar los precios en función de los costes. No obstante, dadas las características de estos servicios de líneas mayoristas troncales (escasa demanda, volumen de ingresos y costes reducido en comparación con las partidas habituales de la contabilidad de costes), la CMT considera que la opción más adecuada para fijar los precios de los circuitos mayoristas es la utilización de un modelo de costes *bottom-up* similar al utilizado por el regulador francés ARCEP para la fijación de precios de los circuitos troncales de la ruta Francia continental – La Reunión. Dicho modelo de costes utiliza como parámetros de entrada datos reales sobre la inversión, costes de mantenimiento y capacidad del cable submarino. Por tanto, dado que (i) en estas rutas no se ha identificado el riesgo de subvenciones cruzadas con otros servicios, (ii) las partidas de costes de las rutas menores son muy inferiores a las partidas habituales de la contabilidad y (iii) la CMT utiliza un modelo *bottom-up* para la fijación de precios, no se considera justificado imponer la separación contable para estas nueve rutas.
- En la ruta Península – Canarias, la CMT sí ha identificado el riesgo de subvenciones cruzadas con otros servicios mayoristas. No obstante, se considera que las obligaciones más adecuadas para minimizar este potencial problema de competencia son las obligaciones de transparencia y no discriminación. Los precios



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de esta ruta deben estar publicados en la oferta de referencia y, si Telefónica desea reducirlos, debe actualizar la oferta, comunicarlo a la CMT y, ofrecer los nuevos precios a todos los operadores en condiciones no discriminatorias.

Además del modelo *bottom-up* señalado en el punto anterior, la CMT también diseñó un modelo que le permitía estimar el umbral de precios que ponían en peligro la viabilidad de un entrante eficiente (nivel de precios conocido en inglés como “*eviction pricing*”³⁶). Por tanto, la CMT cuenta con herramientas que le permiten detectar si Telefónica está ofreciendo precios anormalmente reducidos que podrían deberse a la existencia de subvenciones cruzadas y actuar en consecuencia. Por tanto, a juicio de la CMT, para la ruta Península - Canarias no considera necesaria la imposición de la obligación de separación contable.

Por las razones expuestas, la CMT considera que las obligaciones impuestas son adecuadas para afrontar los problemas de competencia expuestos, por lo que no se considera necesaria la imposición de la obligación adicional de separación contable sobre las rutas troncales submarinas.

³⁶ Este nivel de precios es el umbral “B” al que se hace referencia en el apartado III.5.3.2, donde se analiza el método apropiado para fijar los precios en las diferentes rutas troncales.



ANEXO 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por último, Telefónica debe facilitar de forma rápida y eficiente el proceso de migración a los servicios regulados de líneas alquiladas troncales. En el caso de que sean precisas modificaciones físicas por razones suficientemente justificadas por Telefónica, ésta podrá



repercutir al operador que solicita la migración únicamente los costes incrementales debidos a dichas modificaciones.

2a.- Ofrecer los servicios de líneas alquiladas mayoristas troncales en las nueve rutas menores a precios orientados a los costes

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

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

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

2b.- Ofrecer los servicios de líneas alquiladas mayoristas troncales en la ruta Península – Canarias a precios razonables

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

En ningún caso los precios ofrecidos a terceros por los operadores declarados con PSM podrán ser excesivos ni erigir barreras a la entrada en el mercado de referencia que impidan la entrada de un operador eficiente, tanto en los mercados minoristas conexos como en el propio mercado mayorista.

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

En caso de reducir los precios respecto de los valores establecidos por la CMT vigentes en la actualidad, Telefónica deberá ofrecer los nuevos precios a todos los operadores, comunicarlos a la CMT e incluirlos en la oferta de referencia. Los precios modificados por Telefónica no podrán ser inferiores al precio que permite la entrada de un operador alternativo que despliegue un cable submarino alternativo al de Telefónica

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

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

De conformidad con los artículos 13.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados y el artículo 10 de la Directiva de Acceso, Telefónica implantará los medios necesarios para la



provisión de las líneas alquiladas troncales, suministrando a terceros recursos equivalentes a los que se proporciona a sí misma o a sus empresas filiales o participadas, en las mismas condiciones y plazos.

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

Por último, Telefónica estará obligada a comunicar a la CMT determinados parámetros respecto a la provisión de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales con el fin de supervisar el correcto cumplimiento de las obligaciones de no discriminación, de acuerdo con lo establecido actualmente en la ORLA.

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

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

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

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

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

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

- La localización y la descripción de las centrales en las que se ofrece el acceso.
- Los servicios o modalidades de servicio de acceso ofrecidas. Cuando sea pertinente, se señalarán las particularidades de índole técnica o económica aplicables a cada una de ellas y la descripción exhaustiva de las capacidades funcionales incluidas dentro de cada servicio o modalidad de servicio de acceso.
- Las características técnicas requeridas de las redes o elementos específicos que vayan a emplearse para la conexión a los puntos en que se ofrece el acceso; en su caso, se incluirá la información relativa a las condiciones de suministro de dichas redes o elementos específicos.
- Las especificaciones técnicas de las interfaces ofertadas en los puntos de terminación de red; cuando sea pertinente, se incluirán sus características físicas y eléctricas, y las capacidades funcionales ofertadas a través de la interfaz.
- Los procedimientos y las condiciones para el acceso a la información para la prestación de los servicios y a los sistemas de operación relevantes.



- Las condiciones generales para la realización y el mantenimiento del acceso, en especial, las relativas a los métodos y las fases de las pruebas para su verificación y procedimientos para proceder a las actualizaciones o a las modificaciones en los puntos de acceso cuando no constituyan una modificación en la oferta.
- Los acuerdos de nivel de servicio.
- Las condiciones económicas, incluyendo los precios aplicables a cada una de las componentes de la oferta.

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

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

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

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

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

En virtud de lo previsto en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados, la CMT conocerá de los conflictos que en relación con estos accesos se planteen entre los operadores, tanto durante la negociación de los mismos como durante su ejecución. La CMT resolverá sobre la razonabilidad de la solicitud de acceso y, en su caso, dictará las condiciones del acuerdo para garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel. El plazo máximo para resolver dichos conflictos será de cuatro meses, en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la LGTel.

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



ANEXO 3

RESUMEN Y CONTESTACIÓN DE ALEGACIONES

En el presente anexo se resumen y se da contestación a aquellas alegaciones de los operadores no tratadas en el cuerpo del documento.

III.1 ANÁLISIS DEL TEST DE LOS TRES CRITERIOS

III.1.1.1 Barreras a la entrada

Telefónica considera que no existen barreras estructurales, ya que los operadores alternativos pueden elegir invertir en aquellas zonas donde sus criterios de rentabilidad resulten positivos y además cuentan con opciones alternativas sin necesidad de inversión excesiva, como el acceso indirecto.

Respuesta:

Es cierto, como afirma Telefónica, que los operadores pueden escoger las zonas donde invierten. En el proyecto de medida se reconoce que no existen barreras a la entrada legales o reglamentarias³⁷. Pero esta cuestión es independiente de la existencia de barreras a la entrada estructurales. En efecto, en las rutas troncales submarinas objeto de regulación, las barreras a la entrada provienen de las economías de escala. Al conectar estas troncales territorios de población escasa y dispersa, las economías de escala son reducidas y las inversiones necesarias para desplegar el cable submarino son comparativamente elevadas. Todas estas razones justifican la existencia de barreras a la entrada estructurales.

III.1.1.2 Tendencia hacia la competencia efectiva

Según Telefónica, en todas las rutas submarinas existen múltiples alternativas que permiten a los operadores alternativos ofrecer los servicios objeto del presente mercado, sin necesidad de acudir a la infraestructura de Telefónica. En las nueve rutas menores Telefónica señala la existencia de cables submarinos desplegados por la compañía Red Eléctrica de España que podrían ser utilizados por los operadores de telecomunicaciones. Asimismo, también menciona la posibilidad de utilizar radioenlaces o la conexión por satélite. Por tanto, según Telefónica desde el punto de vista prospectivo la presión competitiva de nuevas ofertas se incrementará a lo largo del período cubierto por la presente fase de análisis de mercado. Por todo ello, Telefónica afirma que el mercado de segmentos troncales submarinos tiende hacia la competencia efectiva.

Respuesta:

Telefónica no aporta información detallada sobre las infraestructuras de cable submarino eléctrico a las que hace referencia y en las que realmente haya disponibilidad de fibra óptica y además se presten servicios de líneas alquiladas sobre ellas. De la información pública disponible por Red Eléctrica de España se desprendería que la alternativa de los cables submarinos eléctricos a la que hace referencia Telefónica en las rutas menores es prácticamente inexistente. De hecho, de las rutas reguladas solo entre Lanzarote y Fuerteventura existe un cable submarino eléctrico instalado por Red Eléctrica Española, y no es hasta 2014, que también está proyectado un nuevo cable eléctrico entre Menorca y Mallorca con fibra óptica. En Canarias, la profundidad y orografía del lecho marino de gran parte de las rutas entre islas hacen que actualmente sea técnicamente imposible ni tan siquiera empezar a plantearse el posible proyecto de despliegue de dichos cables eléctricos

³⁷ En cuanto a las barreras legales, la CMT reconoce la necesidad de obtener las autorizaciones pertinentes para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre como consecuencia del despliegue de un cable submarino. No obstante, los operadores que han desplegado cables submarinos en territorio español (Telefónica, Islalink, Cable Submarino de Canarias y Canalink) han obtenido dichas autorizaciones, por lo que no puede considerarse que supongan una barrera reglamentaria insalvable



submarinos y, exceptuando el cable Lanzarote-Fuerteventura existente, solo la ruta Fuerteventura-Gran Canaria podría ser susceptible de un posible despliegue en un futuro sin que actualmente haya datos concretos sobre el proyecto.

Respecto a los enlaces satelitales señalar que en primer lugar algunas de sus características como los altos retardos que introducen así como su dependencia de las condiciones atmosféricas o efectos solares los hacen menos adecuados o incluso poco adecuados para determinadas aplicaciones, con el añadido de que las capacidades y precios disponibles los conviertan en una alternativa poco viable económicamente. Ello es también aplicable al caso de los radioenlaces.

III.1.1.3 Suficiencia del derecho de la competencia

Telefónica considera que la normativa de competencia es suficiente para subsanar los fallos del mercado resultantes del posible cumplimiento de los dos primeros criterios. Telefónica argumenta que los operadores han mostrado muy poco interés en desplegar infraestructura alternativa interinsular y la CNC cuenta con la experiencia suficiente en la detección y prueba de precios excesivos tanto en el sector de las comunicaciones electrónicas como en otros sectores no regulados.

Telefónica señala que las condiciones del mercado de troncales son similares a las existentes en el mercado de difusión de las señales de TV y radio. En la consulta pública del mercado 18 la CMT ha señalado que el derecho de competencia es suficiente para corregir cualquier situación anómala que se pueda producir en este mercado de tipo anticompetitivo, por lo que en el mercado de troncales interislas debería considerarse lo mismo.

Por ello, considera que deben eliminarse las obligaciones de las 9 rutas menores.

Respuesta:

Es de interés aclarar a Telefónica que el actual procedimiento de revisión del mercado 18 no ha finalizado, por lo que no procede entrar a valorar lo establecido por el momento sobre su análisis. Además, cabe indicar que dicho mercado no guarda ninguna relación con el presente.

En efecto, es importante recordar lo señalado en el apartado III.2.4 del proyecto de medida en relación con los problemas reales que el Derecho de la competencia debería solventar.

Como se ha constatado, la regulación mayorista impuesta por la CMT fomenta la entrada de operadores e incentiva el despliegue de infraestructuras alternativas. En el presente mercado se ha constatado que existe demanda de capacidad por parte de varios operadores. Incluso en islas donde no hay ULL ni cable hay demanda de capacidad por parte de los operadores móviles y operadores dedicados al segmento empresarial. Además, la cuota de mercado de Telefónica sigue siendo muy elevada, llegando a alcanzar en casi todas las rutas el 100%.

De esta manera, los riesgos y problemas de competencia se centran en potenciales situaciones de establecimiento de barreras de entrada artificiales en el mercado, negativas de acceso directo o negativas “constructivas” de suministro. De ahí que, junto a la obligación de acceso, se impongan otras medidas como la publicación de una oferta de referencia o el control de precios que exigen una monitorización permanente y un nivel de intensidad e inmediatez necesaria para evitar efectos negativos en el mercado.

La actividad de la CNC se centra, principalmente, en imponer sanciones económicas por el incumplimiento de la normativa vigente y no en modificar los precios mayoristas o las ofertas de referencia. Además, el plazo legal de que dispone la CNC desde el conocimiento del comportamiento restrictivo hasta la resolución del procedimiento puede ser superior a los 18 meses. Dada la situación competitiva en el mercado analizado y de la oferta y la demanda,



la intervención *ex post* no constituye actualmente una herramienta eficaz para solucionar los problemas de competencia que se detecten en el mercado, pudiendo generar un daño irreparable en el mismo dado el peso de los costes de inversión en el despliegue de cables submarinos.

En consecuencia, no es posible aceptar la alegación de Telefónica acerca de la suficiencia del derecho de la competencia para solventar cualquier problema que pudiera presentarse en el mercado.

III.2 OBLIGACIONES A IMPONER

III.2.1.1 Obligación de transparencia

Orange entiende que, en la ruta Península-Canarias, la CMT debe supervisar las condiciones en que Telefónica está ofreciendo el servicio de transporte en dicha ruta, y mantener la obligación de Telefónica de comunicar los acuerdos alcanzados con los operadores alternativos.

Por su parte, Astel solicita que se mantenga el párrafo establecido en la Resolución, de 2 de julio de 2009, por la que se aprobó el análisis y definición del presente mercado en segunda ronda, sobre los parámetros a comunicar por Telefónica en garantía del cumplimiento del principio de no discriminación.

“Telefónica estará obligada a comunicar a la CMT determinados parámetros respecto a la provisión de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales con el fin de supervisar el correcto cumplimiento de las obligaciones de no discriminación, de acuerdo con lo establecido actualmente en la ORLA.”

Respuesta:

Cabe responder a Orange que la obligación de Telefónica de comunicar los acuerdos con los operadores alternativos ya estaba contemplada en el proyecto sometido a consulta pública y se ratifica en el presente proyecto de medida.

Por otro lado, se acepta la solicitud de ASTEL, y se volverá a incorporar el párrafo sobre la comunicación de parámetros necesarios para supervisar la obligación de no discriminación.



ÍNDICE

ANEXO 1 – DEFINICIÓN Y ANÁLISIS MERCADOS LÍNEAS TRONCALES.....	7
III.1 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE	14
III.1.1 <i>Definición del mercado relevante de producto</i>	14
III.1.1.1 Delimitación entre líneas alquiladas terminales y troncales	14
III.1.1.2 Velocidades de transmisión.....	15
III.1.1.3 Soporte físico	15
III.1.1.4 Ethernet.....	15
III.1.1.5 Longitudes de onda (lambdas)	15
III.1.1.6 Fibra oscura	16
III.1.1.7 El mercado de líneas alquiladas troncales en la Recomendación.....	17
III.1.2 <i>Definición del mercado relevante geográfico</i>	18
III.1.3 <i>Conclusión en relación con la definición del mercado</i>	18
III.2 ANÁLISIS DEL TEST DE LOS TRES CRITERIOS.....	19
III.2.1 <i>Introducción</i>	20
III.2.2 <i>Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado</i>	20
III.2.3 <i>Tendencia hacia la competencia efectiva</i>	24
III.2.4 <i>Suficiencia del Derecho de la competencia</i>	30
III.3 ANÁLISIS DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MERCADO	33
III.4 PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE OPERADORES CON PSM	33
III.5 ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES A IMPONER	34
III.5.1 <i>Principios utilizados en la elección de las obligaciones</i>	34
III.5.2 <i>Identificación de problemas de competencia</i>	36
III.5.3 <i>Obligaciones a imponer</i>	36
III.5.3.1 Obligación de acceso	37
III.5.3.2 Obligaciones de precios y relacionadas	40
III.5.3.3 Obligación de no discriminación	42
III.5.3.4 Obligación de transparencia.....	43
III.5.3.5 Obligación de separación de cuentas	44
ANEXO 2 – MEDIDAS A IMPONER.....	46
ANEXO 3 – RESUMEN Y CONTESTACIÓN DE ALEGACIONES.....	50