



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

INFORME DE LOS SERVICIOS SOBRE LA DEFINICIÓN DEL MERCADO DE ACCESO A LA RED TELEFÓNICA PÚBLICA EN UNA UBICACIÓN FIJA PARA CLIENTES RESIDENCIALES Y NO RESIDENCIALES, EL ANÁLISIS DE LOS MISMOS, LA DESIGNACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA PROPUESTA DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

I ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 23 de marzo de 2006, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones adoptó la Resolución AEM 2005/1442 por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes no residenciales¹, la designación de los operadores con poder significativo de mercado, la imposición de obligaciones específicas y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (publicada en el BOE número 87 de 12 de abril de 2006).

Segundo.- Con fecha 26 de julio de 2007, esta Comisión dictó Resolución por la que se aprueba la metodología para el análisis *ex ante* de las ofertas comerciales de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, TESAU). Dicha metodología concretaba las obligaciones impuestas a este operador en virtud de los análisis de los mercados 1 al 6 y 12 de la Recomendación de la Comisión Europea 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 (en adelante, la Recomendación de 2003).

Tercero.- Con fecha 28 de diciembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (nº L344) la Recomendación de 17 de diciembre de la Comisión Europea relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. En dicha Recomendación se identifica como mercado susceptible de regulación *ex ante* a nivel minorista el mercado de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y no residenciales (en adelante, mercado 1).

¹ Mercados 1 y 2 de 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 Marco.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1 HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) incorpora al ordenamiento jurídico español las Directivas que constituyen el nuevo marco normativo en materia de comunicaciones electrónicas. La LGTel establece en su artículo 48.2 que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones [...]”*. Aparece, igualmente, como una de las funciones propias de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en el artículo 48.3 g), la de *“definir los mercados pertinentes para establecer obligaciones específicas conforme a lo previsto en el capítulo II del título II y en el artículo 13 de esta ley”*.

El artículo 16.1 de la Directiva Marco establece que dicho procedimiento se deberá realizar lo antes posible tras la adopción de la Recomendación o cualquier actualización de la misma, teniendo en cuenta las Directrices establecidas por la Comisión Europea. Esta previsión fue transpuesta en la normativa nacional mediante los artículos 10.2 y 3.1 de la LGTel y del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (en adelante, Reglamento de mercados) respectivamente.

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 electrónicas² (en adelante, la Recomendación de 2007).

El artículo 10 de la LGTel atribuye a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la competencia de definir los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas, lo que habrá de hacerse de acuerdo con las 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 electrónicas³ (en adelante, las Directrices), así como con la Recomendación de la Comisión de 17 de diciembre de 2007. De acuerdo con la Recomendación, para que un mercado 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) la mera

² DOUE L344/65 de 28 de diciembre de 2007.

³ DOCE C165/6 de 11 de julio de 2002.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

aplicación de la legislación sobre competencia no permite hacer frente de manera adecuada a los fallos del mercado en cuestión. Los mercados enumerados en el Anexo de la Recomendación se han identificado sobre la base de esos criterios acumulativos.

Por otra parte, se establece 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, es decir si se aprecia que no hay ningún operador con poder significativo de mercado en el sentido de lo dispuesto en el artículo 14 de la Directiva Marco. 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 (PSM) para, finalmente, imponer, mantener o modificar determinadas obligaciones específicas a dichos operadores que sean adecuadas y proporcionadas a los problemas de competencia que se hayan detectado en el análisis. 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, en su caso, a suprimir las obligaciones que pudieran tener impuestas los operadores por haber sido designados, en análisis anteriores, con poder significativo de mercado.

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, así como para la imposición de obligaciones específicas apropiadas a los operadores que posean poder significativo en cada mercado considerado.

II.2 EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS TELEFÓNICOS FIJOS

De acuerdo con los datos del Informe Anual 2007 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, los servicios minoristas relacionados con la telefonía fija constituyen el segundo segmento por facturación del sector de las comunicaciones electrónicas, con 7.499 millones de euros (únicamente superados por los servicios de telefonía móvil). Si se suman los servicios mayoristas relacionados con las redes telefónicas, la cifra anterior se incrementa en 1.660 millones de euros (servicios de originación y terminación fijos).

Dentro de los servicios minoristas de telefonía fija se incluyen tanto los servicios de acceso telefónico fijo (RTB) como de tráfico telefónico. Si bien progresivamente pierden importancia en términos de ingresos, el tráfico telefónico fijo continúa siendo el principal servicio por facturación con 4.096 millones de euros. Por su parte, el acceso RTB ingresó durante 2007 un total de 3.321 millones de euros.

El año 2007 acabó con aproximadamente 20,3 millones de líneas de acceso RTB. Las redes fijas cursaron un total de 78.559 millones de minutos de tráfico telefónico (aproximadamente 3.864 minutos/línea/año).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Los mercados de referencia relacionados con los anteriores servicios fueron objeto de análisis por esta Comisión durante 2006. Desde ese ejercicio, la actividad comercial de los operadores se ha centrado principalmente en la comercialización de los servicios de banda ancha. Efectivamente, dichos servicios han mostrado un dinamismo en términos de clientes e ingresos mucho mayor que los servicios más tradicionales, si bien su importancia en términos absolutos, es todavía inferior.

Sin embargo, el incremento de las líneas de banda ancha comercializadas por los operadores ha afectado en la forma en que se compite también en los servicios telefónicos tradicionales. Así, los operadores han optado por el empaquetamiento de los servicios de banda ancha con el servicio telefónico ("doble play") y con la televisión ("triple play"). El precio incremental que supone la compra de los servicios de voz fija junto con la banda ancha suele ser reducido. Sin embargo, es importante señalar que todavía existe un número relevante de usuarios que contratan los servicios de tráfico telefónico de forma independiente a otros servicios de comunicaciones electrónicas:

Tabla II.2.1 Importancia de los empaquetamientos de servicios comunicaciones electrónicas (líneas)

	2007
Voz Fija	7.328.754
Internet de Banda Ancha + Voz Fija	5.662.058
Internet de Banda Ancha + Voz Fija + TV	1.513.581
Internet de Banda Ancha	657.656
TV + Voz Fija	489.976
Internet de Banda Ancha + TV	186.943
Internet de Banda Ancha + Voz Fija + Voz Móvil	50.016
Voz Fija + Voz Móvil	35.833
TV + Voz Fija + Voz Móvil	5.168
Internet de Banda Ancha + Voz Móvil	229

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del requerimiento de información del Informe Anual 2007

Adicionalmente se puede comprobar que la gran mayoría de los usuarios conectados a una red fija cuenta con un acceso RTB además de los servicios empaquetados que haya optado por consumir.

Por los motivos anteriores, se considera que la cadena de valor de los servicios relacionados con la telefonía fija, si bien se está transformando como consecuencia de la irrupción de estos nuevos servicios, puede analizarse independientemente de, por ejemplo, las conexiones de banda ancha. En este sentido, no debe olvidarse que de acuerdo con los datos anteriores, más de 7 millones de líneas acceden a los servicios de tráfico telefónico de forma individual.

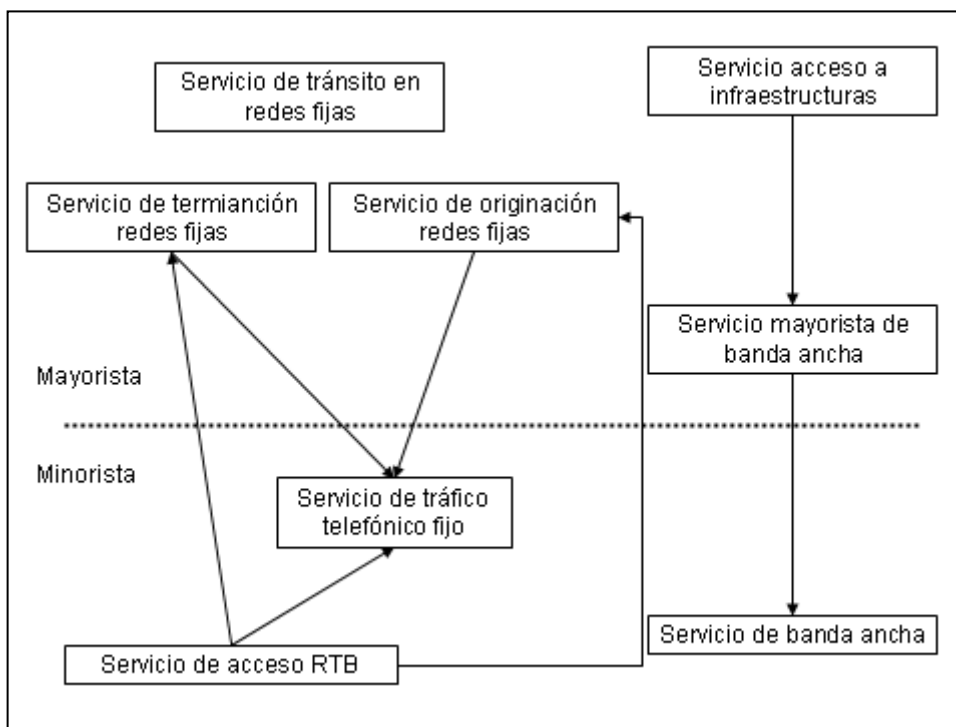


COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Desde un punto de vista mayorista, los servicios mayoristas ascendentes son diferentes si los operadores optan por dar servicios telefónicos tradicionales o de banda ancha. En términos generales, los servicios que más competencia han introducido en los primeros no se relacionan con el acceso desagregado al bucle – servicio mayorista de especial importancia para la prestación de los servicios de banda ancha – sino más bien con la interconexión (de acceso) y, de forma prospectiva, el alquiler de la línea telefónica.

Finalmente, la situación competitiva de los servicios telefónicos tradicionales también difiere de forma sensible de los servicios de banda ancha. Las ofertas comerciales, las alternativas de suministro y las cuotas de mercado de los operadores no son comparables. Efectivamente, la competencia que exhiben los servicios de banda ancha es muy superior a la de los mercados más tradicionales, donde como se detallará en las siguientes secciones la cuota del operador tradicional es todavía muy relevante.

Las diferencias anteriores justifican un análisis de los servicios relacionados con los servicios telefónicos tradicionales de forma independiente a los de banda ancha:





COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II.3 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

II.3.1 Descripción de los servicios minoristas de acceso a la red telefónica pública de acuerdo con la primera ronda de notificaciones

De acuerdo con la Resolución de 23 de marzo de 2006 (AEM 2005/1442), *“el servicio de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija se define como la puesta a disposición de los usuarios finales de los recursos que hacen posible el disfrute del servicio telefónico disponible al público, desde un punto de terminación no móvil”*. Dada esta definición, se consideraron incluidas dentro de la definición del mercado relevante las líneas analógicas y digitales (RDSI). Estos servicios se denominarán conjuntamente a lo largo del presente documento acceso RTB⁴.

Por otra parte, en la medida que los usuarios contratan el acceso RTB junto con otras facilidades adicionales asociadas al mismo, se estimó que éstas también formaban parte del mercado de referencia.

Finalmente, dadas las diferencias desde la perspectiva de la demanda, se optó por definir un mercado relevante para cada segmento de clientes (residencial y negocios).

Los mercados así definidos se correspondían con los mercados 1 y 2 de la Recomendación de mercados de 2003.

II.3.2 Definición del mercado relevante de producto

A partir de las consideraciones recogidas por la Comisión Europea en la Recomendación de 2007 y la evolución de los servicios de referencia desde la anterior revisión, es necesario proceder a determinar el mercado de producto relevante en el contexto de la segunda ronda de análisis de mercados susceptibles de regulación *ex ante*.

Los Servicios de la CMT consideran que los aspectos principales que deben analizarse son:

- En primer lugar, los servicios de acceso RTB se prestan a partir de diferentes tecnologías como par de cobre, cable, *etc.* Dadas las diferentes capacidades de las infraestructuras que soportan los servicios de acceso, resulta pertinente analizar la sustituibilidad de los servicios ofrecidos a partir de las diferentes redes.
- En segundo lugar, los servicios de acceso RTB se comercializan de forma empaquetada con otros (banda ancha o tráfico telefónico). Por ello es necesario analizar si, tal y como se concluyó durante la primer ronda de mercados, el servicio de acceso RTB es un mercado separado o conviene incluir en el mismo otros servicios de comunicaciones electrónicas. Dadas las

⁴ Se incluyen tanto las líneas analógicas como digitales.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

diferencias existentes, se analizará por una parte el tráfico telefónico fijo y por otra la banda ancha.

Efectivamente, las conexiones de banda ancha permiten ofrecer el acceso telefónico fijo mediante técnicas de Voz sobre IP (VoIP). El número de accesos de banda ancha se ha incrementado de forma sensible en estos dos años hasta alcanzar más de 8 millones de conexiones. Es por tanto necesario evaluar si un acceso RTB (como los considerados en la primera ronda) es sustituible por uno de banda ancha.

- Por otra parte, los servicios de telefonía móvil han continuado con su dinamismo durante el periodo transcurrido entre ambas revisiones de mercado alcanzando una penetración superior al 100% (medida en términos de población). Los operadores móviles han empezado a incluir en su cartera comercial ofertas cuyo mercado objetivo es el usuario de telefonía fija (por ejemplo, *Vodafone en tu Casa*).
- Finalmente, como se ha comentado anteriormente, en su Resolución de 23 de marzo de 2006 esta Comisión definió dos mercados en función del tipo de demandante: residencial o no residencial (negocios). Dadas las consideraciones emitidas por la Comisión Europea en la Recomendación de 2007, es necesario analizar si esta diferenciación es todavía relevante.

A continuación se presenta el análisis de sustituibilidad de los aspectos anteriores.

- *Prestación del servicio de acceso a la red telefónica fija a partir de diferentes modalidades de acceso*

El servicio de acceso RTB se presta en España por diferentes tipos de operadores que, a su vez, operan mediante diferentes insumos ascendentes en la cadena de valor. Como recoge la Comisión Europea en la Nota Explicativa a la Recomendación de mercados de 2007⁵, existe una multiplicidad de tecnologías para prestar los servicios de acceso a los usuarios finales.

Tradicionalmente, los servicios de referencia se han prestado a partir de la red tradicional de pares de cobre. Esta red es la utilizada por tanto por TESAÚ como por los operadores que desagregan el bucle de abonado para confeccionar su oferta comercial.

Por otra parte, los operadores entrantes han ido desarrollando sus propias redes de acceso hasta los usuarios finales (incluyendo redes móviles o inalámbricas que ofrecen servicios en ubicaciones fijas). Cabe destacar en este punto a los operadores

⁵ 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.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de cable. Estos operadores cuentan con un número importante de clientes de acceso directo a partir de su red, generalmente basada en una arquitectura híbrida fibra-coaxial⁶.

Si bien las políticas comerciales de los distintos operadores difieren – por ejemplo, los operadores de bucle desagregado ofrecen su servicio de acceso generalmente empaquetado con conexiones de banda ancha y tarifas planas de voz –, las capacidades de las redes anteriores son similares dado que todas cumplen con las características propias de este servicio – permitir el acceso a los servicios telefónicos desde una ubicación fija –. Por tanto, deben considerarse sustitutivas. Conclusión que también es coherente con el principio de neutralidad tecnológica, tal como viene recogido en el artículo 3 (f) de la LGTel.

▪ Acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT)

Esta Comisión impuso a TESAU la obligación de ofrecer a terceros la posibilidad de alquilar la línea telefónica a nivel mayorista (en adelante, acceso mayorista a la línea telefónica, o AMLT)⁷. Mediante esta obligación, se espera que, de forma prospectiva, aparezcan oferentes que incluyan, a través de esta modalidad, los servicios de acceso.

Podría considerarse que, desde un punto de vista puramente minorista, el hecho de que los operadores utilicen el AMLT no es relevante para el consumidor final. Efectivamente, las ofertas que podrán realizar los operadores alternativos sobre este servicio mayorista no se diferenciarán de las ofertas de los operadores de red.

Sin embargo, esto no implica que las ofertas basadas en el AMLT pertenezcan al mismo mercado de referencia. En particular, es preciso tener en cuenta que el AMLT cuenta con características que lo diferencian sustancialmente de la prestación del acceso mediante red propia y la desagregación del bucle de abonado. Este servicio supone únicamente la re-facturación, por parte del operador alternativo, del servicio de acceso al servicio telefónico fijo. Es, por tanto, un servicio de pura reventa de los servicios de acceso del operador histórico.

Dado lo que antecede, los Servicios de la CMT estiman que este servicio mayorista se encuentra más cercano a una forma de distribución que a una oferta minorista capaz de incrementar la competencia en el mercado de acceso. En relación con ofertas basadas en el AMLT, el operador histórico mantiene el control completo de la red de acceso hasta el cliente final, siendo las capacidades de diferenciación del operador alternativo muy reducidas. Así, existen diferencias técnicas sustanciales que permiten, por ejemplo, a los operadores de red fijar la terminación en sus clientes mientras que

⁶ En algunos operadores, esta arquitectura se complementa con una red superpuesta de pares de cobre para servicios de telefonía.

⁷ Resolución de 22 de marzo de 2007 por la que se aprueba la imposición de obligaciones específicas en el mercado de origenación de llamadas en la red telefónica pública facilitada desde una ubicación fija y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2007/90).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

esta opción no es posible para un operador que preste el servicio de acceso mediante el AMLT. Estos operadores no recibirán pagos por terminación mientras que sí lo harán los operadores que cuentan con elementos de red suficientes para fijar los precios de los servicios mayoristas de terminación en sus clientes.

Los efectos de la aparición del AMLT se circunscriben esencialmente a los mercados de tráfico telefónico fijo, donde sí es posible que esta nueva modalidad de lugar a un incremento de la competencia. De hecho, esta Comisión impuso dicha obligación de acceso mayorista a la línea telefónica en el seno del mercado 8 de la Recomendación de mercados de 2003, esto es, en relación con el mercado mayorista de origenación de llamadas en ubicaciones fijas. Los operadores alternativos podrán mediante este servicio mayorista empaquetar el servicio de acceso con otros (tráfico telefónico o banda ancha) con un impacto sobre el precio del conjunto, lo cual podría influir en los precios medios efectivamente abonados por los usuarios finales.

Por este motivo, y aun cuando como se ha señalado es posible concluir que el AMLT no forma parte del mercado de referencia, será necesario analizar, de forma prospectiva⁸, el impacto de esta medida en el contexto del análisis del mercado (competencia potencial) y en la determinación de las medidas reglamentarias que en su caso pudieran proponerse en relación con el acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija.

A modo de conclusión, por sus características, el AMLT está más próximo a una opción extendida de la preselección de llamadas que a una modalidad de acceso al servicio telefónico fijo. Sin embargo, de forma prospectiva, es posible que esta opción mayorista influya sobre la capacidad de actuación de los operadores que prestan el acceso telefónico mediante infraestructuras propias. Esta presión competitiva se analizará en el marco del análisis del mercado y de cara a la determinación de las obligaciones que, en su caso, se pueda proceder a imponer.

En definitiva, las diferentes redes que ofrecen servicios de acceso RTB se encuentran incluidas dentro del mismo mercado de referencia. Por el contrario, se excluyen del mercado de referencia los accesos prestados mediante AMLT por operadores alternativos. Éstos no dejan de ser una pura reventa de las líneas del operador histórico, a quién debe por tanto imputarse el control de las mismas. El impacto del AMLT sobre los servicios de referencia será sin embargo tratado en el seno del análisis de mercado (competencia potencial) y al considerar las posibles obligaciones a imponer, aspectos que son tratados en los epígrafes subsiguientes.

⁸ La efectividad de la medida en el mercado no ha podido ser constatada en la medida que no se ha implementado de forma efectiva. Esta Comisión aprobó la Resolución por la que se obligaba a proveer el servicio AMLT el 8 de noviembre de 2007 (expediente MTZ 2007/361) estableciéndose los siguientes plazos para su disponibilidad: 7 meses para las líneas individuales y 9 meses para las RDSI. Por tanto, los operadores alternativos no han podido solicitar estos servicios mayoristas hasta el mes de junio de 2008.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Acceso a la red telefónica fija y uso del servicio telefónico fijo

Esta Comisión concluyó en la primera ronda de análisis que los mercados de acceso RTB y tráfico telefónico no constituían un único mercado de referencia. Si bien los servicios de acceso incluyen la posibilidad de recibir y realizar llamadas, los mecanismos de selección y preselección permiten a los usuarios finales elegir a otro operador diferente del de acceso para cursar el tráfico telefónico.

Igualmente, las condiciones de competencia en los servicios de acceso y tráfico telefónico fijo son sustancialmente diferentes. Tanto los operadores presentes como la importancia de cada uno de ellos permiten inferir que los usuarios eligen, en muchas instancias, a un operador alternativo para cursar sus llamadas telefónicas. Así, existen más de 2 millones de líneas preseleccionadas en España que cursan tráfico con un operador diferente del operador de acceso.

Esta conclusión está en línea con la alcanzada por la Comisión Europea en su Nota Explicativa a la Recomendación de mercados de 2007⁹, donde incide en la importancia que tienen los mecanismos de preselección (no disponibles en relación con el acceso) para el desarrollo de la competencia en los mercados de tráfico telefónico fijo. Mientras que generalmente los operadores que proporcionan el acceso a la red telefónica pública compiten en la prestación de los servicios de tráfico telefónico, no puede concluirse que la misma situación se dé en sentido inverso: mayoritariamente, los operadores que están activos en los mercados de tráfico a través de la selección de operador no pasarán a prestar los servicios de acceso ante un incremento de los precios en este último mercado.

Por este motivo, los Servicios de la CMT consideran que siguen manteniéndose las condiciones necesarias para concluir que el acceso RTB y el tráfico telefónico fijo no forman parte del mismo mercado de referencia.

- Acceso de banda estrecha y banda ancha

Se analiza a continuación la posible sustituibilidad entre (i) el acceso RTB de banda estrecha y el acceso a través de una conexión de banda ancha; (ii) los distintos servicios prestados a través del acceso RTB.

⁹ Ver Nota Explicativa, p. 23: "Although many end-users appear to prefer to purchase both access and outgoing calls from the same undertaking, many others choose alternative undertakings to the one providing access (and the receipt of calls) in order to make some or all of their outgoing calls. An undertaking that attempted to raise the price of outgoing calls above the competitive level would face the prospect of end-users substituting alternative service providers. Endusers can relatively easily choose alternative undertakings by means of short access codes, (carrier selection via contractual or pre-paid means) or by means of carrier pre-selection. Whilst undertakings that provide access compete on the market for outgoing calls, it does not appear to be the case that undertakings supplying outgoing calls via carrier selection or preselection would systematically enter the access market in response to a small but significant non-transitory increase in the price of access. Therefore, it is possible to identify separate retail markets for access and outgoing calls".



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

▪ Accesos de banda ancha (Voz sobre IP)

De acuerdo con la Nota Explicativa de la Recomendación, es posible para los usuarios finales recibir y realizar llamadas de voz sin contar con un acceso a la red telefónica pública, entendida como un acceso de banda estrecha tradicional. De acuerdo con la Nota Explicativa, sería suficiente contar con una conexión a una red de comunicaciones electrónicas en tanto que, técnicas como la voz sobre IP (VoIP) permiten funcionalidades similares.

Efectivamente, los operadores de comunicaciones electrónicas están ofreciendo, a partir de los servicios mayoristas regulados, ofertas de acceso telefónico sobre conexiones de banda ancha. En la tabla siguiente se muestran ofertas en el mercado residencial de operadores que ofrecen este tipo de acceso conjuntamente con la conexión de banda ancha:

Tabla II.3.1 Precios de los servicios de acceso telefónico fijo sobre una conexión de banda ancha

Nombre de la oferta	Velocidad (Mb)	Precio total (incluyendo cuota de acceso y tarifa plana de voz) (en euros/mes)	Precio cuota de abono acceso tradicional (euros/mes)
ya.com total 3 Megas	3	29,95	13,97
ya.com total 10megas	10	32,95	
ya.com total 20 megas	20	34,95	
Línea Tele 2 ADSL 1Mb	1	29,9	
Línea Tele 2 ADSL 3Mb	3	32,9	
Línea Tele 2 ADSL 20Mb	20	39,95	
Todo en 1de Orange (ADSL 6Mb + llamadas +tv)	6	34,95	

Fuente. Elaboración propia a partir de la información obtenida en las páginas web de los operadores

Como se observa, estos precios son superiores a los del acceso RTB si bien incluyen la conexión a Internet de banda ancha. Por tanto, un consumidor no sustituirá una conexión de banda estrecha por otra de banda ancha únicamente para adquirir servicios de acceso telefónico.

Por otra parte, como se desprende de la tabla siguiente, a finales de 2007 había más de 10 millones de accesos que no contaban con una conexión de banda ancha. De nuevo, los Servicios de esta Comisión estiman que estos clientes no sustituirán una conexión de banda estrecha por otra de banda ancha ante un incremento de precios reducido, aunque significativo y no transitorio (IRSNT) de la conexión de banda estrecha.

En definitiva, se concluye que, en la actualidad, dados entre otros factores la existencia de diferencias significativas en precios y la existencia de una masa muy importante de abonados que no hacen uso de la banda ancha, el acceso a través de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

una conexión de banda estrecha y el acceso a través de una conexión de banda ancha no son servicios sustituibles.

- **Complementariedad de los servicios de acceso RTB con otros servicios de comunicaciones electrónicas**

Por otra parte, es necesario considerar si los usuarios que contratan servicios de banda ancha consideran o no sustituible el servicio de acceso RTB. Efectivamente, la oferta empaquetada de acceso de banda ancha, cuando el usuario también demanda el acceso a Internet, sí podría considerarse sustituible con el acceso a la red telefónica pública.

A nivel minorista, el servicio de acceso a la red telefónica permite al consumidor contratar una conexión de banda ancha directamente con el operador de acceso (por ejemplo, a través del acceso completamente desagregado) o bien, en el caso de los clientes de TESAÚ, con un operador alternativo. Éstos proveen sus servicios mediante diferentes servicios regulados (acceso compartido o indirecto).

Como se ha visto anteriormente, existe la posibilidad de, mediante una conexión de banda ancha, sustituir el acceso RTB. Los operadores de acceso directo no ofrecen, generalmente, esta posibilidad. Por el contrario, los operadores que acceden a los servicios mayoristas de TESAÚ sí ofertan accesos de banda ancha de forma independiente al acceso RTB. La OBA actualmente vigente incluye servicios de acceso indirecto “desnudo” así como la posibilidad de contratar el acceso compartido al bucle sin RTB¹⁰.

Por tanto, cabe diferenciar las dos situaciones anteriores. En la primera, tratada en esta sección, el usuario debe mantener el servicio de acceso RTB para posteriormente contratar la conexión de banda ancha. En el segundo caso, tratado en la sección anterior, los usuarios ya no contratan los servicios de acceso RTB para disfrutar de los servicios de comunicaciones electrónicas que demandan.

Actualmente es posible concluir que, la mayoría de los usuarios consideran los servicios de acceso RTB un servicio complementario a su conexión de banda ancha y no sustitutivo. Efectivamente, a pesar de los precios presentados en la Tabla II.3.1, los usuarios contrataban la mayor parte de las conexiones de banda ancha con el acceso RTB. Únicamente había, a diciembre de 2007, 60.000 bucles compartidos sin acceso telefónico fijo:

¹⁰ Ver en particular Resoluciones de 14 de septiembre de 2006 sobre la modificación de la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (OBA) de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2005/1054) y de 27 de marzo de 2008 relativa a la revisión de la Oferta de Referencia de Servicios Mayoristas de Banda Ancha (OIBA) de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2006/1019).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.3.2. Evolución de las líneas de acceso tradicionales, de banda ancha y acceso compartido sin conexión RTB (en miles)

	2005	2006	2007
Accesos telefónicos tradicionales	19.461	19.865	20.328
Accesos de banda ancha	5.001	6.660	8.027
Accesos de banda ancha sin RTB			60

Fuente. Elaboración propia a partir de la información del requerimiento de información IV T 2007

Por tanto, si bien a finales de 2008 había más de 8 millones de conexiones de banda ancha, menos del 1% de las líneas se han contratado de forma independiente del acceso telefónico tradicional. Esto se debe a que no todos los operadores ofrecen la posibilidad de contratar el acceso telefónico sobre una conexión de banda ancha. En particular, TESAU y los operadores de cable requieren la contratación previa del acceso tradicional para poder contratar una conexión de banda ancha.

En definitiva, a pesar de que técnicamente es factible la prestación del acceso RTB a partir de una conexión de banda ancha, los precios fijados por los operadores (que requieren la contratación del acceso RTB como requisito para la adquisición de los servicios de banda ancha), así como la disponibilidad de este tipo de productos hacen difícil su sustituibilidad para los usuarios finales¹¹.

De esta forma, los usuarios finales contratan el servicio de acceso RTB de forma complementaria y no sustitutiva de los servicios de banda ancha. Por tanto, el mercado de referencia incluye todos los accesos RTB prestados a los usuarios finales, mercado diferente al relacionado con el acceso minorista de banda ancha. Todos los accesos RTB, independientemente de que a través del acceso se presten o no los servicios de banda ancha, forman parte de un mismo mercado.

Desde el punto de vista de la oferta, es preciso concluir que la prestación de ambos servicios no es sustituible, puesto que los equipamientos necesarios para la prestación de los servicios de acceso a la red telefónica son muy diferentes a los requeridos para la prestación de los servicios de banda ancha.

En definitiva, del análisis realizado se concluye que el acceso RTB de banda estrecha y el acceso a través de una conexión de banda ancha (sobre el que, por ejemplo, se prestarían los servicios telefónicos a través de técnicas de voz sobre IP) no son sustituibles sino complementarios. Todos los accesos RTB forman parte del mismo mercado de referencia, independientemente de los servicios adicionales – conexión de banda ancha – que el usuario demande a través del mismo.

¹¹ A estos efectos, es preciso recordar que el servicio de acceso indirecto “desnudo” fue impuesto por esta Comisión mediante Resolución de 27 de marzo de 2007. Hasta esa fecha, la única posibilidad de contratar una conexión de banda ancha sin RTB se restringía a las zonas dependientes de centrales en las que los operadores se hubieran coubicado.



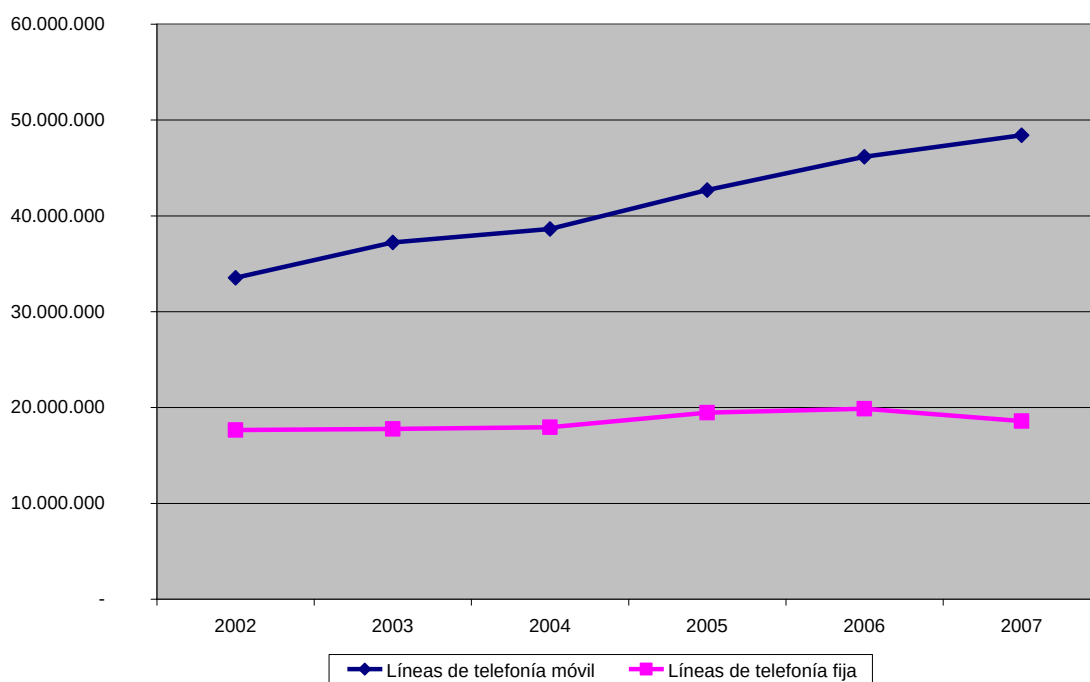
COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El mercado relevante de producto incluye por tanto el acceso a la red telefónica desde un acceso de banda estrecha, entendido como una línea analógica y digital (RDSI). Como ya se indicó en la citada Resolución de 23 de marzo de 2006, desde el punto de vista de sustituibilidad de la oferta, ambos tipos de líneas pertenecen al mismo mercado de referencia, puesto que la generalidad de los operadores de acceso incluyen en su cartera de productos tanto la línea individual como los accesos RDSI.

Acceso telefónico fijo y móvil

Los servicios de telefonía móvil han incrementado de forma sostenible su penetración hasta superar con creces el número de accesos a la red telefónica fija, como se observa en el gráfico siguiente:

Gráfico II.3.3. Evolución del número de accesos telefónicos fijos y móviles



Fuente. Elaboración propia a partir de la información del requerimiento de información IV T 2007

Este nivel de penetración de la telefonía móvil podría facilitar la sustituibilidad de los servicios de telefonía fija por móvil, en la medida que la mayor parte de los usuarios cuentan con ambos tipos de acceso. En este sentido debe enmarcarse la reciente oferta de *"Vodafone en tu casa"*¹². Dicha oferta permite mantener el número fijo del usuario si bien las llamadas se cursan *de facto* desde una línea móvil. El precio de

¹² El servicio "Unico" de Orange no sería comparable a este tipo de ofertas aunque de hecho suponga sustituir el servicio telefónico fijo por móvil. En este caso, en tanto que se requiere un acceso de banda ancha para poder cursar las llamadas de móvil, no se estaría sustituyendo el acceso fijo como en el caso de "Vodafone en casa".



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

este servicio es de 15 euros/mes (sin ninguna cuota fija asociada) con tarifa plana nacional a todos los números fijos nacionales.

Es evidente que ante estos precios, existiría un grupo de clientes cuya facturación justificaría la sustituibilidad del acceso fijo por el móvil, dado en particular que los primeros conllevan asociada una cuota mensual que en la actualidad asciende a 13,97 euros (cuota de TESAU).

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que no se observa una reducción en los niveles de uso de la telefonía fija en lo que al servicio de acceso se refiere. Así, los usuarios demandan el acceso telefónico no solamente para realizar llamadas de voz sino para recibir otros servicios, en particular, de banda ancha. Como se ha comentado en el punto anterior, en general, los operadores requieren que el usuario esté dado de alta en el servicio telefónico fijo para ofrecerle una conexión de banda ancha.

En el gráfico siguiente se presenta la distribución de las líneas residenciales de TESAU en función de su facturación media mensual (incluyendo todos los servicios que contratan):

Gráfico II.3.4. Distribución de las líneas residenciales en función de su facturación mensual

[CONFIDENCIAL]

Como se observa, un tercio de las líneas de TESAU facturarían menos de 20 euros, umbral a partir del cual no sería sustituible el servicio de telefonía móvil. Una vez superado este nivel de facturación, los usuarios no podrán sustituir el servicio de telefonía fija por móvil porque los precios serán sustancialmente mayores.

Por tanto, únicamente un tercio de las líneas fijas de TESAU podrían cambiar su línea fija por una móvil. Sin embargo, es necesario matizar estos datos dado que existe un número de estas líneas que cuentan con una facturación superior pero con otro operador a partir de los servicios mayoristas (acceso indirecto o bucle desagregado compartido¹³). A continuación se muestran los datos anteriores considerando el 1,329 millones de líneas de banda ancha que los operadores alternativos prestan a partir del acceso indirecto o el bucle compartido (se ha realizado la aproximación suponiendo una distribución por los rangos análoga a la de TESAU):

Tabla II.3.5. Distribución de las líneas en función de la facturación media mensual ajustada por las líneas de acceso indirecto y compartido de los operadores alternativos

[CONFIDENCIAL]

Como se observa, el número de líneas fijas susceptibles de migrarse a la telefonía móvil disminuye hasta aproximadamente el 20% del total de las líneas de TESAU.

¹³ En estos casos, TESAU facturaría el servicio de acceso del cliente final pero no los servicios de banda ancha en tanto que el cliente sería del operador alternativo.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Es importante señalar que los servicios de banda ancha han permitido que los operadores fijos hayan incrementado el número de accesos instalados y la penetración por 100 habitantes se haya mantenido, a pesar del incremento de la penetración de los servicios móviles:

Tabla II.3.6. Evolución de la penetración de los servicios de acceso telefónico fijo en España

	Total	Total líneas/100 habitantes
2002	17.640.745	42,2
2003	17.759.164	41,6
2004	17.934.477	41,5
2005	19.460.832	44,1
2006	19.865.037	44,4
2007	20.328.364	45,0

Fuente. Elaboración propia a partir de la información requerida para el Informe Anual 2007.

En el mismo sentido apuntan los últimos datos disponibles del Instituto Nacional de Estadística (INE). De acuerdo con su encuesta sobre el equipamiento de nuevas tecnologías, la mayor parte de los hogares españoles cuentan con un teléfono fijo y móvil:

Tabla II.3.7. Evolución del equipamiento de los hogares españoles por tipo de acceso telefónico

	TOTAL VIVIENDAS	Viviendas con algún tipo de teléfono	Total viviendas con teléfono fijo únicamente	Total viviendas con teléfono móvil únicamente	Viviendas con teléfono fijo y móvil	Viviendas con teléfono fijo	Viviendas con teléfono móvil
2007	14.692.323	99,0%	8,1%	17,7%	73,1%	81,2%	90,9%
2006	14.599.608	98,8%	9,7%	16,1%	73,1%	82,8%	89,1%
2005	15.534.910	97,9%	17,0%	13,4%	67,6%		
2004	14.462.419	98,2%	21,3%	8,1%	68,8%		
2003	14.264.600	96,9%	23,2%	8,8%	65,0%		

Fuente. INE. Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares

Como se observa, el incremento del número de accesos móviles comercializados ha reducido de forma sensible la proporción de hogares que no cuentan con una línea móvil. Adicionalmente, existe un número creciente de hogares que cuenta únicamente con un terminal móvil. Este hecho podría indicar una cierta tendencia hacia la sustituibilidad fijo-móvil. De hecho, el número de hogares que cuentan con un acceso fijo ha disminuido en 1,6 puntos porcentuales en un año.

Sin embargo, debe también resaltarse que el número de hogares que cuentan con ambos tipos de acceso se ha incrementado. Por tanto, a día de hoy no es posible concluir que exista una sustituibilidad entre el acceso fijo y el móvil para la mayoría de los usuarios, sino que se considera que ambas tecnologías son complementarias y satisfacen demandas diferentes.

Para los usuarios de menor consumo cabe decir que, de forma prospectiva, la implementación efectiva del acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT) permitirá a



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

los operadores fijos implementar fórmulas comerciales como las líneas prepago, que reducirán el atractivo de la telefonía móvil para este segmento de clientes¹⁴. Por tanto, cabe esperar una menor propensión a la sustituibilidad de la telefonía fija por la móvil incluso para clientes cuya facturación media mensual es reducida.

Desde el punto de vista de la oferta, puede también concluirse que la telefonía fija y móvil no son servicios sustitutivos. Para prestar el servicio de acceso telefónico fijo se requieren importantes inversiones a nivel de central (para desagregar bucles locales de TESAU) o hasta el hogar del usuario. Dichos activos no son compartidos por las redes móviles, por lo que estos operadores deberían realizarlas *ex novo*. Por tanto, no es previsible que ante un IRSNT de un 5-10%, un operador móvil empezara a prestar los servicios de acceso a la red telefónica fija.

- Acceso telefónico para clientes residenciales y empresariales

En la Recomendación de mercados de 2003 se identificaron de forma separada los mercados de acceso a la red telefónica fija para los usuarios residenciales y no residenciales. La Resolución de 23 de marzo de 2006 de esta Comisión estableció un criterio para aproximar la magnitud de ambos mercados, considerándose como *“cliente del segmento residencial (en adelante, Residencial) a toda persona física identificada mediante un NIF y no incluida en el segmento negocios. Por su parte, se considera cliente del segmento no residencial (en adelante, Negocios) a toda persona jurídica identificada mediante un CIF o toda persona física adscrita a un plan de precios específico para negocios (profesionales y autónomos)”*.

En sentido opuesto a las conclusiones de la Recomendación de mercados de 2003, en la Recomendación de mercados de 2007 la Comisión Europea determina que, dada la evolución del mercado, no existen razones para mantener la diferenciación entre clientes residenciales y no residenciales, por lo que se identifica un único mercado de acceso telefónico, con independencia del tipo de consumidor que contrate el servicio¹⁵. En particular, la Comisión destaca que los operadores de comunicaciones electrónicas generalmente no clasifican a sus clientes en función de distintas categorías de demanda, ni registran si un acceso es suministrado a un cliente residencial o no residencial.

¹⁴ Ver, por ejemplo, los productos propuestos por TESAU “Línea Prepago” y “Línea Libre” que fueron objeto de análisis en la Resolución de la CMT de 21 de diciembre de 2005 en el expediente AEM 2005/956 y que podrían comercializarse una vez el AMLT esté efectivamente implementado. De acuerdo con dicha Resolución, “[L]a “Línea Prepago” consiste en la posibilidad de contratar una línea telefónica fija (equivalente a la línea individual), en modalidad prepago, sin cuotas de alta ni de abono. Es decir, permite disponer de una línea recargable, debiendo abonar solamente el importe de la carga inicial y recargas sucesivas para el tráfico telefónico que se genere en la línea Prepago”. Igualmente, “[L]a “Línea Libre” permite al cliente contratar una línea telefónica fija (equivalente a la línea individual) sin cuotas de abono y pagar únicamente por las llamadas que efectúe. Tiene un consumo mínimo de 14 euros. Si al finalizar el mes no se consumiese todo el importe, no se podrá recuperar en sucesivos periodos mensuales de facturación” (el subrayado es añadido).

¹⁵ Ver Nota Explicativa, página 22.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

▪ Ofertas estandarizadas (mercado de masas) y ofertas personalizadas

Esta Comisión estimó en las preconsultas previas a las resoluciones de mercado en el marco de la primera ronda de análisis, que existían dos grandes tipos de consumidores. Por una parte, aquéllos que adquieren los servicios de comunicaciones electrónicas mediante contratos de adhesión, a partir de canales de comercialización masivos y que valoran la facilidad de uso de los servicios y su precio. Este segmento de clientes comprende a la mayor parte de los clientes, en particular, los residenciales, pero también a empresarios autónomos y las PYMES. Por otra parte, existen clientes de mayor tamaño, y que por tanto tienen mayores necesidades de transmisión de datos y requerimientos de calidad. Éstos contratan los servicios a partir de proyectos personalizados.

Por tanto, la diferenciación establecida en la primera ronda de mercados (NIF versus CIF) podría no ser apropiada en la medida que las diferencias en las condiciones de demanda no están relacionadas con el tipo del cliente de que se trate, sino con la intensidad en el uso de los servicios de comunicaciones electrónicas.

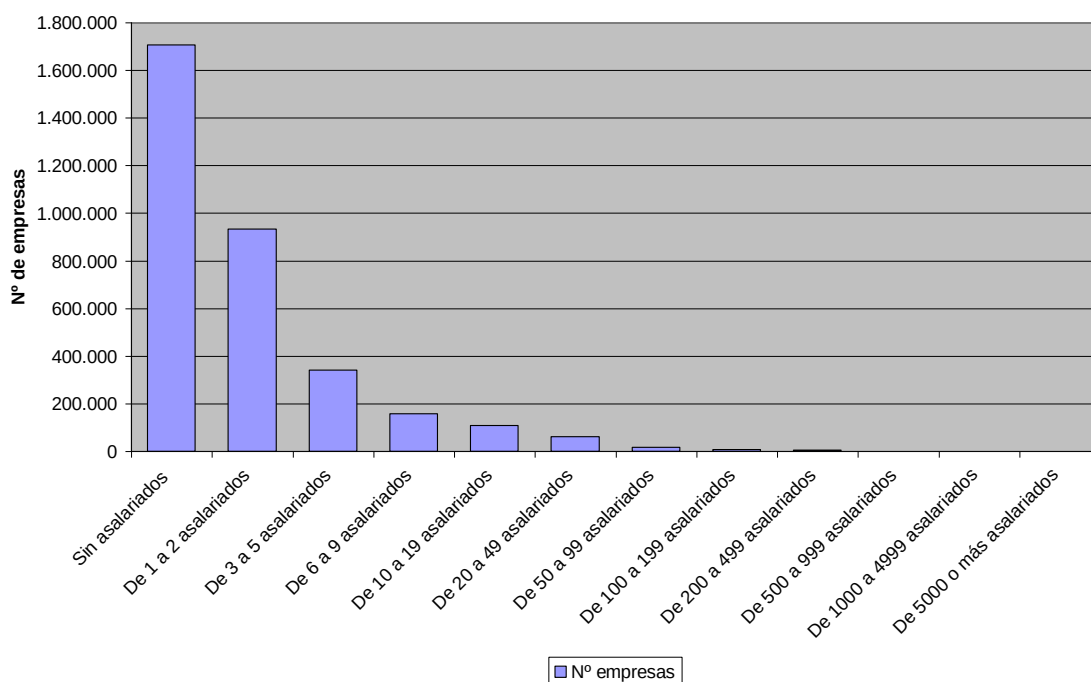
De acuerdo con la distribución de las empresas en España, las diferencias existentes en función del tipo de cliente, residencial o empresarial, no justifican en el presente momento temporal la partición del mercado de referencia en función de una categorización en términos de NIF/CIF. Así, las empresas pequeñas tendrán necesidades de comunicaciones electrónicas similares a las de un cliente residencial y no sustituirán las ofertas estandarizadas, de menor precio, por proyectos personalizados¹⁶. De acuerdo con los datos del INE, este tipo de empresas supone la mayor parte del tejido empresarial en España (casi el 90% de las empresas tiene 5 o menos asalariados):

¹⁶ De acuerdo con el INE, únicamente el 8,16% de las empresas de entre 10 y 50 asalariados tenían contratado personal especializado en tecnologías de la información. Este porcentaje asciende a más del 31% para aquéllas entre 50 y 250 asalariados y más del 60% para las mayores.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Gráfico II.3.8. Distribución de las empresas en España por número de asalariados (2007)



Fuente. INE. Directorio central de empresas.

Por otra parte, en la medida que las empresas crecen en tamaño, sus necesidades de transmisión de datos se hacen más complejas. Estos clientes suelen requerir de un proyecto específico que incluya no sólo la conectividad sino también servicios de valor añadido y asistencia técnica para su implementación. La forma de contratación es también diferente en la medida que el contrato no es de adhesión sino que los proyectos suelen someterse a un proceso de licitación, no siendo las técnicas de comercialización masiva, como la publicidad, un elemento determinante.

Estas características hacen que las ofertas estandarizadas y personalizadas no sean sustituibles, independientemente de que las mismas sean contratadas por clientes residenciales (identificados por un NIF) o no residenciales (identificados por un CIF). Como se ha dicho, las ofertas personalizadas satisfacen necesidades complejas en términos de cobertura, niveles de calidad, servicios de valor añadido o continuidad del servicio. Por el contrario, las ofertas de adhesión no cuentan con este tipo de garantías y prestaciones, lo que las hace difícilmente sustituibles por parte de la demanda. Adicionalmente, el precio y la dificultad de uso hacen que un cliente de ofertas estandarizadas no encuentre sustituibles los proyectos personalizados ante un IRSNT del precio de las ofertas estandarizadas.

En términos de sustituibilidad de la oferta, tampoco parecen sustituibles los productos estandarizados de los productos personalizados. Los operadores que prestan servicios en el mercado de masas requieren, para ser competitivos, alcanzar economías de escala y alcance que difícilmente obtendrán los operadores de ofertas personalizadas.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por su parte, los operadores centrados en el mercado de masas tampoco tienen las capacidades (“*know how*”) para ofrecer las prestaciones que requieren los grandes clientes.

En definitiva, el mercado de referencia incluye los servicios de acceso telefónico fijo prestados a los usuarios finales a través de ofertas estandarizadas, pero no los servicios de acceso telefónico fijo prestados a los usuarios finales a través de ofertas personalizadas.

En el marco de la primera ronda de mercados, se entendió que las ofertas personalizadas eran aquéllas cuya facturación superaba los 600.000 euros/cliente/año en el conjunto de servicios de comunicaciones electrónicas. Las obligaciones se modularon de acuerdo con este umbral de facturación. En particular, el control de las mismas pasaba a ser *ex post* en la medida que TESAU no estaba obligada a la comunicación previa de las mismas sino únicamente debía *“conservar un registro completo de clientes y sus correspondientes contratos, ofertas y facturación con suficiente grado de desglose durante la vigencia de los mismos. Durante este periodo, TESAU estará obligada a poner a disposición de la CMT esta información previa solicitud de ésta”*.

Como se ha señalado anteriormente, los Servicios de la CMT estiman que las condiciones de competencia de este tipo de clientes son diferentes a las del mercado de masas, debiendo atenderse a factores como el hecho de que las barreras a la entrada son menores para este tipo de ofertas (dada la mayor facturación de los mismos) y las negociaciones son individualizadas dadas las necesidades específicas de los clientes en términos de cobertura, niveles de calidad, etc. Las ofertas personalizadas no forman parte por tanto del perímetro del mercado de acceso a la red telefónica pública tal como aparece reflejado en el presente documento.

De acuerdo con los datos aportados por TESAU, el umbral de 600.000 euros/cliente/año fijado en la Resolución de 23 de marzo de 2006 para las ofertas personalizadas es superado por **[CONFIDENCIAL]** clientes lo que, en términos de ingresos, supone el **[CONFIDENCIAL]**% de los ingresos del sector¹⁷.

¹⁷ Se ha tomado como referencia la totalidad de los ingresos minoristas del sector de las comunicaciones electrónicas en la medida que, de acuerdo con la citada Resolución de 23 de marzo de 2006, en el cómputo de la facturación debían incorporarse todos los conceptos que el operador comercializa al cliente. De acuerdo con los datos del Informe Anual 2007, la facturación minorista del sector de las comunicaciones electrónicas asciende a 37.764 millones de euros.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.3.9. Distribución de los grandes de TESAU según facturación anual

[CONFIDENCIAL]

Sin embargo, los Servicios de la CMT consideran que las condiciones de competencia se reproducen para el resto de rangos de facturación en la medida que son grandes clientes cuyo volumen de compras justifica un proyecto específico y personalizado. Por tanto, se propone reducir el umbral anterior para incluir clientes del segmento de negocios y PYMES. De acuerdo con TESAU, la distribución de clientes de este segmento en función de los rangos de facturación son:

Tabla II.3.10. Distribución del segmento de negocios y PyMES de TESAU según facturación anual

[CONFIDENCIAL]

Se considera que a partir de una facturación anual superior a los 12.000 euros anuales, teniendo en cuenta el número de clientes adscritos, el canal de comercialización deja de ser masivo para convertirse en presencial. Por este motivo se propone utilizar el mismo como criterio para delimitar las ofertas personalizadas.

II.3.3 Definición del mercado relevante geográfico

De acuerdo con las Directrices de la Comisión de julio de 2002 sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulado comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (apdo. 59), en el sector de las comunicaciones electrónicas, el alcance del mercado geográfico pertinente se ha delimitado generalmente aplicando dos criterios principales: *“la zona de cobertura de una red”* y *“la existencia de instrumentos legales y otros instrumentos reglamentarios”*.

Por otra parte, la Nota Explicativa de la Recomendación hace hincapié en la importancia que puede tener la existencia de inversiones en redes de acceso en determinadas zonas geográficas, en especial, las urbanas. En estos casos, sería coherente con el Derecho de la competencia la definición de mercados subnacionales, dado que los operadores regionales pueden afectar las condiciones de competencia en el área dónde operan. Sin embargo, el mero hecho de que existan operadores regionales no es suficiente para concluir que el mercado geográfico de referencia haya evolucionado hacia un ámbito infra-nacional. Será necesaria evidencia adicional en términos de precios (que no estén reflejando únicamente diferencias en costes) así como de evolución de la demanda y oferta.

La Comisión Europea ha aportado criterios adicionales sobre la definición de mercados geográficos subnacionales en sus comentarios a la notificación de la



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

autoridad regulatoria británica, OFCOM, en el mercado 5¹⁸. De acuerdo con dichos comentarios, las ANRs deberán tener en cuenta los siguientes factores:

- Evolución de las cuotas de mercado y su distribución;
- Existencia de precios diferenciados geográficamente;
- Diferenciación en las condiciones del producto de referencia (calidad);
- Condiciones de entrada.

Es importante constatar que en España existen operadores de acceso directo de carácter regional (dado entre otros factores el origen de la regulación del cable, donde las concesiones de los operadores se limitaban a las zonas cubiertas por cada demarcación). Adicionalmente, los operadores han accedido a las centrales locales de TESAÚ de forma progresiva. Por este motivo, es necesario considerar si existen zonas cuyas condiciones de competencia sean diferentes a las consideradas para el conjunto del territorio nacional. Este análisis se realiza a continuación de conformidad con los criterios anteriores:

- *Evolución de las cuotas de mercado y su distribución*

Las Directrices establecen que “[S]egún jurisprudencia consolidada, el mercado geográfico pertinente comprende un área en la cual las empresas afectadas participan en la oferta y la demanda de los productos o servicios pertinentes, las condiciones de la competencia son similares o suficientemente homogéneas y puede distinguirse de las zonas vecinas por ser considerablemente distintas las condiciones de la competencia prevalentes” (apdo. 56).

En los comentarios al Caso UK/2007/0733: “*Wholesale broadband access in the UK*”, por su parte, la Comisión hace también referencia a la Comunicación sobre la definición de mercado de referencia en materia de competencia, donde elementos como la configuración de los precios o las cuotas de mercado son considerados como indicadores pertinentes para proceder a un análisis preliminar de la posible segmentación geográfica del mercado¹⁹. En el apdo. 28 de los citados comentarios al Caso UK/2007/0733, la Comisión concluye que “*se obtiene una primera idea de las dimensiones del mercado geográfico basándose en indicaciones generales relativas a la distribución de las cuotas de mercado de las partes y de sus competidores (...)*”.

En definitiva, a pesar de que el análisis de las cuotas de mercado es esencialmente relevante para el análisis de la competencia efectiva, dadas las indicaciones

¹⁸ Caso UK/2007/0733: “*Wholesale broadband access in the UK*”. El mercado 5 es el acceso de banda ancha al por mayor, según dispone la Recomendación de mercados de 2007.

¹⁹ Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (97/C 372/03).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

anteriores, resulta conveniente analizar también en la fase de definición de mercado geográfico si existen territorios en los que la cuota de los operadores difiera sustancialmente de los territorios adyacentes.

De forma preliminar al análisis de las cuotas de mercado es necesario definir la unidad geográfica de referencia. Esta unidad será la zona geográfica a partir de la cual se analizará si la situación competitiva es diferente a la de las zonas vecinas. La unidad geográfica considerada debe permitir analizar las condiciones competitivas, por lo que deberá ser lo más granular posible. Sin embargo, debe atenderse también al hecho de que una metodología excesivamente compleja podría no ser implementada en la práctica. A estos efectos, es preciso también considerar que, según las Directrices (apdo. 56), *“La definición del mercado geográfico no exige que las condiciones de la competencia entre operadores o proveedores de servicios sean perfectamente homogéneas. Basta con que sean similares o suficientemente homogéneas y, por ello, sólo podrá considerarse que no constituyen un mercado uniforme aquellas zonas en las que las condiciones de competencia sean “heterogéneas””*.

Por tanto, la unidad geográfica de referencia deberá cumplir las siguientes premisas: (i) ser objetiva e identificable, permitiendo en todo momento al regulador verificar el grado de competencia existente y potencial, y (ii) ser implementable.

▪ Unidad geográfica de referencia

Existe una multiplicidad de posibles unidades geográficas que podrían ser relevantes para definir el ámbito geográfico del mercado de referencia. Éstas pasan por criterios administrativos (por ejemplo, códigos postales, municipios, provincias, etc.), técnicos (por ejemplo, accesos en servicio, cobertura de centrales, etc.) o una combinación de ambas (por ejemplo, distritos de tarificación). Cualquier alternativa cuenta con ventajas e inconvenientes que deben ser evaluadas bajo las premisas citadas anteriormente.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el mercado de referencia es minorista y no mayorista. Este hecho tiene su implicación en la medida que, en caso de determinarse que el mercado no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, las medidas reglamentarias recaerían sobre las condiciones de prestación minoristas. Así, por ejemplo, al contrario que en mercado mayorista de banda ancha, en el que las obligaciones de acceso podrían imponerse, en su caso, al nivel de las centrales locales de TESAÚ a fin de asegurar su ejecución técnica por parte de los operadores que acceden al servicio, dicha vinculación es menos relevante en el caso minorista.

En el Anexo 2 se presenta un resumen de las diferentes alternativas identificadas así como sus magnitudes, en base a las cuales es posible inferir su complejidad. Es necesario destacar que segmentaciones por cliente, vivienda u hogar suponen un nivel de complejidad que hace impracticables estos criterios, dado que en virtud de esos parámetros el nivel de agregación es mínimo (por ejemplo, según el INE están censadas 21 millones de viviendas) y el manejo de los datos es por tanto inviable.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Los Servicios de la CMT consideran que una primera aproximación posible al análisis de la situación competitiva de los servicios de acceso serían las **centrales locales** del operador histórico²⁰.

Sin embargo, como se justificará con detalle más adelante, la desagregación del bucle no se considera viable económicamente para la prestación exclusiva de los servicios de acceso al servicio telefónico fijo (ver epígrafe II.4.1.2). Como se extrae de la Tabla II.3.13 siguiente, más del 70% de las líneas de acceso de los operadores alternativos pertenecen a operadores de cable. De acuerdo con los datos obtenidos por la CMT en el marco de los requerimientos de la OBA, los operadores desagregaron en diciembre de 2007 un total de 1.353.948 bucles, de los que aproximadamente el 40% eran en la modalidad completa. Esta modalidad es la única que permite la prestación del acceso RTB tal y como se ha definido el mercado de producto.

Del total de bucles completamente desagregados, únicamente el 17% - dirigidas al segmento de negocios - estaba exclusivamente dedicado a la prestación del servicio de acceso RTB mientras que el resto prestaban servicio de banda ancha.

Los operadores que desagregan bucles de abonado no sólo no están utilizando este servicio mayorista para prestar el servicio de acceso RTB de forma efectiva sino que su oferta comercial tampoco está ligada a las centrales en las que se encuentran coubicados. Así, y a diferencia de los servicios de banda ancha, por ejemplo, los operadores que desagregan bucles de abonado no ofrecen a los usuarios finales necesariamente sus servicios en las zonas en las que se coubican.

Por otra parte, los operadores de acceso directo sí ofrecen servicio de acceso RTB de forma independiente a la conexión de banda ancha. Como se observa en la tabla siguiente, estos operadores cuentan con un número mayor de accesos RTB que de banda ancha:

Tabla II.3.11. Accesos RTB y de banda ancha de los operadores de cable

	Accesos RTB	Accesos de banda ancha
Ono	1.752.658	1.312.106
Euskaltel	299.018	174.064
R Cable	199.096	125.012
Telecable de Asturias	102.261	83.794

Fuente. Elaboración propia a partir de la información requerida en el Informe Anual 2007.

Al contrario que en el caso de los operadores que desagregan bucles de abonado, la estructura de red de los operadores de cable no coincide con las centrales de TESAÚ. Por tanto, en la medida que la desagregación de bucle no es una fuente de competencia para los servicios de acceso RTB, las presiones competitivas no estarán

²⁰ Este criterio está más correlacionado con las presiones competitivas ejercidas por los operadores que otros criterios más relacionados con la división administrativa del territorio, como serían los códigos postales, siendo su complejidad similar en términos de implementación.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

condicionadas por las zonas de cobertura de las centrales de TESAU sino por el desarrollo de las **redes de cable**.

Sin embargo, dado que la estructura de red del operador tradicional, al contrario de lo que ocurre en otros servicios, no es relevante para determinar los niveles de competencia, se propone optar por una aproximación independiente de las redes.

Por otra parte, es difícil determinar en qué medida los despliegues de red de los operadores de cable son uniformes en una determinada área como, por ejemplo, las centrales del operador tradicional. Utilizar una unidad como la central podría suponer riesgos para los usuarios que, estando ubicados en el área de cobertura de la central, no contarán con cobertura por parte de un operador de cable alternativo. En estos casos, no sólo la unidad geográfica no estaría considerando adecuadamente las condiciones de competencia de una determinada zona geográfica sino que podría limitar dicha competencia.

Por los motivos anteriores no se considera que considerar como unidad geográfica de referencia la central local sea adecuado. Dadas las consideraciones contenidas en el Anexo 2, se ha optado por tomar el **municipio** como unidad geográfica de partida mínima para proceder a efectuar el análisis geográfico. El análisis a nivel de municipios presenta un nivel de agregación medio (aproximadamente 8.000 municipios) que hace que las unidades sean manejables, no siendo además la variabilidad de las condiciones de competencia tan grande como en otras unidades geográficas.

Este criterio aseguraría también la implementación de las obligaciones reglamentarias, en caso de imponerse, dado que es tecnológicamente neutral, esto es, no es función de una estructura de red particular. En este sentido, si bien adolece de los mismos problemas en relación con las coberturas de las redes alternativas – habrá zonas en los municipios sin cobertura de redes alternativas –, la neutralidad tecnológica simplifica y reduce las dificultades que estas limitaciones plantea.

Adicionalmente es de fácil comprensión para los usuarios finales, sobre los que, en su caso, incidiría directamente una potencial modificación de las obligaciones impuestas sobre los servicios de referencia.

Junto con el análisis geográfico a nivel de municipio, se analizarán igualmente otros ámbitos geográficos (ámbito geográfico **nacional y provincial**) con el fin de completar el análisis de referencia.

A tenor de lo que antedicho, se pasa a analizar las cuotas de mercado por operador, de acuerdo a una segmentación mínima de municipio, pero teniendo en cuenta también la distribución a nivel provincial y nacional.

- **Distribución de las cuotas de mercado por operador**



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

De acuerdo con los últimos datos del Informe Anual 2007, TESAU mantiene a nivel **nacional** una cuota de mercado de aproximadamente el 80% en términos de clientes de acceso directo y del 85% en términos de ingresos (ver tablas siguientes):

Tabla II.3.12. Distribución de las cuotas de mercado por clientes de acceso directo (2007)

	2007	Cuota de mercado (%)
Telefónica de España	11.647.342	79,8%
Ono	1.752.658	12,0%
Euskaltel	299.018	2,0%
Tele2	231.176	1,6%
Jazztel	208.506	1,4%
R Cable	199.096	1,4%
Telecable de Asturias	102.261	0,7%
Vodafone	65.772	0,5%
Orange	36.699	0,3%
Iberbanda	15.610	0,1%
Otros	45.914	0,3%
Total	14.604.052	100,0%

Fuente. CMT. Informe Anual 2007.

Tabla II.3.13. Distribución de las cuotas de mercado por ingresos del servicio de acceso RTB (2007)²¹

	Ingresos (euros)	%/Total
Telefónica de España	2.802.357.069	85,0%
Ono	359.148.722	10,9%
Euskaltel	56.147.293	1,7%
R Cable	39.619.555	1,2%
Telecable de Asturias	13.032.036	0,4%
Jazztel	8.755.646	0,3%
BT	3.431.761	0,1%
Al-Pi	3.413.803	0,1%
Iberbanda	2.674.186	0,1%
Procono	1.919.869	0,1%
Otros	5.893.980	0,2%
Total	3.296.393.922	100,0%

Fuente. CMT. Informe Anual 2007.

Esta situación no se modifica en caso de considerar los datos **provinciales**. De acuerdo con estos datos, TESAU mantenía cuotas superiores al 60% en todas las provincias españolas entre junio de 2006 y diciembre de 2007. En la tabla siguiente se

²¹ Se incluyen los siguientes conceptos: Facilidades adicionales (cuotas mensuales y de alta), cuota de abono y cuotas de alta.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

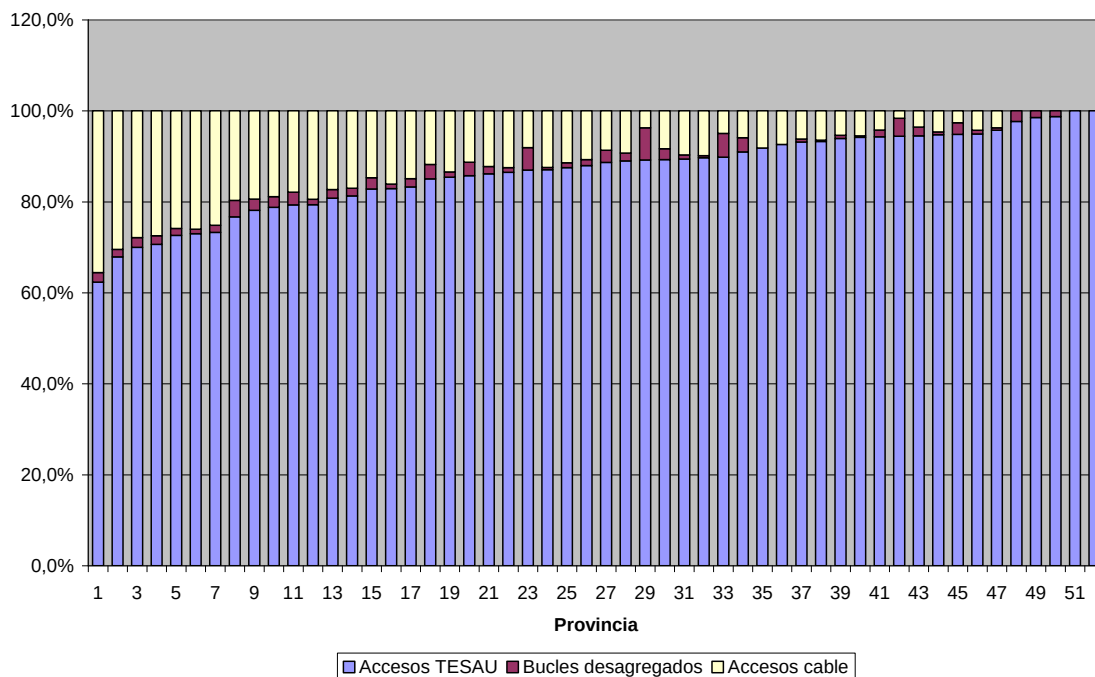
muestra la distribución de las provincias de acuerdo con los intervalos de cuotas de mercado del operador tradicional:

Tabla II.3.14. Distribución de las cuotas de mercado por líneas en servicio (2007)

	Cuota de mercado superior al 90%	Cuota entre el 90 y el 80%	Cuota entre el 80 y el 70%	Cuota inferior al 70%
Nº de provincias	19	22	10	2

En el gráfico siguiente se muestra de forma desagregada la composición de la cuota de mercado por tipo de acceso: (i) TESAU, (ii) cable y (iii) bucle desagregado (se han incluido todos los bucles desagregados completamente)²².

Gráfico II.3.15. Distribución de las cuotas de mercado por provincias y tipo de acceso (diciembre de 2007)²³



²² Se han eliminado los nombres de las provincias dada la confidencialidad de los datos aportados por los operadores. En el Anexo 3 se encuentra la versión no confidencial de esta información.

²³ Se incluyen las 50 provincias más Ceuta y Melilla. Están ordenadas en función de la cuota de mercado de TESAU en cada una de ellas.

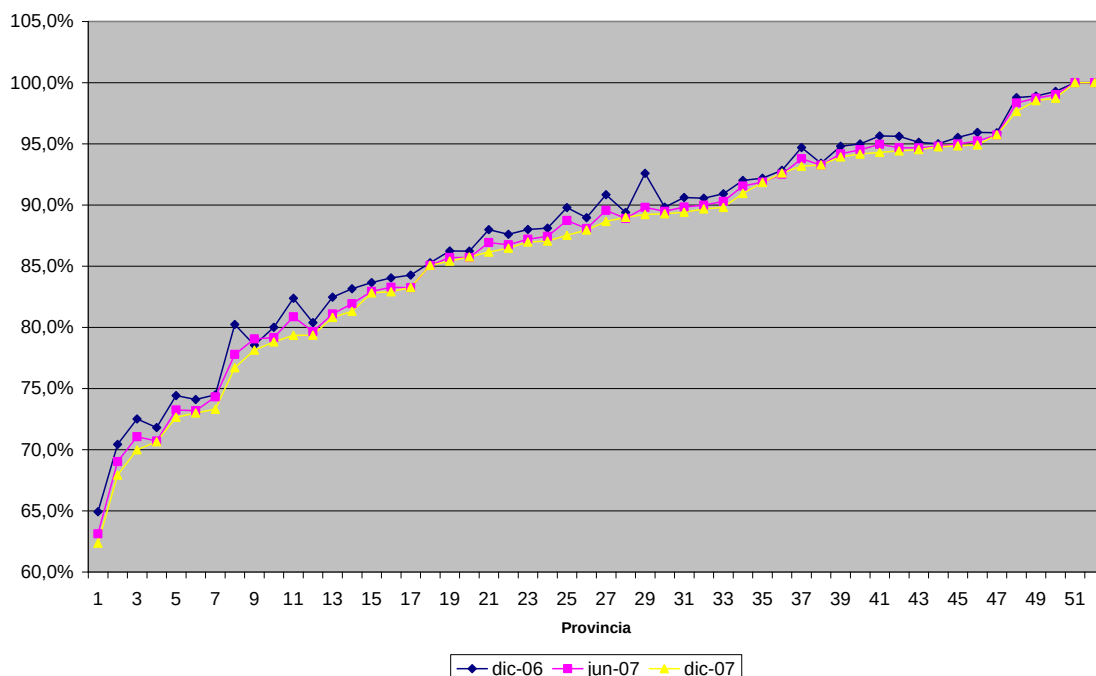


COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Como se observa en el gráfico anterior, la principal fuente de competencia de TESAU en el mercado de acceso proviene de los operadores de cable, mientras que los accesos desagregados al bucle suponen, todavía, una parte pequeña del mismo.

En el gráfico siguiente se presenta la evolución de las cuotas de mercado de TESAU en diciembre de 2006, junio de 2007 y diciembre de 2007 por provincia. En esta evolución no se observa una disminución relevante de la cuota de mercado en ninguna provincia en particular, si bien se observa una progresiva tendencia a la baja durante el periodo analizado:

Gráfico II.3.16. Evolución de las cuotas de mercado de TESAU por provincia²⁴



Si se analizan las cuotas de mercado a nivel de **municipio**, cabe resaltar que, en diciembre de 2007, TESAU era el único proveedor en más de 7.100 municipios (del total de 8.111 municipios analizados). Esto supone aproximadamente 4,5 millones de accesos en los que TESAU se encuentra en una situación de monopolio.

Para facilitar la exposición y la representación de los datos se ha optado por representar los resultados por municipios de acuerdo con los siguientes grupos:

²⁴ Se incluyen las 50 provincias más Ceuta y Melilla. Están ordenadas en función de la cuota de mercado de TESAU en cada una de ellas.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.3.17. Agrupaciones de municipios de acuerdo con las cuotas de TESAU (2007)²⁵

Cuota de TESAU 100%	Grupo 1
Cuota de TESAU entre el 100% y el 90%	Grupo 2
Cuota de TESAU entre el 90% y el 80%	Grupo 3
Cuota de TESAU entre el 80% y el 70%	Grupo 4
Cuota de TESAU entre el 70% y el 60%	Grupo 5
Cuota de TESAU entre el 60% y el 50%	Grupo 6
Cuota de TESAU entre el 50% y el 40%	Grupo 7
Cuota de TESAU menor al 40%	Grupo 8

La distribución de los municipios en función de la cuota de mercado de TESAU se presenta en la tabla siguiente, así como los accesos existentes en dichos municipios:

Tabla II.3.18. Distribución de los municipios en función de la cuota de mercado de TESAU (2007)

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8
Nº de municipios	7.195	503	132	107	78	55	37	4
Nº de accesos	4.453.045	2.504.918	5.379.390	2.503.126	2.128.370	576.949	471.450	5.042
% población	28,67%	13,64%	26,23%	14,17%	11,54%	3,23%	2,50%	0,03%

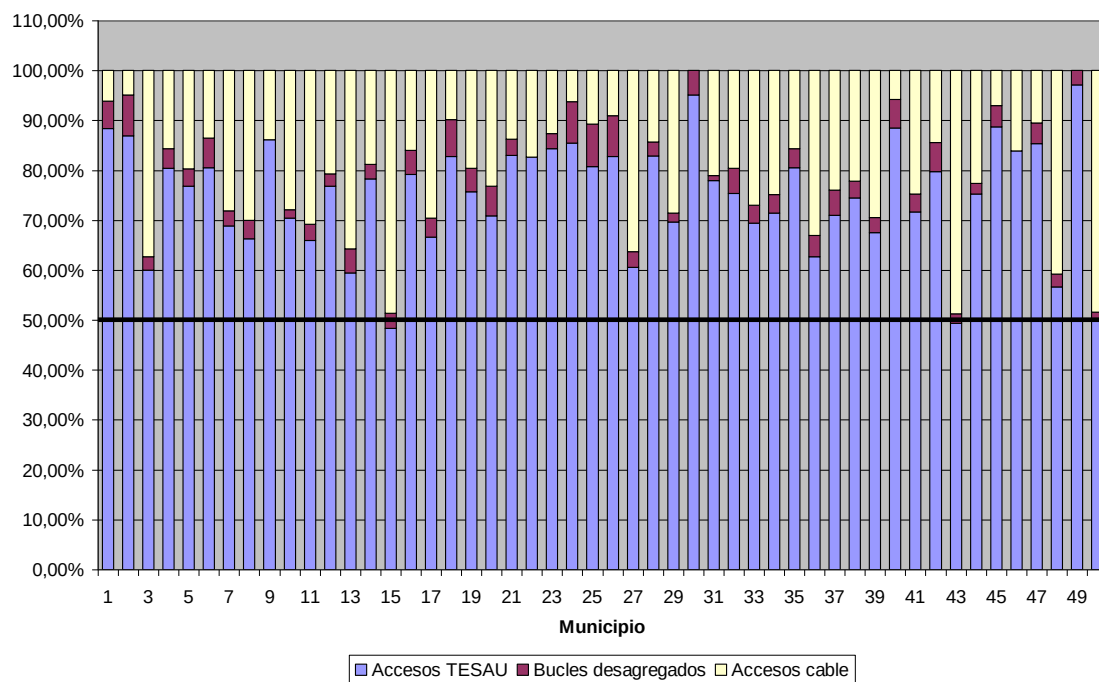
Si se analizan los 50 municipios con mayor número de accesos, se obtiene que TESAU mantiene cuotas muy elevadas en la mayoría de ellos. Como en el caso del análisis por provincias, se observa que son los operadores de cable los que presentan la mayor competencia al operador incumbente mientras que el bucle desagregado cuenta todavía con poca presencia en el mercado de referencia.

²⁵ De esta forma, a modo ilustrativo, el Grupo 1 sería el conjunto de municipios en los que la cuota de mercado de TESAU es del 100%. El Grupo 2 se correspondería con los municipios en los que la cuota de mercado de este operador está entre el 90 y el 100%.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Gráfico II.3.19. Distribución de las cuotas de mercado en los 50 municipios con mayor número de accesos y tipo de acceso (diciembre de 2007)²⁶



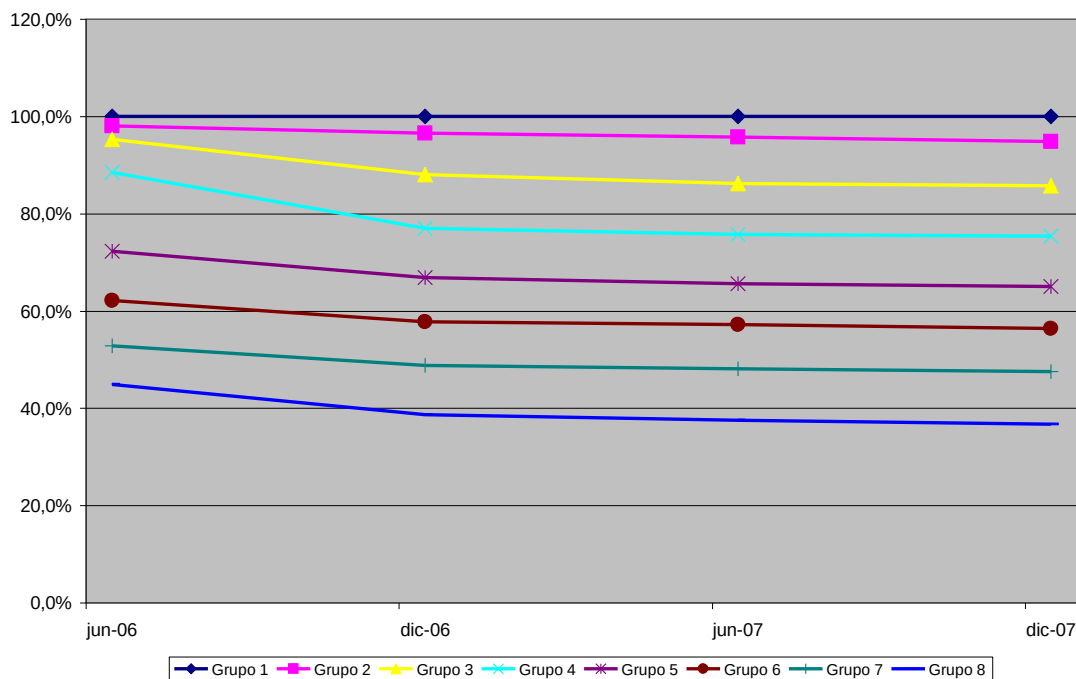
Finalmente, a continuación se presenta cómo han evolucionado las cuotas de mercado de TESAU en los municipios, atendiendo a la distribución en función de la cuota de mercado señalada anteriormente:

²⁶ En el Anexo 3 se presenta la información confidencial de dicho gráfico.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Gráfico II.3.20. Evolución de la cuota de mercado de TESAU por municipios



De gráfico anterior se observa que TESAU habría visto reducida en cierta medida su cuota de mercado en el periodo objeto de análisis, con diferentes intensidades, en función del grupo de municipios analizado. A continuación se detallan estas oscilaciones:

Tabla II.3.21. Pérdida de cuota de mercado de TESAU por municipio

	Evolución cuota de TESAU municipios del Grupo 1	Evolución cuota de TESAU municipios del Grupo 2	Evolución cuota de TESAU municipios del Grupo 3	Evolución cuota de TESAU municipios del Grupo 4	Evolución cuota de TESAU municipios del Grupo 5	Evolución cuota de TESAU municipios del Grupo 6	Evolución cuota de TESAU municipios del Grupo 7	Evolución cuota de TESAU municipios del Grupo 8
junio-06	100,0%	98,1%	95,2%	88,5%	72,3%	62,1%	52,8%	44,8%
diciembre-06	100,0%	96,6%	88,1%	77,0%	66,8%	57,8%	48,7%	38,7%
junio-07	100,0%	95,7%	86,1%	75,7%	65,5%	57,1%	48,1%	37,5%
diciembre-07	100,0%	94,8%	85,7%	75,4%	65,0%	56,4%	47,6%	36,7%
Pérdida de cuota de mercado (puntos porcentuales)	0,00	3,24	9,57	13,11	7,31	5,70	5,28	8,11

De forma prospectiva, a partir de los datos anteriores, podría esperarse que la cuota de mercado fuera inferior al 50%, umbral que salvo en circunstancias excepcionales permite presuponer la existencia de una posición de dominio²⁷, en los Grupos de

²⁷ Ver asunto C-62/86, *Akzo c. Comisión*, sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1991, 1991 ECR I-3359.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

municipios 7-8²⁸. Esto supone aproximadamente medio millón de accesos repartidos en 40 municipios²⁹.

- Precios de los servicios de referencia

De acuerdo con las obligaciones impuestas a TESAU en virtud de los mercados 1 y 2 de la Recomendación de 2003, los precios de los servicios de acceso debían entenderse *“como máximos e iguales en todo el territorio nacional”*. En consecuencia, TESAU no ha podido fijar precios diferentes en función de la zona geográfica de prestación del servicio.

Sin embargo, los precios de los servicios de accesos son máximos, de acuerdo con la Resolución de 23 de marzo de 2006. Dada la evolución competitiva anterior, es importante analizar el comportamiento de precios de TESAU dada la regulación existente.

El operador histórico ha incrementado los precios en la misma medida en que se lo ha permitido la regulación. Esta tendencia se ha mantenido tanto durante el periodo en que se estaba produciendo el reequilibrio tarifario³⁰, como posteriormente (ver evolución de precios de las cuotas de abono):

²⁸ Esta conclusión se obtiene aplicando las reducciones medias en la cuota de TESAU observadas en los periodos anteriores.

²⁹ En el Anexo 3 Confidencial se presenta la lista de estos municipios así como las centrales de TESAU que prestan servicio en los mismos.

³⁰ El reequilibrio tarifario fue un proceso por el que se incrementaron progresivamente los precios de la cuota de abono con el fin de hacerlos consistentes con los costes de prestación. Durante este proceso es evidente que TESAU debía incrementar los precios del servicio de acceso dado que, de otra forma, no estaría cubriendo sus propios costes. Sin embargo, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 7 de enero de 2004 (asunto C-500/01), el reequilibrio tarifario en España se alcanzó en el año 2003.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.3.22. Evolución de los precios de los servicios de acceso a la red telefónica fija de TESAU

	Cuota de conexión máxima regulada (euros)	Cuota de conexión fijada por TESAU (euros)	Cuota de abono máxima regulada (euros/mes)	Precio fijado por TESAU (euros/mes)
31-dic-97	127,72	127,72	7,46	7,46
31-dic-98	127,72	127,72	8,67	8,67
31-dic-99	127,72	127,72	8,67	8,67
31-dic-00	127,72	127,72	9,27	9,27
15-feb-01	127,72	127,72	9,87	9,87
30-abr-01	95,00	95,00	10,47	10,47
1-ene-02	95,00	95,00	11,68	11,68
1-nov-02	59,50	59,50	11,68	11,68
1-ene-03	59,50	59,50	12,62	12,62
1-mar-04	59,50	59,50	13,17	13,17
1-ene-05	59,50	59,50	13,43	13,43
1-ene-06	59,50	59,50	13,70	13,70
1-ene-07	59,50	59,50	13,97	13,97
1-ene-08	59,50	59,50	13,97	13,97

Fuente. Elaboración propia.

En definitiva, TESAU ha podido incrementar los precios de los servicios de acceso a la red telefónica en la misma medida en que se lo ha permitido la regulación vigente.

De acuerdo con la Nota Explicativa, los operadores regionales pueden ejercer, de hecho, presión competitiva más allá de las zonas que alcanzan cuando el operador potencialmente con PSM fije tarifas a nivel nacional y el operador regional sea demasiado grande como para ser ignorado³¹.

Este no parece ser el caso en el mercado de acceso a la red telefónica fija. En efecto, como se desprende del análisis anterior, TESAU ha incrementado sus precios con independencia de las presiones que afronta en áreas geográficas concretas.

Por tanto, no se observan divergencias en precios que hagan presuponer diferencias en las condiciones competitivas dentro del territorio nacional. Este hecho se ha debido en parte a las obligaciones reglamentarias vigentes. Sin embargo, en caso que las zonas en que TESAU afronta una mayor competencia fueran lo suficientemente grandes, los operadores regionales podrían disciplinar la conducta de este operador. El hecho que TESAU se comporte de forma homogénea en todo el territorio permite presuponer que los precios del servicio de acceso RTB de este operador suponen, de hecho, una restricción competitiva en todas las zonas del territorio nacional.

³¹ Nota Explicativa, página 12: "Regional competitors can indeed exercise a competitive pressure reaching beyond the area which they are present when the potential SMP operators applies uniform tariffs and the regional competitor is too large to ignore".



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este sentido, y según las Directrices³², *“los límites del mercado pertinente pueden ampliarse para tomar en consideración los productos o las zonas geográficas que, aunque no sean directamente intercambiables, deben incluirse en la definición del mercado a causa de la denominada sustitución en cadena”*.

Asimismo, según la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercados de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia³³, puntos 57 y 58, puede darse el caso de la sustitución en cadena cuando una empresa que presta servicios a nivel nacional presiona sobre los precios aplicados por las empresas que prestan servicios en mercados geográficos distintos. Tal puede ser el caso cuando los precios aplicados por las empresas que suministran redes de cable en determinadas zonas se ven influidos por una empresa incumbente que opera a nivel nacional. Lo dicho es aplicable perfectamente al caso aquí tratado ya que, sin ningún tipo de dudas, los operadores nacionales, y en particular el operador incumbente, influye en los precios que los operadores de telecomunicaciones de ámbito regional pueden imponer a sus clientes. Estos precios se fijan para el ámbito nacional incluso en ausencia de regulación como es el caso de los servicios liberalizados, a los que TESAÚ aplica precios y condiciones uniformes en todo el territorio nacional.

Los operadores alternativos compiten, cualquiera que sea su ámbito de prestación de servicios, con los servicios que el operador establecido presta en todo el territorio nacional, con uniformidad no sólo de precios sino también de condiciones (promociones, calidad, facilidades adicionales...) de manera que su oferta se configura con un ámbito nacional.

En particular, hasta el momento la regulación de los precios minoristas del operador incumbente para los servicios de referencia es de ámbito nacional. Como es sabido, estos precios han constituido el precio de referencia en cada mercado. Por tanto, se da una sustitución en cadena entre los productos de estos operadores y los del operador incumbente, cuyos precios se han formado de manera independiente a las condiciones particulares de la región en cuestión.

- Diferenciación de las condiciones de prestación

Diferencias en las condiciones de prestación podrían suponer que el precio relativo fuera diferente en las zonas en las que las prestaciones fueran superiores. Sin embargo, el servicio de acceso a la red telefónica es un servicio que no permite la diferenciación en términos de calidad. Es, por tanto, un servicio homogéneo en todo el territorio nacional.

³² Párrafo 62 de las Directrices.

³³ 97/C 372/03.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Conclusiones

De acuerdo con el análisis anterior, la cuota de mercado de TESAU en relación con el servicio de referencia es muy elevada, tomando como unidad geográfica tanto el territorio nacional como los datos provinciales. Cuando se consideran cuotas a nivel municipal, a diciembre de 2007 TESAU mantenía una cuota superior al 50% en 8.070 municipios (lo que representa el 99% de los mismos) que representaban 17.524.429 accesos (más del 97% del total).

TESAU ha mantenido estas cuotas de mercado a pesar de las restricciones impuestas a este operador en el marco del análisis de los mercados de acceso telefónico fijo (Resolución de 23 de marzo de 2006). Es más, este operador no ha modificado su comportamiento en precios como consecuencia de la existencia de operadores regionales. Por otra parte, no se observan posibilidades de diferenciación en el mercado de referencia que hagan pensar que en el mismo se esté compitiendo en variables diferentes a los precios.

De forma prospectiva, es previsible, de mantenerse la actual tendencia, que TESAU cuente con una cuota inferior al 50% en torno a 40 municipios con aproximadamente medio millón de accesos (el 6% del total).

Los Servicios de la CMT consideran que estas zonas geográficas no suponen una parte significativa del mercado, por lo que no estaría justificado proceder a una segmentación geográfica en función de este parámetro. Sin embargo, estas consideraciones serán objeto de análisis a la hora de determinar la proporcionalidad de las medidas a imponer. En efecto, como señala la Nota Explicativa (pág. 13), en ausencia de mercados sub-nacionales, la existencia de presiones competitivas geográficamente diferenciadas sobre un operador con PSM que opera a nivel nacional, como por ejemplo dada la existencia de diferentes niveles de competencia en infraestructuras en diferentes partes del territorio, pueden ser tenidas en cuenta en la fase de determinación de las medidas a imponer.

II.3.4 Mercado susceptible de regulación *ex ante*

A modo de conclusión, se propone definir el mercado de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y no residenciales como aquél que incluye los servicios de acceso propiamente dichos (puesta a disposición de los recursos que permitan el disfrute del servicio telefónico disponible al público desde un punto de terminación no móvil), y las facilidades adicionales asociadas al mismo. Se excluyen del mercado de referencia las ofertas personalizadas, esto es, aquellas dirigidas a clientes cuya facturación conjunta supere los 12.000 euros.

La dimensión geográfica es el territorio nacional.

De forma resumida se presenta en la tabla siguiente las conclusiones del análisis de sustituibilidad realizado en los apartados precedentes:



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

	Incluido en el mercado de referencia	Excluido del mercado de referencia
Por tipo de tecnología	Líneas analógicas y digitales	
Por input ascendente	Todas las infraestructuras de acceso: par de cobre (incluyendo desagregación), cable,...	Servicios de reventa (AMLT)
Ancho de banda	Banda estrecha (con independencia de que complementariamente se presten servicios de banda ancha)	Acceso "naked" sobre conexión de banda ancha
Segmento de cliente	Todos los clientes de ofertas estandarizadas (cuya facturación no supere los 12.000 euros)	Clientes de ofertas personalizadas (cuya facturación supere los 12.000 euros).

El mercado de producto así definido coincide con el listado como mercado 1 en el Anexo de la Recomendación de 2007. Se trata de un mercado que ya ha sido identificado previamente por la Comisión Europea como un mercado donde se cumplen los tres criterios cumulativos que deben satisfacer los mercados relevantes donde se pretendan imponer obligaciones específicas.

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

II.4 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MISMO Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

II.4.1 Descripción de la estructura del mercado de referencia

II.4.1.1 Evolución de la oferta. Cuotas de mercado.

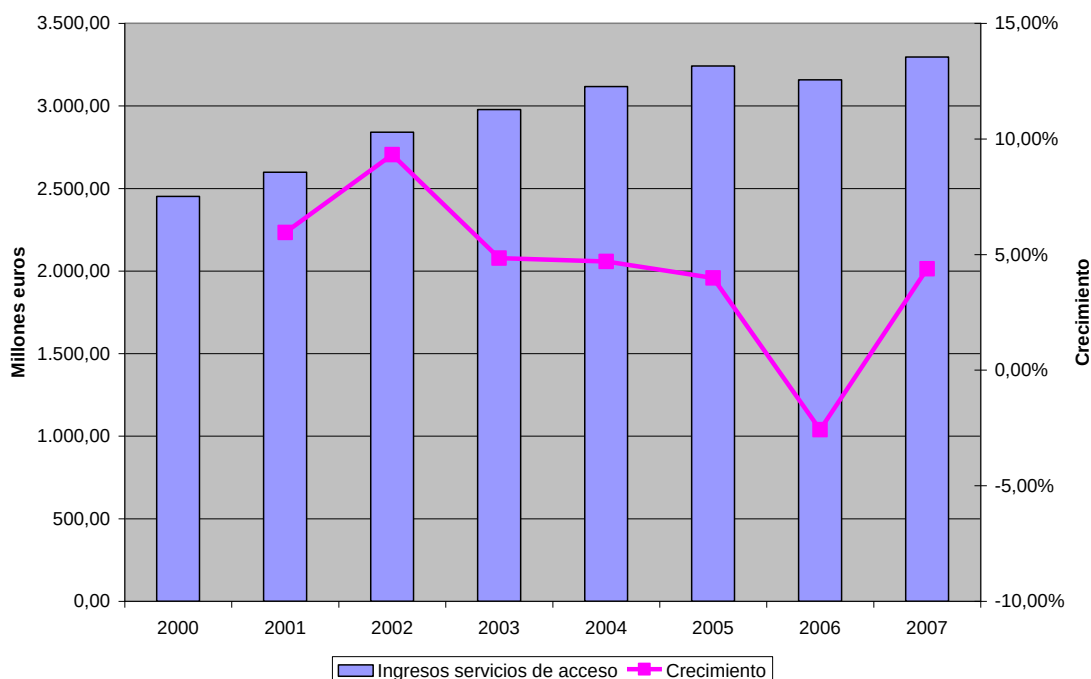
Los servicios de acceso constituyen una parte sustancial de los servicios de comunicaciones fijas tanto en términos de ingresos como de líneas. A finales de 2007, estos servicios suponían en torno a 3.300 millones de euros de facturación, cifra convergente con los ingresos de tráfico (que han ido reduciendo su importancia hasta



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

suponer, en el mismo ejercicio, aproximadamente 4.000 millones de euros) y superior a los servicios de acceso a Internet de banda ancha (2.800 millones de euros). Estas cifras demuestran la importancia de estos servicios en el contexto de las comunicaciones fijas.

Gráfico II.4.1. Evolución de los servicios de acceso al servicio telefónico fijo



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual 2007 de la CMT.

Cabe también destacar que, al contrario que los servicios de tráfico telefónico fijo, los servicios de acceso han mostrado en general crecimientos positivos - si bien moderados - desde el año 2000.

En cuanto a la distribución del mercado, los servicios de acceso se muestran muy concentrados en torno a unos pocos operadores. Como se ha visto en las tablas anteriores (**Tabla II.3.12** y **Tabla II.3.13**), TESAU aglutina aproximadamente el 80% del mercado, mientras que los cuatro primeros operadores suman aproximadamente el 95% del total. Este patrón se repite en términos de ingresos.

II.4.1.2 Barreras a la entrada.

En la Resolución de 23 de marzo de 2006 se describieron de forma extensa las barreras tanto estructurales como legales que exhibe la entrada al mercado de referencia. Cabe constatar que dicho análisis sigue vigente, en la medida que no han aparecido desarrollos tecnológicos que permitan una prestación de los servicios que implique menores inversiones o eviten el desarrollo de una red de acceso hasta el



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

usuario final. Como se expone a continuación, la existencia de servicios mayoristas – acceso desagregado al bucle – no elimina estas barreras a la entrada.

A través de red propia, la prestación de los servicios de acceso requiere de un canal hasta el domicilio del usuario final. Esto supone construir una red de acceso ocupando el dominio público, lo que implica importantes plazos de despliegue. Adicionalmente, las inversiones necesarias son elevadas. Dichas inversiones suponen, en la mayor parte de los casos, costes hundidos³⁴. De acuerdo con la posición mantenida por esta Comisión, consistente con la práctica de las autoridades de competencia³⁵, es preciso concluir que en la actualidad no resulta económicamente viable replicar una red de acceso con capilaridad nacional.

Dado lo anterior, la CMT impuso medidas reglamentarias en uno de los mercados ascendentes al mercado de referencia (antiguo mercado 11 de la Recomendación de 2003: acceso desagregado al por mayor (incluido el acceso compartido) a los bucles y subbucles metálicos a efectos de la prestación de servicios de banda ancha y vocales).

Así, los operadores alternativos pueden desagregar los pares metálicos de TESAÚ para prestar los servicios de referencia. Para ello deben acceder a las centrales de TESAÚ y solicitar los diferentes servicios mayoristas necesarios. Esta opción también implica importantes inversiones y costes hundidos. Como se observa en el gráfico siguiente, los costes de incrementar la cobertura son crecientes. Así, sólo las 350 centrales más grandes cubren el 50% de los bucles. Sin embargo, un nivel de cobertura próximo al 80% y 90% de la planta exige el despliegue en torno a 1.180 y 2.350 centrales, respectivamente. Adicionalmente, la desagregación en las centrales tipificadas³⁶ de TESAÚ supone la desagregación del subbucle, opción cuya viabilidad económica es cuestionable³⁷.

³⁴ Los costes hundidos son aquellos costes necesarios para la entrada del operador en los mercados de referencia y que no pueden ser recuperados a la salida de la empresa del mismo. Desde este punto de vista, la decisión de entrada de un nuevo competidor será función de estos costes y de la rentabilidad que espere obtener la empresa de ellos. En conclusión, la evaluación de la importancia de los costes hundidos es función de dos parámetros: la magnitud de los mismos y la rentabilidad esperada de la inversión, en función de los ingresos y los costes de la actividad.

³⁵ Decisión de la Comisión 2003/707/CE, de 21 de mayo de 2003, en los Asuntos COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579, Deutsche Telekom AG.

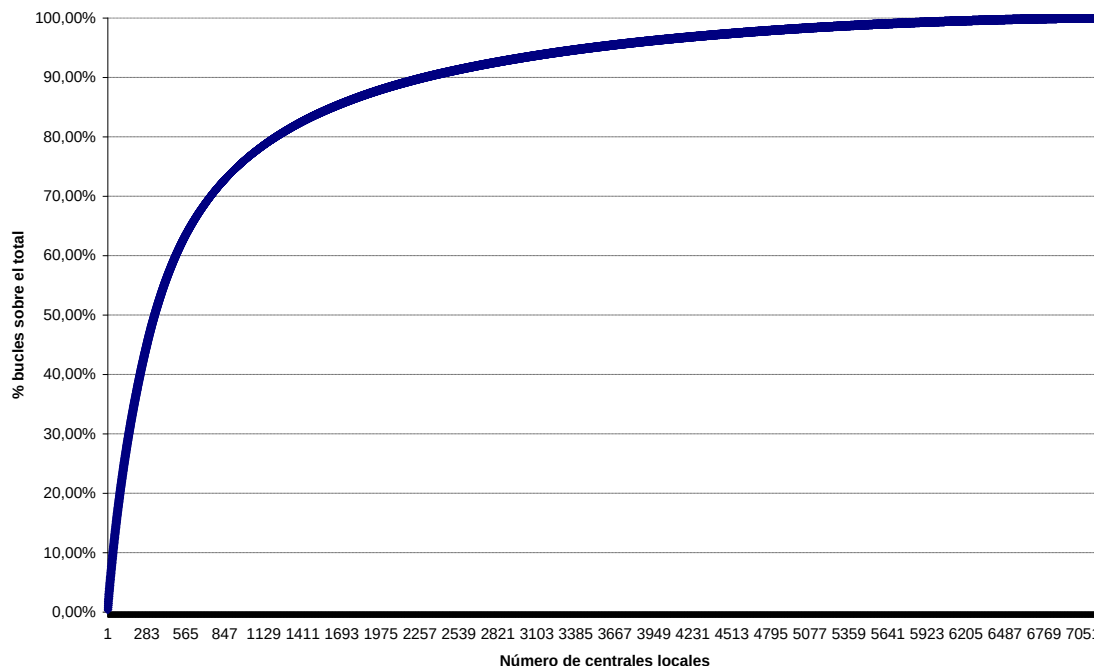
³⁶ De acuerdo con la Oferta de Bucle de Abonado, las centrales telefónicas pueden ser de dos tipos: convencionales y tipificadas. Las convencionales son edificios que no obedecen a modelo o estándar alguno, siendo de superficie apreciable (normalmente superior a los 100 m², que usualmente se distribuyen en varias plantas), alojando equipos de elevada capacidad (superior a las 10.000 líneas en gran parte de los casos), y sitios en su mayoría en áreas urbanas de tamaño medio o grande. Normalmente, y debido a su gran superficie, las centrales convencionales ocupan en su totalidad la parcela sobre la que se asientan. Por su parte, las llamadas centrales tipificadas son de diversos tipos, atendiendo a un número de líneas notablemente inferior (menos de 1.024 líneas, por ejemplo, en las T0). Estas centrales, las más numerosas, se ubican en su mayoría bien en pequeñas zonas urbanas o bien en áreas rurales. Las de menor superficie son de tipo prefabricado. No obstante, si bien las centrales tipificadas constan de una superficie muy reducida, muchas de ellas se asientan en parcelas de superficie mayor.

³⁷ En la Resolución de 17 de enero de 2008 por la que se aprueban las conclusiones de la consulta pública sobre las redes de acceso nueva generación se estimaba que *"dada la gran casuística de situaciones posibles y el enorme coste que llevaría acarreado para los operadores alternativos (nodos paralelos a los de Telefónica, entregas de señal complicadas, ubicación distante y posible inexistencia de espacio suficiente, posible necesidad de permisos y de obra*



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Gráfico II.4.2. Cobertura de las centrales de TESAU



Fuente. Elaboración propia.

En definitiva, en el horizonte temporal contemplado de dos años, tampoco el servicio mayorista de acceso desagregado al bucle permitiría replicar una red de acceso de la dimensión y de capilaridad de TESAU³⁸

A mayor abundamiento, es cuestionable que sea viable económicamente utilizar el servicio de desagregación para ofrecer únicamente servicios de acceso y tráfico. Así, la Resolución de 22 de marzo de 2007³⁹ de esta Comisión concluía que, “desde un punto de vista económico, el grado de desarrollo del bucle totalmente desagregado no permite a día de hoy constituir una alternativa viable al servicio de acceso de TESAU para los operadores alternativos. La desagregación del bucle no es una opción a considerar a la hora de emular el empaquetamiento de los servicios de acceso y tráfico telefónico fijo tanto por el despliegue actual y futuro previsible del mismo, como por los bucles efectivamente desagregados”. De hecho, los operadores que desagregan

civil, etc.), junto con la necesaria realización de estudios técnico-económicos y el largo plazo hasta la aprobación y luego disponibilidad operativa de los servicios de acceso al subbucle, no lo haría eficaz” (el subrayado es añadido).

³⁸ En la Resolución de 27 de marzo de 2008 se estimaron los precios para incentivar a los operadores a alcanzar al menos 743 centrales (Resolución sobre la revisión de la oferta de referencia de servicios mayoristas de banda ancha (OIBA) de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2006/1019).

³⁹ Resolución por la que se aprueba la imposición de obligaciones específicas en el mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada desde una ubicación fija y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2007/90).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

bucles ofrecen, al mercado de masas, servicios de acceso únicamente de forma empaquetada con el servicio de banda ancha.

En definitiva, el mercado de referencia presenta barreras elevadas a la entrada que limitan la presencia de redes alternativas en la mayor parte del mercado relevante. Aplicando el denominado “*Modified Greenfield Approach*”, estas barreras no se ven mitigadas por la presencia de obligaciones *ex ante* en los mercados mayoristas ascendentes.

II.4.1.3 Competencia potencial en el mercado de referencia

En la Resolución de 23 de marzo de 2006 se estimaba que “*dadas las barreras de entrada a los mercados de referencia, no se espera una entrada importante al mercado, ni mediante medios propios ni mediante la desagregación completa del bucle del abonado*”. Como se ha justificado anteriormente, tampoco se espera para este periodo de revisión que los operadores comiencen a ofrecer servicios de acceso a la red telefónica fija tal y como se han definido en el punto II.3.2 anterior.

Sin embargo, de forma prospectiva, pueden desarrollarse ofertas comerciales de operadores móviles que supongan la prestación de servicios de telefonía fija. Se ha concluido en la definición del mercado de referencia que los servicios de acceso móvil no son sustituibles del acceso fijo. Sin embargo, es posible prestar servicios de acceso de banda estrecha en una ubicación móvil a partir de la tecnología de acceso móvil. Estos operadores podrían suponer una competencia potencial para los operadores fijos en la medida que ofrezcan un servicio completo de comunicaciones electrónicas, incluyendo la conexión de banda ancha.

Adicionalmente, en la medida que los operadores que revenden el acceso RTB a través del AMLT cuenten con una masa crítica relevante podrían migrarlos hacia soluciones en un escalón superior de la cadena de valor. En este caso supondrían una fuente de competencia potencial para los operadores de infraestructuras o que actualmente desagregan bucles de abonado.

Finalmente, no debe olvidarse que desarrollos futuros en los servicios basados en tecnologías IP y móviles podrían permitir incluirlos en el mercado de referencia. En ese caso, la competencia se vería incrementada no tanto por la entrada de nuevos operadores, sino por la sustitución que los usuarios harían por otras tecnologías.

II.4.2 Análisis de la competencia efectiva en el mercado de referencia

Dadas las barreras a la entrada anteriores es necesario considerar si existe un operador con PSM en el mercado. Para ello se han tenido en cuenta las Directrices de la Comisión Europea y el documento aprobado por el Grupo de Reguladores Europeos (ERG) al respecto⁴⁰.

⁴⁰ “*Revised ERG Working paper on the SMP concept for the new regulatory Framework*”, Octubre 2004.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

De acuerdo con las Directrices, la designación del PSM derivará de una combinación de los criterios incluidos en el apdo. 78 de las Directrices. A continuación se analizan los criterios más relevantes atendiendo al mercado de referencia:

- Análisis de las cuotas de mercado⁴¹

TESAU ha mantenido sus cuotas de mercado de forma sostenida por encima del 50% en términos de ingresos, clientes y líneas, como se observa en la tabla siguiente:

Tabla II.4.3. Evolución de la cuota de mercado de TESAU en los servicios de acceso al servicio telefónico fijo

	2005	2006	2007
Ingresos			
Clientes	85,2%	81,8%	79,8%
Líneas	86,8%	84,1%	81,8%

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual 2007 de la CMT.

Adicionalmente, estas magnitudes son sustancialmente más elevadas que sus más directos competidores. En 2007, la cuota de TESAU era casi 7 veces superior a la de ONO y más de 35 veces que Euskaltel.

Tabla II.4.4. Distribución de las cuotas de mercado del servicio de acceso (clientes)

	2005	Cuota de mercado (%)	2006	Cuota de mercado (%)	2007	Cuota de mercado (%)
Telefónica de España	11.944.671	85,2%	11.711.989	81,8%	11.647.342	79,8%
Ono	1.517.839	10,8%	1.718.763	12,0%	1.752.658	12,0%
Euskaltel	249.736	1,8%	280.270	2,0%	299.018	2,0%
Tele2	25.415	0,2%	123.820	0,9%	231.176	1,6%
Jazztel	6.136	0,0%	170.344	1,2%	208.506	1,4%
R Cable	163.950	1,2%	178.635	1,2%	199.096	1,4%
Telecable de Asturias	86.971	0,6%	94.475	0,7%	102.261	0,7%
Vodafone	731	0,0%	15.309	0,1%	65.772	0,5%
Orange	2.012	0,0%	1.754	0,0%	36.699	0,3%
Iberbanda	4.035	0,0%	8.716	0,1%	15.610	0,1%
Otros	13.239	0,1%	21.033	0,1%	45.914	0,3%
Total	14.014.735	100,0%	14.325.108	100,0%	14.604.052	100,0%

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual 2007 de la CMT.

El mismo patrón se observa en términos de ingresos como se desprende de las tablas siguientes:

⁴¹ Párrafos 75 – 78 de las Directrices.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.4.5. Distribución de las cuotas de mercado del servicio de acceso (ingresos, euros)

	2005	%/Total	2006	%/Total	2007	%/Total
Telefónica de España	2.831.242.498	87,3%	2.779.332.997	88,0%	2.802.357.069	85,0%
Ono	293.609.441	9,1%	252.859.827	8,0%	359.148.722	10,9%
Euskaltel	42.669.992	1,3%	51.307.478	1,6%	56.147.293	1,7%
R Cable	26.904.557	0,8%	32.492.775	1,0%	39.619.555	1,2%
Telecable de Asturias	10.791.256	0,3%	11.893.998	0,4%	13.032.036	0,4%
Jazztel	17.914.504	0,6%	12.464.937	0,4%	8.755.646	0,3%
BT	2.982.543	0,1%	2.813.913	0,1%	3.431.761	0,1%
Al-Pi	5.989.886	0,2%	2.437.143	0,1%	3.413.803	0,1%
Iberbanda	1.676.222	0,1%	2.571.303	0,1%	2.674.186	0,1%
Procono	677.418	0,0%	2.232.553	0,1%	1.919.869	0,1%
Resto	7.135.445	0,2%	7.519.480	0,2%	5.893.980	0,2%
Total	3.241.593.762	100,0%	3.157.926.405	100,0%	3.296.393.922	100,0%

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual 2007 de la CMT.

Es doctrina constante de la CE y del TJCE que *“las cuotas de mercado extraordinariamente elevadas – superiores al 50% - atestiguan, por sí mismas, salvo circunstancias excepcionales, la existencia de una posición dominante”* (apdo. 75)⁴².

Además, y aunque en términos generales, TESAU experimentó una reducción en sus cuotas de mercado en torno a tres puntos porcentuales entre los años 2003 y 2004, de acuerdo con el párrafo 75 de las Directrices, *“el hecho de que una empresa con una posición significativa en el mercado sufra una merma paulatina de su cuota, puede ser indicio de que el mercado se esté haciendo más competitivo, pero ello no excluye que se declare la existencia de un peso significativo en el mercado”*.

Desde el punto de vista prospectivo, habida cuenta de la evolución en la cuota de mercado de TESAU, no es previsible que la misma disminuya en los próximos años, hasta situarse por debajo del 50% (umbral que excepto en casos excepcionales permite presuponer la existencia de poder significativo de mercado).

- Control de una infraestructura no reproducible fácilmente

Como se ha descrito anteriormente, la principal barrera a la entrada al mercado de referencia estriba en la necesidad de contar con una red de acceso hasta el usuario final. Las inversiones necesarias y los costes hundidos se incrementan, haciéndolas económicamente inviables, cuando la capilaridad es nacional.

TESAU, en tanto que operador histórico, es propietaria de una red de acceso nacional, construida en un periodo de monopolio y derechos exclusivos. La importancia de la infraestructura de TESAU queda de manifiesto cuando se comparan los accesos instalados de los operadores presentes en el mercado:

⁴² Ver también asunto C-62/86, *Akzo c. Comisión*, sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1991, 1991 ECR I-3359



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.4.6. Evolución de los accesos instalados por operador

	2006	2007
Telefónica de España	17.359.334	17.181.637
Ono	6.371.767	6.797.200
R Cable	624.687	634.869
Orange	354.622	434.789
Telecable de Asturias	312.905	336.865
Euskaltel	279.655	267.772
Procono	172.000	177.422
Iberbanda	21.025	32.394
Resto	180.800	210.550
Total	25.676.795	26.073.498

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual 2007 de la CMT.

La propiedad de esta red de acceso otorga a TESAU ventajas competitivas que sus competidores no pueden emular. De hecho, y como se ha visto en los epígrafes anteriores, este operador se encuentra incluso en una situación de monopolio en una parte sustancial del territorio nacional.

- *Economías de escala y alcance*

TESAU desplegó su red de acceso cuando los mercados de comunicaciones electrónicas no estaban liberalizados. Esta entrada al mercado anterior a la de sus competidores le ha permitido que su red estuviera en parte amortizada cuando se produjo la liberalización del mercado.

Con anterioridad al proceso liberalizador, TESAU contaba por tanto con la totalidad de los accesos minoristas a clientes finales. Esto le permite gozar de economías de escala y alcance que sus competidores no pueden emular. En definitiva, el momento de entrada del operador histórico le ha permitido contar con ventajas en costes irreproducibles por parte de sus competidores. Máxime cuando, como se ha observado en el presente procedimiento, el número de accesos de TESAU sigue siendo sustancialmente superior al de cualquiera de sus competidores.

- *Integración vertical*

TESAU está presente en todos los escalones de la cadena de valor del servicio de acceso a la red telefónica fija. En particular, es el único proveedor de los servicios de desagregación de bucle. Este hecho le permite evitar los problemas con los que, en relación con dicho servicio mayorista, se enfrentan sus competidores⁴³.

⁴³ Cabe destacar los numerosos conflictos y expedientes sancionadores que esta Comisión ha abierto a TESAU en relación con los servicios mayoristas de acceso desagregado al bucle.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Otros criterios relevantes

El análisis de otros criterios establecidos en el apdo. 78 de las Directrices apunta en la misma dirección que los anteriores. Así, se constata que los consumidores no cuentan con un poder negociador suficiente para disciplinar la conducta de TESAU. Cabe recordar que la comercialización de los servicios de acceso se realiza mediante contratos de adhesión cuyas condiciones no pueden ser negociadas (ver punto II.3.2 anterior). La demanda de estos servicios se encuentra además atomizada, y la facturación individual de cada consumidor es reducida en comparación con la magnitud del principal oferente.

Por otra parte, el comportamiento en los precios aplicados por el operador dominante es también revelador. Como se ha descrito anteriormente (ver **Tabla II.3.22** anterior), TESAU ha incrementado sus precios minoristas en la misma medida en que se lo ha permitido la regulación. Por tanto, puede deducirse que la actuación de sus competidores no ha sido suficiente para impedir el comportamiento ajeno a presiones competitivas por parte de TESAU, como tampoco tecnologías supuestamente sustitutivas como la telefonía móvil.

En relación con otros operadores presentes en el mercado de referencia, TESAU cuenta con un ingreso medio por línea superior al de sus competidores, si bien estas diferencias se han reducido desde el año 2004:

Tabla II.4.7. Evolución del ingreso medio por línea de los operadores de acceso (euros/mes)⁴⁴

	2004	2005	2006	2007
Telefónica de España	14,82	13,78	14,12	13,92
Ono	7,30	11,16	12,90	10,89
Euskaltel	7,68	9,36	11,07	12,44
R Cable	6,39	9,84	11,93	11,97
Telecable de Asturias	6,39	7,61	8,68	8,69

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual 2007 de la CMT.

II.4.3 Conclusiones sobre la existencia de competencia efectiva en el mercado de referencia

De acuerdo con las consideraciones anteriores cabe concluir que, en el mercado de referencia, TESAU disfruta de una posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea, en una medida apreciable, independiente de los competidores, los clientes y, en última instancia, los consumidores. Por tanto, de acuerdo con el artículo 14.2 de la Directiva Marco, TESAU tiene PSM por lo que puede concluirse que el mercado en cuestión no se desarrolla en condiciones de competencia efectiva.

⁴⁴ Se incluyen los siguientes conceptos: Facilidades adicionales (cuotas mensuales y de alta), cuota de abono y cuotas de alta.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II.5 PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DEL OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

De acuerdo con las conclusiones del Fundamento de Derecho II.4.3, se propone identificar a TESAU como operador con poder significativo en el mercado de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija.

Se considera necesario designar como operador con PSM al grupo de empresas a los que pertenece TESAU en su conjunto, entendiendo por tal a los efectos de este análisis, tanto a la empresa concreta identificada como dominante individual, como a todas las empresas de cada grupo que provean los servicios incluidos en los respectivos mercados de referencia. En este sentido, hay que destacar que la propia CMT, interpretando reiterada jurisprudencia comunitaria, ya ha precisado 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”* (Resolución de la CMT de 8 de noviembre de 2000, sobre Tarifa Plana de Terra, y Resolución de la CMT de 20 de mayo de 1999).

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 de mercado para restringir o falsear la competencia en el mercado pertinente ni apoyarse en dicho peso en los mercados adyacentes.

II.6 ANALISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

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

A la hora de decidir que 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 ANRs. En este sentido, las ANRs 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:
- a) Velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas;



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- b) Promoviendo una inversión eficiente en materia de 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.
- Contribuir al desarrollo del mercado interior, entre otras cosas:
- a) Cooperando mutuamente y con la Comisión, de forma transparente, para garantizar el desarrollo de prácticas reglamentariamente coherentes y una aplicación consistente de la Directiva Marco y de las Directivas específicas.

Del mismo modo, las ANR deberán imponer preferentemente obligaciones con efecto en los mercados mayoristas, y sólo cuando estas medidas no garanticen la competencia efectiva en el mercado de referencia, habrán de imponerse en los mercados minoristas, tal y como establece la Nota Explicativa a la Recomendación de mercados⁴⁵.

II.6.2 Identificación de problemas de competencia en el mercado de referencia

En la primera revisión del mercado de referencia se identificaron una serie de problemas de competencia que podrían surgir en ausencia de regulación.

Se considera que las condiciones de competencia en el mercado de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y no residenciales no han sufrido cambios significativos, por lo que los problemas son análogos a los que se identificaron en la primera revisión, con las matizaciones que se procede a efectuar en los siguientes apartados.

A modo preliminar, es necesario recordar que en el análisis de mercado llevado a cabo por los Servicios de la CMT se ha llegado a la conclusión de que las ofertas personalizadas no forman parte del mercado de referencia. Por tanto, las ofertas personalizadas de TESAU no estarían sujetas a las obligaciones que esta Comisión podría imponer a TESAU en el uso de las facultades que la regulación de mercados le confiere, con la excepción de la obligación relativa a la selección de operador, al ser esta una obligación que no dimana del análisis efectuado, sino que viene impuesta por la propia normativa sectorial vigente (art. 19 de la LGTel, art. 13 del Reglamento de mercados).

En efecto, el art. 19 de la LGTel establece que *“los operadores que [...] hayan sido declarados con poder significativo en el suministro de conexión a la red telefónica pública y utilización de ésta desde una ubicación fija, permitirán a sus abonados [...] el acceso a los servicios de cualquier proveedor interconectado de servicios telefónicos*

⁴⁵ En la página 13 de la Nota Explicativa 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)”*.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

disponibles al público en cada llamada [...]”, sin hacerse por tanto distinción alguna entre los abonados del operador declarado con PSM. Como se desprende del presente procedimiento, TESAU es un operador con poder significativo en el suministro de conexión a la red telefónica pública y su utilización, que forma parte integrante del mercado analizado en el mercado de referencia. En relación con la obligación de selección de operador, por tanto, y atendiendo a la regulación sectorial, resulta necesario que dicha obligación se extienda a todos los abonados del operador con PSM en el suministro de conexión a la red telefónica pública y su utilización⁴⁶, independientemente del tipo de oferta realizada por el operador. Todo ello sin perjuicio de las obligaciones que a nivel mayorista puedan también derivarse de las medidas impuestas al operador declarado con poder significativo de mercado en el mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija.

De esta forma, se han identificado los siguientes potenciales fallos de mercado:

- 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, TESAU podría tener incentivos a realizar empaquetamientos abusivos del servicio de acceso con otros, con la finalidad de impedir a los usuarios el disfrute de los servicios que sobre el acceso prestan otros operadores, impidiendo *de facto* a los demandantes que lo deseen la contratación separada del acceso y los servicios que sobre el mismo prestan otros operadores.

Como recoge la metodología aprobada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para el análisis *ex ante* de las ofertas telefónicas de TESAU⁴⁷, debe distinguirse entre los empaquetamientos puros (donde los bienes objeto del empaquetamiento solo se venden a través del paquete) y los empaquetamientos mixtos (donde los bienes también se pueden adquirir de forma individual). Como recoge la metodología, en principio y salvo casos excepcionales, los empaquetamientos puros generalmente se considerarán prácticas contrarias a la libre competencia.

Con la implantación del acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT), puede asumirse que en el corto plazo existirá una mayor proliferación de ventas vinculadas de carácter mixto. Aun cuando en un gran número de instancias este tipo de empaquetamientos pueden considerarse prácticas pro-competitivas, y con

⁴⁶ Ver también *Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*, ERG (06) 33, mayo de 2006, pp. 49-50.

⁴⁷ Resolución de 26 de julio de 2007 (MTZ 2006/1486), así como sus sucesivas actualizaciones, ver Resolución de 22 de mayo de 2008 por la que se actualizan determinados parámetros de la metodología para el análisis *ex ante* de las ofertas comerciales de Telefónica de España, S.A.U. (AEM 2008/215).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

consecuencias beneficiosas para los consumidores⁴⁸, resulta necesario proceder a un análisis de las ventas vinculadas llevadas a cabo por el operador con PSM a fin de evitar los efectos de exclusión que en determinados casos las conductas analizadas pueden provocar en el mercado⁴⁹. En efecto, es necesario por ejemplo que los servicios mayoristas tengan unos precios tales que permitan al operador alternativo operar en el mercado de referencia con un margen suficiente, lo que precisa de un cierto control al nivel minorista⁵⁰.

Adicionalmente, como se ha visto, en el mercado de referencia la competencia es reducida, lo que permitiría a TESAU un aumento de los precios por encima de su nivel competitivo, para subsidiar una reducción anticompetitiva de precios en otros servicios en los que enfrenta una mayor competencia. Se trata además de una práctica fácil de instrumentar para TESAU, y de difícil detección. Por otra parte, el estándar de prueba que presenta esta conducta suele ser complejo, al requerir información sobre los costes y los precios de transferencia internos.

Los efectos de esta conducta son potencialmente muy graves, tanto con respecto a los competidores en los mercados en los que TESAU ofrece un precio subvencionado por debajo de los niveles competitivos, a los que se presiona de esta manera para su salida del mercado o, desde un inicio, se les desincentiva la entrada, como con respecto a los clientes que demandan el servicio en el que se establecen los precios por encima del nivel competitivo para subsidiar la actividad en los otros mercados.

- Abuso explotativo de la posición de dominio: entre los principales problemas que se consideran relevantes en el mercado de referencia se encontrarían las prácticas de precios excesivos.

En la medida que, como se ha comprobado anteriormente, TESAU es el único proveedor de los servicios de acceso en determinadas áreas, la práctica de precios excesivos se muestra como un riesgo competitivo relevante.

Este riesgo no podría verse en la práctica limitado por las obligaciones que pesan sobre este operador dada su condición como operador designado para la

⁴⁸ De acuerdo con el TJCE, una venta vinculada no será constitutiva de un abuso de posición de dominio si está justificada de forma objetiva (ver caso Tetra Pak International SA/ Comisión, Asunto C 333/94).

⁴⁹ Ver por ejemplo, con anterioridad a la implantación del acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT), las Resoluciones de esta CMT de 15 de junio de 2006, sobre la existencia de prácticas contrarias a la libre competencia en la comercialización del servicio S4/06 por parte de Telefónica de España, S.A.U. (AEM 2006/678) y de 30 de noviembre de 2006, relativa a la existencia de prácticas anticompetitivas en la comercialización del nuevo producto S5.2/06 propuesto por Telefónica de España, S.A.U. (AEM 2006/756), relativas al empaquetamiento de los servicios de acceso y tráfico.

⁵⁰ De acuerdo con la Metodología de análisis *ex ante* de las ofertas de TESAU, en casos de empaquetamiento es posible la configuración estratégica de los productos de forma que no sean emulables conjuntamente o bien que el precio incremental o implícito del servicio donde la competencia es mayor no permita la emulabilidad del paquete por parte de un operador eficiente.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

prestación del servicio universal⁵¹. En particular, según dispone el artículo 22 de la LGTel, se entiende por servicio universal *“el conjunto de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible”*. Recogiéndose así lo dispuesto en el artículo 3 de la Directiva de Servicio Universal.

A estos efectos, es preciso señalar que el procedimiento de análisis de mercados y, en su caso, la consecuente imposición de obligaciones a las empresas con poder significativo en el mercado, pertenece a un ámbito distinto de la actividad reguladora de precios a fin de garantizar la asequibilidad de las prestaciones propias del servicio universal. Esta diferencia estriba no sólo en los entes habilitados para el ejercicio de cada una de dichas funciones, sino también en la finalidad de las mismas. En efecto, ambas se complementan, pero no son sustitutivas, porque mientras el objeto de la regulación de mercados es la imposición de las pertinentes obligaciones a los operadores con poder significativo de mercado al objeto de garantizar el desarrollo de la competencia efectiva, mediante la normativa aplicable al servicio universal se busca establecer las condiciones generales para la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en su ámbito de aplicación, independientemente de la existencia de regulación *ex ante* o no. A modo de ejemplo, políticas que posiblemente podrían incluso redundar en la asequibilidad del servicio desde la perspectiva de las obligaciones de servicio universal (como podría ser una política de precios por debajo de costes) podrían ser sin embargo contrarias a los objetivos perseguidos a través de la regulación *ex ante* de mercados (si se determina que la política llevada a cabo es una política de precios predatorios con efectos exclusionarios)⁵².

Por otra parte hay que tener en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1768/2007, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril⁵³, hasta el 31 de diciembre de 2008 TESAU es el operador obligado a prestar el servicio universal. No obstante, el Reglamento en su artículo 36 prevé que, a partir de ese momento, se podrán designar operadores diferentes para la prestación de diversos elementos del servicio

⁵¹ Según dispone el artículo 22 de la LGTel, se entiende por servicio universal *“el conjunto de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible”*. Recogiéndose así lo dispuesto en el artículo 3 de la Directiva de Servicio Universal.

⁵² La regulación de precios de los servicios minoristas de acceso RTB no debe suponer una barrera a la entrada. Para ello debe remunerar la red de acceso de una forma consistente con el despliegue de redes alternativas a la vez que se impide la imposición de precios excesivos al operador declarado con PSM.

⁵³ Se modifica el párrafo primero del apartado 1 de la disposición transitoria segunda, sobre el régimen transitorio aplicable al servicio universal, que queda redactado de la siguiente forma:

“1. De conformidad con la habilitación reglamentaria establecida en la disposición transitoria segunda de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, se establece la obligación de Telefónica de España, S. A. U., de prestar el servicio universal hasta el 31 de diciembre del año 2008.”



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

universal y abarcar distintas zonas del territorio nacional. Por ello, existe una posibilidad de que TESAU, a partir del 31 de diciembre de 2008, deje de ser el único operador designado para la prestación del servicio universal.

En conclusión, debe entenderse que la fijación de precios excesivos por parte de TESAU en los mercados de referencia no se evitaría a partir de la regulación del servicio universal.

Por otra parte, en el marco del análisis de mercado efectuado en el presente informe, se han detectado presiones competitivas diferentes en función del ámbito geográfico de actuación del operador declarado con PSM, por ejemplo debido a un diferente nivel de desarrollo de la competencia alternativa (cable y AMLT). Esta diferenciación en el grado de competencia deberá ser por tanto también tenida en cuenta a la hora de fijar las medidas adecuadas que respondan al objetivo de limitar la fijación de precios excesivos por parte de TESAU.

- 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 descendente. La extensión vertical de la posición de dominio da lugar a que se restrinja la competencia en los mercados descendentes donde también provee servicios el operador declarado con PSM.

El servicio de referencia es un servicio necesario para la prestación de diferentes servicios de comunicaciones electrónicas. El acceso es un servicio ascendente a otro tipo de servicios, por lo que el usuario debe generalmente contratar este servicio como requisito previo a la contratación por ejemplo del servicio telefónico fijo, banda ancha o televisión.

Dada la posición de TESAU en el mercado de acceso, existe el riesgo de que pueda extender su posición a los mercados conexos descendentes citados anteriormente a través de la negativa o retirada del suministro a los demandantes, por ejemplo en relación con demandantes de acceso que sin embargo optan por mecanismos de preselección para cursar las llamadas⁵⁴.

En cuanto a la gravedad de los perjuicios que ocasiona este comportamiento, la negativa o retirada del suministro de acceso a los usuarios finales priva a éstos de la posibilidad de acceder a la red telefónica pública desde una ubicación fija y, consecuentemente, a todos los servicios que se prestan sobre la misma. Además, la demora en la corrección de este tipo de abusos aumenta considerablemente su impacto, por los que una actuación a posteriori no suele ser lo suficientemente eficaz como para evitar los problemas de competencia detectados.

⁵⁴ En la Resolución de 23 de marzo de 2006 se hacía referencia a la existencia en el pasado de prácticas de negativa o retirada del suministro del servicio de referencia (incluidas las facilidades adicionales asociadas al acceso) a aquellos demandantes que utilizaban o pretendían utilizar los accesos para recibir sobre los mismos los servicios telefónicos de operadores competidores de TESAU, ver por ejemplo Expedientes OM 2001/5789, RO 2002/6162, OM 2002/6634 y OM 2002/7633 en relación con los agentes prestatarios de servicios de telefonía de uso público.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Prevención de la entrada: El operador dominante puede realizar comportamientos estratégicos encaminados a erigir barreras a la entrada al mercado.

En el caso de los servicios de acceso, estas estrategias van desde cláusulas fidelizadoras en los contratos minoristas, que incrementarían los costes de cambio del cliente, hasta contratos de suministro en exclusiva a cambio de descuentos sobre la factura total, descuentos progresivos o reducciones de precios por debajo de los costes.

La instrumentación de este tipo de conductas depende del conocimiento de los clientes que tenga el operador que, en este caso, suele ser alto, por lo que resulta relativamente sencilla la identificación de aquellos usuarios que pueden ser objeto de estas prácticas. Para los competidores, estas prácticas pueden resultar muy perjudiciales, por cuanto suponen la erección de barreras a la entrada, al implicar un incremento de los costes de cambio de los usuarios o una rentabilidad negativa para el operador alternativo.

- Conclusión

De todo lo que antecede, puede concluirse que, dada la generalidad de los comportamientos anticompetitivos que pueden darse; la existencia de incentivos para su realización; la facilidad de implementación de los mismos; su reiteración en el tiempo y el considerable número de demandantes y competidores afectados; la dificultad de su detección y, finalmente, lo irreparable que suelen ser los perjuicios que generan dichos comportamientos, resulta necesario imponer una serie de obligaciones *ex ante* que limiten en la medida de lo posible que dichas conductas se lleven a término.

II.6.3 Obligaciones a imponer

De acuerdo con las Directrices de la Comisión Europea, en el caso de que las ANR nacionales aprecien que en los mercados definidos no existe competencia efectiva, impondrán nuevas obligaciones o mantendrán o modificarán las obligaciones preexistentes.

Con independencia de los problemas de competencia identificados en los mercados de referencia, el artículo 19 de la LGTel establece que los operadores declarados con PSM *“en el suministro de conexión a la red telefónica pública y utilización de ésta desde una ubicación fija”* han de permitir a sus abonados *“el acceso a los servicios de cualquier proveedor interconectado de servicios telefónicos disponibles al público en cada llamada, mediante marcación de un código de selección de operador, y por preselección, con posibilidad de anularla llamada a llamada mediante marcación de un código de selección de operador”*. Dada la definición realizada en el mercado de referencia, resulta claro que *“el suministro de conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija”* está incluido en el mismo. Por ello, TESAU, como operador con PSM, está encuadrado en el supuesto contemplado en el citado artículo 19 de la LGTel, debiendo permitir a sus abonados el acceso a las facilidades de selección de operador.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En consecuencia, TESAU tiene la obligación de asegurar la selección de operador, tal como recoge la normativa sectorial vigente, que se atiene en este punto lo establecido en el artículo 19 de la Directiva de Servicio Universal.

Adicionalmente, en los mercados de referencia se han detectado problemas de competencia potenciales tales como precios excesivos, negativa de suministro, empaquetamientos abusivos, subvenciones cruzadas y prácticas encaminadas a evitar la entrada. A partir de los problemas de competencia anteriores, las ANRs deben imponer obligaciones a los operadores declarados con PSM de acuerdo con los principios definidos por el nuevo marco regulador, descritos anteriormente. A continuación, y sobre la base del análisis realizado en la Posición Común, se describen las opciones con que cuenta esta Comisión.

Con respecto a la fijación, por parte de TESAU, de precios excesivos en el mercado de referencia, la Posición Común establece que en la medida de lo posible deben ser evitados con actuaciones en el nivel mayorista. En el caso español, sin embargo, la existencia a nivel mayorista del bucle desagregado no es suficiente como para asumir que la regulación mayorista pueda evitar este comportamiento de la empresa declarada con PSM. En particular, como se recoge a lo largo del presente documento, los operadores no desagregan bucle para prestar el servicio objeto del presente análisis, sino para prestar otro tipo de servicios como el tráfico telefónico o la prestación del servicio de banda ancha. Por tanto, se considera necesaria la imposición de la obligación de control de precios establecida en el Artículo 17.2 de la Directiva de Servicio Universal.

La regulación vigente permite a las ANRs prescribir que las empresas identificadas “no apliquen precios excesivos”. Esta CMT entiende que, en el caso del mercado español y dada la insuficiencia de las obligaciones mayoristas en los mercados conexos, se justifica la imposición de una obligación de control de precios sobre las líneas individuales.

Por el contrario, las líneas RDSI – dirigidas a un segmento específico de clientes con necesidades particulares de acceso - cuentan con unas condiciones específicas que hacen desproporcionado dicho control *ex ante*. Por tanto, y en línea con lo establecido en la Resolución de 23 de marzo de 2006 (AEM 2005/1442), resulta procedente limitar la aplicabilidad de la obligación de control de precios a las líneas individuales.

En la revisión de mercados anterior se concluyó que esta regulación debía aplicar tanto a las cuotas recurrentes como no recurrentes. Sin embargo, las condiciones de competencia en ambos servicios podrían no ser análogas. Efectivamente, la cuota de alta es un elemento disuasorio para que el usuario entre a consumir el servicio de referencia e indirectamente otros servicios complementarios al mismo como el tráfico o la banda ancha. Por tanto, TESAU tendrá incentivos a reducir dichas barreras para el usuario. En este sentido, cabe destacar las promociones que sobre la cuota de alta comercializa TESAU de manera continuada.

Por este motivo se propone aplicar el control de precios únicamente a las cuotas recurrentes del servicio de acceso de las líneas individuales.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En relación con la metodología para la fijación de precios del servicio de acceso RTB, la CMT ha optado por un mecanismo IPC-X que se ha ido modulando en las diferentes Resoluciones. Así, en la Resolución de 26 de julio de 2007 se determinó un límite máximo a la variación del precio de la cuota de abono mensual de TESAU de (IPC-IPC) % para el año 2009⁵⁵. Con anterioridad, en la Resolución de 27 de julio de 2006 se determinó un límite máximo a la variación del precio de la cuota de abono mensual de TESAU de (IPC-0)% para el año 2008 ⁵⁶.

El citado mecanismo para la determinación de los precios máximos a aplicar por TESAU se ha revelado como apto para atender a los problemas de competencia identificados, por lo que se concluye que la misma referencia puede servir de base para la fijación de los precios máximos de TESAU en línea con las conclusiones del presente informe. Por otra parte, el procedimiento de actualización de los precios de TESAU, actualmente aplicado con una antelación mínima de 15 meses, se asevera como un plazo excesivamente largo dados los intereses que la publicación anticipada de los nuevos precios busca resolver (el conocimiento previo de los agentes intervinientes en los mercados de referencia de ese nuevo factor). Por tanto, se propone la reducción del plazo para establecer el factor de ajuste X que resulte de aplicación para cada periodo anual de 15 meses a 6 meses.

El establecimiento de una obligación de control de precios sobre los servicios que TESAU presta al público, entendida como un régimen de precios máximos al objeto de fomentar la eficiencia y la competencia, no obsta para que TESAU conserve un margen de actuación a nivel minorista, a través de la aplicación de las reducciones que estime oportunas, sea con carácter general o atendiendo a criterios de segmentación tales como por ejemplo criterios geográficos o temporales.

En particular, recordemos que TESAU soporta una serie de presiones competitivas geográficamente diferenciadas en relación con el acceso, por ejemplo en función del grado de despliegue de infraestructuras alternativas en las diferentes áreas geográficas, lo cual debe ser valorado a la hora de establecer el mecanismo de control de precios que asegure el desarrollo de la competencia sostenible. La conformidad de las ofertas minoristas efectuadas a estos efectos por TESAU con el objeto de responder a la presión competitiva ejercida por terceros operadores podrá en todo caso ser supervisada por la CMT a través de las medidas genéricas de comunicación y no comercialización de ofertas contrarias a la libre competencia que se exponen a continuación.

En relación con la negativa de suministro, a fin de atender a este problema se estima necesario mantener la obligación de TESAU de facilitar el acceso a la red en condiciones no discriminatorias a todos los usuarios que lo soliciten.

⁵⁵ Resolución de 26 de julio de 2007 sobre el límite máximo autorizado de variación del precio de la cuota de conexión y de la cuota de abono mensual para el ejercicio 2009 (AEM 2007/653).

⁵⁶ Resolución de 27 de julio de 2006 por la que se fija el límite máximo de variación autorizado para el ejercicio 2008 para la cuota de conexión y cuota de abono mensual para el ejercicio 2008 (AEM 2006/686).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En cuanto a los problemas de competencia derivados de la extensión de posición de dominio horizontal, dados los potenciales efectos beneficiosos que para el usuario pueden tener las ventas vinculadas, éstas no se deben prohibir *per se* sino únicamente cuando supongan un riesgo para la situación competitiva en el mercado. En este sentido cabe diferenciar los empaquetamientos puros y mixtos. Mientras los segundos, aun requiriendo un análisis caso por caso, tienen la presunción de ser beneficiosos para los usuarios, los empaquetamientos puros únicamente podrían estar justificados a partir de motivos técnicos.

Las ANRs deben asegurar que los operadores alternativos cuenten con los servicios mayoristas suficientes como para poder replicar una venta empaquetada realizada por la empresa dominante. Este aspecto estaría cubierto mediante la imposición de las obligaciones de acceso incluidas en el citado Artículo 9.2 de la Directiva de Acceso. Ahora bien, en las ofertas vinculadas, el componente del precio es muy relevante dado que, en general, suponen un descuento con respecto a la suma de los precios de los servicios individuales. Así, es necesario también que los servicios mayoristas tengan unos precios tales que permitan al operador alternativo operar en el mercado de referencia con un margen suficiente. Por tanto, y dado que es necesario asegurar que el precio fijado por TESAU para un paquete de servicios no sea abusivo, se requiere un cierto control al nivel minorista. A este respecto, la metodología aprobada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para el análisis *ex ante* de las ofertas telefónicas de TESAU⁵⁷ constituye un marco apropiado para proceder a la valoración de las ventas vinculadas.

Por lo que se refiere a las prácticas encaminadas a elevar las barreras a la entrada, cabe decir que un operador dominante cuenta con múltiples posibilidades para incrementar los costes del operador entrante o bien reducir su demanda potencial, dificultando su consolidación en el mercado. De nuevo, las ANRs cuentan con la posibilidad de actuar en el nivel mayorista (Artículos 9.2 y 12 de la Directiva de Acceso) o bien en el nivel minorista. Como en el caso anterior, el hecho de que los operadores alternativos cuenten con los elementos mayoristas para poder replicar las ofertas de TESAU no se considera suficiente para impedir que este operador no implemente prácticas como las anteriores en los mercados minoristas. En efecto, estas prácticas son demasiado variadas y con efectos diversos en el mercado, lo que hace imposible, *de facto*, asegurar la suficiencia de las obligaciones mayoristas. Por tanto, se hace necesaria una intervención caso a caso de esta CMT con el fin de evaluar los potenciales efectos de cada oferta comercial concreta en el mercado.

Por todo lo anterior, y de acuerdo con la Directiva del Servicio Universal (artículo 17.2) y el Reglamento de mercados (artículo 18), las ANRs pueden prohibir las conductas anticompetitivas identificadas anteriormente en el nivel minorista, tales como:

⁵⁷ Resolución de 26 de julio de 2007 (MTZ 2006/1486), así como sus sucesivas actualizaciones.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Reducciones de precios anticompetitivos (estrechamiento de márgenes o precios predatorios);
- Empaquetamiento abusivo o injustificado (imposición de servicios no requeridos, precios abusivos del paquete, no replicabilidad a partir de elementos mayoristas,...);
- Prácticas discriminatorias, en particular, discriminación abusiva en términos de precios;
- Cláusulas contractuales abusivas (fidelización, exclusividad, derecho de tanteo...).

El análisis de este tipo de prácticas requiere de un control preventivo por parte de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, previo a la comercialización efectiva de sus ofertas minoristas por parte de TESAU. En efecto, dados los perjuicios que sobre el mercado pueden generar este tipo de ofertas, la normativa *ex post* de competencia se asevera como insuficiente para mitigar los daños, de muy difícil reparación, que este tipo de conductas pueden llegar a tener sobre el mercado.

Finalmente, el artículo 17.4 de la Directiva de Servicio Universal (y el artículo 20 del Reglamento de mercados) también prevé la posibilidad de imponer un sistema apropiado de separación contable como mecanismo de control por parte de las ANRs. Esta CMT considera necesaria la imposición de estas obligaciones (contabilidad de costes y separación contable) para contar con los elementos de juicio necesarios para la valoración y fijación de los precios minoristas sujetos a regulación, así como para prevenir subvenciones cruzadas a partir de un mercado donde se ha llegado a la conclusión de que no existe competencia efectiva.

Conclusión

En el mercado de referencia existen obligaciones que no emanan directamente del análisis del mismo, como la obligación de selección de operador.

Resulta también pertinente mantener la obligación de control de precios minoristas de TESAU, a través de la fijación de un régimen de precios máximos para la cuota de abono de las líneas individuales.

El resto de problemas de competencia deben ser analizados caso a caso, sobre la base de la imposición de una obligación a TESAU de no comercialización de ofertas minoristas, que impliquen riesgos para la libre competencia. En este sentido es importante destacar que el mercado de referencia cumple con los tres criterios establecidos en la Recomendación y que justifican su regulación *ex ante*. El tercero de ellos es la insuficiencia del Derecho de la competencia. Ello supone que la comercialización de forma efectiva de una oferta comercial por parte de TESAU podría conllevar daños irreparables en el mercado.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por este motivo, de forma complementaria a la prohibición respecto a la comisión, por parte de TESAU, de prácticas que falseen la libre competencia, es necesario imponer la obligación de transparencia con el fin de asegurar el cumplimiento de las previsiones anteriores. La obligación de transparencia permitiría, en función de los posibles efectos sobre el mercado, actuar al nivel mayorista (tal y como fomenta el nuevo marco), creando los servicios mayoristas necesarios y ajustando los precios de los mismos, o al nivel minorista (prohibiendo, en su caso, la comercialización de la oferta).

Finalmente, de conformidad con lo previsto en la Directiva de Servicio Universal y el Reglamento de mercados, se estima apropiado imponer una obligación de separación contable y contabilidad de costes en relación con los servicios de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 1: PROPUESTA DE OBLIGACIONES DE TESAU

A la vista de que las posibles obligaciones susceptibles de imposición al operador declarado con PSM en los mercados al por mayor no permiten alcanzar los objetivos del artículo 3 de la LGTel, se ha de imponer a TESAU las siguientes obligaciones en la provisión de servicios al por menor (art. 18 del Reglamento de Mercados y 10.4 de la LGTel).

1.- Obligación de selección de operador

TESAU deberá ofrecer a sus abonados de acceso directo la posibilidad de selección de operador para la realización de sus llamadas mediante los procedimientos de selección de operador llamada a llamada y por preselección (art. 19 de la LGTel, 13 del Reglamento de Mercados y 19 de la Directiva de Servicio Universal)

Esta obligación supone que TESAU deberá ofrecer a sus abonados el acceso a los servicios de cualquier proveedor interconectado de servicios telefónicos disponibles al público en cada llamada, mediante la marcación de un código de selección de operador, y por preselección, con posibilidad de anularla llamada a llamada mediante marcación de un código de selección de operador. Todo ello sin perjuicio de las obligaciones que a nivel mayorista puedan dimanar de las medidas impuestas al operador declarado con poder significativo de mercado en el mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija.

Asimismo, TESAU deberá cumplir con las obligaciones contenidas en las siguientes circulares de la CMT en materia de preselección: Circular 1/2001⁵⁸; Circular 1/2002⁵⁹; Circular 2/2002⁶⁰; Circular 1/2003⁶¹ y Circular 1/2004⁶².

⁵⁸ Circular 1/2001, de 21 de junio, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre la implantación de la preselección de operador por los operadores de acceso obligados a proveerla en el mercado de redes públicas de telecomunicaciones fijas.

⁵⁹ Circular 1/2002, de 8 de mayo, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre la disponibilidad de la facilidad de la preselección en líneas de abonado conectadas a centrales analógicas

⁶⁰ Circular 2/2002, de 18 de julio, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por la que se revisa la Circular 1/2001, de 21 de junio, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre la implantación de la preselección de operador por los operadores de acceso obligados a proveerla en el mercado de redes públicas de telecomunicaciones fijas.

⁶¹ Circular 1/2003, de 24 de enero, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre la revisión de las causas de denegación en el procedimiento de preselección de operador.

⁶² Circular 1/2004, de 27 de mayo, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por la que se introduce el consentimiento verbal con verificación por tercero en las tramitaciones de preselección de operador.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

2.- Obligación relativa a la provisión de los servicios de acceso al por menor en condiciones reguladas

- a) La prestación de los servicios de acceso estará sujeta a control de precios. En particular, la cuota de abono de las líneas individuales comercializadas por TESAU estará sujeta a un régimen de precios máximos establecido por la CMT (art. 19 del Reglamento de Mercados y 17 de la Directiva de Servicio Universal)
- La variación del precio de la cuota de abono no podrá sobrepasar durante el periodo de regulación que se determine el límite IPC-X. Esta CMT, mediante Resolución, establecerá el factor de ajuste X que resulte de aplicación para cada periodo anual con una antelación mínima de 6 meses. Para el año 2009, el precio de la cuota de abono se corresponderá con el previsto en la Resolución de 26 de julio de 2007 sobre el límite máximo autorizado de variación del precio de la cuota de abono mensual para el ejercicio 2009.

Asimismo, el IPC corresponderá al límite máximo del objetivo de inflación determinado por el Banco Central Europeo en su definición de estabilidad de precios para la zona euro.
- Los precios fijados en virtud de esta obligación se entenderán como máximos en todo el territorio nacional. TESAU podrá aplicar reducciones de precios atendiendo a criterios como, por ejemplo, diferenciaciones geográficas o temporales respetando en todo caso lo previsto en las obligaciones descritas en los apartados 3 y 4 del presente Anexo.
- b) TESAU deberá facilitar el acceso a sus redes en condiciones no discriminatorias a todos los usuarios que lo soliciten (art. 18 del Reglamento de Mercados y 17 de la Directiva de Servicio Universal)

3.- Obligaciones relativas a la provisión de los servicios al por menor

TESAU no podrá comercializar ofertas minoristas, que impliquen riesgos para la libre competencia como los descritos en el presente informe y otros de efecto similar, tales como:

- Reducciones de precios anticompetitivos (estrechamiento de márgenes o precios predatorios);
- Empaquetamiento abusivo o injustificado (imposición de servicios no requeridos, precios abusivos del paquete, no replicabilidad a partir de elementos mayoristas,...);
- Prácticas discriminatorias, en particular, discriminación abusiva en términos de precios;



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Cláusulas contractuales abusivas (fidelización, exclusividad, derecho de tanteo...).

A estos efectos, esta CMT realizará el análisis de las eventuales prácticas anticompetitivas anteriores de acuerdo con los procedimientos de valoración propios de intervención *ex ante* que las ANRs sectoriales tienen atribuidos al objeto de la prevención de sus efectos en la competencia en los mercados definidos al amparo del nuevo marco. En particular, serán de aplicación las disposiciones contenidas en la Resolución de 26 de julio de 2007 por la que se aprueba la metodología para el análisis *ex ante* de las ofertas comerciales de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2006/1486), así como sus sucesivas actualizaciones.

4.- Obligación de transparencia en relación con los precios minoristas

La efectividad de esta obligación requiere la imposición genérica a TESAU de la obligación de comunicación por TESAU a la CMT de los precios y condiciones aplicables a los servicios de referencia con suficiente antelación, incluyendo el desglose de los precios en el caso de paquetes (art. 18 del Reglamento de Mercados y 17 de la Directiva de Servicio Universal).

Se entenderá sujeta a la obligación anterior tanto las tarifas generales como todo tipo de reducciones sobre las mismas, planes de precios, paquetes de servicios, tarifas especiales y cualquier otro tipo de ofertas, combinadas o no, de las anteriores. Igualmente aplicará la obligación anterior sobre cualquier modificación de las ofertas ya existentes.

Esta obligación implica que TESAU está obligado a notificar cualquier modificación de los precios y condiciones aplicables, con al menos 21 días de antelación a su aplicación/comercialización efectiva.

Pasado dicho plazo sin oposición de la CMT, TESAU podrá comercializar el servicio, al precio indicado, sin perjuicio de las potestades de intervención posterior de la CMT.

En relación con la obligación aquí establecida, serán también de aplicación las disposiciones contenidas en la Resolución de 26 de julio de 2007 por la que se aprueba la metodología para el análisis *ex ante* de las ofertas comerciales de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2006/1486), así como sus sucesivas actualizaciones.

5.- Obligación de separación contable y contabilidad de costes en relación con los servicios de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija

La efectividad de la obligación descrita en el apartado 2 del presente Anexo, así como el control de su cumplimiento por parte de la CMT, requiere la imposición genérica a TESAU de la obligación de separar sus cuentas para sus actividades relacionadas con el acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (art. 20 del Reglamento de Mercados y 17 de la Directiva de Servicio Universal).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asimismo, en tanto que TESAU es un operador integrado verticalmente, deberá poner de manifiesto de manera transparente los precios al por menor.

A los efectos del modelo de costes, para los estándares de costes históricos y corrientes, TESAU deberá atender a lo establecido en la Resolución sobre principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes a desarrollar por Telefónica (Expediente SC-16/99), aprobada por el Consejo de la CMT con fecha 15 de julio de 1999, así como en la Resolución de 13 de diciembre de 2007 sobre la adaptación del Sistema de Contabilidad de costes de TESAU al nuevo marco regulatorio y cualquier otra que la complemente.

En relación con el estándar de costes incrementales, TESAU deberá atender a lo establecido en la Resolución de 25 de mayo de 2006 sobre los Principios, Criterios y Condiciones para el desarrollo del estándar de costes incrementales de TESAU.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 2. POSIBLES UNIDADES GEOGRÁFICAS DE REFERENCIA

	Unidad geográfica	Número total de unidades	Características
Unidades geográficas según criterios administrativos	Viviendas (datos INE censo 2001)	21 millones	– Agregación mínima. – Factibilidad mínima: extrema complejidad en el manejo de datos. – Gran dificultad para obtener datos precisos.
	Hogares (datos CMT IA 2006)	16,1 millones	
	Edificios (datos INE censo 2001)	9,3 millones	
	Códigos postales	81,1 mil	– Agregación baja. – Factibilidad baja: número de unidades muy elevado. – Riesgo medio-bajo de variabilidad de las condiciones de competencia dentro de las unidades.
	Poblaciones	61,4 mil	
	Secciones censales (datos INE enero 2007)	31,9 mil	
	Municipios (datos INE enero 2007)	8,1 mil	– Agregación media. – Factibilidad media: número de unidades manejable. – Riesgo medio de variabilidad de las condiciones de competencia dentro de las unidades.
	Provincias	50 (+2 Ciudades Autónomas)	
	Comunidades Autónomas	17	
Unidades geográficas según criterios técnicos	Accesos en servicio (datos CMT IA 2006)	19,9 millones	– Agregación mínima. – Factibilidad mínima: extrema complejidad en el manejo de datos. – Gran dificultad para obtener datos precisos.
	Cobertura de centrales de TESAU con bucles de abonado (datos CC TESAU 2006)	597 centrales locales 11,8 mil centrales remotas 28 centrales secundarias digitales (CSD)	– Agregación media. – Factibilidad media: número de unidades manejable. – Riesgo medio de variabilidad de las condiciones de competencia dentro de las unidades.
	Cobertura de centrales de operadores alternativos y de cable con bucles de abonado (datos CMT IA 2006)	>220 centrales locales y tándem >120 concentradores	



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Unidades geográficas según criterios técnico-administrativos	Distritos de tarificación	509	– Agregación media. – Factibilidad media: número de unidades manejable. – Riesgo medio-alto de variabilidad de las condiciones de competencia dentro de las unidades.
--	---------------------------	-----	---



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 3. DETALLE DEL ANÁLISIS GEOGRÁFICO

[CONFIDENCIAL]

Tabla 8. Cuotas de mercado acceso RTB por provincia (2007)

Tabla 9. Cuotas de mercado acceso RTB 50 mayores municipios (diciembre 2007)

Tabla 10. Municipios y centrales pertenecientes a los Grupos 7 y 8