



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

DOCUMENTO 1

IMPOSICIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE ACCESO MAYORISTA A LA LÍNEA TELEFÓNICA EN EL MERCADO DE ORIGINACIÓN DE LLAMADAS EN LA RED TELEFÓNICA PÚBLICA FACILITADA EN UNA UBICACIÓN FIJA

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Mediante Resolución de esta Comisión de 27 de abril de 2006 (publicada en el BOE de 31 de mayo de 2006), se aprobó la definición y análisis del mercado 8 de la Recomendación de la CE¹ (en adelante, la Recomendación), relativo a la originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada en una ubicación fija.

En dicha Resolución se concluyó que en el mercado no existía competencia efectiva, por lo que se designó a Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, TESAU) como operador con poder significativo de mercado, imponiéndole las correspondientes obligaciones dirigidas a solucionar los problemas de competencia encontrados. En concreto, en su Anexo 1 se recogían una serie de obligaciones tales como atender las solicitudes razonables de acceso, no discriminación en dichas condiciones de acceso y transparencia en la prestación de los servicios incluidos en el mercado de referencia, tendentes a evitar su extensión de poder de mercado desde los mercados ascendentes hasta los mercados descendentes.

En referencia a las obligaciones que esta Comisión propuso imponer a TESAU, la Comisión Europea (en adelante, la CE), en sus comentarios a la notificación del mercado 8 de la Recomendación², sugirió la imposición de la obligación mayorista de alquiler de la línea telefónica o acceso mayorista a la línea telefónica (en adelante, AMLT), al entender que este tipo de servicio mayorista podría contribuir al aumento de los niveles de competencia en el corto plazo en los mercados de tráfico minorista, al facilitar a los operadores alternativos el progreso en la escalera de inversión.

Sin embargo, esta Comisión, aún teniendo en cuenta en la mayor medida posible los comentarios de la CE, en su Resolución de 27 de abril de 2006 resolvió no imponer a TESAU la obligación de ofrecer el servicio de AMLT al considerar que dicha obligación no constituía la medida más adecuada en aquel momento, teniendo en cuenta el

¹ Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2003/311/CE).

² Caso ES/2006/0355: Originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada en una ubicación fija.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

conjunto de objetivos cuya protección debe garantizar la CMT de acuerdo con las Directivas Marco y de Acceso y con la LGTel.

En el momento de adoptarse las Resoluciones relativas a los Mercados del 1 al 6 y 8 de la Recomendación, el desenvolvimiento de los mercados minoristas, en lo que se refiere al empaquetamiento de productos, aún no presentaba los empaquetamientos de acceso y tráfico de voz como uno de sus elementos característicos y, por tanto, no permitió apreciar que la imposición de una figura regulada del acceso mayorista a la línea telefónica respondiera a una necesidad concreta que la hiciera obligación proporcionada a la situación de competencia observada entonces.

Esta situación, unida a la protección de los objetivos de estímulo de la inversión eficiente en infraestructuras, la cual en aquel momento se encontraba en un punto sumamente comprometido en cuanto la inversión de los operadores para la desagregación del bucle de abonado, y dado el potencial impacto del AMLT en la escalera de inversión para la prestación de los servicios de acceso de banda ancha en España, determinaron la desestimación por la CMT de la regulación de la figura que ahora se analiza.

Sin embargo, la situación en el momento actual es bien diferente, tanto en lo que se refiere a la realidad comercial de los mercados afectados como en lo que se refiere al desarrollo de los servicios mayoristas relacionados, de manera que la coubicación en el conjunto de centrales necesarias para la desagregación es ya una realidad para los operadores comprometidos con esa desagregación, lo que permite a esta Comisión evaluar, con datos reales, el impacto y las condiciones que permiten la disponibilidad de una figura como el acceso mayorista a la línea telefónica sin perturbación de los objetivos relativos al despliegue de infraestructuras alternativas.

Estos elementos, unidos a la realidad comercial de los mercados afectados con un importante conjunto de servicios empaquetados cuyo lanzamiento ha venido siendo frenado por esta Comisión debido a la ausencia de servicios mayoristas apropiados, determinan que la conclusión ahora deba ser diferente.

SEGUNDO. Con fecha 21 de julio de 2006, TESAU manifestó a esta Comisión su voluntad de comercializar tres nuevos productos minoristas cuya característica común era el empaquetamiento de los servicios de acceso y tráfico telefónico fijo. TESAU propuso comercializar dichos productos simultáneamente con un nuevo servicio mayorista de alquiler de la línea telefónica.

TERCERO. Con fecha 1 de febrero de 2007, el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en la sesión nº 04/07, acordó iniciar el procedimiento para la imposición de obligaciones específicas en el mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada desde una ubicación fija, notificar a la Comisión Europea y a las Autoridades Nacionales de Reglamentación el proyecto de medida, y proceder a la apertura del trámite de Consulta Pública.

El Proyecto de Medida fue notificado a la Comisión Europea el 1 de febrero de 2007.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por otro lado, la mencionada Resolución fue publicada en el BOE número 32 de 6 de febrero de 2007, quedando de este modo abierto el trámite de información pública de veinte días acordado de conformidad con el artículo 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.

CUARTO. Con fecha 14 de febrero de 2007, tuvo entrada en el registro de esta Comisión requerimiento de información de la Comisión Europea en relación al Proyecto de Medida notificado. Dicho requerimiento fue atendido por la CMT el 15 de febrero de 2007.

QUINTO. Presentaron alegaciones a la Consulta Pública anterior ASTEL y los siguientes operadores: BT España, FT España, ONO, TELE2/Comunitel, TeleCable, TESAU, Xtra Telecom y YACOM.

SEXTO. Con fecha 26 de febrero de 2007 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión, escrito de la Comisión Europea en el que no efectuaba observaciones al Proyecto de Medida notificado.

SÉPTIMO. Con fecha 19 de marzo de 2007 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión, escrito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en el que formulaba observaciones al contenido del Proyecto de Medida notificado.

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. Dicha Ley 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 Reglamento de Mercados³ desarrolla – a través de sus artículos 2 a 5 – el procedimiento a seguir por la CMT para la identificación y análisis de los mercados de referencia en la explotación de redes y en el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas, y su facultad para imponer obligaciones específicas

³ Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración aprobado mediante el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

apropiadas a los operadores que posean un peso significativo en cada mercado considerado.

En virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento de Mercados, cuando en un mercado se ha constatado que no existe competencia efectiva y se ha designado a un operador con poder significativo en el mismo, las obligaciones específicas que se impongan *“se basarán en la naturaleza del problema identificado, serán proporcionadas y estarán justificadas en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la [LGTel]”*.

El considerando 15 de la Directiva de Acceso⁴ determina por su parte que “la imposición de una obligación específica a una empresa con peso significativo en el mercado no requerirá proceder a un análisis del mercado adicional sino una justificación de que dicha obligación es adecuada y proporcionada con respecto a la índole del problema detectado”.

II.2 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Con fecha 9 de febrero y 23 de marzo de 2006, el Consejo de esta Comisión dictó sendas Resoluciones por las que se aprobaba la definición y análisis de los mercados del 3 al 6 y los mercados 1 y 2 de la Recomendación respectivamente. En ambas resoluciones se concluyó que no existía competencia efectiva en ninguno de los mercados de referencia analizados, por lo que se identificó a TESAU como operador con poder significativo de mercado. Para garantizar que no pudiera utilizar su peso de mercado para restringir o falsear la competencia en los mercados pertinentes, ni apoyarse en dicho peso en los mercados adyacentes, se le impuso una serie de obligaciones entre las que se encontraban las relativas a la provisión de los servicios al por menor. En concreto, TESAU no podría comercializar ofertas minoristas que implicasen riesgos para la libre competencia, en especial aquéllas que supusieran un empaquetamiento abusivo o injustificado donde no existiese replicabilidad a partir de elementos mayoristas.

Según diferentes resoluciones aprobadas por el Consejo de esta Comisión⁵, dado el desarrollo actual y prospectivo de los servicios mayoristas de acceso telefónico por parte de los operadores alternativos existentes y del número relativamente reducido de bucles desagregados, un empaquetamiento de servicios de acceso y tráfico por parte de TESAU estaría próximo a la prohibición *per se*, en tanto provocaría graves perjuicios a la competencia en los mercados de tráfico telefónico.

⁴ Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.

⁵ Resolución, 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. (expediente AEM 2006/678).

Resolución, 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. (expediente AEM 2006/756).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En las resoluciones anteriormente citadas se 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 actual⁶ y futuro previsible del mismo, como por los bucles efectivamente desagregados⁷.

En efecto, los empaquetamientos del servicio de acceso presentan unos problemas diferentes, en lo que se refiere a los servicios mayoristas que garantizan su emulabilidad, según que el producto empaquetado sea tráfico de voz o acceso a Internet de alta velocidad.

Así, para este segundo tipo de empaquetamientos, los productos de acceso indirecto y/o desagregación, total o parcial, del bucle de abonado constituyen alternativas reales a la disponibilidad de acceso propio para los operadores alternativos; sin embargo, cuando se trata del primer tipo de empaquetamientos, los parámetros de intensidad de uso y márgenes del servicio de voz determinan que la desagregación, que para estos productos ha de ser necesariamente total, no resulte un servicio mayorista adecuado para garantizar la replicabilidad, en términos económicos, no sirviendo tampoco el acceso indirecto, bien se trate de la preselección o de la selección llamada a llamada, para asegurarla en términos técnicos y comerciales, dada la existencia de dos contratos y dos facturas para el usuario final.

En este contexto, la necesaria paralización de las ofertas empaquetadas de acceso y tráfico presentadas por TESAU, a falta de un servicio mayorista adecuado, implican un freno a la intensidad competitiva respecto de aquellos usuarios cuyo uso de los servicios de comunicaciones se concentra en la voz, inhibiendo la aparición de ofertas beneficiosas para ellos y del desarrollo de unos mercados, los de acceso y tráfico, con importante grado de madurez y, por tanto, necesitados de mecanismos que incentiven fuertemente su contratación.

En consecuencia, la CMT considera que la prohibición de realizar ofertas empaquetadas no emulables es necesaria para evitar la extensión de la posición de mercado de TESAU desde los mercados 1 y 2 a los mercados de tráfico telefónico fijo. Por este motivo, la CMT se plantea la necesidad de revisar las obligaciones impuestas a TESAU en el marco de los análisis de mercado, con el objetivo de adaptar la oferta mayorista existente y hacerla compatible y suficiente para permitir la comercialización de estas nuevas ofertas empaquetadas beneficiosas para el usuario y de forma coherente con las obligaciones impuestas en los mercados del 1 al 6 de la Recomendación.

⁶ La cobertura del bucle desagregado no llega actualmente a más del 60% de las líneas, no siendo previsible que la misma llegue al 100% de las mismas.

⁷ En diciembre de 2006 había en España un total de 411.286 bucles totalmente desagregados, lo que representaba aproximadamente el 2,67% del total de líneas en servicio al mercado final de TESAU.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El modo de proceder en el presente documento será el siguiente. En un primer momento se identificará el mercado relevante afectado para, a continuación, proceder al análisis de los nuevos problemas de competencia encontrados en el mercado de referencia, y que se han descrito anteriormente, e imponer, en su caso, nuevas obligaciones específicas que permitan dar una solución efectiva a dichos problemas.

II.3 MERCADO RELEVANTE AFECTADO

El mercado relevante afectado en el presente procedimiento es el correspondiente a la originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada en una ubicación fija, coincidente con el mercado 8 de la Recomendación. Tal y como reconoció la CE en sus comentarios a la notificación del mercado 8 de la Recomendación, el servicio mayorista de alquiler de línea telefónica forma parte del mercado de referencia citado.

Las conclusiones alcanzadas en la Resolución de 27 de abril de 2006 respecto a la definición, análisis de la estructura de mercado, valoración de la existencia de competencia efectiva en el mismo y determinación de operadores con PSM siguen estando plenamente vigentes. En consecuencia, continúa siendo TESAU el operador designado como con poder significativo de mercado.

No sucede lo mismo en relación a los problemas de competencia, donde esta Comisión ha identificado una serie de nuevos problemas cuyo análisis podría dar lugar a la imposición de nuevas obligaciones específicas.

II.4 ANALISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

II.4.1 Principios a aplicar por el regulador en la elección de las obligaciones más idóneas

A la hora de decidir qué obligaciones se han de imponer a los operadores con PSM en un determinado mercado, la normativa establece una serie de principios que explícita e implícitamente deben guiar a las Autoridades Nacionales de Regulación (en adelante, ANR) en la selección de las obligaciones. Así, el artículo 10.4 de la LGTel (recogiendo el artículo 8 de la Directiva de Acceso) 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 recogiendo el artículo 8 de la Directiva Marco.

Así pues, las obligaciones seleccionadas deben estar basadas en la naturaleza del problema identificado.

Por otro lado, las ANR deben tomar decisiones razonadas de una manera transparente que respeten los principios de proporcionalidad y que estén en línea con los objetivos fijados en la Directiva Marco. Las decisiones deben incluir consideraciones de obligaciones alternativas cuando sea posible, por lo que se debe elegir la obligación que suponga menor carga. Además, las decisiones deben tener en cuenta los efectos en los mercados conexos.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asimismo, las ANR, cuando seleccionen las obligaciones que se va a imponer al operador con PSM, deben tener presente los objetivos fijados en el artículo 8 de la Directiva Marco. Estos objetivos son, entre otros:

- Fomentar la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados, entre otras cosas:
 - a) Velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas;
 - b) Promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructuras y fomentando la innovación; y
 - c) Promoviendo un uso eficiente y velando por una gestión eficaz de las radiofrecuencias y de los recursos de numeración.
- Contribuir al desarrollo del mercado interior, entre otras cosas:
 - a) Cooperando mutuamente y con la Comisión, de forma transparente, para garantizar el desarrollo de prácticas reglamentariamente coherentes y una aplicación coherente de la Directiva Marco y de las directivas específicas.

Finalmente, el artículo 10.4 de la LGTel establece que preferentemente se impondrán obligaciones en materia de acceso, interconexión, selección y preselección, frente a otras con mayor incidencia en la libre competencia. Dicho de otra forma, a la hora de confrontar problemas de competencia en un determinado mercado, preferentemente habrán de imponerse 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.

Junto a estos principios explícitos en la normativa vigente, existen otros que se desprenden de la misma, sin estar enunciados de forma explícita, tal y como se recogen en el documento *ERG Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*⁸ (en adelante, la Posición Común). Así, las ANR deberán tener en cuenta las siguientes ideas a la hora de elegir las obligaciones a imponer a operadores con PSM:

- En los casos en que la competencia basada en infraestructuras sea poco probable debido a la presencia persistente de economías significativas de escala o alcance y otras restricciones a la entrada, las ANR deberán asegurar un acceso suficiente a los inputs mayoristas.

⁸ ERG (03) 30 rev1: ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the New Regulatory Framework, aprobado en la Sesión Plenaria ERG 8, de 1 de abril de 2003



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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

II.4.2 Identificación de problemas de competencia en el mercado de referencia y relacionados

Como queda dicho, las obligaciones seleccionadas deben estar basadas en la naturaleza del problema identificado. La Posición Común identifica un conjunto detallado de categorías de problemas de competencia que pueden presentarse en los mercados de comunicaciones electrónicas, así como las obligaciones asimétricas que, en principio, cabe imponer a los operadores declarados con PSM en un mercado para tratar de solucionar dichos problemas.

Dicho documento, que refleja la posición común de la CE y de las ANR de los Estados Miembros de la UE, proporciona una guía consistente para la imposición de obligaciones a operadores con PSM, respetando el principio de relación con el problema de competencia identificado, con el efecto añadido de armonización de las obligaciones ante un mismo problema de competencia.

A continuación se presentan una serie de nuevos problemas de competencia que esta Comisión ha identificado:

- Empaquetamiento abusivo

TESAU tiene incentivos a realizar empaquetamientos abusivos del servicio de acceso con el servicio de tráfico telefónico con el objetivo de cerrar los mercados minoristas de tráfico telefónico a la competencia. Se trata, además, de una práctica de fácil instrumentación técnica y comercial⁹.

En ventas vinculadas como las anteriores, un operador como TESAU puede imponer a sus competidores un modelo de negocio determinado (por ejemplo, que para competir con márgenes se debe ofrecer una oferta de servicios como la del operador dominante) que operadores con menor masa crítica de clientes no podrían ponerlo en práctica de manera rentable.

Una práctica generalizada de empaquetamiento como la anterior llevaría a la expulsión del mercado de aquellos operadores alternativos de servicios de tráfico telefónico que no fuesen capaces de emular este tipo de servicios. Así lo ha manifestado esta Comisión en sus Resoluciones de 15 de junio y 30 de noviembre de 2006 ya mencionadas en el presente documento.

⁹ Ver Resolución de 21 de diciembre de 2005 sobre la existencia de prácticas contrarias a la libre competencia en la comercialización de los productos Línea Prepago, Línea Libre y Línea Internet por parte de Telefónica de España, S.A.U. (expediente AEM 2005/956).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este sentido, esta Comisión identificó tal problema de competencia en el análisis de los mercados 1 y 2 de la Recomendación, imponiéndose la prohibición de la comercialización de los mismos sin la existencia de un servicio mayorista que asegurase su emulabilidad.

Por otro lado, desde la aprobación por esta Comisión de la Resolución relativa a la definición y análisis del mercado 8 de la Recomendación, tanto TESAU como los operadores alternativos han mostrado interés por lanzar este tipo de ofertas. Si bien estos productos resultan beneficiosos para el usuario, no es posible su emulabilidad por parte de los operadores alternativos a pesar de las obligaciones impuestas en el mercado 8 de la Recomendación.

En consecuencia, la replicabilidad de este tipo de ofertas sólo estaría garantizada por aquellos operadores que o bien han desplegado red propia, como sería el caso de los operadores de cable, o bien han desagregado completamente el bucle de abonado. Así, no todos los clientes estarían cubiertos por este tipo de ofertas ya que es improbable una competencia generalizada en infraestructuras, dados los costes de despliegue de las mismas y, cuando es factible, una replicación de los elementos de redes necesarios para prestar los servicios analizados¹⁰ mediante bucle desagregado. Como se ha indicado anteriormente, el servicio de acceso y tráfico telefónico no ofrece por sí solo suficientes incentivos para que un operador alternativo invierta en la desagregación completa del bucle. Por tanto esta Comisión, a la hora de imponer las obligaciones sobre el operador dominante, deberá observar lo previsto en el considerando 19 de la Directiva de Acceso respecto a la compatibilidad entre el incremento de la competencia en el corto plazo y el mantenimiento de *“incentivo de los competidores a invertir en instalaciones alternativas que garantizarán una mayor competencia a largo plazo”*.

Los anteriores aspectos son de especial relevancia en el mercado objeto de análisis en tanto que, como se ha establecido anteriormente, sólo una parte de las infraestructuras necesarias para su prestación son susceptibles de ser replicadas por terceros operadores. Esta replicabilidad no es, por tanto, factible para la totalidad de las ubicaciones en que actualmente se prestan los servicios minoristas de acceso telefónico fijo, con lo que sería necesaria la introducción de nuevas obligaciones en el mercado de referencia. De esta forma, se aseguraría que la totalidad de los consumidores en el mercado español cuentan con alternativas de suministro mientras se promueve la inversión eficiente en redes alternativas.

En conclusión, la posición de TESAU en los mercados 1 y 2 de la Recomendación es tal que no permite eliminar la prohibición de empaquetamientos no emulables. En tanto que el acceso con medios propios o acceso desagregado no son alternativas viables, resulta necesario realizar modificaciones para permitir la comercialización de estos servicios minoristas de una forma compatible con las obligaciones impuestas.

¹⁰ Esta conclusión fue alcanzada por la CMT en su definición y análisis del mercado 12 de la Recomendación, aprobada mediante Resolución de 1 de junio de 2006 (expediente AEM 2005/1454).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Otros problemas de competencia asociados a la implementación del servicio de AMLT

Adicionalmente al empaquetamiento abusivo, en el caso que TESAU comercializase productos que empaquetan los servicios de acceso y tráfico telefónico facilitando su emulabilidad mediante una oferta de AMLT no regulada, podría desarrollar prácticas como las que a continuación se presentan y que afectarían a los mercados minoristas conexos:

Negativa de suministro a través de tácticas dilatorias

Si no existe una obligación de AMLT regulada, TESAU tendría incentivos a cerrar los mercados minoristas de tráfico telefónico fijo mediante la negación de suministro del servicio de AMLT y que resulta vital para los operadores de acceso indirecto que desearan comercializar ofertas empaquetadas de acceso y tráfico telefónico fijo.

Como se ha mencionado anteriormente, la desagregación del bucle no es una alternativa real al nivel nacional para este tipo de operadores ya que sólo estarían en disposición de replicar este tipo de ofertas los operadores de cable (sólo en aquellas zonas donde tuviesen desplegada infraestructura propia) y aquellos operadores que hayan desagregado bucle en su modalidad completa¹¹.

Si no existiese una obligación de AMLT, los operadores con mayor número de clientes de acceso directo podrían elevar las barreras de entrada a terceros operadores. Así, cuanto mayor sea el número relativo de usuarios del operador (respecto al total de usuarios), menor es la probabilidad de que tenga que recurrir al servicio de AMLT. Por el contrario, un operador con pocos clientes tendrá más necesidad de contratar el servicio de AMLT para poder prestar productos empaquetados de acceso y tráfico telefónico al mayor número de clientes posibles, ampliando, de este modo, una base de clientes que no podría adquirir si dependiera únicamente de la cobertura de su red.

En España, TESAU cuenta con más del 85% de clientes de acceso directo¹². En este escenario, tendría elevados incentivos a cerrar los mercados minoristas de tráfico telefónico mediante la negación del suministro de AMLT, servicio que resultaría vital para los operadores de acceso indirecto que decidieran empaquetar los servicios de acceso y tráfico telefónico.

Adicionalmente, cabe destacar que el servicio de AMLT resulta esencial para el desarrollo competitivo de los servicios de tráfico telefónico minorista, vista las nuevas estrategias comerciales que están adoptando los operadores presentes en el mercado y el aumento de las posibilidades de elección de los consumidores para elegir entre operadores diferentes al que les provee el acceso telefónico para que les suministre tanto este servicio como los servicios de tráfico telefónico minorista. Asimismo, permite

¹¹ Ver notas al pie 6 y 7.

¹² Según datos recogidos en el Informe Anual 2005, CMT.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

a los diferentes operadores ampliar su base de clientes a los que no llegarían basándose únicamente en la cobertura de su red.

Aún sin negar el acceso al servicio de AMLT, TESAU podría usar tácticas dilatorias, ofreciendo el acceso a este servicio mayorista en un momento más tardío en comparación con el acceso ofrecido a la propia empresa o a una filial en el mercado minorista, de modo que se obstaculizara la competencia en este mercado. Estas tácticas pueden adoptar varias formas y realizarse con gran facilidad, retardando las negociaciones en el tiempo o justificando la existencia de problemas técnicos irreales.

La motivación para tales prácticas puede ser doble: por un lado, dilatar lo más posible en el tiempo la entrada de competidores al mercado minorista, dado que dicha entrada podría suponer la erosión del margen de beneficio de TESAU. Por otro lado, si los operadores competidores pretenden lanzar un producto nuevo, el retrasar la entrada de la competencia les permitiría lograr ventajas de ser primero (*first mover advantage*), lo que podría suponer un incremento de coste así como restricciones en las ventas para el entrante.

ONO y TESAU recuerdan en sus alegaciones que el pasado 21 de julio de 2006 esta última manifestó su voluntad de comercializar un nuevo servicio mayorista no regulado de alquiler de la línea telefónica con el fin de que los operadores alternativos pudiesen replicar los servicios minoristas de empaquetamiento de productos de acceso y tráfico de voz. Este servicio tenía como objetivo dar solución a la dinámica adversa del sector de las comunicaciones de telefonía fija, caracterizado durante los últimos años por un crecimiento del número de clientes que no disponen de una línea fija y un decrecimiento del consumo medio por línea.

Para ONO, el hecho de que TESAU haya presentado de manera voluntaria una oferta mayorista de AMLT dirigida a la pluralidad de los operadores del mercado contradice la afirmación de que *“si no existe una obligación de AMLT regulada, TESAU tendría incentivos a cerrar los mercados minoristas de tráfico telefónico fijo mediante la negación de suministro del servicio de AMLT”*.

Por otro lado, TESAU alega que encuentra grandes trabas regulatorias que le impiden adaptar su oferta de servicios en línea con los requerimientos de la demanda, en concreto, esta Comisión no le permite comercializar los productos que empaquetan los servicios de acceso y tráfico telefónico, argumentando que estos productos no pueden ser replicados por los operadores alternativos. TESAU considera que una oferta no regulada de AMLT que fuese pública, transparente y no discriminatoria permitiría a los operadores alternativos replicar perfectamente los referidos empaquetamientos.

En las observaciones presentadas por el MITYC, éste se muestra preocupado por los efectos negativos que pudiera suponer la medida en este momento para la evolución hacia una competencia en infraestructuras. En este sentido, y teniendo en cuenta que TESAU no parece contraria a dar un servicio mayorista de línea telefónica en condiciones comerciales, considera que antes de exigir un servicio de AMLT con precios orientados a costes, debería al menos darse una oportunidad a la provisión de estos servicios de forma no regulada.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En respuesta a las anteriores alegaciones, cabe recordar que con fecha 19 de octubre 2006 esta Comisión abrió expediente (MTZ 2006/1217) con motivo de la voluntad, por parte de TESAU, de comercializar tres nuevos productos minoristas que empaquetaban los servicios de acceso y tráfico telefónico de manera simultánea a un nuevo servicio mayorista no regulado de alquiler de la línea telefónica.

Este servicio mayorista se diseñó específicamente para poder emular los tres servicios minoristas anteriormente mencionados por lo que, ante una proliferación de este tipo de empaquetamientos por parte de TESAU, podría darse el caso que el servicio comercial no aportase suficiente flexibilidad a los operadores alternativos para crear productos diferenciados de los del incumbente. Por tanto, resulta necesario crear un servicio de AMLT regulado que cubra futuros servicios minoristas, que incremente el número de clientes e incentive el consumo medio por línea tal y como expone TESAU en sus alegaciones.

Adicionalmente, la existencia de una oferta de AMLT regulada y no con carácter comercial proporciona mayor seguridad jurídica tanto a los operadores beneficiarios como a la propia TESAU. A los primeros, porque evita comportamientos anticompetitivos como el cese de suministro, donde esta Comisión sólo podría recurrir a las obligaciones *ex ante* impuestas en los mercados minoristas conexos o prohibir las ofertas minoristas al no existir instrumentos mayoristas que permitiesen su replicabilidad (con el perjuicio que esto supone para el usuario). A TESAU, porque garantiza la continuidad de las ofertas empaquetadas que ya estuviese comercializando y el desarrollo de nuevos productos beneficiosos para el cliente final.

En conclusión, establecer un servicio de AMLT regulado y no en condiciones comerciales como solicitan TESAU y los principales operadores de cable tiene como objetivos principales, por un lado, proporcionar una solución efectiva a los problemas de competencia que esta Comisión ha encontrado en el mercado de referencia y, por otro lado, dar seguridad jurídica a los operadores beneficiarios del servicio para que, en caso de conflicto, se minimicen los daños que pudieran ocasionarse. Tal sería el caso si TESAU retirara el suministro al dejar de comercializar los productos que empaquetasen los servicios de acceso y tráfico telefónico.

Precios excesivos

TESAU tiene incentivos a fijar precios excesivos en el servicio de AMLT, con la posible pérdida de eficiencia asignativa y distorsión de la estructura de fijación de precios. Asimismo, cuando exista una obligación de facilitar el acceso, los precios excesivos podrían ser implementados como una alternativa a la negativa de suministro, tal y como se describe en la Posición Común.

A la vista de las fuertes asimetrías entre el número de clientes de acceso de TESAU y el resto de operadores, TESAU tiene fuertes incentivos para establecer precios excesivos en el servicio de AMLT, puesto que de esta forma puede cerrar el mercado minorista de tráfico telefónico a gran parte de la competencia. En este sentido, los precios minoristas para las ofertas empaquetadas de los servicios de acceso y tráfico telefónico que podría ofrecer TESAU a sus clientes serían muy inferiores a los que



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

podrían ofrecer los restantes operadores, y que requieren el uso del servicio de AMLT para emular este tipo de ofertas. De este modo, sólo los operadores con red propia podrían competir en los mercados minoristas conexos, reduciéndose de forma significativa la intensidad competitiva, alcanzándose una situación análoga a la negativa de suministro.

La posibilidad de mantener precios excesivos en el tiempo es posible debido a la existencia de importantes barreras a la entrada, a la falta de alternativas de suministro existentes en el mercado y a la falta de incentivos del resto de operadores de acceso directo en prestar este tipo de servicio mayorista.

Requerimientos excesivos o indebidos

Al igual que en el caso anterior, incluso sin negar el acceso al servicio de AMLT, TESAU podría usar los términos contractuales como una variable estratégica para expulsar a competidores de los mercados minoristas de tráfico telefónico. En este sentido, TESAU puede pretender cerrar los mercados minoristas de servicios de tráfico telefónico requiriendo determinados acuerdos particulares a los operadores demandantes del servicio de AMLT, incrementando de este modo el coste de los operadores alternativos para acceder a este servicio.

Precios discriminatorios

En los casos en que no se niegue el acceso al servicio de AMLT, TESAU podría tener incentivos a incurrir en prácticas de precios discriminatorios, con el fin último de cerrar los mercados minoristas de tráfico telefónico a los competidores. Tal práctica consistiría en cargar un precio mayor al que carga implícitamente a sí mismo, estrechando de esta forma el margen de los operadores competidores en los servicios de tráfico telefónico minorista.

Si bien estas prácticas solamente afectan a los operadores que demandan el servicio de AMLT y no a los operadores que se lo autoprestan (operadores con red propia desplegada), la desaparición de los primeros supondría menos competencia en los mercados minoristas de tráfico telefónico y un gran perjuicio para el bienestar de los consumidores.

En conclusión, la implementación de un servicio de AMLT no se puede realizar en base a los criterios comerciales de TESAU, dada su posición relevante en el mercado de referencia. Por tanto, la oferta de AMLT debería estar sujeta a condiciones regulatorias que garanticen la implantación de un servicio de AMLT comercialmente atractivo tanto para los operadores alternativos como para los usuarios finales.

Adicionalmente, en los momentos actuales sí se dan las condiciones necesarias para la imposición de una obligación de AMLT sobre TESAU, posibilidad que ya se puso de manifiesto en la Resolución de 27 de abril de 2006.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II.4.3 Obligaciones a imponer

Así pues, en el mercado de referencia se han detectado nuevos problemas de competencia potenciales tales como empaquetamiento abusivo, y otros problemas asociados a la implementación del servicio de AMLT, en concreto, negativa de suministro, precios excesivos, tácticas dilatorias, requerimientos excesivos o indebidos y precios discriminatorios.

En relación al empaquetamiento de productos, la Posición Común estima que, 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. Este documento propone bien una actuación únicamente al nivel mayorista (artículo 9.2 de la Directiva de Acceso), asegurando una oferta de referencia con los servicios mayoristas suficientemente desagregados, o bien actuando al nivel minorista.

Esta Comisión estima necesario mantener la prohibición genérica de comercializar ofertas empaquetadas que no puedan ser replicadas a partir de elementos mayoristas disponibles. Por este motivo, esta Comisión considera insuficientes las obligaciones actualmente impuestas en el mercado 8 de la Recomendación para solucionar este problema de competencia, por lo que sería necesario un instrumento mayorista que permita a los operadores emular aquellos paquetes de servicios beneficiosos para el consumidor y cuya comercialización ha levantado interés entre los operadores. Un instrumento que solucionaría este problema de competencia sería el servicio de AMLT, ya que permitiría a los operadores alternativos emular o, al menos, competir en los casos donde se empaquetaran los servicios de acceso y tráfico telefónico.

La imposición de una obligación de AMLT por sí sola no soluciona el problema de competencia detectado, ya que en su implementación pueden aparecer una serie de prácticas anticompetitivas por parte de TESAU que impedirían el desarrollo eficiente de este servicio.

Así, apelando de nuevo a la Posición Común, para resolver un problema de negativa de suministro en general o del servicio de AMLT en particular resulta necesario:

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

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

Por otra parte, según el punto ii) resulta necesario fijar un precio adecuado para el acceso, dado que, ante la obligación de dar acceso, los operadores con PSM pueden



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

tener incentivos a fijar unos precios excesivamente altos o unos precios discriminatorios para los competidores con el fin de evitar la entrada de los mismos. Así, también resulta pertinente la imposición de obligaciones adicionales, como el control de precio y contabilidad de costes (artículo 11 del Reglamento de Mercados; artículo 13 de la Directiva de Acceso).

Además, a efectos de compensar las mayores economías de escala y alcance de TESAU y que no se conviertan en barreras de entrada en los mercados minoristas conexos, resulta conveniente que los precios asociados al servicio de AMLT transfieran parte de esas eficiencias a los competidores, motivo por el cual se propone la obligación de control de precios en base a los costes de producción. Asimismo, esto exige para TESAU, imponer además la obligación complementaria de separación de cuentas (artículo 9 del Reglamento de Mercados; artículo 11 de la Directiva de Acceso).

En cuanto a las alegaciones recibidas, los operadores de ASTEL que basan su modelo de negocio en el acceso indirecto y la desagregación de bucle (a excepción de JAZZTEL) son favorables al establecimiento del control de precios aplicando el criterio de orientación a costes, respaldando los argumentos desarrollados por esta Comisión, a fin de evitar las barreras de entrada derivadas de las economías de escala y alcance derivadas de la cuota de mercado de TESAU en este mercado.

Estos operadores alegan que la medida propuesta no desincentivaría la inversión eficiente en redes alternativas, sino que establecería un incentivo gradual a la misma del tipo “escalera de la inversión”, como mostraría el respaldo a esta medida por empresas que se encuentran en dicho modelo a través del acceso indirecto y la desagregación.

FTE considera adecuada y proporcionada dicha obligación con el objetivo de evitar prácticas de precios excesivos, discriminatorios o no equitativos. En cuanto a la modalidad propuesta por esta Comisión, FTE cree que la orientación de los precios a los costes de producción comporta ventajas competitivas. Por un lado, compensa las mayores economías de escala y alcance de que goza TESAU y, por otro lado, evita los problemas de aplicación de un mecanismo de “*retail minus*” en un mercado donde los empaquetamientos, promociones y descuentos impiden conocer con exactitud cuál es el precio minorista de referencia.

Asimismo, la orientación de los precios a costes no debe menoscabar las inversiones realizadas por los operadores alternativos en el mercado de acceso, con especial atención a la desagregación del bucle de abonado.

YACOM comparte con esta Comisión la necesidad de mantener un equilibrio entre dinamización de la competencia e inversión en infraestructuras en las medidas que se adopten. Así, el servicio mayorista debería limitarse a operadores de servicios de comunicaciones electrónicas que dispongan de cierta infraestructura de red y que dispongan de cierto despliegue.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Según YACOM, el modelo de AMLT no debería consistir en un servicio de mera refacturación de servicios por parte del operador alternativo, que sin inversión en infraestructuras entre a competir en el mercado, dado que estas medidas pueden desincentivar para continuar con la inversión de infraestructuras.

XTRATEL considera que el precio máximo autorizado debería permitir un margen razonable para el mayorista que le permitiera ser competitivo con los paquetes desarrollados por TESAU.

Por su parte, ONO y EUSKALTEL consideran que el régimen de control de precios presentado en el Proyecto de Medida incumple el objetivo de promoción de una inversión eficiente al proponer una regulación de precios excesiva e inadecuada y que contradice lo afirmado en la Resolución de 27 de abril de 2006. Asimismo, ONO alega que la regulación del precio puede incumplir el principio establecido en el considerando 19 de la Directiva de Acceso¹³. En opinión de ONO, la afirmación de esta Comisión sobre que la obligación de acceso a precios orientados a costes *“aseguraría que la totalidad de los consumidores en el mercado español cuentan con alternativas de suministro mientras se promueve la inversión eficiente en redes alternativas”* no tiene ninguna sustentación analítica o empírica. Una oferta de AMLT a precios orientados a costes puede tener el efecto probable de congelar o al menos atenuar los incentivos para desplegar bucle completamente desagregado.

A mayor abundamiento, el problema que supone el AMLT sobre los incentivos a invertir no es tanto que exista el producto y que se regulen determinados aspectos técnicos de su provisión, lo cual ONO señala como positivo, sino el precio al cual se regule si es que finalmente se regula. En este sentido, parece razonable imponer una obligación genérica de precios razonables y dejar a la libre negociación entre las partes su concreción, o bien concretar un mecanismo *retail minus* de regulación de precios (la mayor parte de los países europeos que han impuesto una medida regulatoria de estas características han optado por este mecanismo para regular los precios, con el objetivo de no perjudicar los incentivos a invertir).

La orientación a costes del servicio de AMLT provoca que para un operador resulte indiferente *“alquilar”* red mediante un servicio de reventa que no requiere esfuerzo inversor o bien invertir en desplegar su propia planta de bucles desagregados o extender su red de cable. En este sentido, ONO y EUSKALTEL manifiestan que en la mayor parte de los países donde se ha impuesto una obligación de este tipo se ha optado por un mecanismo *retail minus* con el objetivo de no perjudicar los incentivos a invertir.

JAZZTEL, partiendo de su rechazo global a la imposición de un servicio de AMLT como medida regulatoria, señala que la orientación a costes incrementa el efecto de debilitar las posibilidades de competir de forma sostenible en el largo plazo.

¹³ La imposición por parte de las autoridades nacionales de reglamentación de conceder acceso a las infraestructuras, de la que se deriva un incremento de la competencia a corto plazo, no debe ser en detrimento del incentivo de los competidores a invertir en instalaciones alternativas que garantizarán una mayor competencia a largo plazo.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En sus observaciones, el MITYC cree que la introducción de una obligación de AMLT en estos momentos pone en riesgo el proceso perseguido en la escalera de inversión, al potenciar instrumentos regulatorios que requieren un menor compromiso inversor que el acceso desagregado. Así, esta medida puede perjudicar a aquellos operadores que más han invertido en redes alternativas de acceso y en la desagregación del bucle, al desaparecer parte de las ventajas competitivas derivadas de dicha inversión.

Respecto al ámbito de la medida, ONO alega que el principio de proporcionalidad aconseja que dicha obligación se imponga sólo en aquellas zonas donde no existan infraestructuras de acceso alternativas. Así ha ocurrido en Italia donde la obligación de suministrar un servicio de AMLT regulado a precios *retail minus* se limita a las áreas no cubiertas por la desagregación del bucle.

En las alegaciones respecto a la obligación de precios, esta Comisión ha encontrado un error en la interpretación que hacen los operadores del principio que se utilizará. La obligación de orientar los precios **en función** de los costes indica que, entre otros determinantes del precio, se tendrán en consideración los costes del operador, al ser un indicador óptimo de la ganancia de eficiencia conseguida por TESAU. Por tanto, el concepto de orientación en función de los costes no significa que se cumpla la igualdad de precios y costes, ya que en la fijación del precio, el coste es una variable más a considerar, puesto que la contabilidad de costes del operador proporciona una foto fija en un momento del tiempo de cual es el coste del operador, por ello se deben incorporar otras variables que hagan del procedimiento de fijación de precios un proceso dinámico que tenga en cuenta, entre otros, factores tales como la situación competitiva del mercado y el fomento de la inversión y la innovación eficiente.

Una vez aclarado este concepto, y al igual que se argumentó en el mercado 12 de la Recomendación, esta Comisión considera que la medida de control de precios más proporcionada para la regulación de los servicios mayoristas objeto de análisis es la orientación en función de los costes de los mismos. Este mecanismo facilitará la fijación de los precios mayoristas de forma coherente con los futuros servicios empaquetados de acceso y tráfico telefónico fijo, a la vez que se reducen los incentivos del operador declarado con PSM a implementar prácticas de estrechamiento de márgenes.

Los principales operadores de cable, ONO y EUSKALTEL, solicitan un mecanismo *retail minus* para la fijación de precios en el servicio de AMLT con el objetivo de no perjudicar los incentivos a invertir de los operadores que desagregan bucle o despliegan infraestructura propia.

Esta Comisión considera que, a la hora de establecer los precios mayoristas, un mecanismo como el anterior no presenta importantes diferencias con la orientación de los precios en función de los costes debido al escaso margen que permite este servicio, incentivando en cualquier caso a los operadores a la utilización de red propia o del bucle desagregado, ya que de esta manera, el aprovechamiento de economías de escala y de red y por tanto el ascenso en la escalera de inversión les permitiría diseñar políticas tarifarias independientes de las del operador dominante que a su vez implicarían acceder a determinados nichos de mercado de demanda insatisfecha con



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ofertas atractivas, lo que daría lugar a la obtención de márgenes de rentabilidad superiores a los que obtendría si se situase en un peldaño inferior en la mencionada escalera de inversión. Por otro lado, la proliferación en un futuro de ofertas empaquetadas de acceso y tráfico telefónico desvirtuará el precio nominal que deba utilizarse como referencia para fijar el precio mayorista, tal y como ha ocurrido en el mercado de banda ancha a través de ADSL.

En cualquier caso, y de acuerdo con los principios establecidos por el Artículo 13 de la Directiva de Acceso, esta Comisión establecerá un sistema de costes que tenga en cuenta *“la inversión efectuada por el operador y le permitirá una tasa razonable de rendimiento en relación con el capital correspondiente invertido habida cuenta de los riesgos afrontados por éste”*. Asimismo, el precio mayorista del servicio de AMLT tendrá en cuenta el hecho de que existen operadores que han desagregado bucle en su modalidad completa así como la presencia de operadores de cable que están invirtiendo en redes alternativas a las de TESAU.

De esta forma, se considera necesario que el mecanismo de orientación en función de los costes que finalmente se establezca deberá mantener un equilibrio, tal y como se establece en la ya citada Directiva de Acceso (considerando 19), entre el incremento de la competencia en el corto plazo y el mantenimiento de *“incentivo de los competidores a invertir en instalaciones alternativas que garantizarán una mayor competencia a largo plazo”*.

En conclusión, esta Comisión considera que la orientación de los precios en función de los costes es una obligación proporcionada al fallo del mercado puesto de manifiesto en el marco del análisis del mercado de referencia. Adicionalmente, los precios anteriores otorgarán las señales económicas suficientes para fomentar la inversión eficiente y la competencia sostenible.

Adicionalmente, se han descrito los problemas que el uso de tácticas dilatorias por parte de TESAU podría suponer para los restantes operadores en el mercado minorista de tráfico. A efectos de posibilitar que las negociaciones de operadores alternativos con TESAU se lleven a cabo lo más rápidamente y se reduzcan, a la vez, considerablemente posibles conflictos por este servicio, resulta necesario imponer para este operador la obligación de transparencia en relación al servicio de AMLT (artículo 7 del Reglamento de Mercados; artículo 9 de la Directiva de Acceso). La obligación de transparencia se concreta en la publicación y efectiva aplicación, por parte de TESAU, de una oferta de AMLT para que no se exija a otros operadores pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido.

Por último, resulta necesario imponer la obligación de no discriminación (artículo 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso) consistente en aplicar condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionar a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcionen para sus propios servicios o los de sus filiales. En particular, la no discriminación debe referirse tanto a la calidad del servicio, como a los plazos de entrega y demás condiciones del suministro.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En razón de lo expuesto, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones:

RESUELVE

Uno. Modificar las obligaciones impuestas a Telefónica de España, S.A.U. en el mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada en una ubicación fija, introduciendo la obligación de acceso mayorista a la línea telefónica. Se adjunta como Anexo 1 el texto consolidado de las obligaciones del mercado 8 de la Recomendación.

Dos. El establecimiento y modificación de las condiciones en las que Telefónica de España, S.A.U. deberá prestar el servicio de AMLT será sometido, en un procedimiento separado, a audiencia pública, con el objeto de recabar la opinión de los operadores afectados por la implantación de este servicio.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 1: OBLIGACIONES DE TESAU

En el presente Anexo se recogen las obligaciones que tenía impuestas TESAU como consecuencia del análisis y definición del mercado 8 de la Recomendación (Resolución de 27 de abril de 2006) así como la obligación de acceso mayorista a la línea telefónica. Se ha adaptado el texto original para incluir la nueva obligación impuesta a este operador.

1.- Obligación de proporcionar los servicios de originación y el acceso mayorista a la línea telefónica a todos los operadores, a precios regulados

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

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

Esta obligación implica, entre otros aspectos, que TESAU está obligado a:

- a. Permitir la interconexión de redes o recursos a los siguientes servicios:
- servicios de acceso indirecto,
 - servicios de acceso a Red Inteligente, y
 - servicios de acceso a numeración corta.

En sus distintos niveles:

- acceso local,
 - acceso metropolitana,
 - acceso en tránsito simple y
 - acceso en tránsito doble.
- b. Suministrar el servicio de acceso mayorista a la línea telefónica (en adelante, AMLT). Concretamente, TESAU deberá proveer el servicio de AMLT a terceros operadores. Se entenderá por servicio de AMLT el servicio mayorista que permite a dichos operadores prestar a sus abonados el servicio de acceso a la red pública telefónica fija de TESAU, así como el resto de servicios asociados.
- c. Prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- d. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
- e. Conceder libre acceso a interfaces técnicas u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales.
- f. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares.

El mantenimiento de esta obligación se concreta tanto en la aplicación de todas las previsiones contenidas en la actual oferta mayorista de originación recogida en la Oferta de Interconexión de Referencia, aprobada mediante Resolución de la CMT de 23 de noviembre de 2005, como en la futura oferta de AMLT que será aprobada por la CMT, todo ello sin perjuicio de la competencia de ésta para introducir cambios tanto en la oferta de referencia como en la oferta de AMLT, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

- b) Ofrecer los servicios de originación y el servicio de acceso mayorista a la línea telefónica a precios orientados en función de los costes de producción (artículos 13.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; artículo 13 de la Directiva de Acceso).

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

En tanto la CMT no defina un nuevo sistema de contabilidad de costes, el operador citado deberá utilizar el establecido en la Resolución sobre principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes a desarrollar por Telefónica (Expediente SC-16/99), aprobada por el Consejo de la CMT con fecha 15 de julio de 1999, así como en la Resolución sobre el sistema de contabilidad analítica de Telefónica de España, S.A.U. para el ejercicio 1999 (Expediente AE- 1999/1374), de fecha 15 de junio de 2000.

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

TESAU deberá separar sus cuentas en relación con las actividades de acceso e interconexión. El cumplimiento de esta obligación permitirá a la CMT el control del cumplimiento de la obligación b) del presente Anexo.

Asimismo, en tanto que operadores integrados verticalmente, deberán poner de manifiesto de manera transparente los precios al por mayor y los precios de transferencia que practica.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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

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

El artículo 10 de la Directiva de acceso detalla el alcance de la aplicación de este principio en los siguientes términos: *"el operador aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otras empresas que presten servicios equivalentes y proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcione para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones"*.

Esta obligación se concreta tanto en la aplicación de todas las previsiones contenidas en la actual oferta mayorista de originación recogida en la Oferta de Interconexión de Referencia aprobada mediante Resolución de la CMT de 23 de noviembre de 2005, como en la futura oferta de AMLT que será aprobada por la CMT, todo ello sin perjuicio de la competencia de la CMT para introducir cambios tanto en la oferta de referencia como en la oferta de AMLT, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación:

- Los acuerdos de interconexión y los acuerdos de prestación del servicio de AMLT que suscriba TESAU con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas del grupo de TESAU, deberán ser remitidos a la CMT en el plazo de 10 días desde su formalización.
- TESAU deberá remitir a la CMT, con periodicidad mensual, la información que así se establezca en la Resolución para la determinación de las condiciones técnicas, jurídicas y económicas de prestación del servicio de AMLT en que se concrete la presente obligación. Entre otras, TESAU deberá remitir determinada información sobre la cantidad de líneas que han contratado el servicio de AMLT. Además, TESAU deberá aportar información sobre parámetros de calidad del servicio de AMLT, sobre todo en lo relativo a plazos de provisión del servicio y resolución de incidencias, así como del tratamiento de las altas propias y del servicio de AMLT con el fin de comprobar que no existe discriminación respecto a sus propios servicios minoristas equivalentes.
- TESAU deberá formalizar, en forma de protocolos, las condiciones técnicas, económicas y de suministro de información, relativas a la prestación de servicios internos (equivalentes al servicio de acceso mayorista a la línea telefónica) entre la división operativa, que gestiona las redes para la prestación de los servicios de acceso telefónico fijo, y la división minorista y/o filial



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

pertenciente al Grupo Telefónica que comercializa los servicios de acceso telefónico fijo.

2.- Obligación de transparencia en la prestación de los servicios de interconexión y el acceso mayorista a la línea telefónica

TESAU está obligada a la publicación de una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de originación de llamadas y una oferta de AMLT suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido (artículos 13.1 a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; artículo 9 de la Directiva de Acceso).

La Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de originación de llamadas deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos tal y como se encuentran definidos actualmente:

- La localización y la descripción de los puntos en los que se ofrece el acceso, incluyendo, en su caso, los niveles de red o de área de cobertura asociados a cada uno de ellos y su numeración asociada.
- Los servicios o modalidades de servicio de acceso ofrecidas. Cuando sea pertinente, se señalarán las particularidades de índole técnica o económica aplicables a cada una de ellas y la descripción exhaustiva de las capacidades funcionales incluidas dentro de cada servicio o modalidad de servicio de acceso.
- Las características técnicas requeridas de las redes o elementos específicos que vayan a emplearse para la conexión a los puntos en que se ofrece el acceso; en su caso, se incluirá la información relativa a las condiciones de suministro de dichas redes o elementos específicos.
- Las especificaciones técnicas de las interfaces ofertadas en los puntos en los que se ofrece el acceso; cuando sea pertinente, se incluirán sus características físicas y eléctricas, los sistemas de señalización y los protocolos aplicables a los servicios de acceso y las capacidades funcionales ofertadas a través de la interfaz.
- La información, en su caso, sobre los servicios o capacidades funcionales proporcionados a los usuarios finales del operador obligado, para los que se requiera su interfuncionamiento en los puntos en que se ofrece el acceso.
- Los procedimientos y las condiciones para el acceso a la información para la prestación de los servicios y a los sistemas de operación relevantes.
- Las condiciones generales para la realización y el mantenimiento del acceso, en especial, las relativas a los métodos y las fases de las pruebas para su verificación y procedimientos para proceder a las actualizaciones o a las



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

modificaciones en los puntos de acceso cuando no constituyan una modificación en la oferta.

- Los acuerdos de nivel de servicio.
- Las condiciones económicas, incluyendo los precios aplicables a cada una de las componentes de la oferta.

A efectos de esta obligación, se considera que la actual oferta de servicios mayoristas de originación recogida en la Oferta de Interconexión de Referencia aprobada mediante Resolución de la CMT de 23 de noviembre de 2005 continua vigente, sin que sea necesaria la publicación de una nueva oferta de referencia por parte de TESAU. Ello, sin perjuicio de la competencia de la CMT para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

La oferta de AMLT deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

- Líneas susceptibles de adscribirse al servicio, tipo de servicios incluidos en la oferta de AMLT y requisitos a cumplir por los operadores beneficiarios para acceder a la oferta.
- Condiciones a cumplir por TESAU y por los operadores beneficiarios del servicio.
- Condiciones económicas, incluyendo los precios aplicables a cada uno de los componentes de la oferta.
- Procedimientos y plazos para la tramitación de solicitudes de provisión e inhabilitación del servicio de AMLT.
- Definición de los mecanismos para el alta, baja y modificación de los servicios incluidos en el servicio de AMLT.
- Motivos y condiciones de cesación de los acuerdos de prestación del servicio de AMLT.
- Formato y procedimiento de intercambio de datos de provisión de servicio y de facturación entre los operadores.
- Régimen de pago entre los operadores, incluyendo su periodicidad y los procedimientos de facturación y liquidación.
- Sistema de gestión de incidencias y de información y consulta sobre las tramitaciones.
- Acuerdos de nivel de servicio.
- Sistemas de gestión de reclamaciones y averías.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Relación de los operadores con los abonados y derechos de estos últimos.
- Protección de datos de abonado de carácter personal.
- Condiciones aplicables a usuarios con discapacidad o con necesidades sociales especiales.

En el plazo de diez días desde la adopción de la presente Medida, TESAU deberá presentar una propuesta de Oferta de Referencia de AMLT a la CMT que deberá incluir, como mínimo, los elementos listados anteriormente. Este plazo se considera justificado en la medida en que TESAU ya cuenta con un estudio previo del servicio, como puso de manifiesto con la propuesta no regulada presentada a los servicios. Ello, sin perjuicio de la competencia de la CMT para iniciar un procedimiento de oficio para definir las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del servicio de AMLT o introducir cambios en la Oferta de Referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

En todo caso, TESAU deberá mantener actualizada ambas ofertas de referencia al menos con una periodicidad mínima anual, y en el caso de proceder a su modificación, el plazo a partir del cual esta modificación se considerará efectiva será el de cuatro meses para la Oferta de Interconexión de Referencia y de un mes para la Oferta de AMLT desde su publicación, salvo que se señale un plazo diferente por esta Comisión.

Los acuerdos de acceso se deberán formalizar en el plazo máximo de cuatro meses, contados desde la fecha de solicitud de iniciación de la negociación. En el caso del servicio de AMLT, las condiciones recogidas en los acuerdos se deberán formalizar en el plazo máximo de diez días hábiles contados desde la fecha de solicitud de las negociaciones, en línea con lo establecido en la Circular 1/2001 sobre preselección.

En virtud de lo previsto en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados, la CMT conocerá de los conflictos que en relación con estos servicios se planteen entre los operadores, tanto durante la negociación de los mismos como durante su ejecución. Los conflictos que se produzcan en relación con dichos acuerdos se resolverán por esta Comisión, en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la LGTel, en el plazo máximo de cuatro meses.

3.- Determinación de las concretas condiciones de originación y acceso mayorista a la línea telefónica

En el caso de que los operadores no lleguen a acuerdos voluntarios de acceso o sobre la prestación del servicio de AMLT, la CMT resolverá sobre la razonabilidad de la solicitud de acceso y, en su caso, dictará las condiciones del acuerdo para garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel (artículos 11.4 y 14 de la LGTel).

La información obtenida por TESAU durante la tramitación del servicio de AMLT sólo podrá ser utilizada para el fin para el que fue proporcionada. En particular, esta



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

información no podrá ser empleada por departamentos distintos de los directamente involucrados en los procesos de tramitación del servicio de AMLT, ni tampoco comunicada a dichos departamentos distintos o a otra entidad ajena a TESAU, de modo que tal información pueda emplearse en beneficio de los servicios comerciales de TESAU, o de sus filiales o asociadas, para los que dicha información pudiera suponer una ventaja competitiva.

TESAU no podrá realizar prácticas de recuperación de abonados en el plazo de cuatro meses contados desde la fecha de activación de la solicitud del servicio de AMLT, ni podrá realizar prácticas denigratorias de los servicios provistos por el operador beneficiario.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 2: RESUMEN DE ALEGACIONES

A continuación se presenta un resumen de las alegaciones presentadas en el marco de la Consulta Pública del presente procedimiento. La contestación a las mismas se ha incluido en el presente Anexo, si bien aquéllas de mayor relevancia para el análisis han sido ya consideradas en el cuerpo del documento.

I CONSIDERACIONES GENERALES

I.1 Resumen de alegaciones

ASTEL entiende que la obligación propuesta por esta Comisión no consiste en una mera “refacturación” del servicio prestado por TESAU a los usuarios, servicio en el cual los elementos esenciales es la entrega de datos de facturación, y en el que se puede transferir o no al operador beneficiario cuestiones tales como el riesgo de impago y las gestiones de cobro.

Según ASTEL, este tipo de obligación de prestación de servicio mayorista de “refacturación” no parece corresponder al mercado 8 de la Recomendación en el que se inserta la obligación de AMLT propuesta en el presente documento. Por tanto, si del análisis de las alegaciones y respuesta a la consulta pública planteada se derivara un cambio del modelo de obligación, pasando de la obligación de AMLT a una mera “refacturación”, ASTEL entendería que no son aplicables las consideraciones realizadas en sus alegaciones y sería necesaria la apertura de un nuevo trámite de audiencia o consulta pública.

Por su parte, TESAU se manifiesta en desacuerdo con el Proyecto de Medida tendente a modificar las conclusiones alcanzadas en la Resolución de 27 de abril de 2006 y que tiene por objeto imponer una obligación de prestar el servicio de AMLT en condiciones reguladas. TESAU no se muestra contraria a la existencia de un servicio de esta naturaleza, si bien considera que éste debería desarrollarse con criterios comerciales y mediante una oferta no sujeta a restricciones regulatorias. En cualquier caso, de existir dicha regulación, debiera centrarse en la aplicación de los principios de transparencia y no discriminación.

En sus observaciones, el MITYC manifiesta que la medida no es acorde con el principio de eliminación paulatina de las obligaciones *ex ante*. En este sentido, si la implementación del vigente marco regulatorio se lleva a cabo de manera acertada, las intervenciones *ex ante* habrán de ser paulatinamente sustituidas por la aplicación de la legislación sobre competencia, lo que habrá de traducirse en la disminución de las obligaciones a que está sometido el operador dominante.

El MITYC se muestra preocupado porque la propuesta sometida a observaciones no avanza en el sentido anteriormente señalado, es decir, la deseable tendencia de sustitución de las intervenciones *ex ante* por la aplicación de la legislación sobre competencia.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

I.2 Contestación a las alegaciones

El presente procedimiento tiene por objeto la valoración de la necesidad de imponer nuevas obligaciones al operador que ha sido designado con PSM en el mercado 8 de la Recomendación vistos los nuevos problemas de competencia identificados. Como medida adicional a las ya establecidas en la Resolución de 27 de abril de 2006, esta Comisión cree conveniente imponer sobre TESAU la obligación de prestar el servicio de AMLT, si bien sus características técnicas, económicas y jurídicas serán desarrolladas en un procedimiento posterior. Por tanto, parte de las alegaciones realizadas por ASTEL deberán tenerse en consideración en el procedimiento donde se concreten las características del servicio, ya que el objetivo del AMLT es proporcionar a los operadores beneficiarios una herramienta que les permita ofrecer servicios integrados de acceso y tráfico telefónico.

En relación a las observaciones presentadas por el MITYC, las condiciones actuales y futuras del mercado de referencia desaconsejan la eliminación de obligaciones *ex ante* sobre TESAU, dada la posición de este operador en el mercado de referencia y la posibilidad de extender su poder de mercado a los mercados descendentes mediante las prácticas anticompetitivas que se analizaron en la Resolución de 27 de abril de 2006 y en el presente documento.

II CONSIDERACIONES PRELIMINARES

II.1 Resumen de alegaciones

BT y FTE comparten las conclusiones alcanzadas por esta Comisión sobre que los servicios de desagregación completa de bucle de abonado no son una alternativa viable para poder ofrecer un servicio alternativo a las líneas de teléfono de TESAU en todo el territorio nacional. Efectivamente, incluso teniendo en cuenta el actual y prospectivo desarrollo del bucle totalmente desagregado, existen muchas zonas donde replicar el acceso a la línea telefónica a través de este elemento mayorista es económicamente inviable, lo que hace imposible que los operadores alternativos puedan ofrecer servicios integrados de acceso y tráfico telefónico. Asimismo, BT pone de manifiesto que el AMLT es un servicio que se suministra en la mayoría de los países de nuestro entorno y que fue recomendado por la CE en la definición y análisis del mercado 8 de la Recomendación realizado por esta Comisión.

TELE2/Comunitel está totalmente de acuerdo con las consideraciones preliminares realizadas por esta Comisión.

ASTEL, ONO, TELECABLE, XTRATEL y YACOM no tienen comentarios respecto a las consideraciones preliminares.

II.2 Contestación a las alegaciones

La generalidad de los operadores consultados no tiene comentarios o están de acuerdo con las conclusiones que se alcanzaron en el documento sometido a Consulta Pública.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

III MERCADO RELEVANTE AFECTADO

III.1 Resumen de alegaciones

TELE2/Comunitel está de acuerdo con las conclusiones alcanzadas sobre el mercado relevante afectado.

ASTEL, BT, FTE, ONO, TELECABLE, TESAU, XTRATEL y YACOM no tienen comentarios acerca del mercado relevante afectado.

III.2 Contestación a las alegaciones

No existen comentarios por parte de los operadores respecto al mercado de referencia afectado, por lo que estarían de acuerdo con las conclusiones que se alcanzaron en el documento sometido a Consulta Pública.

IV IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE COMPETENCIA

IV.1 Resumen de alegaciones

TELE2/Comunitel está de acuerdo con los problemas de competencia identificados por esta Comisión.

En sus observaciones, el MITYC manifiesta que es difícil de entender que los factores señalados por esta Comisión como justificativos de la introducción de una nueva obligación pudieran haber sido obviados en la Resolución de 27 de abril de 2006. Tanto el peso que están teniendo las ofertas empaquetadas como las inversiones que se han realizado por parte de los operadores alternativos en el ámbito de las infraestructuras de acceso y de la desagregación, pueden considerarse bastante predecibles hace un año. Por tanto, no parece razonable que se presenten tales factores como novedosos y tan importantes como para justificar un cambio de criterio de esta Comisión al establecer nuevas obligaciones sobre TESAU.

ASTEL, BT, ONO, TELECABLE y XTRATEL no tienen comentarios respecto a los problemas de competencia identificados.

- Empaquetamiento abusivo

FTE considera que la obligación de AMLT propuesta es adecuada para conseguir el fin perseguido, que no es otro que introducir mayor competencia en servicios de acceso. En tanto esta obligación no esté efectivamente disponible y operativa, esta Comisión deberá seguir considerando que el empaquetamiento por parte de TESAU de servicios de acceso y tráfico “estaría próximo a una prohibición per se”, por tanto, deben mantenerse plenamente vigentes tanto la prohibición de prácticas anticompetitivas como las obligaciones de comunicación de ofertas minoristas impuestas a TESAU en los mercados del 1 al 6 de la Recomendación.

Asimismo, FT considera que la específica regulación de las condiciones en las que haya de materializarse la obligación mayorista debe tener en cuenta, y no perjudicar,



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

el objetivo establecido por el Nuevo Marco de promover una inversión eficiente en materia de infraestructuras.

Según YACOM, los incentivos que tiene TESAU para realizar empaquetamientos abusivos son numerosos, y este operador tiene amplios mecanismos para ello. Así, en la página web de TESAU se ofrecen descuentos por contratación de servicios conjuntos de tarifa plana nacional y servicios de acceso, lo cual es un precedente o paso previo al empaquetamiento de servicios y que son imposibles de replicar por los operadores alternativos.

Sobre los problemas de empaquetamiento abusivo, TESAU considera que, con una oferta comercial de AMLT, no existe ningún incentivo para realizar prácticas anticompetitivas ya que, de efectuarse las mismas, el servicio de AMLT ya no sería capaz de garantizar la emulabilidad de su oferta de productos minoristas, con lo que se perdería el objetivo y el sentido con el que TESAU lo ofrece. En este sentido, TESAU es consciente de que la realización de prácticas anticompetitivas en su oferta de AMLT implicaría una penalización en su oferta minorista al no poder ser replicable mediante la oferta AMLT, siendo, por tanto, la principal perjudicada de la realización de este tipo de prácticas.

- Otros problemas de competencia asociados a la implementación del servicio de AMLT

Negativa de suministro a través de tácticas dilatorias

TESAU considera que, dado que el servicio de AMLT se ofrecería con el fin de garantizar la emulabilidad de sus servicios minoristas de acceso, la negativa de suministro provocaría que TESAU se viera penalizada con la paralización de su oferta minorista, desvirtuando el objetivo de la oferta de AMLT. En cualquier caso, TESAU siempre ha planteado que su oferta va a ser no discriminatoria y transparente en cuanto a la aplicación de plazos y criterios objetivos de provisión.

Precios excesivos

TESAU alega que un servicio de AMLT con un precio excesivo no permitiría ningún incremento en la flexibilidad comercial de este operador. TESAU considera que el precio debería fijarse con criterios comerciales que permitan la replicabilidad de los productos minoristas, ya que los criterios que aplique para su oferta minorista han de ser trasladados al resto de operadores a través de su oferta de AMLT.

Una oferta de AMLT con precios excesivos conllevaría una capacidad de replicación de productos minoristas muy reducida, lo que le haría perder interés ya que frenaría el lanzamiento de numerosos productos.

Requerimientos excesivos o indebidos

TESAU considera que esta práctica anticompetitiva desvirtuaría el sentido de la oferta de AMLT en perjuicio de TESAU, ya que los operadores podrían seguir alegando



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

sobre la ausencia de un producto mayorista adecuado para replicar las ofertas de TESAU, por lo que no existe ningún incentivo para incurrir en este tipo de prácticas.

Precios discriminatorios

TESAU cree que las prácticas de discriminación quedan anuladas por la prohibición, impuesta en los mercados 1 y 2 de la Recomendación, de comercializar los empaquetamientos sin la existencia de un servicio mayorista que asegurase su emulabilidad para todos los operadores, por tanto, TESAU no tiene ningún incentivo para aplicar precios discriminatorios.

IV.2 Contestación a las alegaciones

En contestación a las alegaciones de FTE sobre empaquetamiento abusivo, esta Comisión no ha considerado la posibilidad de eliminar ninguna de las obligaciones impuestas a TESAU en los mercados del 1 al 6 de la Recomendación, al seguir siendo necesarias para solucionar los problemas de competencia observados en los mercados anteriormente citados. Por este motivo, se implementa una obligación de AMLT.

La incorporación de un servicio de AMLT regulado permitirá tanto a TESAU como a los operadores alternativos el desarrollo de nuevos productos que empaqueten los servicios de acceso y tráfico telefónico. Estos servicios seguirán siendo comunicados por TESAU y deberán ser autorizados por esta Comisión antes de su comercialización efectiva, cumpliendo así con las obligaciones que se le impusieron a este operador en los mercados del 1 al 6 de la Recomendación.

En relación a las prácticas de precios discriminatorios, TESAU tendría incentivos, incluso en el caso que los servicios minoristas fuesen emulables, de aplicar precios discriminatorios a los operadores beneficiarios respecto a los que se aplica a sí misma o a filiales y empresas que formen parte de su Grupo. Con esta discriminación de precios podría obtener beneficios que le sirvieran para reducir precios en aquellos mercados en los que afronta mayores niveles de competencia.

V OBLIGACIONES A IMPONER

V.1 Resumen de alegaciones

TELE2/Comunitel está de acuerdo con la propuesta de obligaciones realizada por esta Comisión.

- Sobre la imposición de una obligación de AMLT

YACOM comparte el criterio de esta Comisión relativo a la necesidad de implementar esta medida, si bien no sólo por la necesidad de permitir el empaquetamiento de productos de acceso y voz a TESAU, sino también por la necesidad de introducir mayor competencia en un mercado en el que el operador con PSM mantiene una de las mayores cuotas de mercado de los países de la UE. Asimismo, YACOM pone de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

manifiesto que el servicio de AMLT ya está implantado en la mayoría de los países de la UE.

TELECABLE considera que la introducción de la obligación de AMLT es adecuada y proporcionada respecto a la naturaleza de los problemas de competencia identificados durante el periodo considerado, y está justificada en cumplimiento con los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel.

En relación a las alegaciones de ASTEL, existen en la Asociación diversas posturas relacionadas con la estrategia y modelo de negocio de los operadores. Así, se manifiestan a favor de la misma los operadores que basan su modelo de negocio en el acceso indirecto a la red de TESAU y la mayor parte de los que basan su modelo de negocio en la desagregación del bucle (a excepción de JAZZTEL). Estos operadores entienden que dicho servicio es necesario para resolver un problema de mercado en el citado mercado de originación de llamadas.

Por su parte, los operadores de cable integrados en ASTEL como EUSKALTEL y ONO no se oponen en sí a la existencia de un servicio de AMLT pero, teniendo en cuenta que la propia TESAU lo ha ofrecido de manera voluntaria, consideran que sobre la base del principio de intervención mínima sólo debe imponerse una obligación de transparencia que se concrete en la publicación de una oferta de referencia, cuyos aspectos técnicos y de provisión deberán ser aprobados por esta Comisión.

JAZZTEL ha manifestado en las alegaciones presentadas por ASTEL su oposición a la medida, por entender que desincentiva la inversión en redes de acceso fijo y daña el valor de las redes de acceso fijo de aquellos operadores que han optado por dicho modelo de negocio.

Finalmente, TESAU solicita que se desestime la incorporación del servicio de acceso mayorista a la línea telefónica como obligación del mercado 8, estableciendo la posibilidad de que TESAU pueda proceder a lanzar al mercado servicios minoristas que empaqueten acceso y tráfico, siempre que previamente disponga de una oferta comercial de AMLT que permita replicarlos.

- Procedimientos, funcionalidades y servicios incluidos

BT, FTE y los operadores de ASTEL que basan su negocio en el acceso indirecto y en desagregación del bucle (a excepción de JAZZTEL) consideran que el servicio que se regule debe proporcionar todas las funcionalidades y tenga similares características que aquél que TESAU se presta a sí misma, por tanto, es indispensable contar con toda la información relativa a las líneas, los servicios, procedimientos, herramientas y condiciones bajo las cuales TESAU presta el servicio a sus usuarios finales. Entre otras:

- Inclusión de todas las líneas de la red fija de TESAU, sin exclusión por motivos tecnológicos;



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Su prestación se hará a favor de operadores de Servicio Telefónico Disponible al Público, esto es, que dispongan de numeración asignada de este servicio;
- El servicio de AMLT se configurará como complementario a la preselección (Global o Global Extendida). BT considera que resulta necesaria la extensión o aplicación analógica de la normativa de preselección, entre otros aspectos, la obligación de TESAU respecto a no compartir información o al periodo de guarda en el caso de recuperación de clientes. Por su parte, YACOM considera que el servicio de AMLT debe ir acompañado, al menos, de la preselección de operador, lo que obligaría al operador alternativo a disponer de la mínima interconexión.
- No exigencia previa de que la línea se encuentre preseleccionada. Posibilidad tanto de pedir el servicio de AMLT conjuntamente con la preselección, como que un usuario que estuviera preasignado previamente puede extender el servicio para el incluir el AMLT;
- Inclusión de todos los servicios previos, adicionales y complementarios al alquiler de líneas salvo que haya una imposibilidad objetiva por motivos tecnológicos;
- Que TESAU facilite a los operadores la información sobre todos los servicios y facilidades contratados por los usuarios previamente al traspaso;
- No se cobrará a los operadores un precio por aquellos servicios complementarios que TESAU no cobra con carácter general a sus clientes finales;
- La prestación del consentimiento del cliente, en particular por escrito, o por verificación por tercero. El mismo régimen se aplicará al alta o baja de cualquier servicio complementario. Según FTE, este sistema ha demostrado ser eficaz y garantiza los derechos de los usuarios y, por otro lado, parece lógico que el servicio de AMLT se comercialice de manera conjunta con los servicios de tráfico del operador, por lo que carecería de lógica que las formas de prestación válidas del consentimiento del usuario fueran diferentes para uno y otro servicio;
- El traspaso de la línea de TESAU al operador no implicará ninguna interrupción del servicio ni la desconfiguración de las prestaciones accesorias (salvo imposibilidad tecnológica), especialmente en lo que se refiere al servicio ADSL contratado;
- Que las facturas que se emitan por cualquier concepto se envíen al operador que contrata el servicio. Según BT, para que este servicio sea viable, si alguna funcionalidad o servicio no es objeto de todas las obligaciones aplicables al resto, debería ser posible facturarlos por el operador que contrata el servicio de AMLT, de manera que se evite una doble facturación al usuario final;



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Que la Resolución en que se apruebe la obligación de AMLT se fije un plazo para que TESAU formule su propuesta de Oferta ante la CMT y se establezca que mientras que la Oferta (una vez revisada y modificada en su caso por esta Comisión) no esté efectivamente disponible por los operadores, se mantendrá la prohibición existente a TESAU de empaquetar los servicios de acceso y tráfico telefónico;
- Una vez que el servicio de AMLT esté operativo de manera efectiva, deben aplicarse a dichos paquetes las obligaciones de comunicación contenidas en los mercados del 1 al 6 de la Recomendación;
- Que las sucesivas modificaciones de la Oferta de Referencia de AMLT entren en vigor en un plazo de un mes desde su publicación.

Por su parte, ONO y EUSKALTEL consideran que dichas condiciones deben ser objeto de un expediente aparte y que, en todo caso, debe partir de una propuesta de la propia TESAU modificada, de ser necesario, por esta Comisión, previa audiencia de las partes, en la medida que ello sea necesario para proteger el interés público. Asimismo, y dado que TESAU está dispuesta a ofrecer este servicio de manera voluntaria, no parece coherente con el principio de intervención mínima regular a priori el contenido de la oferta.

- Precios del servicio de AMLT

Las alegaciones realizadas por los operadores respecto a la obligación de orientar los precios en función de los costes se han incorporado al cuerpo del documento.

- Transparencia y no discriminación

BT, YACOM, así como la generalidad de los operadores que forman parte de ASTEL consideran que es preciso que se garantice a ultranza la no discriminación entre los operadores clientes de estos servicios mayoristas y la propia división de servicios minoristas de TESAU. Estos operadores también consideran que es preciso añadir, junto con las obligaciones de que la Oferta de Referencia de AMLT incluya un Acuerdo de Nivel de Servicio y unos procedimientos y plazos detallados para cada uno de sus elementos, la exigencia de que TESAU entregue a la CMT unos protocolos detallados a un nivel idéntico a la Oferta, en los que se reflejen las condiciones técnicas y operativas de autoprestación de los servicios equivalentes, protocolos que serán publicados por la CMT a fin de permitir su comparación con la Oferta.

FTE alega que la obligación de transparencia resulta idónea para limitar el uso de tácticas dilatorias o discriminatorias por parte del operador con PSM, así como para reducir los conflictos por el servicio.

ONO y EUSKALTEL consideran que el principio de no discriminación no constituye una regla que sea deseable establecer *ex ante* en todo tipo de servicio regulado, por tanto, no puede constituirse en un principio que favorezca a los operadores que no invierten. Una cuestión distinta sería que TESAU aplicase un trato discriminatorio que



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

tuviera como única causa y efecto intentar excluir a competidores eficientes del mercado, en cuyo caso deberían intervenir las Autoridades de Defensa de la Competencia.

TESAU considera que la implantación del servicio de AMLT sí que puede realizarse en base a criterios comerciales y cumplir todos los requisitos que garanticen la emulabilidad de productos minoristas que empaqueten los servicios de acceso y tráfico telefónico, siempre que esta oferta se haga de una forma transparente y no discriminatoria. Mediante la aplicación de estos dos principios quedarían solventados todos los problemas identificados por esta Comisión.

- Plazos para implantar el servicio de AMLT

BT estima conveniente que TESAU tenga algún tipo de motivación para la efectiva implantación de este servicio. Sugiere que no se permita a TESAU comenzar la comercialización de ofertas empaquetadas hasta que el servicio de AMLT no haya sido efectivamente implantado. La implantación efectiva del servicio no es sólo que exista una resolución de esta Comisión, sino que la CMT establezca una serie de requisitos necesarios al cumplir por parte de TESAU para que pueda considerarse que está implantado (por ejemplo, la existencia de un número mínimo de líneas que hayan sido suministradas con este servicio de conformidad con unos requisitos mínimos de servicio).

Según BT, es necesario llevar a cabo una rápida implantación del servicio aunque sea a costa de comenzar su prestación basado en unas condiciones no definitivas o provisionales. Un servicio de AMLT completamente automatizado, con procesos de cambios de operadores, servicios, elementos de monitorización “*on-line*” y compatible con los actuales procesos de preselección, puede llevar bastante tiempo de implantación.

BT es partidaria de una introducción del servicio en dos fases. Una primera en la que se establecerían los principios aplicables con un criterio de fijación de precios provisional y la posibilidad de hacer las solicitudes de manera manual; y una segunda fase donde se abriría otro procedimiento para la definición detallada del servicio y sus especificaciones.

FTE considera que es conveniente establecer un plazo máximo en el que TESAU esté obligada a presentar una propuesta de Oferta de AMLT al objeto de evitar un retraso injustificado en la introducción efectiva del servicio. FTE estima que un mes desde la aprobación de la Medida constituye un plazo máximo adecuado para la presentación por TESAU de una propuesta con el contenido mínimo que exige la Medida.

Adicionalmente, la Oferta de AMLT debería ser inmediatamente efectiva y estar disponible desde su publicación, sin perjuicio de que la primera edición de esa Oferta pudiera llevar consigo un plazo razonable (que puede ser inferior a cuatro meses) para realizar los necesarios desarrollos de sistemas de información, etc. No hay ningún motivo para que la efectividad de la Oferta y sus modificaciones, en ediciones posteriores, esté sometida a un plazo de cuatro meses desde su publicación. Este



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

plazo introduciría una dilación innecesaria en la efectividad del servicio. Asimismo, en la Resolución definitiva se debería incluir el plazo máximo en el cual la oferta de AMTL debería estar disponible, vista la urgencia en su introducción.

YACOM considera que la medida debe implementarse sin dilaciones y con la mayor agilidad posible, por tanto, entre las obligaciones que recaigan sobre TESAU debería hacerse constar la obligación de elaborar una oferta mayorista en plazos razonables. Asimismo, se deberá prohibir el empaquetamiento de estos servicios a TESAU no sólo hasta la publicación de la oferta mayorista de alquiler de línea telefónica, sino hasta el momento en el que esta Comisión compruebe que los nuevos procedimientos funcionen correctamente.

- Otras consideraciones

XTRATEL alega que debería figurar la obligación de mantener la numeración asignada a los usuarios finales en las guías y páginas amarillas.

V.2 Contestación a las alegaciones

En relación a la inclusión en el presente documento de los procedimientos, funcionalidades y condiciones de prestación del servicio de AMLT, esta Comisión recuerda que la definición y posterior desarrollo del servicio de referencia será objeto de un procedimiento posterior donde, a partir de una propuesta realizada por TESAU, se propondrán, en su caso, las modificaciones que se consideren necesarias y se abrirá un periodo de audiencia pública con el objeto de recabar la opinión de los operadores afectados por la implantación de este servicio. No obstante lo anterior, esta Comisión sí considera necesario que se apliquen determinadas salvaguardas, tal y como solicita BT, en relación a la información obtenida por TESAU durante la tramitación del servicio de AMLT y las prácticas de recuperación de abonados, debido a las estrechas relaciones existentes entre este servicio y la preselección y a la pérdida de efectividad sobre la preselección que supondría la ausencia de estas medidas.

Respecto a la obligación de orientar los precios en función de los costes, las respuestas a las alegaciones ya se han incorporado al cuerpo del documento.

En cuanto a las obligaciones de transparencia y no discriminación, esta Comisión ha estimado las alegaciones presentada por la generalidad de los operadores alternativos (a excepción de los principales operadores de cable) sobre la necesidad de que TESAU presente ante esta Comisión, las condiciones técnicas y operativas de autoprestación de los servicios equivalentes. Asimismo, TESAU deberá aportar con carácter mensual cierta información sobre parámetros de calidad y tratamiento de las altas propias y del servicio AMLT como sucede en el marco del acceso desagregado al bucle de abonado con el fin de controlar el cumplimiento de la obligación de no discriminación.

En relación a los plazos para implantar el servicio de AMLT, esta Comisión considera que TESAU deberá presentar, en el plazo máximo de diez días desde la aprobación



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de la Medida, una Oferta de Referencia de AMLT para que ésta sea evaluada y puesta a disposición de los operadores beneficiarios en el periodo de audiencia pública que se abrirá al efecto.

Por último, esta Comisión considera que el plazo de cuatro meses a partir del cual deben hacerse efectivas las modificaciones en la Oferta de AMLT puede introducir dilaciones que reduzcan la efectividad del servicio, por tanto, y atendiendo a las alegaciones presentadas por diferentes operadores, se considera proporcionado imponer un plazo de un mes en vez de los cuatro citados anteriormente.

Este plazo sería coherente, en el caso de que se introdujeran nuevas facilidades adicionales en la Oferta de AMLT, con el plazo de notificación de 21 días establecido en la obligación de transparencia en relación con los precios minoristas de los mercados 1 y 2 de la Recomendación, y permitiría a TESAU actualizar y comunicar a los operadores beneficiarios las modificaciones introducidas en la citada Oferta de Referencia.