



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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

CERTIFICA:

Que en la Sesión Nº 18/09 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 21 de mayo de 2009, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba en el expediente número MTZ 2009/195 la siguiente

RESOLUCION POR LA QUE SE APRUEBA LA DEFINICIÓN Y EL ANÁLISIS DEL MERCADO MAYORISTA DEL SERVICIO PORTADOR DE DIFUSIÓN DE LA SEÑAL DE TELEVISIÓN, LA DESIGNACIÓN DE OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS, Y SE ACUERDA SU NOTIFICACIÓN A LA COMISIÓN EUROPEA.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Inicio del procedimiento.

Con fecha 10 de febrero de 2009, se acordó el inicio del procedimiento para la definición y análisis del mercado de transmisión de señales de televisión, la designación de operador con poder significativo de mercado y la propuesta de obligaciones específicas. La notificación del citado acto fue publicada en el BOE número 42 de 18 de febrero de 2009.

Con fecha 9 de marzo de 2009, se acordó la apertura del trámite de consulta pública y solicitud de informe a la Comisión Nacional de la Competencia en el procedimiento para la definición y análisis del mercado de transmisión de señales de televisión, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas. En el mismo escrito se detallaron las razones por las que se estimaba imprescindible acordar la aplicación al procedimiento en curso de la tramitación de urgencia prevista en el artículo 50 de la LRJPAC, reduciéndose por tanto los plazos establecidos para el procedimiento ordinario a la mitad.

La notificación del citado acto fue publicada en el BOE número 63 de 14 de marzo de 2009.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Segundo. Informe de la Comisión Nacional de la Competencia.

El Informe realizado por la Comisión Nacional de la Competencia relativo al procedimiento para la definición y análisis del mercado de transmisión de señales de televisión ha sido remitido a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Tercero. Alegaciones a la consulta pública.

Presentaron alegaciones a la consulta pública anterior los siguientes operadores: Abertis Telecom, S.A.U., Assistència i Assessorament, Servei Integral de Telecomunicacions, S.L. (Aasit), Radiodifusión Digital, S.L., SES Astra y Telefónica de España, S.A.U.

La Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya también presentó sus observaciones a la consulta pública.

Cuarto. Ampliación del plazo del procedimiento.

Mediante escrito del Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de fecha 30 de marzo de 2009, y conforme a lo previsto en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), debido a la complejidad del presente procedimiento, se acordó la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación del mismo en tres meses más.

Dicha ampliación de plazo fue publicada en el BOE número 83 de 6 de abril de 2009.

Quinto. Notificación del Proyecto de Medida.

Mediante escrito de fecha 16 de abril de 2009, se acordó la notificación del Proyecto de Medida relativo a la definición y análisis del mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al Ministerio de Economía y Hacienda, así como a la Comisión Europea y a las Autoridades Nacionales de Reglamentación de los Estados miembros de la Unión Europea para que, en el plazo máximo de un mes, presentaran sus observaciones.

El Proyecto de Medida fue notificado a la Comisión Europea el 17 de abril de 2009.

Sexto. Comentarios de la Comisión Europea.

Con fecha 18 de mayo de 2009 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión, escrito de la Comisión Europea por el que efectuaba observaciones al Proyecto de Medida notificado.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Habilitación competencial.

La Ley 32/2003, de 3 noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) en sus artículos 10, 48.2 y 48.3.g), reconoce a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones las facultades de: (i) definir y analizar los mercados de referencia, (ii) determinar los operadores con peso significativo en el mercado, e (iii) imponer, mantener, modificar o suprimir las obligaciones específicas a los operadores.

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

Por su parte, el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (en adelante, Reglamento de Mercados) desarrolla, a través de sus artículos 2 a 5, el procedimiento a seguir por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para la identificación y análisis de los mercados de referencia en la explotación de redes y en el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas, y su facultad para imponer obligaciones específicas apropiadas a los operadores que posean un poder significativo en cada mercado considerado.

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

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

Con fecha 17 de diciembre de 2007, la Comisión Europea adoptó la Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, la Recomendación).

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



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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

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

La Comisión Europea formuló observaciones al Proyecto de Medida, las cuales han sido tenidas en cuenta en la definición y análisis del mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, objeto del presente procedimiento.

Tercero. Definición y análisis del mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas

I DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS AUDIOVISUALES

I.1 Cadena de valor de los servicios audiovisuales

De acuerdo con el marco regulador de las comunicaciones electrónicas¹, *“los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas”* así como *“las actividades que consistan en el ejercicio del control editorial sobre ellos”* están excluidos del sector. Por el contrario, *“el transporte de las señales a través de redes de comunicaciones electrónicas”* sí debe considerarse un servicio de comunicaciones electrónicas. Cabe destacar que la señal audiovisual se puede transmitir y difundir mediante redes de telecomunicaciones, con lo que los servicios audiovisuales prestados al usuario que los demande están íntimamente ligados a las telecomunicaciones, en su sentido clásico, las cuales proporcionan los canales necesarios para la venta de estos servicios.

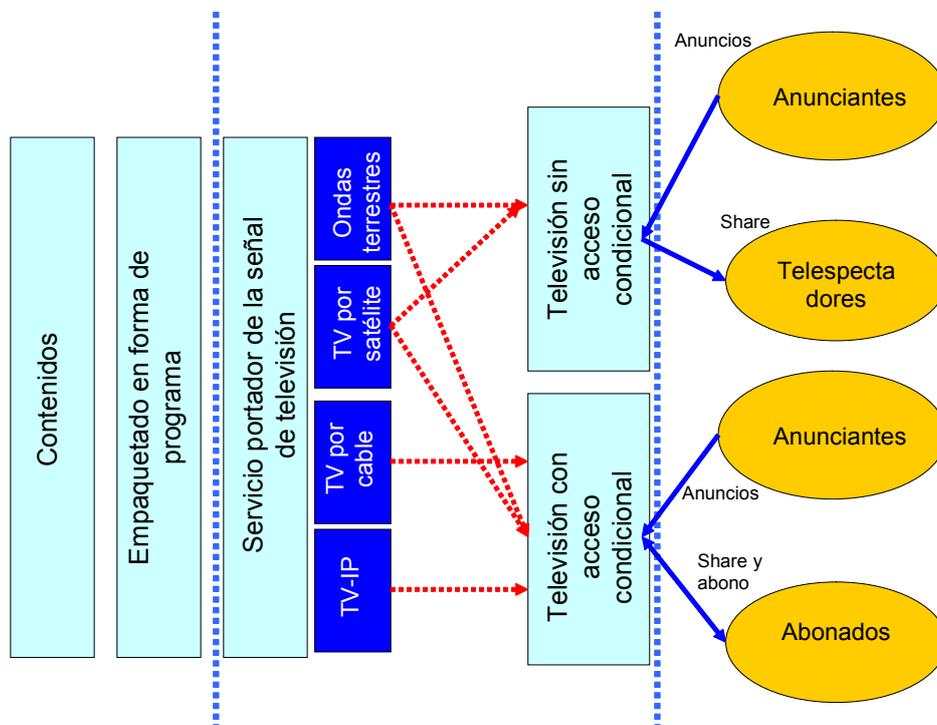
La CMT ha caracterizado en diferentes ocasiones, en general en el marco de los Informes Anuales, los servicios audiovisuales. Así, por ejemplo, en el Informe Anual de 2002, se entendió por servicios audiovisuales *“todos aquellos que consisten en la puesta a disposición del público de contenidos audiovisuales mediante servicios de telecomunicaciones como canal de distribución (se excluye, por ejemplo, el cine exhibido en salas abiertas al público)”*. A continuación se muestra la cadena de valor de estos servicios:

¹ Artículo 1.2 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Ilustración I.1.1 Cadena de valor del servicio audiovisual



Fuente. Elaboración propia.

En relación con los servicios audiovisuales a los clientes finales existe (ver parte derecha de la Figura anterior), en términos generales, un cierto acuerdo sobre la existencia de dos mercados separados correspondientes a la televisión en abierto y de pago. Ésta ha sido la doctrina tanto de la CMT como de la Comisión Europea (casos MGS Media Service² y TPS³) y el Tribunal de Defensa de la Competencia (actualmente, Comisión Nacional de la Competencia, "CNC") en el caso CSD/VIA DIGITAL. Todas estas decisiones consideraron que la televisión de pago y la televisión en abierto constituían mercados distintos. Efectivamente, mientras que las primeras obtendrían sus ingresos principalmente de las cuotas abonadas por sus clientes, las segundas obtendrían sus ingresos principalmente de los anunciantes, que valorarían las cuotas de audiencia de cada una de ellas.

² "La televisión de pago constituye un mercado de producto independiente de los mercados de la televisión comercial financiada con publicidad y de la televisión pública financiada mediante cánones y, parcialmente, mediante publicidad." (apartado 32) IV/M.469 – MSG Media Service.

³ "El mercado de la televisión de pago constituye un mercado de producto distinto del de la televisión de libre acceso, independientemente de que ésta se financie total o parcialmente mediante ingresos publicitarios." (apartado 25) IV/36.237 – TPS.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Ascendiendo en la cadena de valor, las televisiones requieren de una red de comunicaciones electrónicas que les permita alcanzar a estos usuarios finales tal y como se describe de forma pormenorizada en el punto 1.2 siguiente.

Las sociedades concesionarias que emiten por ondas terrestres, ya sea a nivel estatal, autonómico o local, afrontan una determinada regulación en tanto que prestan un servicio público esencial como es la difusión de televisión. En la provisión de estos servicios conviven agentes de titularidad pública y privada, ya que el servicio público de difusión de televisión se presta bien mediante gestión directa o bien mediante gestión indirecta en régimen de concesión administrativa.

En la actualidad, en el ámbito nacional, existen además de RTVE otras seis sociedades que gestionan el servicio público de televisión terrestre de ámbito estatal⁴, siguiendo un modelo de explotación de televisión en abierto conforme a lo dispuesto en sus respectivas concesiones. Por su parte, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y los Entes Locales están asignando, a su vez, los múltiples que el Plan Técnico Nacional de la TDT⁵ (en adelante, PTNTDT) y el Plan Técnico Nacional de la TDT Local⁶ (en adelante, PTNTDTL) les otorgaba en régimen de gestión directa e indirecta replicando el modelo de difusión nacional descrito anteriormente.

Esta regulación será tratada de forma detallada en el punto II siguiente.

Un escalón superior en la cadena de valor incluiría los servicios mayoristas que los operadores que difunden las señales de televisión requieren para prestar los servicios a las cadenas de televisión u operadores de televisión de pago. En el caso particular de la difusión mediante ondas terrestres, estos servicios mayoristas incluirían los insumos necesarios para constituir una red de difusión terrestre (emplazamientos, transmisores,...).

Este nivel de la cadena de valor de los servicios audiovisuales fue objeto de análisis por esta Comisión en la Resolución de 2 de febrero de 2006⁷ y engloba los servicios mediante los cuales los operadores acceden a determinados elementos de red necesarios para prestar el servicio portador de difusión de la señal a las televisiones que emiten mediante ondas terrestres (concesionarias de la televisión de titularidad estatal).

⁴ Antena 3 de Televisión, S.A., Gestevisión Telecinco, S.A., Sogecable, S.A, Veo Televisión, S.A., Sociedad Gestora de Televisión Net TV, S.A. y Gestora de Inversiones Audiovisuales, La Sexta, S.A.

⁵ Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre.

⁶ Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local.

⁷ Resolución por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de transmisión de señales de televisión, la designación de los operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (en adelante, "Resolución del Mercado 18").



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Finalmente cabe señalar que los usuarios finales demandan un determinado tipo de contenidos que las televisiones de pago y en abierto deben conseguir de los proveedores. Estos contenidos son variados, incluyendo cine o eventos deportivos, con diferentes formas de comercialización (contenidos individuales para la confección de un canal, contenidos ya estructurados en torno a canales temáticos,...) y valor para el usuario (primera ventana, segunda ventana,...).

I.2 Medios de transmisión de los servicios audiovisuales

Los servicios audiovisuales pueden transmitirse y difundirse mediante distintas redes de telecomunicaciones e infraestructuras asociadas, cuya descripción y análisis se desarrolla en los apartados siguientes. En ellos se presentan tanto las tecnologías habitualmente asociadas a la transmisión de televisión en abierto (TDT y TVA) como aquéllas tradicionalmente empleadas para la difusión de servicios de pago (satélite y cable). Asimismo se completa el análisis con la presentación de aspectos relativos a la televisión en movilidad, tecnología todavía incipiente en España pero que, de forma prospectiva, podría suponer la aparición de nuevos operadores en el mercado de la televisión de pago con una amplia base de clientes potenciales.

I.2.1 Plataformas satelitales

En un sistema satelital, primeramente se transporta la señal hasta la estación terrena de subida emplazada en el telepuerto o centro de comunicaciones, para su transmisión al satélite y posterior difusión hacia las antenas parabólicas ubicadas en el hogar de los usuarios.

Una de las ventajas esenciales de esta tecnología viene determinada por su capacidad de cubrir la totalidad del territorio nacional con unos requerimientos de inversión comparativamente menores a los necesarios en otras tecnologías de difusión, si bien precisa la instalación de antenas orientadas al satélite así como equipos de recepción *ad hoc* en todos los edificios. Adicionalmente presenta la ventaja de disponer de ancho de banda suficiente para ofrecer señales de TV en alta definición.

El carácter unidireccional de la tecnología representa un inconveniente que limita la prestación de servicios interactivos. Sin embargo, la conexión del descodificador a la línea telefónica permite un canal de retorno para el acceso a servicios como la banca electrónica, la telecompra o la contratación de canales y programas de pago.

I.2.2 Plataformas de cable

La prestación del servicio de difusión de televisión mediante plataformas de cable requiere el despliegue de redes que en España son de tecnologías híbridas fibra-coaxial hasta el hogar de cada uno de los usuarios. Tales redes constan habitualmente de una parte troncal de fibra óptica y una parte final o de acceso hasta el usuario basada en cable coaxial. Por tanto el despliegue de estas plataformas conlleva la necesidad de acometer importantes inversiones, e implica elevados costes fijos y hundidos, lo que supone que determinadas zonas no sean susceptibles de contar con



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

este tipo de infraestructuras, en tanto que el operador requiere de una masa crítica potencial elevada para obtener un retorno de la inversión.

Por otro lado, el cable presenta ventajas frente a otras tecnologías como es su elevada capacidad de transporte, que permite ofrecer por ejemplo TV de alta definición. Asimismo, su carácter bidireccional facilita la provisión de servicios de comunicaciones electrónicas mediante paquetes triple-play (banda ancha, voz y TV), así como aplicaciones interactivas.

I.2.3 Televisión IP a través del par de cobre (xDSL) o fibra óptica (FTTx)

La red de acceso basada en par de cobre permite la prestación de servicios de transmisión de voz y datos, incluyendo el acceso a Internet de banda ancha y la difusión de televisión mediante tecnología IP. La difusión de servicios audiovisuales, al igual que el resto de los servicios que el operador presta, se realiza a través de la línea telefónica convencional empleando la capacidad adicional de transmisión de datos que permite la tecnología ADSL.

Estas tecnologías, análogamente al caso anterior, permiten la simultaneidad con otros servicios como la voz y los datos, pudiéndose facilitar ofertas de servicios empaquetados.

No obstante, el ancho de banda del par de cobre es limitado, lo que conlleva ciertas restricciones relativas a la provisión de servicios que se caracterizan por requerir grandes recursos de red, tales como los servicios de televisión en alta definición. La provisión de tales servicios debe pasar por la reducción de la longitud de los bucles de abonado al objeto de emplear tecnologías VDSL2+, o bien por el despliegue de redes de acceso basadas en fibra óptica (FTTH).

I.2.4 Plataformas de televisión terrestre TDT / TVA

La difusión de las señales audiovisuales en plataformas de Televisión Digital Terrestre (TDT) o de Televisión Analógica Terrestre (TVA) se lleva a cabo por medio de ondas hertzianas empleando el espectro radioeléctrico ubicado en la banda UHF. A diferencia de la televisión por satélite, la prestación del servicio de TDT, o en su caso TVA, se realiza bajo el régimen de concesión (estatal, autonómica o local, según su ámbito de cobertura), por lo que el número de operadores que prestan este servicio está predefinido.

La difusión de la señal se lleva a cabo mediante la explotación de un conjunto de emplazamientos denominados centros emisores y reemisores. Dichos emplazamientos constan de una o varias torres destinadas a albergar los sistemas radiantes del operador, así como de una serie de infraestructuras e instalaciones asociadas: casetas para albergar los equipos de telecomunicaciones, caminos de acceso, sistemas de alimentación eléctrica y acondicionamiento, etc.

Una de las limitaciones actuales de la televisión terrestre, como ocurre en las plataformas satelitales, es su carácter unidireccional y las restricciones que ello implica



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

en cuanto a la prestación de servicios interactivos o de otros servicios de telecomunicaciones, lo que únicamente puede, al igual que en las plataformas satelitales, salvarse mediante la conexión del descodificador a la línea telefónica del usuario con el fin de habilitar el necesario canal de retorno.

I.2.5 Plataformas de televisión en movilidad

La transmisión de las señales audiovisuales se efectúa a través de recursos de red de similares características a los empleados para la difusión de TDT, si bien las características de movilidad de los terminales hacen necesario la presencia de niveles de campo superiores, que únicamente pueden lograrse mediante el despliegue de redes más densas en lo que a número de centros emisores se refiere.

Las redes de difusión de televisión en movilidad son de carácter unidireccional, lo que en principio constituiría una limitación a la provisión de servicios adicionales. Sin embargo, el tipo de dispositivos empleados para la recepción facilitan la utilización de canales de retorno basados en tecnologías móviles 2G/3G, resultando así factible constituir redes híbridas bidireccionales para la provisión de servicios interactivos o empaquetamientos con servicios de telecomunicaciones.

I.3 Servicios audiovisuales en España

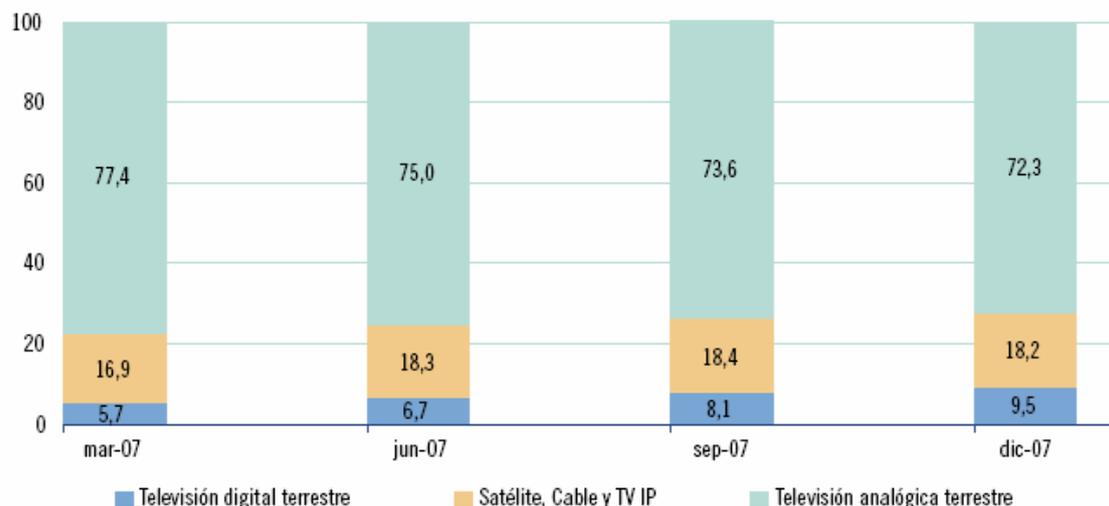
A pesar de la existencia de diferentes medios de transmisión posibles para los servicios audiovisuales, de acuerdo con los datos publicados por esta Comisión en el Informe Anual 2007, en diciembre de 2007 era la televisión analógica la que aglutinaba una audiencia⁸ mayor, seguida a gran distancia por las plataformas de satélite, cable o TV IP. Cabe resaltar sin embargo la evolución de la televisión digital terrestre, que si bien a finales de 2007 contaba únicamente con un 9,5% de la audiencia, en febrero de 2009 contaba ya con un 26% estando previsto que por imperativo legal, en el momento del “apagón analógico”, alcance una penetración equivalente al 100% de la audiencia alcanzada por la televisión por ondas terrestres (que de acuerdo con los datos referidos a 2007 supondría el 81,8% del total).

⁸ La audiencia expresada en el gráfico siguiente se refiere a la audiencia total de los servicios de televisión, tanto en abierto como de pago y con independencia de la plataforma mediante la cual se difunda.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Gráfico I.3.1 Evolución de la Audiencia por medio de transmisión



Fuente. Informe Anual 2007.

Esta composición de las audiencias del sector audiovisual en España difiere de lo que se observa en otros Estados Miembros donde la penetración de las otras plataformas está mucho más extendida. Así, la importancia del satélite y las redes de cable es muy superior a la media observada en España (el 66% de los usuarios comunitarios accedían a los servicios audiovisuales mediante estas dos plataformas) si bien existen asimismo importantes diferencias entre los diferentes Estados Miembros como se muestra en la tabla siguiente:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla I.3.2 Plataforma de acceso a los servicios audiovisuales por parte de los usuarios finales

	Ondas terrestres (analógico)	Cable	Satelite	Ondas terrestres (digital)	TV IP
Belgica	2%	87%	6%	10%	1%
Bulgaria	27%	63%	7%	3%	-
República Checa	66%	17%	16%	6%	2%
Dinamarca	28%	62%	14%	3%	1%
Alemania	2%	55%	40%	4%	0%
Estonia	45%	40%	9%	5%	4%
Grecia	98%	0%	5%	1%	-
España	77%	11%	7%	12%	3%
Francia	67%	8%	22%	21%	6%
Irlanda	39%	31%	31%	5%	1%
Italia	79%	10%	18%	8%	0%
Chipre	91%	7%	10%	7%	1%
Letonia	42%	47%	15%	1%	0%
Lituania	59%	37%	4%	1%	1%
Luxemburgo	6%	71%	25%	2%	1%
Hungria	25%	61%	12%	3%	0%
Malta	17%	70%	15%	9%	1%
Holanda	-	83%	8%	12%	1%
Austria	6%	49%	42%	5%	1%
Polonia	53%	33%	16%	1%	0%
Portugal	64%	33%	4%	1%	0%
Rumania	14%	77%	2%	8%	-
Eslovenia	36%	54%	12%	2%	5%
Eslovaquia	49%	41%	17%	5%	1%
Finlandia	43%	38%	4%	21%	1%
Suecia	14%	43%	19%	36%	5%
Reino Unido	42%	16%	31%	31%	1%
EU 27	41%	34%	22%	12%	2%

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Eurobarómetro.

Estas diferencias entre la media comunitaria y española se justifican por las distintas coberturas de las diferentes redes y en el hecho de que las plataformas satelital y de cable en España difunden esencialmente servicios de televisión de pago, cuya penetración es lógicamente inferior a la televisión en abierto. Debe recordarse también que la plataforma de la TDT es, por imperativo legal, soporte obligado del servicio público de difusión de televisión.

II MARCO JURÍDICO

Las entidades prestadoras del servicio público de difusión de televisión están obligadas en virtud tanto de la normativa específica, como de sus respectivas concesiones, a emitir por medio de ondas terrestres. Así, en la actualidad, hay dos tecnologías por medio de las que se puede realizar la prestación del servicio soporte del servicio público de difusión de televisión: tecnología analógica y digital.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El régimen jurídico básico de la difusión del servicio público de televisión por tecnología analógica a nivel nacional se recoge tanto en la Ley 4/1980⁹ para la gestión directa de la Corporación de Radio Televisión Española, como en la Ley de 10/1988¹⁰, para la gestión indirecta por los concesionarios del servicio público de televisión, así como en sus respectivas concesiones. Por su parte, a nivel autonómico la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, supuso la aparición de los canales de nivel autonómico.

La otra tecnología por medio de la que se presta este servicio es la tecnología digital. Como se desarrollará en el siguiente apartado, debido al tránsito de la tecnología analógica a la digital, a partir del 3 de abril de 2010 únicamente se prestara el servicio público de difusión de televisión por medio de esta última modalidad. En este sentido, el análisis del marco jurídico se ceñirá a la televisión digital terrestre.

II.1 Televisión Digital Terrestre Nacional

La regulación del servicio público de difusión de televisión ha sufrido importantes modificaciones a lo largo del tiempo, no obstante, su configuración como servicio público esencial se ha mantenido. En efecto, desde la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y Televisión, hasta la reciente Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, el legislador viene regulando la televisión como un servicio público: *“la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado”*. Esta catalogación tiene su fundamento en el abanico de derechos constitucionales que están relacionados y afectados por estos servicios.

En este sentido, el régimen jurídico para la prestación del servicio público de televisión terrenal con tecnología digital, al constituir una modalidad de prestación del servicio y no de un nuevo sistema de televisión, se rige con carácter general, por las normas de difusión de televisión¹¹ no viéndose, por tanto, alterada su naturaleza y conservando la configuración de servicio público.

La transición a la TDT se enmarca en un proceso comunitario que ha establecido un conjunto de decisiones clave y vinculantes para todos los países miembros. La Unión Europea se ha comprometido con un proceso de cese de las emisiones de televisión analógica terrestre y de sustitución de ésta por la televisión digital, y ha fijado el año 2010 como fecha en la que el proceso de abandono de la radiodifusión analógica deberá estar avanzado y comienzos del año 2012 como la fecha en la que debería haberse completado el denominado “apagón analógico” en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

⁹ Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y Televisión, con sus respectivas modificaciones.

¹⁰ Ley de 10/1988, de 3 de mayo, de televisión, con sus respectivas modificaciones.

¹¹ Ver en particular Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En el caso español, el PTNTDT supone una apuesta definitiva por el efectivo tránsito a la tecnología digital en la medida en que adelantó al 3 de abril de 2010 la fecha en que se produciría el apagón analógico, anticipándose así a la fecha límite establecida por la Comisión Europea para todos los países fijada para el año 2012.

Este Real Decreto impulsa el desarrollo de la TDT en España, conforme a un exigente plan de despliegue que busca garantizar en el plazo más breve posible la definitiva implantación de la TDT en España. A estos efectos, el artículo 6 del citado PTNTDT recoge un calendario al que se someten las sociedades concesionarias del servicio público de televisión de ámbito estatal, que se comprometen a garantizar las siguientes coberturas¹²:

Ilustración II.1.1 Requisitos de cobertura de la TDT nacional

Cobertura	Plazo
80%	31/12/2005
85%	31/07/2007
88%	31/07/2008
90%	31/12/2008
93%	31/07/2009
96%	Televisiones privadas
98%	Televisión pública 03/04/2010

Fuente. Elaboración propia.

Dado este calendario y para garantizar el tránsito a la emisión en digital, el Gobierno aprobó, mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 2007, el Plan Nacional de Transición de la Televisión Digital Terrestre cuyo objeto es “asegurar el pleno cese de emisiones de la televisión con tecnología analógica antes del 3 de abril de 2010, y su total sustitución por las emisiones basadas en tecnología digital”.

De esta manera, la normativa en la materia impone una serie de plazos de estricto cumplimiento a las sociedades concesionarias del servicio público de televisión de ámbito estatal. Estas condiciones suponen una regulación que afecta inevitablemente a los operadores en el mercado de servicios de transmisión de señales de televisión por ondas terrestres, a través de los cuales los difusores ponen a disposición del público los contenidos audiovisuales.

Otro de los condicionantes que debe ser tenido en cuenta por los concesionarios a la hora de elegir al operador prestador del servicio portador de difusión, es la gestión de múltiple¹³. En efecto, aunque no es obligatorio que coincidan las figuras del servicio portador de difusión con la del gestor del múltiple, es bastante usual que ambas entidades coincidan y, puesto que los concesionarios deben ponerse de acuerdo para

¹² A estos efectos, el PTNTDT se ve complementado por el Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Prestación del Servicio de Difusión de Radio y Televisión por Cable.

¹³ El modo de gestión del múltiple digital afecta a todos los niveles –Estatal, Autonómico y Local-, tal como queda recogido en su normativa correspondiente: Disposición Adicional sexta del PTNTDT y Disposición Adicional tercera del PTNTDTL.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

la elección del gestor común del múltiple, esta decisión puede, en última instancia, afectar a la elección del operador que preste el servicio portador de difusión. A ese respecto, es preciso indicar que la concesión del servicio público de difusión de la TDT no sólo establece el múltiple digital sino el canal dentro del mismo y que el cambio de dicho canal está sujeto a autorización previa de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (SETSI).

Calendario de la TDT

En el momento actual se está finalizando el proceso de transición hacia la TDT, donde cada una de las sociedades concesionarias del servicio público de televisión de ámbito estatal está simultaneando las emisiones en analógico y en digital. En este sentido, el escenario actual de las sociedades concesionarias del servicio público de televisión de ámbito estatal es el siguiente¹⁴:

Ilustración II.1.2 Distribución de los múltiples de la TDT hasta 2010

Red cobertura TDT estatal	Canal SFN 66	Canal SFN 67	Canal SFN 68	Canal SFN 69
RTVE	RTVE	SOGECABLE	TELE 5	A3 TV
RTVE	VEO TV	SOGECABLE	TELE 5	A3 TV
RTVE	VEO TV	SOGECABLE	TELE 5	A3 TV
RTVE	NET TV	LA SEXTA	NET TV	LA SEXTA

Del mismo modo, y puesto que el análisis del mercado debe hacerse desde un punto de vista prospectivo, resulta necesario tener en cuenta el escenario que a partir del 3 de abril de 2010 habrá en este sector (escenario “post apagón”). Así, la disposición actual de las entidades y su localización en los correspondientes canales no se mantendrá igual, pues cada sociedad concesionaria, como se establece en la Disposición Adicional 3ª del RD 944/2005, accederá, previa solicitud y en los términos que se establezcan por acuerdo de Consejo de Ministros, a un múltiple digital propio de cobertura estatal. En este sentido, un posible escenario que no tiene por qué ser único sería el siguiente:

Ilustración II.1.3 Distribución de los múltiples de la TDT después de 2010

Canal	Canal	Canal	Canal	Canal	Canal	Canal	Canal
RTVE	RTVE	SOGECABLE	TELE 5	A3 TV	LA SEXTA	NET TV	VEO TV
RTVE	RTVE	SOGECABLE	TELE 5	A3 TV	LA SEXTA	NET TV	VEO TV
RTVE	RTVE	SOGECABLE	TELE 5	A3 TV	LA SEXTA	NET TV	VEO TV
RTVE	RTVE	SOGECABLE	TELE 5	A3 TV	LA SEXTA	NET TV	VEO TV

Por tanto, las posibles ventanas de oportunidad de los prestadores del servicio soporte de difusión, como anteriormente se ha establecido, se vinculan a la fecha del apagón analógico, el 3 de abril de 2010, momento en el que se producirá una reasignación de

¹⁴ Disposición prevista por la Resolución de 29 de noviembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

los canales para que cada sociedad concesionaria tenga un múltiple propio, y se deberán crear, como mínimo, tres múltiples más.

II.2 Televisión Digital Terrestre Autonómica

La televisión autonómica parte de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión (en adelante, Ley 46/1983) donde se autorizaba al Gobierno para que tomara las medidas necesarias para poner en funcionamiento un tercer canal de televisión de titularidad estatal para otorgarlo, en régimen de concesión, al ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma.

En el marco de la televisión digital terrestre de ámbito autonómico, la regulación se encuentra recogida en la misma normativa que para el nivel nacional, esto es, en el Real Decreto 944/2005 anteriormente citado.

Este Real Decreto 944/2005 establece en su disposición Adicional Segunda, apartado 4º, que cada una de las CC.AA. dispondrá, antes del apagón analógico, de un múltiple digital de cobertura autonómica con capacidad de realizar desconexiones de ámbito provincial.

Por su parte, la Disposición Adicional Tercera, apartado 3º, establece que una vez se haya producido el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica, cada CC.AA. dispondrá de dos múltiples digitales de cobertura autonómica. Uno de ellos sería el múltiple que ya están explotando con posibilidad de realizar desconexiones y el segundo múltiple lo obtendrán tras el apagón, estando condicionada la posibilidad de que este segundo múltiple pueda realizar desconexiones a la disponibilidad del espectro radioeléctrico.

Cada CC.AA. deberá decidir, de entre los canales del múltiple digital asignado, cuáles son explotados por las entidades públicas y cuáles son explotados por empresas privadas vía gestión indirecta, mediante concurso público.

En total el Real Decreto 944/2005 establece a nivel autonómico, como mínimo un múltiple digital en el proceso de transición, así como otro segundo múltiple digital cuando cese la emisión en analógico¹⁵, por lo que a priori, habrá como mínimo 38 múltiples digitales de carácter autonómico una vez finalizado el tránsito a la TDT.

II.3 Televisión Digital Terrestre Local

La Ley 41/1995, de 22 de diciembre, del Régimen Jurídico del servicio de la televisión local por ondas terrestres, regula la televisión local por ondas en su conjunto, esto es, la gestión directa del servicio por los Ayuntamientos y la gestión indirecta por los particulares.

¹⁵ Asimismo, hay algunas CC.AA que han podido acceder a un tercer canal múltiple digital, como es el caso de Cataluña.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La Ley 53/2002, de 31 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, llevó a cabo una sustancial reforma del articulado de la Ley 41/1995¹⁶, afectando la modificación más importante al objeto de esta ley. En efecto, la reforma del artículo 1¹⁷, -operada por la Ley 53/2002-, con la inclusión en el texto originario del inciso "*con tecnología digital*" supone la modificación del objeto de la Ley 41/1995, que pasa de regular el régimen jurídico de la televisión local por ondas terrestres con tecnología analógica para convertirse en la norma reguladora de la televisión local por ondas con tecnología digital.

No obstante, la televisión local por ondas sigue estando configurada como un medio de comunicación social que tiene naturaleza de servicio público, y cuya gestión está sujeta a concesión administrativa.

Por su parte, el PTNTDTL supone la aplicación práctica del mandato previsto en la Ley 41/1995, por el que se produce una primera distribución del territorio nacional en demarcaciones. En cada una de estas demarcaciones se encuadra un canal múltiple con la capacidad de difusión de al menos cuatro programas de televisión digital.

Este PTNTDTL fue modificado por el Real Decreto 2268/2004¹⁸ que redistribuye las demarcaciones y establece como fecha límite para emitir televisión local con tecnología analógica el 1 de enero de 2008. A partir de esta fecha, todas las emisiones de televisión local deben prestarse por tecnología digital¹⁹.

Respecto a la difusión de la señal, el artículo 1 del PTNTDTL limita la zona de servicio de cada canal múltiple de televisión digital local a los términos municipales de las localidades que integran su ámbito de cobertura, esto es, en cada demarcación. Asimismo, su artículo 5 exige que las estaciones de televisión digital local estén situadas dentro de su zona de servicio²⁰. Dentro de cada demarcación, las estaciones

¹⁶ La Ley 41/1995 también ha sido modificada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

¹⁷ Artículo 109 de la Ley 53/2002, por el que se modifica la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres". 1. Objeto. "*Esta Ley tiene por objeto la regulación del régimen jurídico del servicio de televisión local por ondas terrestres. Se entiende por tal exclusivamente a los efectos de Ley aquella modalidad de televisión consistente en la emisión o transmisión, con tecnología digital, de imágenes no permanentes dirigidas al público sin contraprestación económica directa por medio de ondas electromagnéticas propagadas por una estación transmisora terrenal en el ámbito territorial señalado en el artículo 3 de esta Ley.*"

¹⁸ Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local.

¹⁹ A este respecto, el informe de ImpulsaTDT sobre "La TDT Local en España" de febrero de 2008 hacía sin embargo referencia a la posible existencia de situaciones de alegalidad, dada la continuidad de emisiones de televisión local con tecnología analógica que deberían haber cesado el primero de enero de 2008.

²⁰ Excepcionalmente, la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones (autoridad competente para la aprobación de los emplazamientos de las estaciones transmisoras) podrá autorizar la utilización de un emplazamiento próximo, situado fuera de la zona de servicio, si no existiera otro emplazamiento en la zona de servicio que permita proporcionar una calidad técnicamente satisfactoria en condiciones de recepción fija y siempre que no se cause agravio comparativo respecto de otras estaciones de televisión local. Hasta su definitivo establecimiento, las funciones de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones han sido asumidas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de televisión digital local no podrán superar la potencia radiada aparente máxima establecida para cada demarcación en la planificación.

De esta manera, los concesionarios de TDT Local se encuentran limitados tanto por la regulación como por sus concesiones a difundir la señal a través de ondas hercianas terrestres dentro de su demarcación por medio de centros que, a su vez, deben situarse dentro de la correspondiente demarcación, y tener un especial cuidado con la potencia radiada definida, para de esta forma dar cumplimiento a la normativa sobre dominio público radioeléctrico, así como evitar interferencias entre concesionarios.

III DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

III.1 Definición del mercado relevante de producto

En la citada Resolución del mercado 18 se definieron los servicios de transmisión de señales de televisión como aquéllos que incluyen el conjunto de actividades técnicas consistentes en la puesta a disposición del público de contenidos audiovisuales elaborados por los difusores mediante servicios de telecomunicaciones como canal de distribución. En el Anexo 3 y 4 se describen con mayor detalle tanto los componentes de la cadena de difusión como los servicios mayoristas.

A continuación se analizarán los potenciales productos sustitutos de los servicios de difusión con el objetivo de determinar hasta qué punto las conclusiones alcanzadas en la primera ronda del análisis deben mantenerse.

III.1.1 Servicio portador de difusión de la señal de televisión analógica – Servicio portador de difusión de la señal de televisión digital

Esta Comisión concluyó en la primera ronda de mercados que los servicios de difusión analógico y digital debían incluirse en un mismo mercado de referencia dada la sustituibilidad existente por el lado de la oferta²¹. Es evidente que la sustituibilidad por el lado de la oferta se sigue manteniendo actualmente.

Sin embargo, un análisis prospectivo del mercado consistente con las Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, “las Directrices”²²) obligan a la CMT a considerar las previsibles consecuencias del apagón analógico que, como se ha descrito anteriormente, se producirá en 2010. Efectivamente, una vez superado este momento, los radiodifusores no requerirán de los servicios analógicos.

En cualquier caso, es necesario señalar que actualmente todos los radiodifusores han contratado tanto los servicios analógicos como los digitales por lo que existen

²¹ “En referencia a la intercambiabilidad de los citados servicios cabe mencionar que de todos los elementos presentes en emisores y reemisores, el único específico según la tecnología de transmisión es el transmisor, que depende de si dicha tecnología es analógica o digital. La caseta, los mástiles, las instalaciones auxiliares, los multiplexores de RF y los sistemas radiantes pueden ser reutilizados sin ningún problema”.

²² DOCE C165/6, de 11 de julio de 2002.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

importante interrelaciones entre ambas tecnologías que, en caso de no producirse realmente el apagón analógico, podrían ser relevantes a la hora de analizar la situación competitiva del mercado. En el mismo sentido, los actores, como consecuencia de la sustituibilidad por parte de la oferta, son esencialmente los mismos (Abertis a nivel nacional y los operadores regionales en sus respectivas CC.AA.).

Por tanto, esta Comisión estima adecuado mantener en el mercado de referencia tanto los servicios de difusión analógica como los digitales.

III.1.2 Servicio de transporte – Servicio de difusión

Esta Comisión concluyó en la primera ronda de análisis que los servicios de transporte, si bien se suelen comercializar de forma conjunta con los servicios de difusión, pertenecían a un mercado diferente al de los servicios de difusión de la señal audiovisual. Efectivamente, el servicio de transporte se puede prestar en condiciones competitivas, ya que existen múltiples empresas de telecomunicaciones que pueden realizarlo mediante las infraestructuras que ya tienen desplegadas en todo el territorio nacional. El transporte punto a punto de la señal puede realizarse por diversos medios como cable, radio-enlace o satélite. Cualquier operador que disponga de las redes adecuadas según las exigencias del difusor podría prestar potencialmente los servicios de transporte.

Por el contrario, el servicio de difusión sólo puede ser prestado por operadores con una red terrestre desplegada con instalaciones e infraestructuras aptas para el diseño de una red de difusión, lo que implica cuantiosas inversiones y explica a su vez la existencia de un número reducido de agentes oferentes especializados en la prestación de tales servicios. Por tanto, se podría concluir que el servicio de transporte sería un servicio complementario del servicio de difusión pero en ningún caso sustitutivo.

III.1.3 Servicio de difusión sonora – Servicio de difusión de televisión

Desde el punto de vista de la demanda, es evidente que la difusión de radio y televisión son productos claramente diferenciados y no sustitutivos tanto para el usuario final²³ como para la empresa concesionaria²⁴.

Desde el punto de vista de la oferta, si se tiene en cuenta que existen diferencias en cuanto a los clientes, requerimientos técnicos (tamaño y potencia de los transmisores y antenas), y emplazamientos (debido a las diferencias en cuanto a las exigencias de cobertura) parece que la sustituibilidad es, cuando menos, imperfecta.

Además, si bien un operador de televisión podría prestar servicios de difusión de radio con cobertura en un territorio haciendo uso de su red para la difusión de televisión, esto no podría hacerse en sentido contrario, ya que la difusión de señales de televisión

²³ Los mercados minoristas de televisión, ya sea en abierto o de pago, no incluyen la radiodifusión sonora.

²⁴ Las empresas concesionarias afrontan restricciones en sus autorizaciones que impiden la sustituibilidad de la difusión audiovisual por la sonora.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

suele requerir, consecuencia de los requerimientos impuestos por las frecuencias asignadas más elevadas en las que se emiten, unas localizaciones más específicas y en algunos casos un mayor número de emplazamientos para evitar de esta manera las pérdidas derivadas de los obstáculos que pudieran impedir la difusión de la señal de televisión.

III.1.4 Servicio de difusión en función de las tecnologías de prestación

Como se ha expuesto anteriormente, la señal audiovisual se puede difundir por ondas terrestres o por otras tecnologías (ver punto I.2). Sin embargo, los difusores del servicio de televisión de titularidad estatal, ya sea mediante gestión directa o indirecta, tienen reglamentada la forma en la que deben difundir estos servicios. El Real Decreto 945/2005²⁵ y la Orden ITC/2476/2005²⁶ especifican detalladamente la forma técnica del servicio. Así, por ejemplo, se establecen las especificaciones técnicas de los transmisores (artículo 2 de la Orden ITC/2476/2005), compromisos de cobertura y calidad (artículo 2.b) y delimitación del ámbito geográfico de prestación del servicio, plazo de la concesión e indicación del recurso del dominio público radioeléctrico utilizado como soporte para el ejercicio de los derechos derivados de la concesión (artículo 2.c).

De esta forma, aunque es técnicamente viable la difusión de los servicios audiovisuales mediante diferentes tecnologías, la normativa vigente determina que los concesionarios de televisión de titularidad estatal emitan obligatoriamente mediante ondas terrestres utilizando las frecuencias que les han sido otorgadas. Este hecho elimina cualquier posibilidad de sustitución por lo que el mercado relevante debe limitarse a esta tecnología.

III.2 Definición del mercado relevante geográfico

En la primera revisión de mercados llevado a cabo por esta Comisión en 2006 se concluyó que en España existía un mercado de ámbito nacional, puesto que no se detectaron ámbitos inferiores al nacional en los que las condiciones de competencia fueran suficientemente distintas respecto al resto del territorio nacional.

De acuerdo con el párrafo 59 de las Directrices, el alcance geográfico de un mercado en el sector de las comunicaciones electrónicas se ha delimitado tradicionalmente a partir de los siguientes criterios:

- a) la zona cubierta por una red;
- b) la existencia de instrumentos legales y otros instrumentos reglamentarios.

En este sentido, y atendiendo al primer parámetro mencionado cabe destacar que en España cabe la posibilidad, en función de la cobertura de las redes de difusión de la

²⁵ Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre.

²⁶ Orden de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

señal de televisión existentes, de distinguir tres ámbitos geográficos dentro del mercado de producto definido anteriormente: nacional, autonómico y local²⁷.

Además, teniendo en cuenta el ámbito jurídico general descrito en el apartado II, se puede establecer que dicha regulación ha impulsado el desarrollo de cadenas de televisión en dicho ámbito con el consecuente despliegue de redes de difusión para cubrir la demanda en el ámbito autonómico.

Asimismo, y en lo referente al ámbito geográfico local, es necesario destacar que a partir de la aprobación de la Ley 41/1995 y la distribución de demarcaciones territoriales que estableció el PTNTDTL se han adjudicado diferentes licencias de televisión en este ámbito geográfico, que han dado lugar a un incremento de la demanda que tiene que ser satisfecho por redes de difusión en dicho ámbito.

En este contexto, la CMT considera que, desde el punto de vista de la demanda, cabe diferenciar tres tipos de demandantes en función de la concesión de TDT de que disponen: nacional, autonómica y local. Los servicios de difusión prestados en esos tres niveles no son sustitutivos por lo que formarían parte de tres mercados geográficos diferenciados ya que la sustituibilidad entre los servicios de difusión de televisión nacional y los servicios de televisión autonómica/local es escasa. Los radiodifusores de ámbito local y autonómico no pueden emitir más allá de la demarcación territorial para la cual se les ha otorgado la concesión, y adicionalmente dicha concesión está vinculada a una cobertura geográfica y poblacional concreta.

Aplicando el test del monopolista hipotético, podríamos afirmar que, ante un IRSNT (incremento relevante, significativo y no transitorio) de los precios del servicio portador de difusión nacional, los operadores de televisión que difunden señales a nivel nacional no comenzarían a adquirir servicios portadores de ámbitos autonómicos o locales o viceversa.

Por otra parte, los precios de los servicios de difusión se fijan en función de la extensión que alcanzan. Por tanto, los precios de las ofertas de difusión nacional son superiores a la autonómica y local. Esta diferencia es superior al 5-10% establecido en el test del monopolista hipotético. Igualmente, los precios de los servicios de difusión autonómica son superiores a aquéllos ofertados a las cadenas locales.

Desde el punto de vista de la oferta, los prestadores del servicio de difusión autonómico o local no comenzarán a prestar el servicio nacional en un plazo de tiempo razonable y sin incurrir en unos costes excesivos y viceversa.

Para que un operador que presta el servicio de difusión autonómico o local pudiese prestar el servicio nacional necesitaría acometer las inversiones necesarias para construir una red con cobertura en todo el territorio nacional, con el consiguiente coste y requerimientos temporales del despliegue que harían inviable tal circunstancia.

²⁷ Esta definición geográfica del mercado ha sido también la realizada por la CNC en el expediente C/0110/08 sobre la operación de concentración consistente en la adquisición por Abertis del control de Red de Banda Ancha de Andalucía S.A. (Axión).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por otra parte, si bien es cierto que, desde el punto de vista tecnológico (equipos) y de infraestructuras de una red nacional, estos elementos se podrían utilizar para prestar servicios autonómicos o locales, habría que realizar determinadas adaptaciones en cuanto a la potencia, cobertura y configuración de las redes para prestar servicios de ámbito territorial inferior.

Estas diferencias en la oferta y la demanda, en gran parte derivadas del marco regulatorio establecido en España, configuran estructuras de mercado muy diferentes en función del ámbito de emisión que se considere.

La posibilidad de que los operadores de ámbito autonómico puedan ser considerados potenciales competidores en el mercado nacional de prestación del servicio integral soporte de la difusión de televisión, por ejemplo creando un segundo operador nacional por medio de la asociación de difusores autonómicos, ya ha sido puesta en duda por la Comisión Nacional de la Competencia en su Informe en el asunto *Abertis Telecom/Retevisión I*²⁸, donde la concentración entre Retevisión I –operador nacional- y Tradia –operador autonómico- fue considerada por algunos operadores regionales como una amenaza a la constitución de un hipotético operador nacional.

En definitiva, cabe concluir que al no existir sustituibilidad ni desde el punto de vista de la demanda ni de la oferta de los servicios de difusión de ámbito territorial nacional, autonómico y local, éstos constituyen tres mercados geográficos separados.

Por tanto, a continuación se definen los siguientes mercados geográficos:

- 1 mercado geográfico nacional.
- 19 mercados geográficos autonómicos:

En la siguiente tabla se recogen todos los mercados geográficos autonómicos existentes en España, de acuerdo con cada uno de los territorios que comprenden las CC.AA. ya que el Anexo I y II del PTNTDT establece que cada una de las CC.AA. contará al menos con dos múltiples autonómicos. En particular, la información recogida en la tabla, identifica cada una de las CC.AA. en función de que la misma cuente con una televisión autonómica o no (señaladas con un * en la tabla). De las primeras, algunas cuentan con un operador regional y otras han contratado con Abertis los servicios de difusión.

Tabla III.2.1 Mercados geográficos autonómicos y prestador del servicio portador

Mercados geográficos autonómicos	Prestador del servicio portador
Andalucía	Axión
Aragón	Abertis

²⁸ Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 17 de octubre de 2003, en el asunto *Abertis Telecom/Retevisión I*, Expediente C81/03.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asturias (Principado de)	Abertis
Balears (Illes)	Abertis
Canarias	Abertis
Cantabria	(*)
Castilla y León	(*)
Castilla La Mancha	CLM
Cataluña	Abertis
Ceuta	Abertis
Comunitat Valenciana	Abertis
Extremadura	Abertis
Galicia	Retegal
Madrid (Comunidad de)	Abertis
Melilla	(*)
Murcia (Región de)	COTA
Navarra (Comunidad Foral de)	Opnatel
País Vasco	Itelazpi
Rioja (La)	Abertis

Fuente. Elaboración propia.

- 308 mercados geográficos locales:

De acuerdo con el PTNTDTL, el territorio nacional ha sido dividido en un número determinado de demarcaciones locales establecidas en el artículo 8 de dicho Plan así como en la Disposición Final Primera del PTNTDT. A su vez, las Comunidades Autónomas deben designar, vía concurso público, a los concesionarios autorizados a difundir la televisión local en cada una de dichas demarcaciones. De esta forma, tanto los demandantes como los oferentes de cada una de estas demarcaciones no tienen por qué coincidir con los de la demarcación contigua debiendo, en particular, establecerse en cada una de ellas las estaciones transmisoras (de acuerdo con el artículo 5 del PTNTDTL).

De esta forma, se definen tantos mercados geográficos locales como demarcaciones de dicho ámbito hayan definido cada una de las CC.AA. existentes en el territorio nacional. Esta definición es sin perjuicio de posibles agregaciones de las mismas, que podría realizarse en virtud de la existencia de condiciones de competencia suficientemente homogéneas.

En el Anexo 2 se presentan el número de demarcaciones locales existentes en cada una de las CC.AA. y provincias españolas.

III.3 Conclusión en relación con la definición del mercado

Esta Comisión acuerda definir el mercado del servicio portador de difusión de televisión por ondas terrestres como aquél que incluye las actividades técnicas consistentes en la puesta a disposición del público mediante servicios de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

telecomunicaciones como canal de distribución, por vía de ondas terrestres, de contenidos audiovisuales elaborados por los difusores.

A nivel geográfico se definen: (i) 1 mercado nacional, (ii) 19 mercados autonómicos correspondientes con cada uno de los territorios de las CC.AA. y (iii) 308 mercados locales definidos estos últimos en función de las demarcaciones recogidas en el PTNTDTL.

IV ANÁLISIS, IDENTIFICACIÓN DE PSM Y DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO DEL SERVICIO PORTADOR DE DIFUSIÓN DE LA SEÑAL DE TELEVISIÓN DE ÁMBITO NACIONAL

IV.1 Análisis de los criterios establecidos por la Comisión Europea para la identificación de mercados susceptibles de ser regulados *ex ante*

De acuerdo con el artículo 10.1 de la LGTel, “[L]a Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, teniendo en cuenta las Directrices de la Comisión Europea para el análisis de los mercados y determinación de operadores con peso significativo en el mercado, así como la Recomendación de Mercados Relevantes, definirá, mediante resolución publicada en el “Boletín Oficial del Estado”, los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entre los que se incluirán los correspondientes mercados de referencia al por mayor y al por menor, y el ámbito geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas”. En este sentido, la Recomendación de la Comisión de 17 de diciembre de 2007 establece que, al identificar mercados distintos de los recogidos en el Anexo, las ANRs han de asegurarse de que se satisfacen acumulativamente los tres criterios preestablecidos para determinar si un mercado es susceptible de regulación *ex ante*²⁹.

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

²⁹ Apartado 5 de la Recomendación: “[C]on el fin de identificar los mercados que pueden ser objeto de regulación *ex ante*, conviene aplicar los siguientes criterios acumulativos. El primer criterio es la presencia de obstáculos fuertes y no transitorios al acceso al mercado, ya sean de carácter estructural, legal o reglamentario. No obstante, dados el carácter dinámico y el funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas, es preciso, a la hora de efectuar un análisis prospectivo para identificar los mercados pertinentes con vistas a una posible regulación *ex ante*, tomar también en consideración las posibilidades de superar esos obstáculos que dificultan el acceso dentro del horizonte temporal pertinente. Por consiguiente, el segundo criterio selecciona solamente aquellos mercados cuya estructura no tienda hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente. La aplicación de este criterio implica el examen de la situación de la competencia detrás de estos obstáculos al acceso. El tercer criterio es que la mera aplicación de la legislación sobre competencia no permita hacer frente de manera adecuada a los fallos del mercado en cuestión”.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

significaría que ese mercado no debe incluirse entre los que pueden ser objeto de regulación ex ante” (apdo. 14).

Por tanto, un mercado identificado por una ANR a nivel nacional podría no ser susceptible de ser regulado *ex ante* en caso de no cumplir, de forma acumulativa, los tres criterios que establece la Comisión Europea en su Recomendación.

Según el apartado 17 de la misma, los *“mercados enumerados en el anexo se han identificado sobre la base de estos tres criterios acumulativos”*. Por tanto, las ANR pueden presuponer su cumplimiento³⁰. Por el contrario, *“[E]n el caso de los mercados que no figuran en la presente Recomendación, las autoridades nacionales de reglamentación deben aplicar la prueba de los tres criterios al mercado de que se trate”*.

En este sentido, el mercado del servicio portador de la señal de televisión no está incluido en el Anexo de la Recomendación por lo que, de forma preliminar al análisis del mismo, resulta necesario determinar si se trata de un mercado susceptible de regulación *ex ante* de acuerdo con los criterios anteriores.

De manera preliminar, resulta pertinente hacer una breve referencia al estado de la regulación del mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión a nivel comunitario. El mercado 18 fue regulado por la práctica totalidad de las ANRs en la primera ronda de revisión de mercados, al estar incluido en la Recomendación de mercados de 2003 de la Comisión Europea. La heterogeneidad que en relación con la prestación de servicios mayoristas relacionados con la difusión se da a nivel europeo se vio reflejada en la regulación sectorial, existiendo por tanto un marco regulatorio muy disperso en función de las plataformas predominantes en cada uno de los Estados miembros (por ejemplo, difusión terrestre, satélite o cable).

Respecto a la segunda ronda de revisión, según se refleja en el Registro de la página web de la Comisión Europea relativo al procedimiento previsto por el artículo 7 de la Directiva marco, las siguientes ANRs han finalizado o están en el proceso de finalizar (tras la notificación del Proyecto de Medida y la remisión de la carta de comentarios por la Comisión Europea) el preceptivo análisis del mercado:

País	Definición de mercado	PSM	Obligaciones impuestas
Eslovenia (SI/2007/0730)	Servicio portador de difusión de la señal de	Si	<ul style="list-style-type: none">- Acceso- Transparencia- No discriminación

³⁰ Ver Nota Explicativa, punto 2.2: *“[F]or those markets listed, the Recommendation creates a presumption for the NRA that the three criteria are met and therefore NRAs do not need to reconsider the three criteria. However, it is open to a NRA to assess the three criteria in terms of whether they are satisfied for their specific market if the NRA believes that this would be appropriate. The results of any such analysis should follow the normal market notification procedure”*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

	televisión		<ul style="list-style-type: none"> - Control de precios - Contabilidad de costes - Separación de cuentas
Finlandia (FI/2008/0789)	Servicio portador de difusión de la señal de televisión	Si	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso (incluyendo el alquiler de infraestructura y capacidad) - Transparencia - No discriminación - Control de precios - Contabilidad de costes - Separación de cuentas
Holanda (NL/2009/0873)	Transmisión de la señal de televisión por los operadores de cable	Si	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso - Transparencia - No discriminación - Control de precios
Malta (MT/2008/0810)	Transmisión de la señal de televisión	No	
Rumanía (RO/2009/0876)	Transmisión de la señal de televisión	Si	<ul style="list-style-type: none"> - Control de precios - Contabilidad de costes

Adicionalmente, Francia ha notificado recientemente (7 de mayo de 2009) a la Comisión Europea el Proyecto de Medida relativo al mercado 18. El regulador francés, ARCEP, propone definir el mercado como el de servicio portador de difusión de la señal de televisión, e imponer a TDF las siguientes obligaciones: acceso, transparencia, no discriminación, control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas.

Como se ha descrito anteriormente, es posible definir de forma separada tres ámbitos geográficos diferenciados: el local, el autonómico y el nacional, por ello se estima necesario proceder al análisis de los tres criterios acumulativos de forma separada en cada uno de dichos ámbitos. Por tanto, a continuación, se analizará si el mercado del servicio portador de la señal de televisión de ámbito geográfico nacional cumple con los tres criterios definidos por la CE en la Recomendación. Dicho análisis se realizará



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

conforme al documento del ERG *"Guidance on the application of the three criteria test"*³¹

IV.1.1 Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado

El objetivo de este primer criterio es analizar aquellos elementos estructurales y obstáculos legales que en el mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión pueden afectar a la entrada de otros operadores o a la expansión de los ya existentes. Según establece la Recomendación, *"los obstáculos estructurales derivan de una situación original de la demanda o de los costes que crea unas condiciones asimétricas entre los operadores históricos y los nuevos que dificultan o impiden la entrada en el mercado de estos últimos"*.

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

IV.1.1.1 Obstáculos estructurales

Respecto a la existencia de barreras a la entrada de tipo estructural, los mercados de comunicaciones electrónicas se caracterizan por importantes economías de escala, alcance, densidad y por elevados costes hundidos.

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

IV.1.1.1.1 Nivel de los costes hundidos

Los costes hundidos se definen como aquéllos que son necesarios para la entrada del operador en el mercado y que no pueden ser recuperados a la salida de la empresa del mismo.

Desde este punto de vista, la decisión de entrada de un nuevo competidor será en función de estos costes y de la rentabilidad que espere obtener la empresa de ellos. En conclusión, la evaluación de la importancia de estos costes se realiza en función de dos parámetros: la magnitud de los mismos y la rentabilidad esperada de la inversión, en función de los ingresos y los costes variables de la actividad, así como del riesgo asociado a dicha inversión.

En general, los costes hundidos son especialmente relevantes en el sector de las comunicaciones electrónicas, dado que son necesarias elevadas inversiones para desarrollar una red de telecomunicaciones. Este es el caso de una red de difusión de

³¹ ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

televisión de ámbito nacional como la que se requiere en España, con una cobertura superior al 95% de la población, tal y como la que, de acuerdo al calendario del PTNTDT, tendrán que alcanzar los principales radiodifusores nacionales en abril de 2010.

Además, las infraestructuras que conforman la red de difusión no tienen un uso alternativo directo, aunque sí podría utilizarse parte de dicha infraestructura (mástiles, equipos de alimentación eléctrica, casetas, terrenos) para la prestación de otros servicios (servicios de comunicaciones móviles, de grupo cerrado de usuarios (trunking), de alquiler de espacio a otros operadores,...). Sin embargo, los equipos de transmisión de la señal son específicos del servicio de difusión y por tanto constituyen un coste hundido que no puede ser recuperado en el momento de la salida del mercado de referencia.

Al objeto de valorar cuantitativamente los costes hundidos en el conjunto de los costes fijos en que debe incurrir un operador entrante, así como el peso que suponen los mismos sobre los ingresos minoristas, se ha procedido a realizar una estimación de dichos costes a partir de los datos recogidos en el modelo auditado por esta Comisión de contabilidad de costes de Abertis para el ejercicio 2006. Las hipótesis utilizadas y los resultados obtenidos son los siguientes:

- Se ha calculado el coste de difusión de 1 canal de TDT nacional para una cobertura del 96% de la población.
- De dicho coste se ha supuesto que la totalidad del valor de los equipos necesarios para proveer el servicio de difusión supone un coste hundido, debido a que dichos equipos, en caso de salida de la empresa del mercado no son reutilizables para otras actividades y, por tanto, sólo se recuperaría su valor residual³². En cuanto a los activos relacionados con las infraestructuras (mástiles, casetas, terrenos etc.) se ha supuesto que un 50% del valor de dichos activos se podría utilizar para actividades alternativas como las enumeradas anteriormente siendo el otro 50% un coste hundido.
- A partir de dichas hipótesis y estimaciones se obtiene que los costes hundidos representarían un 61% sobre el precio minorista de difusión de 1 canal de TDT nacional con una cobertura del 96% de la población.

Por tanto, esta CMT consideran elevados los costes hundidos necesarios para acceder al mercado de referencia.

IV.1.1.1.2 Economías de escala y alcance

Otro tipo de obstáculos estructurales es la existencia de economías de escala y/o alcance sustanciales. Las economías de escala se definen como la ventaja en costes que obtiene una empresa a medida que su producción aumenta, mientras que las economías de alcance hacen referencia a las eficiencias que consigue una empresa cuando suministra una gama de servicios utilizando, por ejemplo, una misma infraestructura.

³² Se supone que en este caso el valor residual es igual a cero.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este sentido, una circunstancia que actúa asimismo como una barrera de entrada a este mercado es la existencia de notables economías de escala derivadas de estructuras de costes con un elevado peso relativo de los costes fijos. Las economías de escala, que permiten lograr la reducción de costes unitarios al elevar el volumen de producción, favorecen a los operadores ya establecidos, suponiendo un obstáculo estructural para los nuevos entrantes.

En referencia a la magnitud de los costes fijos³³, se ha estimado que dichos costes representan el 94% sobre los costes totales del servicio.

De forma adicional a lo anterior, en este mercado, la consideración de las economías de escala es especialmente crítica dado que el número de demandantes es fijo y limitado, siendo, como se verá posteriormente, los costes de cambio elevados y los contratos de larga duración. Por estos motivos, el operador histórico, con una red con cobertura prácticamente nacional, parte con ventaja frente a cualquier operador entrante en el mercado, ya que en principio puede utilizar sus infraestructuras para prestar servicios en todos los ámbitos territoriales y a un gran número de múltiples, no requiriendo inversiones adicionales para la prestación de dichos servicios y consiguiendo de este modo unos costes medios menores que los que tiene que afrontar un operador en el momento de la entrada.

En cuanto a las economías de alcance o gama, cabe destacar que son especialmente importantes en el mercado del servicio portador de la señal de televisión en la medida en que la capilaridad y extensión de la red del operador histórico le permiten obtener eficiencias en los costes derivadas de la compartición de las infraestructuras para la prestación de los servicios soporte de difusión analógica y digital, así como de otros servicios tales como los prestados a los operadores de comunicaciones móviles, de grupo cerrado de usuarios (trunking), de alquiler de espacio, etc.

IV.1.1.1.3 Control de una infraestructura no reproducible fácilmente

En la primera revisión de mercados susceptibles de regulación *ex ante*, se concluyó de manera genérica que la presión competitiva que afronta un operador en el mercado de referencia dependerá de la existencia de alternativas de suministro al servicio proporcionado por el mismo en dicho mercado, por lo que la infraestructura necesaria para prestar los servicios de referencia debe ser fácilmente reproducible.

Operar en el mercado del servicio portador de difusión por ondas terrestres implica tener que superar la barrera de entrada consistente en disponer de instalaciones e infraestructuras aptas para el diseño de una red de difusión.

En efecto, tal y como se ha recogido en Resoluciones de esta Comisión³⁴, para alcanzar una cobertura del 80% de la población en UHF se requería de 150 centros

³³ Como en el apartado anterior, esta estimación se ha realizado a partir del modelo de contabilidad de costes del ejercicio 2006 de Abertis, auditado por esta Comisión, sobre el total del coste de difusión de 1 canal de TDT nacional con el 96% de cobertura.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

emisores. Sin embargo, para alcanzar una cobertura superior al 95%, que es la que alcanza Abertis en la difusión analógica, como se muestra en las tablas siguientes se requieren alrededor de 1.700 centros en el caso de las televisiones públicas y unos 1.300 en el caso de las privadas. Por otra parte, el propio PTNTDT, para las sociedades concesionarias del servicio público de televisión de ámbito estatal, exige al menos una cobertura del 96% de la población antes del 3 de abril del 2010. En consecuencia, la cobertura marginal por encima de ese 80% de la población resulta especialmente onerosa, lo que dificulta que pueda existir en este mercado otro operador alternativo a Abertis.

[CONFIDENCIAL

Tabla IV.1.1 Número de centros emisores para la difusión de la televisión analógica

Tabla IV.1.2 Número de centros emisores previstos para la difusión de la TDT en sus distintas fases de cobertura

FIN CONFIDENCIAL]

Por otra parte, además del número de localizaciones, las dificultades para establecer las redes e infraestructuras necesarias para los servicios de referencia provienen asimismo de la necesidad de ubicar los centros emisores y reemisores en determinadas cotas (generalmente altas) y puntos específicos relacionados con la zona a cubrir, dado que el parque de antenas está orientado a dichos puntos, y el coste de reorientarlas o instalar otras alternativas sería muy elevado. Asimismo, en algunos casos, la instalación de otros centros en esos lugares puede colisionar con las limitaciones del derecho de ocupación del dominio público y/o privado del operador impuestas por la normativa reguladora de dichos dominios, ya sean por razones de medioambiente, salud pública, seguridad pública, defensa nacional u ordenación urbana o territorial.

En la práctica esto supone que existe un determinado número de centros emisores en la red de Abertis que son imposibles de replicar por parte de operadores alternativos, lo que les imposibilita ofrecer los servicios de referencia en ámbito nacional. En este escenario, Abertis se constituye como el único operador con infraestructura propia desplegada para prestar los servicios en el ámbito nacional por lo que puede concluirse que no existen alternativas reales de suministro y que sólo es el operador histórico el proveedor de este tipo de servicios.

Otro factor a tener en cuenta y que ya se puso de manifiesto en la primera ronda del análisis es que se aprecia que la forma de competir entre los prestadores del servicio portador consiste, principalmente, en la capacidad o cobertura de la red que ofrecen para dar dichos servicios. Es decir, la actividad del prestador de servicios portadores

³⁴ Resolución de 12 de junio de 2003 sobre el conflicto presentado por VEO TELEVISIÓN, S.A., y SOCIEDAD GESTORA DE TELEVISIÓN NET TV, S.A., sobre las condiciones de prestación del servicio portador soporte del servicio de difusión de la señal de televisión digital prestado por la empresa RETEVISIÓN I, S.A.U.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

se caracteriza no sólo por la prestación de un servicio (la conectividad necesaria para la difusión) sino por el establecimiento de redes para la difusión, que posteriormente explota e intenta rentabilizar dando servicio a la mayor demanda posible.

En base a lo anterior esta Comisión estableció que: *“a la vista de los problemas estructurales identificados de manera explícita en el documento sometido a consulta, es claro que, esta Comisión trata en definitiva de resolver el cuello de botella detectado en el nivel ascendente del mercado de referencia, y que viene constituido por la dificultad de replicar en un plazo de tiempo razonable las infraestructuras necesarias para el servicio de difusión en ámbito nacional o de cobertura considerable”*.

En conclusión, y atendiendo al análisis anterior, la CMT considera que la prestación del servicio portador de la señal de televisión requiere de una infraestructura que no es reproducible fácilmente y en virtud de lo cual no existen alternativas reales de suministro.

IV.1.1.2 Obstáculos legales o reglamentarios

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

Los principales obstáculos legales que se pueden encontrar en los mercados de comunicaciones electrónicas serían los siguientes:

- Necesidad de obtener una autorización administrativa o licencia para operar en el mercado.
- Disponer de concesión de uso de espectro radioeléctrico.

En el mercado de referencia sólo se ha identificado como potencial obstáculo legal específico que impida la prestación del servicio de referencia los problemas que el operador pueda encontrar por la ocupación del dominio público cuando despliegue su propia infraestructura. Por otra parte, se ha derogado el régimen de licencias y se ha pasado a un régimen más flexible de autorizaciones que supone una menor carga administrativa para el operador. En relación con el segundo tipo de obstáculos (disponer de concesión de uso de espectro radioeléctrico), no procede su análisis en el caso del mercado de referencia.

La regulación descrita en el punto II anterior impone además, de forma indirecta, obstáculos a la entrada a los operadores que pretendan prestar el servicio portador de la señal de televisión. Así, la compartición del múltiple por parte de diferentes difusores incrementa los costes de cambio al requerir el acuerdo entre ellos. Por otra parte, las fases de la cobertura de la TDT imponen necesariamente unos requerimientos de cobertura y capacidades de red.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV.1.1.3 Conclusión

Del anterior análisis puede extraerse la conclusión de que existen barreras elevadas y no transitorias a la entrada en el mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión ya que, (i) los costes hundidos son especialmente relevantes en el mercado de referencia, (ii) existen importantes economías de escala y alcance que permiten obtener al operador histórico significativas reducciones en los costes medios unitarios, y (iii) la prestación del servicio requiere de una infraestructura que no es fácilmente reproducible y en virtud de la cual no existen alternativas de suministro.

En definitiva, esta Comisión concluye que se cumple el primer criterio para considerar que el mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión sea susceptible de regulación *ex ante*.

De acuerdo con la Recomendación, el cumplimiento de los tres criterios debe ser acumulativo, por ello a continuación se procederá al análisis del cumplimiento de los dos criterios adicionales que indica la CE en su Recomendación.

IV.1.2 Tendencia hacia la competencia efectiva

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

En este sentido, la CE en su Nota Explicativa³⁵ adjunta a la Recomendación indica que la razón fundamental por la que se ha considerado adecuado retirar este mercado de la Recomendación ha sido la apreciación de un mayor nivel de competencia entre plataformas con la transición desde la tecnología analógica a la digital y el hecho de que en muchos Estados Miembros existen 3-4 plataformas compitiendo en tecnología digital frente a las 2-3 plataformas que existían en tecnología analógica³⁶.

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

³⁵ Explanatory Note – Accompanying document to the Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, SEC (2007) 1483 final.

³⁶ *“There are a number of reasons why it is considered appropriate to remove the existing wholesale market from the recommended list. Many of the comments received during the consultation indicated that significant market changes are underway. There is evidence of greater platform competition as the transition from analogue to digital delivery platforms occurs. One implication is that there are likely to be fewer capacity constraints on any given platform. A second is that many Member States are likely to have 3-4 competing platforms (terrestrial, satellite, cable and telecom-based) in contrast to 2-3 analogue platforms, one of which, satellite, developed much later. The transition from analogue to digital provides an impetus for platforms to compete and attract end-users, which in a two-sided market context, also means obtaining content. These changes indicate that despite the market entry barriers that may exist, the market dynamics are such that the second criterion is not satisfied”*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Para evaluar la posibilidad de que un mercado tienda hacia una situación de competencia efectiva dentro del periodo considerado, deberán valorarse indicadores tales como las cuotas de mercado, la competencia existente, la evolución de los precios o la competencia potencial.

De forma preliminar al análisis cabe recordar lo ya expuesto en el epígrafe anterior en relación con la existencia de plataformas alternativas (ver punto III.1.4 anterior). Efectivamente, al contrario de la situación en otros países europeos, en España la difusión por ondas terrestres no es sustituible por parte de los difusores por plataformas alternativas. Por tanto, el análisis de la tendencia competitiva debe realizarse no examinando la competencia entre plataformas sino en el seno de la plataforma de difusión terrestre que es la única que, en el horizonte temporal considerado, podrán adquirir las empresas difusoras.

IV.1.2.1 Cuotas de mercado

En primer lugar, hay que destacar que el servicio de difusión de la señal audiovisual se encuentra muy concentrado. Para ilustrarlo a continuación se detallan los ingresos de los diferentes operadores en función del ámbito de cobertura del servicio de televisión de sus clientes finales:

Tabla IV.1.3 Evolución de los ingresos y clientes de los servicios de difusión de la señal de televisión analógica y digital³⁷ (euros, porcentaje y número de clientes)

[CONFIDENCIAL]

Como se puede deducir a partir de los datos anteriores, la situación que se observó en los ejercicios referenciados en la primera ronda del análisis del mercado 18 prácticamente ha permanecido invariable, ya que como puede apreciarse en la tabla anterior, Retevisión, empresa perteneciente al Grupo Abertis, es el único proveedor de los servicios mayoristas de difusión de la señal a nivel nacional. Por otro lado, existen diversos operadores, en su mayoría constituidos con capital público, que prestan sus servicios a los canales de televisión autonómicos. Esta circunstancia ha provocado que los concesionarios de cada Comunidad Autónoma hayan contratado al operador que presta los servicios en dicho territorio como su proveedor, teniendo por tanto dichos operadores una vocación empresarial claramente enfocada al ámbito territorial concreto de cada Comunidad Autónoma.

En la siguiente tabla se muestra la evolución de la participación de cada operador sobre el total de los servicios recogidos en el mercado de producto de referencia, esto es, difusión nacional, autonómica y local, tanto en la modalidad analógica como en la digital (no incluye autoprestación):

³⁷ COTA: Consorcio de Telecomunicaciones avanzadas (Murcia).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla IV.1.4 Evolución de la cuota por ingresos y clientes de los servicios de difusión de la señal de televisión analógica y digital

	2005		2006		2007		2008	
	INGRESOS	CLIENTES	INGRESOS	CLIENTES	INGRESOS	CLIENTES	INGRESOS	CLIENTES
GRUPO ABERTIS	88,60%	95,74%	91,27%	92,98%	91,12%	94,18%	92,34%	94,37%
OTROS	11,40%	4,26%	8,73%	7,02%	8,88%	5,82%	7,66%	5,63%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente. Elaboración propia a partir del requerimiento de información realizado.

Como se puede observar, Abertis es el principal operador de los servicios de difusión de la señal audiovisual. En este mismo sentido, es importante poner de manifiesto que si contemplamos únicamente el ámbito nacional de la difusión, Abertis se constituye como el único operador en el mercado ostentando una cuota del 100% del mismo tanto en la modalidad analógica como en la digital.

IV.1.2.2 Evolución de la competencia en el mercado de referencia

Como se ha podido observar en el gráfico anterior, la cuota de mercado de Abertis en el mercado de referencia se sitúa, tanto en términos de ingresos como de clientes, por encima del 90%, además dicha cuota desde el año 2005 se ha incrementado ligeramente en términos de ingresos manteniéndose más o menos estable en términos de clientes. De manera adicional, en el caso de que únicamente considerásemos la cuota en el nivel nacional ésta se situaría en el 100% del mercado.

Por tanto, no existe actualmente ningún competidor de Abertis en el territorio nacional, constituyéndose este último operador como único proveedor del servicio de referencia, ya que el resto de los agentes que participan en el mercado tienen limitada su cobertura y ámbito de actuación a niveles inferiores al nacional.

Es más, como se ha indicado, la CNC se encuentra analizando en este momento la adquisición por parte de Abertis de la sociedad Axión, lo que supondría, en caso de que la citada operación se lleve a cabo, la desaparición del único operador que ha competido con Abertis a nivel nacional.

IV.1.2.3 Evolución de los precios

Teniendo en cuenta los servicios de ámbito nacional, cabe destacar que los precios de los servicios de difusión de la señal audiovisual estuvieron regulados hasta el 31 de diciembre de 2002 en virtud del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 7 de octubre de 1999.

Abertis ha sido el único operador que ha ofrecido estos servicios desde que tuvo lugar la liberalización el 3 de abril de 2000. La única excepción habrían sido los contratos firmados por Axión para la ampliación de la cobertura de la señal digital de televisión del 80% al 85% de la población con Telecinco y Sogecable el 24 de enero de 2007 y con NET TV el 31 de julio de 2007. Sin embargo, estos contratos han quedado anulados tras la firma de los nuevos contratos de estos concesionarios con Abertis en 2008. Cabe decir que en este último caso Axión fue un oferente activo que presentó



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

propuestas a los concursos convocados para la contratación de la extensión de la cobertura de la TDT nacional.

En cuanto a la evolución de los precios recogidos en los contratos firmados sobre el servicio analógico con los radiodifusores nacionales, se observa una gran estabilidad en los mismos, produciéndose únicamente actualizaciones anuales **[CONFIDENCIAL]**.

En referencia a los precios recogidos en los contratos firmados sobre el servicio en tecnología digital, esta Comisión entiende que la información sobre la evolución de los mismos no es significativa a los efectos de valorar si el mercado tiende o no a la competencia efectiva en la medida que dichos precios se están ajustando a las modificaciones en los porcentajes de cobertura de la TDT y a la extensión progresiva de la misma a lo largo de todo el territorio nacional. Como en el caso anterior, los contratos prevén actualizaciones anuales **[CONFIDENCIAL]**.

IV.1.2.4 Poder compensatorio de la demanda

Es importante señalar que una de las principales características de los mercados de televisión es la elevada concentración de los demandantes. En el caso particular del mercado nacional, como se ha descrito anteriormente, los demandantes se aglutinan en torno a RTVE y los otros seis concesionarios de televisión mediante ondas terrestres³⁸. Esto hace que el poder de la demanda sea potencialmente alto dado el tamaño de las empresas en cuestión y la importante proporción de la misma que suponen cada una de ellas individualmente.

De acuerdo con las Directrices, el poder negociador de la demanda podría limitar la capacidad de los oferentes para ejercer su poder de mercado. Sin embargo, cabe resaltar que en este mercado existe un hecho diferencial con respecto a otros mercados de comunicaciones electrónicas que limita estas posibilidades. Así, en el mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión la demanda está limitada por las propias concesiones de los canales de televisión a las distintas sociedades concesionarias, lo que da lugar a que los demandantes no puedan limitar la cantidad consumida ni que, por tanto, el mercado pueda crecer por encima de los límites impuestos por dichas concesiones.

Finalmente la proporción de los costes que supone la difusión en el conjunto de costes de los demandantes (inferior al **[CONFIDENCIAL]**) así como los costes de cambio existentes, que se detallan en el epígrafe siguiente, hacen que el poder compensatorio de la demanda, a pesar de estar fuertemente concentrada, sea limitado. De la misma manera, la variable precio como factor incentivador de la demanda pierde relevancia en el mercado descendente. Por tanto, las potenciales eficiencias asignativas que unos precios más cercanos a los costes pudieran producir se ven restringidas por el hecho anterior.

³⁸ Ver nota al pie 4. Las televisiones privadas están asociadas en la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) lo que les otorgaría un mayor poder de negociación.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV.1.2.5 Costes de cambio

Otro de los elementos que limita las posibilidades de que exista una competencia sostenible una vez superadas las barreras a la entrada son los costes de cambio, que a su vez suponen también un obstáculo a la misma. Efectivamente, un operador podría desplegar sus propias infraestructuras o, como el caso de Axió, contar con acuerdos de compartición de las mismas y no obtener clientes. Esto se debe, en parte, a la importancia de los costes de cambio que afrontan las empresas difusoras. Esta Comisión ha venido identificando los siguientes tipos de costes de cambio:

- Redireccionamiento de las antenas. En el caso del servicio de difusión nacional, como se señalaba en la Resolución de la primera ronda del mercado 18, *“los emplazamientos suelen ocupar cotas altas, próximas a las poblaciones a las que dan servicio. Además, las antenas de recepción de los usuarios finales deben estar orientadas hacia el centro emisor que le proporciona el servicio de televisión”*.

La orientación de las antenas hacia los centros emisores de un determinado operador supone un coste de cambio muy sustancial que ha llevado a esta Comisión a considerarlo el estándar en el mercado de referencia. Así, de acuerdo con la Resolución mencionada anteriormente, *“en relación con el área de servicio de los emplazamientos que forman parte de la fase inicial de cobertura del 80%, el estándar configurado en su momento por el servicio soporte de ABERTIS se revela como un elemento imprescindible para la prestación del servicio por parte de otro operador. La modificación sustancial del área de servicio ya cubierta en caso de un potencial cambio de proveedor generaría unos costes significativos para las sociedades concesionarias del servicio de televisión, y podría erigirse como una barrera de entrada para la prestación del servicio por parte de un operador alternativo. Para una serie de centros específicos - los incluidos dentro de la fase de cobertura del 80% - el acceso a la información técnica de ABERTIS es por tanto necesaria para poder configurar una oferta competitiva a la del operador incumbente a nivel nacional, sin que sea posible diferenciar unos centros de otros desde el punto de vista de su relevancia para el correcto desarrollo del mercado en condiciones competitivas”*.

- Duración de los contratos. En este aspecto se debe destacar que la duración de los contratos es muy elevada y suele coincidir con la duración de las concesiones. Esto hace que sólo se produzcan determinadas ventanas de oportunidad para entrar en el mercado, ya que la resolución de estos contratos de manera anticipada suele implicar importantes costes para el cliente, debido a las indemnizaciones que están asociadas a dicha resolución unilateral.

En el caso de los contratos relativos al servicio de difusión nacional, los plazos son especialmente largos (ver Ilustración IV.4.1 anterior). Así, los contratos alcanzan duraciones de **[CONFIDENCIAL]**.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por otra parte, el elevado nivel de los costes hundidos asociados a cada cliente y el tamaño del mercado (clientes y cobertura) prefijado por la regulación conforman un mercado en el que la competencia forzosamente provoca la pérdida de dichos costes en caso de pérdida del cliente. En ese sentido, es razonable que los contratos sean de larga duración e incluyan penalizaciones con el fin de garantizar la recuperación de dichos costes todo ello sin perjuicio de la proporcionalidad tanto de la duración como de la cuantía de las penalizaciones. La proporcionalidad de estas cláusulas y la determinación de si erigen o no barreras a la entrada está siendo objeto de análisis por parte de la CNC en el marco del expediente 646/08.

En definitiva, se considera que los costes de cambio que afrontan las empresas concesionarias son elevados en el caso de la difusión nacional.

IV.1.2.6 Competencia potencial

La competencia potencial en el mercado de difusión de la señal de televisión a nivel nacional podría provenir, en un entorno “Greenfield Approach”, principalmente de operadores que estuvieran presentes en los mercados de producto autonómico y local, tal y como se han definido en el apartado anterior. De estos mercados provino la única competencia que se ha observado en el mercado de referencia.

Sin embargo, como se ha comentado anteriormente, la entrada es cada vez más complicada debido a los requerimientos regulatorios en términos de infraestructuras³⁹, los costes de cambio de los demandantes y el proceso de consolidación y concentración que está sufriendo en el mercado⁴⁰ y que inevitablemente disminuye el número de entrantes potenciales.

IV.1.2.7 Conclusión

De acuerdo al análisis de evolución de cuotas de mercado, la competencia existente, la evolución de los precios, los costes de cambio y la competencia potencial se puede extraer la conclusión de que en el mercado de referencia se dan las condiciones para afirmar que no tiende hacia la competencia efectiva y que, por tanto, no se cumple el segundo criterio establecido en la Recomendación.

³⁹ Si bien para alcanzar coberturas de entre el 80% y el 85%, el volumen de inversiones requerido es relativamente accesible, los emplazamientos necesarios para alcanzar los niveles de cobertura que la regulación ya impone son muy relevantes.

⁴⁰ Interesa reiterar que la Comisión Nacional de la Competencia se encuentra en la actualidad analizando, conforme a la normativa española de control de concentraciones, la propuesta de adquisición de Axión por Abertis (Expte. C/0110/08). En ámbitos inferiores al nivel nacional, la Comisión Nacional de la Competencia está también analizando la operación de concentración entre Abertis y Teledifusión Madrid (Expte. C/0084/08).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV.1.3 Suficiencia del Derecho de la Competencia

De acuerdo con la Recomendación de mercados, el tercer criterio que debe cumplir un mercado para ser susceptible de ser regulado *ex ante* consiste en determinar “*si la legislación sobre competencia es suficiente para subsanar los fallos de mercado resultantes del cumplimiento de los dos primeros criterios*”. Según la Comisión Europea “*probablemente, la legislación sobre competencia no será suficiente si su intervención para remediar un fallo del mercado debe cumplir requisitos múltiples o cuando sea indispensable una intervención frecuente y/o en el momento preciso*”.

A continuación se analizan una serie de elementos a fin de determinar si el derecho de la competencia puede evitar comportamientos anticompetitivos en el mercado de referencia, es decir, si tal derecho es una herramienta eficaz para solucionarlos.

IV.1.3.1 Grado de generalización de los comportamientos restrictivos de la competencia

La intervención *ex post* será más eficaz en la medida en que las prácticas restrictivas de la competencia no se generalicen, de forma que la intervención de las autoridades no deba ser recurrente.

En la primera revisión de mercados se consideró que los principales problemas de competencia que podían darse en el mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión eran la negativa de suministro/acceso y el uso de tácticas dilatorias.

En relación con el primer elemento, y dado que éste es un mercado en el que la competencia se desarrolla “por el mercado”, Abertis tiene elevados incentivos para denegar a terceros el acceso a su red de difusión, puesto que la falta de entrada garantiza a este operador la obtención de los ingresos derivados de la contratación con los difusores en el mercado descendente. Similares resultados podrían obtenerse a través del recurso a tácticas dilatorias, dado que las negociaciones y contratación con los difusores sólo se produce en ventanas temporales específicas (generalmente en el momento de inicio o renovación de la concesión), con lo que cualquier retraso en dar el acceso podría equivaler a la imposibilidad de presentar una oferta competitiva a la de Abertis.

El empleo de tácticas dilatorias sería similar por tanto a una “negativa constructiva” de acceso, y podría ejecutarse a través de varias formas, como puede ser la negativa a proporcionar la información técnica necesaria para acceder de manera efectiva a los centros. Otras tácticas de igual efecto y que podrían implementarse con facilidad serían el retraso indebido en las negociaciones de acceso, o la invocación de problemas técnicos inexistentes. A este respecto, esta Comisión ha tenido que pronunciarse en una serie de instancias acerca del posible incumplimiento por parte de Abertis de sus obligaciones tal como aparecen reflejadas en el mercado 18. En particular, en la Resolución de 18 de marzo de 2008 sobre el conflicto interpuesto por la entidad Red de Banda Ancha de Andalucía S.A. (Axión) en relación con las obligaciones de información de Abertis para el acceso a sus centros (MTZ 2007/952)



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

se constató que la información proporcionada por Abertis a terceros era insuficiente para asegurar el acceso a sus centros.

Se constata por tanto que existen fuertes incentivos por parte del operador histórico a incurrir en prácticas potencialmente anticompetitivas. Dado que el acceso en la actualidad se lleva a cabo centro por centro, la limitación o retraso en el acceso a alguno o varios de los centros que conforman la red de Abertis supondría *de facto* el cierre del mercado, ante la imposibilidad de presentar una oferta técnica comparable a la del operador histórico.

IV.1.3.2 Grado de dificultad que entraña detectar o probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia

En relación con los problemas de competencia señalados, el grado de dificultad que entraña detectarlos es elevado, ante la variedad de actuaciones posibles por parte del operador histórico (antes descritas) y el hecho de que la denegación o retrasos en el acceso a un número reducido de centros ya podría dar lugar a la no consecución o pérdida de los contratos con los difusores. Además de la negativa de acceso, Abertis podría conseguir el mismo efecto de cierre a través de “negativas constructivas” de difícil detección o prueba, como puede ser la invocación de dificultades técnicas motivadoras de retrasos, o la negativa de facilitar información relevante.

IV.1.3.3 Posibilidad de que los comportamientos restrictivos de la competencia causen un perjuicio irreparable en el mercado objeto de análisis o en mercados conexos

Como se ha demostrado a lo largo del presente documento, el mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión no se encuentra en una situación de tendencia hacia la competencia efectiva. En unas condiciones como las presentes, donde la entrada en el mercado debería producirse *ex novo* – dada la ausencia de alternativas en el momento actual a Abertis, al menos a nivel nacional - cualquier práctica de las antes descritas podría suponer la imposibilidad de entrada en el mercado.

En efecto, como se ha señalado, la competencia es “por el mercado”, por lo que cualquier negativa de acceso que dificultara la presentación de ofertas competitivas en el momento en que los contratos con los difusores se someten a renegociación impediría en la práctica el desarrollo de la competencia. La imposibilidad por parte de un operador alternativo de presentar una oferta en el marco de las ventanas temporales en que se renegocian los contratos tendría además efectos permanentes, dado que los contratos entre los operadores y las concesionarias de televisión suelen ser de largo plazo, normalmente por los periodos de duración de la concesión.

Por otra parte, dado el reducido número de demandantes (las sociedades concesionarias de televisión) y el fuerte componente técnico asociado con este mercado, la exigencia del cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los difusores serán particularmente exigentes, en particular habida cuenta de que en España son las sociedades concesionarias de televisión las que han contraído



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

obligaciones de cobertura poblacional para la implantación de la TDT. En estas circunstancias, la existencia de problemas operativos o técnicos probablemente supondría la pérdida o rescisión de los contratos del operador entrante con los difusores, que no estarían en disposición de determinar si las causas del incumplimiento son imputables al comportamiento del operador histórico o a errores en la planificación del nuevo operador.

La intervención del derecho de competencia se revela por tanto como insuficiente para evitar los riesgos derivados de potenciales comportamientos anticompetitivos, que requieren de un control preventivo a fin de evitar daños que podrían ser insalvables para el mercado. En efecto, es necesario recordar que la intervención *ex post* sólo se produce una vez la conducta abusiva se ha llevado a cabo; tiene lugar en el marco de un procedimiento extenso donde la carga de la prueba para la acreditación del abuso es elevada; y sólo es factible su aplicación caso a caso, por lo que no es susceptible de tratar los problemas de competencia de manera global.

IV.1.3.4 Operaciones de concentración.

La insuficiencia del derecho de la competencia se manifiesta no sólo en su actuación *ex post*, tal y como se acaba de exponer, sino también cuando su intervención se realiza en el ámbito del control de operaciones de concentración.

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de noviembre de 2003 se subordinó a la observancia de una serie de condiciones la operación de concentración consistente en la adquisición por parte de Abertis de Retevisión I, S.A.U. Sin embargo, estas condiciones se encuentran restringidas a un ámbito geográfico determinado – Comunidad Autónoma de Cataluña –, y no afectan a la totalidad del mercado de referencia definido en la presente Resolución, por lo que se revelan insuficientes para hacer frente a los problemas detectados en el mismo y se apoyan sustancialmente en actividades encargadas al regulador sectorial, es decir, a la CMT. Finalmente cabe destacar que carecen de la flexibilidad que da el marco regulatorio con su proceso de revisión periódica de la situación de los mercados.

IV.1.3.5 Conclusión

En base a las consideraciones previas, esta CMT concluye que la intervención *ex post* no es suficiente para solucionar los fallos de mercado que pudieran producirse en el mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión. Según la Nota Explicativa⁴¹, la regulación *ex ante* deberá considerarse un complemento necesario al derecho de competencia en aquellos casos en que la normativa *ex post* no sea suficiente para poner remedio a los fallos de mercado detectados, por ejemplo si (i) las obligaciones regulatorias necesarias para el desarrollo de la competencia no pueden en principio imponerse conforme al derecho de competencia (p. ej., obligaciones de acceso o de puesta a disposición de la contabilidad regulatoria); (ii) será necesaria la disponibilidad de múltiples elementos de análisis para controlar el respeto de las

⁴¹ Págs. 10-11.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

obligaciones (contabilidad regulatoria detallada, análisis de costes, monitorización de los plazos y condiciones incluyendo parámetros técnicos); (iii) las obligaciones apropiadas para resolver el fallo de mercado conllevan la necesidad de una intervención frecuente y/o expeditiva; o (iv) dichas obligaciones deben contribuir a aumentar la seguridad jurídica.

Del mismo modo, la intervención de la Autoridad Nacional de Competencia con ocasión de la operación de concentración citada anteriormente también se ha revelado insuficiente para solucionar los problemas detectados en el mercado.

Como se expone en las secciones subsiguientes, esta Comisión entiende que sólo la imposición del tipo de obligaciones mencionadas en la Nota Explicativa (acceso a los centros de Abertis, transparencia, contabilidad regulatoria/separación de cuentas) es susceptible de fomentar el desarrollo de la competencia en el mercado de referencia.

IV.2 Análisis de la estructura del mercado, valoración de la existencia de competencia efectiva en el mismo y determinación de operadores con poder significativo de mercado

IV.2.1 Descripción de la estructura del mercado de referencia

Como ya se ha señalado en el punto anterior, el mercado de difusión de la señal de televisión nacional se encuentra actualmente monopolizado en torno al operador histórico. En caso de considerar el conjunto de servicios de difusión esta cuota se reduce situándose en cualquier caso por encima del 90%.

Por otra parte, las barreras a la entrada al mercado se han señalado igualmente en el epígrafe anterior concluyéndose que son elevadas y no transitorias.

IV.2.2 Competencia potencial en el mercado de referencia

En el contexto del segundo criterio establecido por la Comisión Europea para considerar un mercado susceptible de regulación *ex ante*, esta Comisión ha considerado que, dadas las actuales condiciones, resulta improbable la entrada de nuevos operadores. De esta forma, la amenaza de la competencia potencial no será suficiente para disciplinar el comportamiento de los operadores ya establecidos en el mercado de referencia.

IV.2.3 Análisis de la competencia efectiva en el mercado de referencia

La CMT estima que, de acuerdo con los criterios establecidos en las Directrices de análisis de mercado⁴², el mercado de referencia no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva:

⁴² Párrafos 75 – 78 de las Directrices.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Abertis cuenta con una cuota a nivel nacional del 100% y muy superior al 50% en caso de considerarse la totalidad de los servicios de difusión⁴³;
- Abertis cuenta con una red de difusión con una cobertura muy relevante desplegada durante un periodo de derechos exclusivos⁴⁴ que ha sido ya prácticamente actualizada en su totalidad de acuerdo con los requisitos impuestos por la normativa a los difusores;
- El hecho de que Abertis actualmente cuente con el 100% del mercado le otorga importantes ventajas en costes con respecto a un potencial entrante. Este mismo razonamiento aplicaría al considerarse las economías de alcance que genera la prestación, por parte de este mismo operador, de los servicios de difusión a concesionarias autonómicas (ver Tabla III.2.1) y locales;
- Los demandantes, a pesar de ser un número reducido y suponer una proporción relevante del mercado, no pueden ejercer un poder compensatorio suficiente dadas las previsiones regulatorias así como los costes de cambio existentes.

IV.3 Identificación del operador con poder significativo de mercado

Se identifica a Abertis como operador con poder significativo en el mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión.

Se considera necesario designar como operador con PSM al grupo de empresas a que pertenece Abertis en su conjunto, entendiéndose por tal a los efectos de este análisis, tanto a la empresa concreta identificada como operador dominante individual como a todas las empresas de cada grupo que provean los servicios incluidos en los respectivos mercados de referencia. En este sentido, hay que destacar que la propia CMT, interpretando reiterada jurisprudencia comunitaria, ya ha precisado que *“cuando un grupo de sociedades constituye una “unidad económica”, en tanto en cuanto carecen de la necesaria autonomía de comportamiento en el mercado respecto de la sociedad matriz, existe una sola empresa a los efectos de aplicar las disposiciones de derecho de la competencia”* (Resolución de la CMT de 8 de noviembre de 2000, sobre Tarifa Plana de Terra y Resolución de la CMT de 20 de mayo de 1999).

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

⁴³ Es doctrina constante de la CE y del TJCE que *“las cuotas de mercado extraordinariamente elevadas – superiores al 50% - atestiguan, por sí mismas, salvo circunstancias excepcionales, la existencia de una posición dominante”* (apdo. 75 de las Directrices, ver también asunto C-62/86, *Akzo c. Comisión*, sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1991, 1991 ECR I-3359).

⁴⁴ El número de centros emisores que Abertis utiliza para la prestación del servicio de difusión analógica a RTVE asciende a [CONFIDENCIAL].



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV.4 Evolución del mercado de la difusión de la señal de televisión

IV.4.1 Obligaciones *ex ante* impuestas en el mercado mayorista de difusión de la señal de televisión

Los servicios de difusión de la señal de televisión estuvieron prestados en régimen de monopolio hasta 1998⁴⁵, momento de su liberalización. Sin embargo, esta apertura no fue eficaz por cuanto el artículo 5 del Real Decreto-Ley 16/1999, de 15 de octubre y las disposiciones que lo desarrollaron mantuvieron la situación de monopolio *de facto* a favor de Retevisión hasta el año 2002. Es más, todas las entidades privadas de ámbito nacional firmaron contratos en el año 2001, previo acuerdo alcanzado con Retevisión⁴⁶ en el año 2000, en los que se renueva la prestación de servicios prestadores analógicos y se encarga la prestación de servicios digitales⁴⁷.

Dadas estas condiciones de partida comenzaron los requerimientos de las empresas difusoras en relación con la TDT (la primera obligación de cobertura del 80% de la población debía cumplirse ya a diciembre de 2005). En ese momento el único competidor existente a nivel nacional, Axión, requirió la intervención de esta Comisión que dictó medidas cautelares imponiendo determinadas obligaciones a Abertis ya en septiembre de 2005⁴⁸.

Posteriormente, en el primer análisis del mercado 18, la CMT identificó las condiciones competitivas particulares que confluían en el mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión y que otorgaban importantes ventajas al operador establecido. Por estos motivos, esta Comisión concluyó⁴⁹ que Abertis, como operador propietario de las infraestructuras necesarias para su provisión, contaba con la capacidad económica para comportarse de forma independiente a sus competidores y usuarios, identificándolo como operador con PSM.

Como consecuencia de lo anterior, esta Comisión consideró justificada la imposición a Abertis de las obligaciones de acceso, control de precios, transparencia, separación de cuentas y no discriminación encaminadas a reducir las posibilidades de Abertis para extender su posición a los mercados descendentes. Cabe destacar que la

⁴⁵ En efecto, desde el año 1988, en que se crea el Ente Público de la Red Técnica Española de Televisión, el servicio portador soporte de los servicios de difusión ha sido prestado por Retevisión a la que se atribuyó la gestión y explotación exclusiva de la red pública de telecomunicación de transporte y difusión de señales de televisión.

⁴⁶ Retevisión I, S.A.U. fue adquirida por Tradia cuyo accionista principal es el Grupo Abertis Telecom, S.A.U.

⁴⁷ Estos contratos fueron examinados en su momento por esta Comisión, como acreditan las Resoluciones de 12 de septiembre de 2002 y 12 de junio de 2003, y suponen el mantenimiento por un período de larga duración de las relaciones contractuales respecto de los servicios portadores a cargo de Retevisión en relación al mercado de ámbito nacional de los servicios de difusión de televisión tanto analógica como digital.

⁴⁸ Resolución de 20 de septiembre de 2005.

⁴⁹ Resolución AEM 2005/1352 de 2 de febrero de 2006 por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de transmisión de señales de televisión, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

implementación en el mercado de estas obligaciones se ha prolongado durante el periodo de revisión anterior dada la situación regulatoria de partida de este mercado. Así, por ejemplo, al objeto de hacer efectivas las obligaciones impuestas relativas al control de precios y la separación de cuentas, han sido necesarias cuatro Resoluciones de esta Comisión aprobando el formato y método contable (1 de junio de 2006⁵⁰), valorando el modelo contable propuesto por Abertis (14 de junio de 2007), aprobando la WACC para el ejercicio 2006 (19 de julio de 2007⁵¹) para finalmente el 20 de noviembre de 2008 aprobar la verificación de la contabilidad de este operador.

Estas dificultades en la implementación han generado el retraso en la puesta en práctica de las medidas tomadas para el impulso de la competencia en el mercado.

IV.4.2 Efectividad de las medidas mayoristas para la entrada efectiva en el mercado

Las medidas impuestas tanto en sede cautelar como en el marco del mercado 18 pretendieron facilitar la entrada de operadores alternativos en el mercado descendente de la difusión de la señal de televisión de forma que pudieran competir en la obtención de los contratos de prestación y extensión de los servicios de difusión relativos a la TDT. Estas medidas contribuyeron a la entrada de Axión en el mercado nacional al ganar el concurso para la ampliación de la cobertura de la señal digital de televisión del 80% al 85% de la población con Telecinco y Sogecable el 24 de enero de 2007 y con NET TV el 31 de julio de 2007⁵². Sin embargo, al perder Axión los concursos posteriores para la extensión final de la cobertura de la TDT, estos contratos quedaron sin efecto.

Finalizado el proceso concursal de la TDT, en el que la competencia del nuevo entrante generó reducciones de precio en beneficio de las empresas concesionarias, éstas optaron finalmente por contratar con Abertis el suministro del servicio portador de difusión de televisión digital hasta el año [CONFIDENCIAL] tal y como se muestra en la siguiente ilustración⁵³:

Ilustración IV.4.1 Duración de los contratos de los difusores

[CONFIDENCIAL]

⁵⁰ Expediente AEM 2006/649 sobre los Principios, Criterios y Condiciones del modelo de Contabilidad de Costes nacional de ABERTIS Telecom, S.A.U.

⁵¹ El 19 de julio de 2007 se aprobó la Resolución sobre la propuesta de ABERTIS Telecom, S.A.U. (expediente AEM 2007/600) de tasa Anual de Retorno a aplicar en el cómputo de los costes de capital en la contabilidad de costes del ejercicio 2006.

⁵² Estos contratos quedaron sin efecto tras la firma de nuevos contratos para la extensión de cobertura por parte de las sociedades concesionarias de televisión con Abertis.

⁵³ En la ilustración se muestra, para cada uno de los concesionarios, el primer contrato suscrito con Abertis (primera fila) así como, en su caso, su extensión hasta la cobertura máxima impuesta por la regulación (segunda fila).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

De esta forma, cabe concluir que el retardo en la implementación de las obligaciones impuestas a Abertis, su falta de concreción *ex ante*, junto con la débil capacidad inversora del entrante han supuesto el que Axióon no estuviera suficientemente preparado en el momento en el que se produjo la última ventana de oportunidad para arrebatarse parte de la cuota de mercado y que en consecuencia la situación inicial de monopolio de Abertis no haya variado.

Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, esta Comisión ha adquirido ya cierta experiencia en la implementación de las obligaciones en el mercado de referencia lo que, de forma prospectiva, facilitará a los operadores conocer con una mayor exactitud y rapidez las condiciones de acceso con que cuentan. Las obligaciones mayoristas deben ser tales que aseguren la provisión de los servicios mayoristas en plazos y condiciones previsibles para los operadores alternativos. De esta forma, como se justificará más adelante, la imposición de obligaciones de transparencia adicionales resulta necesaria para evitar la conflictividad detectada en la aplicación de las obligaciones impuestas en la Resolución de 2 febrero de 2006.

IV.4.3 Perspectivas competitivas para el horizonte temporal de la 2ª ronda del análisis

La presente revisión del mercado de referencia debe considerar por tanto que las oportunidades de entrada al mercado existentes en el momento de realizarse el primer análisis del mercado de referencia no pudieron ser aprovechadas, existiendo no obstante una nueva ventana de oportunidad con motivo del apagón analógico. Por otra parte, como se detallará en los epígrafes siguientes, los costes de entrada son ahora superiores dados los niveles de cobertura y las cuotas de pantalla alcanzadas por la TDT, lo que incrementa los requerimientos de capital de los operadores entrantes por un lado y de unas medidas regulatorias más eficaces, transparentes y predefinidas que las tomadas en la primera revisión del mercado.

IV.4.3.1 Entrada potencial dadas las condiciones de la demanda

- Nueva asignación de los múltiples en 2010 (“post apagón”)

En relación con la posible entrada al mercado por parte de operadores alternativos cabe decir que uno de los requisitos es la existencia de ventanas de oportunidad por parte de los demandantes. En el momento actual se está finalizando el proceso de transición hacia la TDT, donde cada una de las sociedades concesionarias del servicio público de televisión de ámbito estatal está simultaneando las emisiones en analógico y en digital.

Como se ha especificado en el apartado II.1, las posibles ventanas de oportunidad de los prestadores del servicio soporte de difusión se vinculan a la fecha del apagón analógico, el 3 de abril de 2010, donde se producirá una reasignación de los canales



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

para que cada sociedad concesionaria tenga un múltiple propio, y se deberán crear, como mínimo, tres múltiples más.

En relación con esta ventana de oportunidad cabe decir que estas nuevas asignaciones de espectro permitirán a los operadores alternativos ofrecer sus servicios sin afrontar los costes de cambio descritos en el apartado IV.1.2.4 para los múltiples de RTVE dado que, como se ha descrito en la Ilustración IV.4.1, los difusores han contratado ya con Abertis **[CONFIDENCIAL]**.

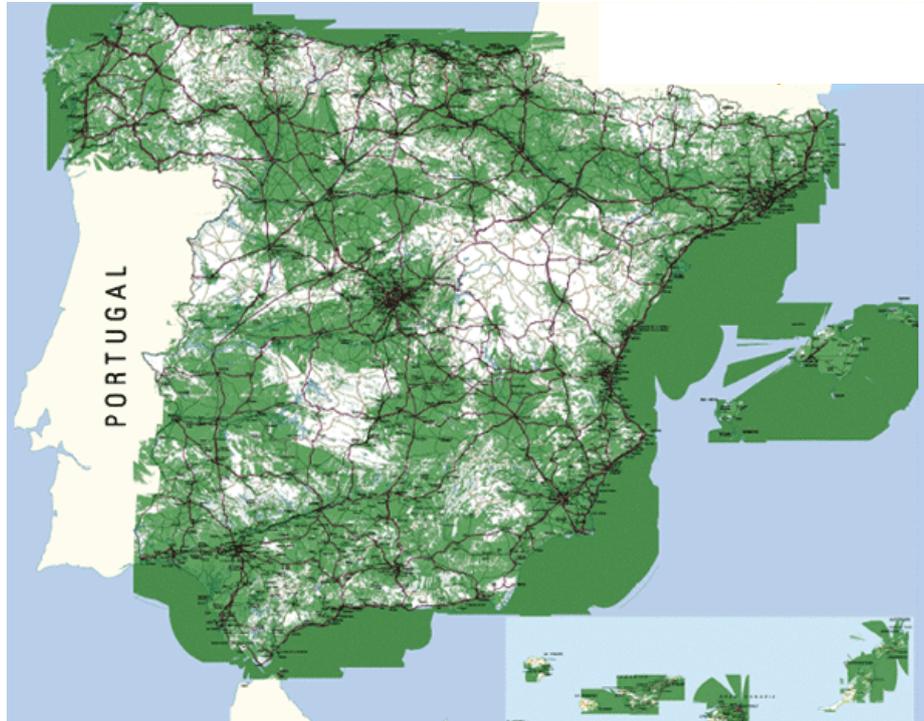
- Importancia alcanzada por la TDT

Otro de los elementos que pueden limitar las posibilidades de cambio por parte de los demandantes estriba en las coberturas que ya se han alcanzado por parte de la TDT. Así, si bien en 2005 los niveles de cobertura eran inexistentes de forma que ningún operador contaba con una ventaja sobre los demás, la situación en 2009 ha cambiado radicalmente. De acuerdo con el Observatorio de la TDT, en diciembre de 2008 se alcanzó una cobertura superior al 92% de la población de acuerdo con la siguiente distribución geográfica:

Ilustración IV.4.2 Distribución geográfica de la cobertura de la TDT



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES



Fuente. ImpulsaTDT/Abertis.

Igualmente, la penetración de la TDT ha alcanzado a más del 45% de los hogares y ha conseguido una cuota de pantalla superior al 23%.

En estas condiciones, en caso de un cambio de proveedor del servicio soporte de difusión de la señal de televisión, es probable que los difusores exigieran que la migración no fuera percibida por el usuario o cuando menos que valoren como uno de los elementos para decidir con quién contratar, este punto. De la misma forma, dado que la TDT ha ganado ya una demanda relevante, la continuidad del servicio y la solvencia del nuevo oferente alcanzan unos niveles de importancia no comparables a los existentes en el momento de la primera revisión de mercados más exigente.

IV.4.3.2 Entrada potencial dadas las condiciones de la oferta

Por otra parte, las condiciones de la oferta tampoco son similares a las existentes en 2006 dado que el mercado se encuentra inmerso en un proceso de concentración derivado de las compras anunciadas por Abertis (Teledifusión de Madrid ("TDM") y Axión). Si bien en la medida en que las condiciones de acceso sean adecuadas a la entrada de competidores eficientes, es preciso indicar que existen actores presentes en otros mercados de comunicaciones electrónicas con potencial suficiente para entrar en un mercado cuyos requisitos de capital son sensiblemente inferiores a otros más dinámicos como los de telefonía móvil o el de la banda ancha o TV por cable.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV.4.3.3 Conclusiones

En definitiva, aunque las obligaciones impuestas en 2006 debilitadas por el retraso en su implementación práctica no han permitido consolidar la entrada de operadores alternativos que compitan, de forma efectiva, en el mercado descendente del servicio portador de difusión de la señal de televisión, sí han generado una competencia creíble manifestada en la última ventana de oportunidad que benefició a los radiodifusores.

Por otra parte, también cabe decir que aunque la situación del mercado en 2009 incrementa las barreras a la entrada debido a los niveles de cobertura ya alcanzados por la TDT así como sus niveles de penetración y cuota de pantalla, esto no supone una imposibilidad de acceso al mercado en la medida en que existieran potenciales entrantes eficientes. Sin embargo, para que esta competencia potencial sea creíble debe incrementarse el nivel de efectividad, la disponibilidad y la transparencia de las medidas regulatorias.

IV.5 ANALISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO

IV.5.1 Principios a aplicar por el regulador en la elección de las obligaciones más idóneas

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

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

- Fomentar la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados:
 - a) Velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas;
 - b) Promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructuras y fomentando la innovación;
 - c) Promoviendo un uso eficiente y velando por una gestión eficaz de las radiofrecuencias y de los recursos de numeración.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Contribuir al desarrollo del mercado interior, entre otras cosas cooperando mutuamente y con la Comisión, de forma transparente, para garantizar el desarrollo de prácticas reglamentariamente coherentes y una aplicación consistente de la Directiva Marco y de las Directivas específicas.

Del mismo modo, las ANRs deberán imponer preferentemente obligaciones con efecto en los mercados mayoristas, y sólo cuando estas medidas no garanticen la competencia efectiva en el mercado de referencia, habrán de imponerse en los mercados minoristas, tal y como establece la Nota Explicativa de la Recomendación⁵⁴.

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*⁵⁵ (en adelante, la Posición Común). Así, las ANRs deberán tener en cuenta las siguientes premisas 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 ANRs deberán asegurar un acceso suficiente a los *inputs* mayoristas.
- En los casos en que la duplicación de la infraestructura del incumbente parezca factible, las obligaciones deben generar incentivos que asistan al proceso de transición a un mercado en competencia sostenible.
- Se han de elegir obligaciones de tal modo que, para la parte regulada, el beneficio de su cumplimiento sea mayor que el beneficio de su infracción.

IV.5.2 Identificación de problemas de competencia en el mercado de referencia y relacionados

En la primera revisión del mercado de referencia se identificaron una serie de problemas de competencia que podrían surgir en ausencia de regulación dada la posición que ocupa Abertis en dicho mercado. De cara a la revisión de la regulación del mercado del servicio portador de difusión de la señal de televisión, tal y como se ha señalado en el punto anterior, esta Comisión considera que subsisten problemas de competencia análogos a los que se identificaron en la primera ronda, con las matizaciones que se procede a efectuar en los siguientes apartados.

⁵⁴ En la página 13 de la Nota Explicativa de la Recomendación se dispone que “A downstream market should only be subject to direct regulation if competition on that market still exhibits SMP in the presence of wholesale regulation on the related upstream market(s)”.

⁵⁵ ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the New Regulatory Framework, aprobada en la Sesión Plenaria ERG 8, de 1 de abril de 2003 y revisada en mayo de 2006 (ERG (06) 33 Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

De esta forma, los principales problemas de competencia detectados están relacionados con la extensión vertical de la posición de dominio del operador con PSM. Este conjunto de problemas aparece cuando una empresa controla un *input* que se considera necesario para proveer un servicio minorista en un mercado. La extensión vertical de la posición de dominio da lugar a que se restrinja la competencia en los mercados minoristas descendentes donde también provee servicios el operador declarado con PSM.

Los problemas que pueden aparecer en el mercado de referencia en relación con la extensión vertical de la posición de dominio serían los siguientes:

- Negativa de suministro/acceso;
- Tácticas dilatorias;
- Discriminación de calidad, discriminación de precios;

Como se expone a continuación, en relación con problemas no relacionados directamente con la extensión vertical de la posición de dominio cabe señalar que la principal problemática que puede surgir deriva de la posibilidad que tendría Abertis de llevar a cabo subvenciones cruzadas.

En relación con estos problemas cabe decir que a pesar de que el mercado engloba tanto los servicios de difusión analógica como digital, dada la cercanía del “apagón analógico”, los operadores entrantes no tendrán incentivos a competir por aquellos servicios. Por otra parte, las condiciones de prestación de los servicios analógicos, en la medida que son contratados por los mismos difusores que demandan los servicios digitales, podrían distorsionar las condiciones competitivas de estos últimos, donde sí es posible una entrada potencial. Por tanto, los principales problemas que se estima podrían darse en relación con la modalidad analógica serían los derivados de la extensión horizontal de la posición de dominio, con lo que las obligaciones a imponer para esta modalidad deberán estar relacionadas con esta problemática concreta.

- Negativa de suministro/acceso

Como se ha expuesto al considerar la aplicación del test de los tres criterios al mercado de referencia, Abertis tiene elevados incentivos a denegar a terceros el acceso a su red de difusión. Si el operador alternativo no puede acceder a los centros emisores y reemisores de Abertis, su única alternativa para poder suministrar los servicios de referencia será utilizar otro emplazamiento. Sin embargo, si el emplazamiento está distante del de Abertis, su utilización efectiva como centro emisor exigirá la reorientación del parque de antenas de los hogares del área afectada para que puedan captar la señal desde el nuevo emplazamiento. Incluso aunque el entrante estuviera en disposición de acometer esta inversión, y ésta pudiera llevarse a cabo en un plazo de tiempo corto, es improbable que el difusor optara por un cambio de proveedor debido a los costes que dicho cambio supondría (ver punto IV.1.2.5).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por tanto, en la práctica, al denegar el acceso, Abertis eliminaría posibles competidores en los ámbitos geográficos cubiertos por la presente medida, que se reservaría para sí. El limitado número de acuerdos de acceso a que ha llegado Abertis en relación con sus centros permite concluir que la negativa de suministro/acceso es un problema que puede llegar a darse en el mercado de referencia⁵⁶.

- Tácticas dilatorias

Aun sin negar el acceso a los centros emisores, Abertis podría usar tácticas dilatorias, ofreciendo el acceso en un momento más tardío en comparación con el acceso ofrecido a la propia empresa, de modo que se obstaculizara la competencia. Estas tácticas pueden adoptar varias formas y realizarse con gran facilidad, por ejemplo, retrasando las negociaciones, negándose a proporcionar la información técnica necesaria para acceder de manera efectiva a los centros, o invocando la existencia de problemas técnicos irreales.

Como se ha expuesto al considerar la aplicación del test de los tres criterios establecido por la Recomendación al mercado de referencia, el uso de estas tácticas podría resultar tan efectivo como la denegación de acceso. En efecto, los contratos establecidos con los clientes suelen ser de larga duración, normalmente por los periodos de duración de la concesión, sin perjuicio de posibles renegociaciones. Existen, por tanto, limitadas posibilidades de entrada en el mercado. Si precisamente en esos momentos no existe un operador alternativo en condiciones de realizar una oferta competitiva a las sociedades concesionarias, Abertis será la única alternativa, garantizándose así la provisión de estos servicios durante un periodo más o menos largo. Ante esa situación, Abertis tiene incentivos muy elevados para dilatar lo más posible los acuerdos de acceso, en particular si la solicitud de acceso tiene lugar en momentos en que deben abrirse negociaciones o renegociarse un contrato.

- Discriminación de calidad, discriminación de precios

En el caso de que un operador declarado con PSM pudiera ver limitada su capacidad de actuación a través de la existencia de regulación en el mercado (por ejemplo, en relación con la prohibición de negar el acceso a terceros), todavía podría recurrir a otro tipo de estrategias, como la discriminación de calidad o la discriminación de precios.

La discriminación de calidad puede ser particularmente importante en el mercado de referencia, dada la importancia de este tipo de compromisos en las negociaciones con las sociedades concesionarias de televisión (habida cuenta de que en España son éstas las que han contraído obligaciones de cobertura poblacional para la implantación de la TDT). En estas circunstancias, la existencia de problemas operativos o técnicos normalmente supondría la terminación del contrato con las sociedades concesionarias de televisión, que no estarían en disposición de determinar si las causas del incumplimiento son imputables al comportamiento del operador histórico o a errores en

⁵⁶ Abertis sólo ha llegado a suscribir tres acuerdos individuales de acceso con el principal operador demandante de estos servicios, Axión.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

la planificación del nuevo operador. La discriminación de calidad también podría darse a través del ofrecimiento, por parte de Abertis, de espacio al operador entrante en emplazamientos o cotas peores que los empleados por el operador con PSM para la prestación de determinados servicios, resultando en una menor calidad de los mismos.

- Subsidios cruzados

Esta última práctica sería particularmente relevante dados los plazos establecidos para la transición de la modalidad analógica de difusión de la señal a la modalidad digital (única disponible a partir del “apagón analógico” en abril de 2010). En este contexto, y dado que Abertis ostenta en la actualidad la totalidad de los contratos a nivel nacional para la difusión de la señal de televisión en su modalidad analógica, el operador con PSM podría utilizar las rentas obtenidas a través de la prestación de servicios en la modalidad analógica para la financiación de las actividades relacionadas con la prestación del mismo servicio en su modalidad digital.

De la misma forma, como se ha señalado Abertis es el único operador capaz de ofrecer una cobertura nacional. Sin embargo, los operadores autonómicos podrían en teoría ofrecer los servicios de difusión nacional en aquellos territorios donde cuentan con cobertura. En estos casos, un difusor nacional únicamente encontraría viable la compra desagregada de los servicios por zonas geográficas diferentes (placas) si la suma de las mismas supone un precio inferior al nacional. Dados estos condicionantes, el operador con PSM podría tener incentivos a desarrollar subsidios cruzados entre las zonas más competitivas y aquellas placas donde no existe una red alternativa – por lo que el difusor debería acudir necesariamente a este operador – a fin de asegurar de esta manera que la entrada en zonas parciales no fuera viable.

IV.5.3 Obligaciones a imponer

En el mercado de referencia y en relación con los servicios de difusión digitales se han identificado los siguientes problemas de competencia, que requieren de un tratamiento regulatorio: (i) negativa de suministro/acceso; (ii) tácticas dilatorias; (iii) discriminación de calidad y discriminación de precios. Las obligaciones que se refieren a estos problemas de competencia serán de aplicación únicamente para la tecnología digital. Por otra parte, dados los vínculos existentes entre esta tecnología y la difusión analógica, se han identificado potenciales riesgos de subsidios cruzados que deben ser objeto de obligaciones reglamentarias específicas y que, por tanto, aplicarán a la prestación mediante ambas tecnologías.

Dados estos problemas, se pasan a exponer a continuación las obligaciones que, de conformidad con la Directiva de Acceso y según lo dispuesto en la Posición Común, podrían contribuir a resolver los citados problemas.

IV.5.3.1 Obligación de acceso

En relación con la negativa de suministro, para solucionar dicho problema resulta necesario:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- (i) Asegurar el acceso a los recursos asociados y
- (ii) Fijar un precio y unas condiciones adecuadas para el recurso utilizado.

El punto (i) tendría solución mediante la aplicación del artículo 10 del Reglamento de Mercados (artículo 12 de la Directiva de Acceso) el cual 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.

IV.5.3.1.1 Obligación de facilitar el acceso a los elementos específicos de las redes y a los recursos asociados

IV.5.3.1.1.1 La obligación de interconexión versus la de coubicación. Ventajas e inconvenientes.

a) Mejoras en la eficiencia de la prestación del servicio.

Con carácter previo a la elección de las obligaciones a imponer en materia de acceso es preciso valorar su eficacia en función de los objetivos del artículo 3 de la LGTel en relación con el binomio promoción de la competencia - fomento de la inversión eficiente y la innovación, objetivos que se han mencionado anteriormente. Asimismo dicha valoración puede ser orientada por la Posición Común del ERG mencionada anteriormente.

De la descripción de los componentes de la cadena de transporte y difusión contenida en el Anexo 3 se pueden extraer conclusiones sobre el potencial competitivo en relación con la diferenciación de las ofertas y de la innovación asociadas al control de los distintos elementos que forman dicha cadena.

No existe ninguna duda que los recursos de obra civil controlados por Abertis, emplazamientos y torres, constituyen una infraestructura difícilmente replicable, máxime si se consideran el factor de orientación de antenas y los costes del cambio antes mencionados.

Por el contrario otros recursos de red controlados por Abertis, como los sistemas radiantes y la cadena de equipos son recursos disponibles en el mercado tanto si nos referimos al equipamiento como a la ingeniería de diseño de red empleada. Es cierto que dichas inversiones se apoyan en una posición dominante en el mercado, pero ello no implica que un entrante más eficiente y con una capacidad de inversión razonable no pudiera entrar con éxito en dicho mercado.

Como se describe en el Anexo 4, existen dos opciones en relación con las obligaciones de acceso relativas al mercado de referencia: la coubicación y la interconexión. De esta forma, y a la vista de los citados objetivos del artículo 3 de la LGTel, debe analizarse la opción más proporcionada y justificada al fallo de mercado identificado.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Así, es un hecho que la prestación del servicio portador de difusión de TV mediante el uso de un servicio mayorista de interconexión deja al operador alternativo prácticamente sin capacidad de diferenciar su oferta respecto a la del incumbente, y esto es así porque el operador alternativo que accede a esta modalidad mayorista, está en una situación en que su capacidad de innovar y diferenciarse queda muy mermada por la falta de control sobre los elementos técnicos de la red.

Sin embargo, en el caso del mercado del servicio portador de difusión de televisión, existen unas características que minimizan dichos potenciales de mejora de la eficiencia como se expone a continuación:

- Mejoras en la eficiencia en la comercialización y en el nivel de servicio.

Los clientes en este mercado son los radiodifusores, poco numerosos (apenas media docena) altamente tecnificados y dotados de servicios técnicos propios. Conocen sus necesidades y la tecnología igual o mejor que el prestador de servicio, por lo que el valor añadido asociado a la comercialización típico de servicios de masas aquí es prácticamente inexistente.

Por otra parte como se explica en el Anexo 3, el nivel de calidad de servicio sobre una red radica en el dimensionamiento y la operación de dicha red, aspectos ambos que se localizan en el propio servicio prestado por el incumbente en el caso en el que el operador alternativo contrate el servicio de interconexión. En este caso el nuevo competidor no podría hacer más que transmitir a su cliente el nivel de servicio que previamente ha acordado y contratado con Abertis. En ese sentido, la intermediación supone un decremento de la eficiencia al alargar la cadena de interacción por la inserción de un intermediario que no añade valor, que difícilmente puede ser compensado por las ganancias derivadas del incremento en las opciones de provisión generadas por un nuevo competidor.

- Mejoras en la eficiencia en los precios.

El operador alternativo mediante un servicio mayorista de interconexión podría introducir una mayor eficiencia derivada de la disminución de su propio margen disminuyendo la diferencia entre lo que cobra por el servicio al radiodifusor y lo que paga por el servicio de interconexión.

Dado que el incumbente está sujeto a la obligación de no discriminación de acuerdo a las obligaciones impuestas en la primera ronda del mercado, el margen entre sus precios mayoristas de interconexión y sus precios minoristas debe ser tal, que permita un beneficio razonable a la actividad de prestación del servicio descendente.

Sin embargo como hemos visto anteriormente el valor añadido sobre el servicio mayorista de interconexión es insignificante. Tanto es así que la diferencia más sustancial es la aportación de una red de transporte (cuyo mercado es básicamente competitivo). De hecho sobre la base de un servicio mayorista de interconexión regulado, los propios radiodifusores podrían encontrar atractivo integrarse verticalmente, comprando por un lado dicho servicio mayorista y por otro un servicio de conectividad a cualquier suministrador de red de transporte (por ejemplo, un operador de servicios de comunicaciones por satélite).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En resumen, se puede concluir que la utilización generalizada de un servicio de interconexión no introduce eficiencia y no permite la diferenciación en el mercado.

b) Aplicación de la teoría de la escalera de inversión en este mercado para facilitar la introducción de competidores eficientes.

Cabría no obstante considerar que de acuerdo con la teoría de la escalera de inversión utilizada como referente en la regulación de otros servicios de comunicaciones electrónicas, un servicio de interconexión podría ser un instrumento útil para facilitar el acceso al mercado a un operador alternativo de forma que, sin necesidad de un alto coste de inversión, pudiera capturar mercado e ingresos con los que poder equilibrar las economías de escala y de alcance del operador incumbente. De esa forma, a medida que fuese captando cuota de mercado (y con ella ingresos y flujos de caja) podría ir sustituyendo los servicios mayoristas por sus propias infraestructuras.

Sin embargo esta teoría que aunque con dificultades ha servido para la entrada gradual de operadores alternativos en los mercados de masas de telefonía fija y de acceso a Internet en banda ancha, no produce el mismo efecto en este mercado puesto que, por sus propias características, la entrada gradual no se produce ni a nivel de clientes ni a nivel de emplazamientos.

- Modulación de los costes de captación de clientes.

Dado que estamos hablando de un mercado en que la demanda está muy concentrada (por condiciones regulatorias que limitan el número de radiodifusores), los escalones de esta “escalera de inversión” son tan altos y el flujo de caja libre tan pequeño (debido al reducido valor añadido que se obtiene mediante interconexión) que el efecto de la correlación de las inversiones a la cuota de mercado es prácticamente inexistente.

- Modulación de las inversiones en cobertura correspondientes a un cliente.

Una posible reducción de las barreras de entrada mediante el servicio de interconexión se manifestaría al permitir una inversión inicial inferior, dado que el operador alternativo podría seleccionar los emplazamientos con interconexión y los de cobubicación. De esa forma el operador alternativo podría reducir la inversión necesaria para capturar mercado, de forma que avanzara por la escalera de inversión emplazamiento a emplazamiento dentro del área de cobertura del mismo cliente. Es decir, al principio prestaría el servicio a su cliente a partir de una mayor utilización de la red del incumbente, para después ir sustituyendo el servicio de interconexión por el servicio de cobubicación que le reportaría un mayor margen.

Sin embargo, esta estrategia que ha funcionado hasta cierto punto en los mercados de masas no parece que tendría visos de prosperar en el mercado de referencia.

Esto es así porque el mercado de referencia es un mercado de sustitución, entendiendo por tal aquél en el que la competencia no genera crecimiento del mercado dado que tanto el número de clientes como su cobertura no dependen de la situación competitiva sino que están prefijados por la regulación del servicio público.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En esas circunstancias, la proporcionalidad de las obligaciones de acceso debe ser analizada dado el riesgo existente de que el operador incumbente no pudiera recuperar la inversión realizada para la provisión del servicio mayorista de interconexión.

En resumen se podría concluir que la aplicación de la teoría de la escalera de inversión, bajo la forma de un servicio de interconexión optativo a la coubicación no sería efectiva en un mercado de sustitución, como es el de referencia.

c) La interconexión como servicio de acceso optativo a la coubicación.

El análisis y las valoraciones anteriores del servicio de interconexión no prejuzgan el hecho de la existencia de condicionantes técnicos u económicos que hagan inviable la emulación del servicio por un operador tan eficiente como el incumbente y que utilice los servicios mayoristas de coubicación.

Sobre esta base, en el Informe de los Servicios sometido a consulta pública se establecieron una serie de criterios de índole técnico y económico en base a los cuales se estimó que resultaría procedente el suministro de un servicio de interconexión optativo a la coubicación.

A este respecto, Abertis efectúa una serie de consideraciones en relación con la obligación de interconexión tal como quedó definida en el Informe de los Servicios de la CMT.

Con carácter general, Abertis defiende que debería mantenerse el principio postulado en la primera ronda de revisión del mercado, conforme al cual la obligación principal es la de coubicación, y solamente de manera subsidiaria deberá darse la interconexión.

En relación con los criterios fijados en el Informe sometido a consulta pública para la determinación de la obligación de interconexión como modalidad optativa (y no simplemente subsidiaria), Abertis reconoce - en línea con el criterio fijado en el Informe - que podría resultar procedente la interconexión como modalidad optativa a la coubicación cuando se funde en los siguientes hechos: (i) insustituibilidad de los emplazamientos; o (ii) saturación del espacio disponible. Sin embargo, en relación con los restantes criterios sentados en el Informe (existencia de financiación pública; razones de cobertura marginal que *de facto* conllevan que la duplicación de equipamiento resulte ineficiente) Abertis entiende que existe un alto grado de indefinición que genera inseguridad jurídica y conlleva el riesgo de que se susciten numerosos conflictos en relación con la modalidad de acceso aplicable.

Atendiendo a las alegaciones precitadas, puede constatarse por tanto que existen dos supuestos de hecho, basados en motivos de índole técnico, donde indudablemente resulta pertinente establecer una obligación de interconexión optativa: (i) carácter insustituible del emplazamiento; o (ii) saturación del espacio disponible. Sin embargo, en relación con el resto de criterios inicialmente propuestos, es preciso reconocer que, en aras de la necesaria seguridad jurídica resulta necesario fijar un parámetro más objetivo, fundado en motivos de índole económica, en función del cual por un lado el operador con PSM pueda conocer de antemano sus obligaciones, y por otro, los



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

operadores alternativos puedan anticipar sus planificaciones de red y por tanto sus necesidades de inversión sobre la base de la regulación existente.

En este sentido, además de los dos criterios de carácter técnico ya mencionados, resultará procedente la interconexión como modalidad optativa en relación con aquellos centros de la red nacional de Abertis destinados a satisfacer los criterios de cobertura de población superiores al 93% previsto por la normativa sectorial.

El porcentaje establecido en el párrafo anterior, viene justificado por el hecho incuestionable de que los requerimientos de cobertura finales establecidos en el PTNTDT así como las ampliaciones de cobertura no previstas en el mismo pero que pueden ser acordadas con las sociedades concesionarias de televisión, son tales que hacen inviable la duplicación eficiente de dichas infraestructuras.

Es decir, incluso en la situación hipotética de que la duplicación fuera factible desde un punto de vista técnico, a nivel económico se producirían tales ineficiencias productivas en el mercado que harían totalmente ineficaces las medidas regulatorias adoptadas con el objetivo de promover una competencia sostenible que a su vez promoviese el fomento de la inversión eficiente y la innovación. Dicha duplicación provocaría de facto un incremento desproporcionado en los costes productivos sin ningún tipo de correlación positiva con el valor añadido del *output* generado por dichos incrementos de costes, ya que no se producirían ni incrementos significativos en la cobertura poblacional ni incrementos en la demanda.

Las conclusiones anteriores que derivan en una irreplicabilidad de índole económica de las potenciales coberturas que el operador incumbente podría alcanzar (y que por tanto le situarían en una posición competitiva frente a los radiodifusores inalcanzable por parte de cualquier operador alternativo) vienen determinadas por dos factores clave: (i) el número de centros incrementales que hay que incorporar a la red y en los que por tanto se debería coubicar el operador alternativo para conseguir incrementos de cobertura casi despreciables desde un punto de vista cuantitativo, y (ii) el crecimiento exponencial en el coste de coubicación que tendría que asumir dicho operador para tener presencia en dichos centros.

En este sentido y al objeto de valorar cuantitativamente dichos incrementos en los costes en que debería incurrir un operador entrante, así como los incrementos de cobertura que se llegarían a alcanzar, se ha procedido a realizar una estimación de los mismos a partir de los datos recogidos en el modelo auditado por esta Comisión de contabilidad de costes de Abertis para el ejercicio 2006. Los resultados obtenidos son los siguientes:

[CONFIDENCIAL]

En conclusión, la CMT entiende que el sobre coste de producción que incorporaría al mercado tal circunstancia provocaría una duplicación no eficiente de infraestructuras, circunstancia contraria a los objetivos recogidos en el artículo 3 de la LGTel.

- d) Comentarios de la Comisión Europea en relación con la eficacia de la solución relativa al acceso



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La Comisión Europea señala en su escrito de comentarios que *“no está convencida, sobre la base de los datos que obran en su poder, de que en España haya una verdadera demanda de coubicación. Por tanto, le gustaría pedir a la CMT que supervise de cerca la entrada en el mercado mediante coubicación y que, en la medida de lo necesario para permitir la entrada en el mercado, considere la posibilidad de imponer una obligación general de interconexión. La Comisión señala que esta obligación general de interconexión podría limitarse en el tiempo a fin de mantener un inventivo para que los nuevos operadores inviertan en el despliegue de su propia infraestructura a lo largo del tiempo (“escalera de la inversión”)”*.

Esta Comisión considera que, de acuerdo con los argumentos anteriores, la configuración actual de las obligaciones de acceso alcanzan un justo equilibrio entre los objetivos regulatorios de promoción de la inversión eficiente en materia de infraestructuras (artículo 3(a) de la LGTel) y fomento de la competencia efectiva en el mercado analizado.

Así, esta Comisión ha optado por una doble modificación en relación con los servicios de coubicación e interconexión. Por una parte, para aquellos centros en los que resulta razonable y factible técnicamente la entrada de un tercer operador, esta Comisión ha reforzado las obligaciones de Abertis con el objetivo de facilitar la coubicación de sus equipos (publicación de una oferta de referencia detallada).

En relación con aquellos centros en los que la cobertura es muy reducida, siendo improbable la coubicación de los operadores, la presente revisión del mercado 18 amplía las posibilidades de prestación del servicio portador de difusión a través de la modalidad de interconexión, estableciéndose para un número significativo de centros la interconexión como servicio optativo en lugar de subsidiario.

Esta Comisión estima que la limitación de la duración de las obligaciones de interconexión para fomentar el desarrollo de redes alternativas, tal y como propone la Comisión Europea, podría no ser efectiva en el momento actual dada la irreplicabilidad, incluso en el largo plazo, de los centros de pequeño tamaño. Por esta razón se ha optado por una extensión sin limitación temporal de la obligación de interconexión combinada con la obligación de coubicación en los centros más atractivos de la red de Abertis.

Por otra parte, el cambio de modelo regulatorio ya previsto para la interconexión en la primera ronda de mercados (interconexión centro a centro, siendo sustituido este esquema por la interconexión a niveles superiores de red) daría lugar a la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de control, incluyendo la definición del nuevo servicio, o la preparación del modelo de contabilidad de costes para la inclusión de dicho servicio, que podrían provocar ulteriores retrasos en la efectiva implementación de las obligaciones. Se concluye por tanto que la modalidad de interconexión optativa, centro a centro, tal como aparece reflejada en esta Resolución, es una obligación proporcionada para responder a los fallos de mercado detectados.

IV.5.3.1.1.2 Obligación de acceso en las modalidades de coubicación e interconexión



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La obligación de acceso se aplicará a toda la red nacional de centros difusores de Abertis. En este sentido, se deben entender incluidos todos los centros a través de los cuales Abertis presta el servicio soporte de difusión de la señal de televisión, con independencia del título que ostente Abertis sobre tales infraestructuras⁵⁷.

Esta obligación de acceso consistirá en:

- Facilitar la coubicación⁵⁸ u otras modalidades de compartición de instalaciones, incluyendo edificios, mástiles y demás elementos de infraestructura en los centros emisores y reemisores de Abertis;
- Ofrecer servicios de interconexión⁵⁹ de forma optativa a la obligación de coubicación anterior en previsión de potenciales limitaciones que imposibilitarían la implementación de una solución eficiente de coubicación. Los criterios genéricos que determinarían la viabilidad de la modalidad de coubicación serían los de índole técnico y económico expuestos en el apartado anterior.

La obligación de acceso anterior pretende limitar las barreras a la entrada que afronta, de acuerdo con los puntos anteriores, un potencial entrante para ofrecer los servicios de difusión. En este sentido, el conjunto de infraestructuras a que Abertis dé acceso en virtud de la presente obligación, bien en régimen de coubicación o interconexión, deben ser suficientes para asegurar, de forma efectiva, la replicabilidad de los requerimientos de cobertura que los difusores, demandantes del mercado de referencia, tienen impuestos. En particular, esta Comisión concluye que la coubicación únicamente asegura la replicabilidad técnica de los servicios de difusión de Abertis si el operador entrante puede alcanzar niveles de cobertura similares o superiores a los de este operador tanto para el conjunto de la red (número de centros donde Abertis tiene impuesta esta obligación) como para un centro particular.

Por otra parte, con el fin de limitar en lo posible los conflictos de acceso y el periodo necesario para que un operador alternativo acceda de forma efectiva a los centros de acceso, cabe complementar la obligación de acceso con una información suficiente en relación con los mismos (en particular, factibilidad de la coubicación) así como

⁵⁷ En particular y conforme a lo dispuesto en la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 25 de octubre de 2007, Abertis deberá incluir los derechos de uso y los recursos de red que dispone en el espacio que le corresponde por su condición de Socio Usuario en la infraestructura de telecomunicaciones Torre Collserola.

⁵⁸ Se entenderá coubicación el arrendamiento de espacio para la ubicación física de los equipos de los operadores habilitados legalmente en los espacios físicos disponibles existentes en las infraestructuras de la red del operador con PSM, y comprenderá, en términos generales, la provisión del acceso al punto de energía, condiciones de seguridad y de acondicionamiento necesarios para la instalación de los equipos empleados por el operador solicitante del acceso. Para una descripción más detallada, ver Anexo 4.

⁵⁹ Por interconexión se entenderá la conexión física y lógica de las redes del operador alternativo y las del operador con PSM en aquellos puntos de la red de difusión de televisión donde la misma sea viable. Se considera viable la interconexión de la red del operador alternativo en los multiplexores y antenas para la difusión de la señal de televisión, sin perjuicio de las que las partes libremente y de forma no discriminatoria puedan acordar la interconexión en otros puntos de acceso. Para una descripción más detallada, ver Anexo 4.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

establecer los procedimientos estándar que faciliten las solicitudes por parte del operador alternativo. De acuerdo con la experiencia acumulada en el primer periodo descrita en el punto anterior, cuando esta Comisión impuso obligaciones de acceso similares, la ausencia de estos elementos ha dificultado la entrada efectiva de los operadores alternativos al mercado.

IV.5.3.1.1.3 Limitaciones a la obligación de acceso

En relación con el tipo de servicios que se pueden prestar a partir de los centros de Abertis, la obligación de acceso es de contenido genérico (obligación de atender a solicitudes razonables de acceso a la red), por lo que el acceso deberá garantizarse independientemente de que el ámbito de cobertura del operador alternativo sea nacional, autonómico o local.

Es decir, Abertis no podrá limitar el acceso en función del uso que se vaya a hacer de sus centros o de la tecnología que vaya a emplear el operador alternativo, siempre y cuando el servicio a prestar consista en la difusión de las señales de televisión. Establecer limitaciones en relación con el ámbito de cobertura del servicio implicaría denegar a los operadores entrantes posibles sinergias derivadas de las economías de escala y alcance que pueden obtenerse a través de la prestación de varios servicios (por ejemplo, a concesionarias locales así como autonómicas) y que podrían facilitar en el medio plazo un avance en el conjunto de prestaciones hasta acceder – si se da al caso – a niveles superiores de cobertura (incluyendo la prestación del servicio a niveles superiores).

En definitiva, cualquier limitación en relación con el ámbito de cobertura del servicio que vaya a prestar el operador alternativo (por ejemplo, denegación del acceso para niveles inferiores al nacional) supondría una contravención de las medidas propuestas en la presente Resolución.

IV.5.3.2 Obligación de no discriminación

Por otro lado, en el caso de obligarse a dar acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización, como se ha indicado cobran trascendencia posibles tácticas dilatorias así como de discriminación de calidad y precios, por lo que la efectividad de la obligación de acceso debe asegurarse mediante la imposición adicional de la obligación de no discriminación (artículo 8 del Reglamento; artículo 10 de la Directiva de Acceso).

La obligación de no discriminación, tal como aparece en la normativa precitada, consiste en que los operadores con PSM en el mercado mayorista deben 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, con independencia de la ubicación física desde la que se solicita el acceso.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En línea con lo dispuesto en la primera ronda de revisión del mercado, a los efectos de controlar el cumplimiento de la obligación de no discriminación, Abertis deberá poner a disposición de la CMT los acuerdos que suscriba con terceros en el plazo de diez días desde su formalización.

IV.5.3.3 Obligación de transparencia

IV.5.3.3.1.1 *Oferta de referencia*

Como la calidad del servicio es difícilmente observable por la autoridad reguladora exclusivamente, y a efectos de posibilitar que las negociaciones de operadores alternativos con Abertis se lleven a cabo lo más rápidamente posible y se reduzcan potenciales conflictos de acceso, resulta necesario imponer a Abertis la obligación de transparencia en la prestación de los servicios de acceso a su red. Dicha obligación implica que Abertis esté obligada a la publicación de una Oferta de Referencia para la prestación del servicio mayorista de acceso suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido.

En efecto, la implementación de la obligación de transparencia sobre la base exclusiva de la remisión de los acuerdos suscritos entre Abertis y los terceros operadores, con una reducida posibilidad de intervención por parte de la autoridad reguladora salvo conflicto, conlleva el riesgo de menoscabar la posición y capacidad negociadora de operadores terceros, en un mercado que se caracteriza por la presencia de un operador con PSM al cual se le impone la obligación de acceso y donde determinados aspectos de la oferta pueden resultar cruciales para el correcto desarrollo del mercado objeto de regulación. No puede olvidarse que en toda relación de acceso en que una de las partes ostenta PSM, la capacidad de negociación es claramente desigual, razón por la cual se hace preciso imponer al obligado una serie de obligaciones accesorias de aquélla en orden a asegurar la efectividad del derecho reconocido a los operadores solicitantes del acceso. De esta manera, la imposición a Abertis de la obligación de disponer de una Oferta de Referencia se configura como una herramienta fundamental a la hora de solucionar los problemas detectados durante el periodo anterior, facilitando no sólo la negociación entre Abertis y terceros operadores y reduciendo potenciales conflictos de acceso, sino también facilitando la actuación de la CMT al hacer más visible cualquier posible conducta anticompetitiva de Abertis.

El artículo 7.2 del Reglamento de Mercados establece que la CMT “*podrá determinar la información concreta que deberán contener dichas ofertas, el nivel de detalle exigido y la modalidad de su publicación o puesta a disposición de las partes interesadas, habida cuenta de la naturaleza y propósito de la información en cuestión*”, mientras que el artículo 7.3 dispone que la CMT podrá introducir cambios en las ofertas y establecerá para cada tipo de oferta “*el procedimiento para su aplicación*”.

En este contexto, la obligación de transparencia implica garantizar que los operadores puedan disponer y exigir toda la información necesaria sobre las condiciones de acceso a los centros de Abertis – incluidos los precios, potencia radiada aparente



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

máxima, mapas software de cobertura, etc. – a través de instrumentos de información abiertos y, en la medida de lo posible, estandarizados.

Sin perjuicio de otra información relevante que la CMT pueda requerir a Abertis, cabe decir que la obligación de acceso propuesta implica que Abertis deberá facilitar la ubicación de los equipos necesarios en sus centros y, de forma optativa, ofrecer la interconexión a terceros de acuerdo con los criterios establecidos en el punto IV.5.3.1.1.1.

De acuerdo con la experiencia obtenida desde la primera regulación del mercado de referencia, la CMT considera que, para hacer más efectiva esta obligación, es necesario que Abertis incluya en la Oferta de Referencia información respecto a los centros en los que dadas las condiciones técnicas existentes y de acuerdo con los criterios establecidos en el punto mencionado anteriormente, considere que en dichos centros el servicio de interconexión se configura como la modalidad de acceso optativa para los operadores que demandasen el acceso a los mismos. Esta información, que debe actualizarse al menos cada cuatro meses, resulta esencial para que un potencial operador entrante pueda evaluar las posibilidades de acceder al mercado así como su potencial rentabilidad.

La implementación de este mecanismo sería susceptible de ser desarrollada en un plazo relativamente breve, habida cuenta de la experiencia adquirida a lo largo de los últimos años en la regulación del mercado. La oferta de referencia aquí propuesta sería desarrollada por Abertis, y serviría de base para la implementación de la obligación aquí propuesta. En este sentido, se estima que la imposición de un plazo de cuatro meses para que Abertis comunique a esta Comisión y a los interesados su oferta mayorista es un plazo razonable. Dicha oferta estaría disponible para el mercado, sin perjuicio de que, en su momento y si así lo estimase oportuno, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podría proceder a adaptarla a fin de adecuarla a las obligaciones impuestas.

IV.5.3.4 Obligación de control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas

Según el punto ii) de la Posición Común, en aquellos casos en los que se imponga una obligación de acceso puede resultar también necesario fijar un precio adecuado para dicho acceso. En efecto, ante la sola imposición de una obligación de acceso, el operador con PSM puede tener incentivos a fijar unos precios excesivamente altos e incurrir en prácticas de subsidios cruzados y discriminación de precios con el fin de evitar la entrada de los competidores.

Resulta por tanto necesaria la fijación de los precios de acceso por parte del regulador, siendo también apropiada la imposición de obligaciones adicionales como las de contabilidad de costes con un grado suficiente de desagregación de servicios y elementos de red que permita la estimación de los costes de producción de los citados servicios (Art. 11 Reglamento de Mercados; Artículo 13 de la Directiva de Acceso), y la separación de cuentas (Art. 9 Reglamento de Mercados; Artículo 11 de la Directiva de Acceso). Estas obligaciones habilitan a la CMT a requerir al operador designado con



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

PSM la información de costes suficiente para asegurar su cumplimiento dado que, de acuerdo con el artículo 13 de la Directiva de Acceso, *“la carga de la prueba de que las cuotas se determinan en función de los costes, incluyendo la tasa razonable de rendimiento de la inversión, corresponderá al operador en cuestión”*.

En línea con la anterior revisión del mercado, resulta justificable el precio de acceso de coubicación esté orientado en función de los costes de producción en tanto que la red nacional de Abertis no se considera una infraestructura replicable por terceros. La obligación de orientación de los precios en función de los costes de producción se revela como una medida proporcionada habida cuenta de que los centros de Abertis son recursos esencialmente no replicables, así como del hecho de que la imposición de unos precios no equitativos podría tener efectos equivalentes a la negativa de suministro y retrasar o incluso impedir la entrada de competencia en el mercado de referencia.

En relación con la modalidad de acceso en interconexión tanto para modalidad de difusión de TV analógica como digital, en el informe sometido a consulta pública se planteó la posibilidad de imponer una regulación de los precios en función de la cual los precios deberían tener carácter razonable. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en la presente Resolución se han determinado una serie de criterios, de carácter técnico y económico, que determinan la inviabilidad del acceso en la modalidad de coubicación para una serie de centros y la necesidad de imponer para estos centros una obligación de acceso en la modalidad de interconexión optativa. Dado la dificultad de acceder a estos centros mediante la modalidad de coubicación (sea por motivos técnicos o económicos), no tendría sentido modular las obligaciones de precios para el acceso a estos centros, e imponer unas condiciones menos favorables para los operadores alternativos que las existentes para la modalidad de coubicación, cuando *de facto* para estos centros designados la modalidad de interconexión es prácticamente la única modalidad de acceso viable.

Finalmente, en relación con las obligaciones en materia de precios, interesa recordar que un operador con PSM cuenta con múltiples posibilidades para incrementar los costes del operador entrante o bien reducir su demanda potencial, dificultando su consolidación en el mercado.

A estos efectos, las ANRs cuentan con la posibilidad de actuar en el nivel mayorista (Artículos 9.2 y 12 de la Directiva de Acceso) o bien en el nivel descendente. En efecto, el simple hecho de que los operadores alternativos cuenten con los elementos mayoristas para poder replicar las ofertas de Abertis no es de por sí suficiente para impedir que este operador no implemente prácticas anticompetitivas con efectos en los mercados descendentes. En particular, independientemente de la regulación mayorista de precios, el operador con PSM podría incurrir en políticas de precios anticompetitivas, como la fijación de precios predatorios, el estrechamiento de márgenes entre los servicios mayoristas y los servicios descendentes ofertados a las sociedades concesionarias de televisión, así como llevar a cabo empaquetamientos abusivos o injustificados. Resulta por tanto proporcionado imponer a Abertis una obligación en función de la cual se clarifica que las citadas prácticas estarán prohibidas y se reputarán como contrarias a las medidas aquí dictadas.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IV.5.3.5 Obligaciones relativas a los mercados descendentes

Como se ha señalado, los principales problemas de competencia que pueden darse derivan de la extensión de la posición de dominio de Abertis desde el mercado mayorista de referencia al mercado descendente (relación operador – sociedades concesionarias de televisión).

Para ser efectivas, las obligaciones impuestas a Abertis deben por tanto completarse con una obligación adicional sobre el mercado descendente. Esta Comisión entiende que resulta proporcionado imponer a Abertis la obligación de comunicación *ex ante* a la CMT de los preacuerdos alcanzados con sus clientes (las sociedades concesionarias de televisión) así como cualquier modificación de los contratos que ya tiene firmados tanto para la difusión analógica como digital, a fin de que, antes de que los contratos devengan firmes, esta Comisión pueda supervisar el correcto funcionamiento del mercado de referencia y los mercados conexos.

En efecto, la CMT debe asegurar que las condiciones mayoristas son tales que aseguren la igualdad competitiva entre los operadores en los mercados descendentes. A este respecto, la comunicación inmediata de los citados preacuerdos con las sociedades concesionarias de televisión permitirá a la CMT verificar si éstas son coherentes con las obligaciones impuestas y proceder, en caso contrario, a la modificación inmediata de las condiciones mayoristas a fin de permitir la replicabilidad económica de la oferta presentada por Abertis en función de nuevos precios de acceso.

Anteriormente se han resaltado los vínculos existentes entre las ofertas relativas a los servicios de difusión analógicos y digitales, poniéndose de relieve los potenciales riesgos de subvenciones cruzadas entre ambos - Abertis resulta ser el único operador que, de forma prospectiva prestará los servicios analógicos -. Por tanto, es necesario supervisar no solo las ofertas y modificaciones de las mismas que Abertis acometa en relación con los servicios digitales sino también analizar que las modificaciones en las condiciones de prestación de los servicios analógicos no respondan en realidad a un incremento en la presión competitiva en los servicios digitales.

La posibilidad de imponer a los operadores con PSM obligaciones en mercados conexos minoristas a fin de comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones mayoristas está prevista en el actual marco jurídico comunitario. Así, el artículo 5.1 de la Directiva Marco dispone que *“los Estados miembros velarán por que las empresas suministradoras de redes y servicios de comunicaciones electrónicas faciliten toda la información, incluso financiera, necesaria para que las autoridades nacionales de reglamentación puedan comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Directiva o en las directivas específicas, o de las decisiones adoptadas con arreglo a ellas. Cuando se les solicite, estas empresas facilitarán dicha información rápidamente, respetando los plazos y el grado de detalle exigidos por las autoridades nacionales de reglamentación. La información solicitada por las autoridades nacionales de reglamentación deberá guardar proporción con el cumplimiento de la misión [...]”*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La obligación aquí propuesta es por tanto plenamente conforme con el actual marco normativo vigente.

Sin perjuicio de lo señalado es preciso establecer un mecanismo que, en la medida de lo posible, sea lo menos intrusivo posible en el devenir normal de las negociaciones entre los proveedores y los solicitantes de los servicios objeto del mercado de referencia. Partiendo de lo anterior, las negociaciones resultarían entorpecidas si Abertis tuviera que comunicar a esta CMT todas y cada una de las sucesivas ofertas que pudieran producirse a lo largo de las mismas. A fin de tener este aspecto en cuenta – y sin perjuicio de que lógicamente Abertis podría comunicar sus ofertas con una antelación superior, y podría también comunicar no sólo los precontratos sino también las ofertas vinculantes aún no aceptadas – se estima razonable imponer a Abertis la obligación de comunicar a esta Comisión los acuerdos (o más propiamente preacuerdos) a los que llegue con las sociedades concesionarias de televisión con un mes de antelación a la efectiva suscripción de los correspondientes contratos, y ello tanto si se trata de un nuevo contrato como de una modificación de los contratos vigentes y tanto en relación con la difusión analógica como con la digital. Este plazo se estima suficiente para garantizar la actuación preventiva por parte de la CMT en caso de que a raíz de la comunicación aquí contemplada resulte necesario proceder a la modificación de los precios mayoristas regulados.

Asimismo, y con el objeto de comprobar que lo finalmente firmado se corresponde con lo comunicada se hace necesario que Abertis remita los contratos finalmente suscritos con las sociedades concesionarias de televisión en el plazo de 10 días desde su formalización.

V MERCADOS MAYORISTAS DEL SERVICIO PORTADOR DE DIFUSION DE LA SEÑAL DE TELEVISION EN ÁMBITOS GEOGRÁFICOS INFERIORES AL NACIONAL

De acuerdo con la definición del mercado de referencia, el mercado mayorista de difusión de la señal de televisión en España consta de tres mercados geográficos diferentes. En el apartado anterior se ha comprobado cómo el mercado nacional cumplía con los criterios establecidos por la Comisión Europea. Asimismo se ha establecido que el mercado no se desarrollaba en un entorno de competencia efectiva, identificándose a Abertis como operador con PSM. Finalmente se han propuesto sobre este operador una serie de obligaciones específicas.

Dado lo anterior es necesario determinar si el resto de mercados geográficos definidos cumplirían también con los tres criterios pudiendo ser, en su caso, objeto de regulación *ex ante*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

V.1 Mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión en ámbito autonómico

V.1.1 Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado

La CMT considera que existen elementos que permitirían concluir la presencia de barreras a la entrada no transitorias al mercado de referencia, Efectivamente, dada la superficie de determinadas CC.AA. los costes hundidos, las inversiones que deben realizarse y la red necesaria para cubrir dichos territorios serían relevantes. Cabe recordar que estas variables dependen de la superficie que pretenda cubrirse de acuerdo con los objetivos de cobertura impuestos regulatoriamente a los difusores. De hecho, como se observa en la tabla siguiente, la superficie de algunas CC.AA. es muy relevante, perfectamente comparable a la de algunos Estados Miembros que han identificado este mercado y han impuesto obligaciones *ex ante*⁶⁰. Por otra parte, la densidad de población de las CC.AA. más extensas es muy inferior a la media comunitaria.

⁶⁰ Se han elegido estos Estados Miembros dada su superficie, similar a la de algunas CC.AA. españolas.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Ilustración V.1.1 Comparativa de las superficies de las CC.AA. españolas y determinados Estados Miembros

Comunidad Autónoma	Superficie (Km2)	Superficie (Km2)	Estado Miembro
Castilla y León	94.225	93.030	Hungría
Andalucía	87.598	92.391	Portugal
Castilla-La Mancha	79.462	83.870	Austria
Aragón	47.720	48.845	Eslovaquia
Extremadura	41.635	45.226	Estonia
Cataluña	32.113	41.526	Países Bajos
Galicia	29.574	20.253	Eslovenia
Comunidad Valenciana	23.255		
Murcia (Región de)	11.313		
Asturias (Principado de)	10.604		
Navarra (Comunidad Foral de)	10.390		
Madrid (Comunidad de)	8.028		
Canarias	7.447		
País Vasco	7.235		
Cantabria	5.321		
Rioja (La)	5.045		
Balears (Illes)	4.992		
Ciudad autónoma de Ceuta	19		
Ciudad autónoma de Melilla	13		

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del INE y Eurostat.

Estos elementos permiten concluir que las barreras a la entrada existentes para prestar los servicios portadores de la señal de televisión en el ámbito autonómico son elevadas. Adicionalmente cabe decir que los operadores que están prestando los servicios portadores de difusión en el ámbito autonómico lo han hecho a iniciativa pública al objeto de difundir la señal de las televisiones autonómicas de su ámbito de cobertura.

V.1.2 Persistencia de las barreras a la entrada dadas las obligaciones impuestas en el mercado nacional

A la hora de evaluar la estructura del mercado de referencia así como si la regulación de un mercado es procedente, debe valorarse la posible subsistencia de problemas de competencia en un entorno donde no existen medidas regulatorias en el mercado de referencia, pero sí en otros mercados ascendentes o estrechamente relacionados y que pueden ser relevantes a la hora de efectuar el análisis (*“modified Greenfield approach”*).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En relación con el mercado aquí considerado, debe atenderse por tanto a las obligaciones que se han impuesto a Abertis como operador con PSM a nivel nacional. Como se detalla a continuación, la existencia de obligaciones en el mercado nacional permite llegar a la conclusión de que la imposición de medidas adicionales a niveles inferiores (nivel autonómico) es innecesaria y sería desproporcionada dada la índole de los problemas identificados.

Los principales problemas de competencia que podrían darse a nivel autonómico surgen del uso de los centros que componen la red nacional de Abertis para la prestación de servicios a escala autonómica. En efecto, las barreras a la entrada identificadas a nivel nacional subsisten en principio a nivel autonómico, ante el elevado número de centros que deberían emplearse para la provisión de los servicios en determinadas CC.AA. dados los elementos citados anteriormente.

Sin embargo, los centros necesarios para la prestación del servicio autonómico pueden ser esencialmente los mismos que Abertis estaría utilizando para la prestación del servicio portador a nivel nacional. De esta forma, dado que la obligación de acceso ha sido fijada en el apartado anterior con independencia de que el ámbito de cobertura del operador alternativo sea nacional, autonómico o local, dichas obligaciones permiten solventar el principal problema detectado en el ámbito autonómico (existencia de barreras a la entrada derivadas del acceso a los centros necesarios para la prestación del servicio).

Por otra parte, dado que los centros sobre los que se estructura el acceso a nivel autonómico serán los mismos que los empleados por Abertis, se plantea la misma problemática identificada a nivel nacional en relación con los incentivos de Abertis de llevar a cabo posibles prácticas de estrechamiento de márgenes. De nuevo, estos posibles problemas encuentran solución a través de las medidas impuestas a nivel nacional, donde ya se impuso a Abertis la obligación de comunicación de los precios y condiciones aplicables a las ofertas realizadas a las sociedades concesionarias de televisión. De conformidad con lo señalado en la Nota Explicativa a la Recomendación de mercados, las ANRs están facultadas para obtener toda la información que consideren necesaria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones⁶¹ (en particular, en casos de potenciales estrechamientos de precios y márgenes), lo que permite concluir que las obligaciones pertinentes a nivel nacional en relación con posibles prácticas de estrechamiento de márgenes son también aptas para remediar potenciales problemas de competencia en el nivel autonómico.

En relación con las obligaciones establecidas en materia de control de precios, el acceso a los centros para la prestación del servicio autonómico debe guiarse en principio por los mismos criterios que el acceso nacional, habida cuenta de que – al

⁶¹ Nota Explicativa, pp. 18-19: "When there is regulation at wholesale and/or retail level, the possibility of price or margin squeezes can result from regulatory intervention and it should be assessed in that context. That often involves checking the structure of regulated prices or the aggregate of services over which possible margin squeezes might arise. Article 5 of the Framework Directive provides NRAs with the legal basis to obtain any and all pertinent information, regardless of whether the market is identified in the annex to the Recommendation. This applies not only to costs but also to retail pricing in order to allow the NRA to establish and monitor justified and appropriate remedies with respect to wholesale access".



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

menos para la modalidad de coubicación – el acceso que está ofertando Abertis es el mismo independientemente de cual vaya a ser el servicio prestado.

En conclusión, esta Comisión concluye que las obligaciones impuestas a Abertis a nivel nacional en relación con el acceso a su red nacional (donde la obligación existe independientemente del tipo de servicio que se quiera prestar desde el centro) así como en relación con el control de posibles prácticas de estrechamiento de márgenes (con las consideraciones tratadas en la presente sección) son suficientes para entender que, en un entorno “*modified Greenfield approach*”, los problemas de competencia que podrían darse no son tales que justifiquen la posible regulación *ex ante* del mercado de difusión a nivel autonómico.

La Comisión Europea en sus comentarios señala que “*algunas comunidades autónomas están siendo atendidas por operadores distintos de Abertis, y que estos operadores tienen una cuota de mercado del 100% en sus respectivos mercados regionales, para la provisión de televisión regional*”. De la misma forma, se recuerda que la facilidad para acceder al mercado de referencia es esencial para asegurar el cumplimiento del segundo criterio, esto es, la tendencia hacia una competencia efectiva. Finalmente, se estima que “[P]ara evaluar plenamente en qué medida las barreras a la entrada en estos mercados regionales son reducidas, la Comisión invita a la CMT a vigilar la situación de la competencia en estos mercados, sobre todo en los procedimientos de adjudicación, y, si procede, a realizar un análisis del mercado con objeto de determinar con precisión la necesidad de imponer soluciones”.

Esta Comisión considera necesario señalar que en la revisión del mercado 18 no se ha propuesto la imposición de obligaciones en los mercados autonómicos y locales. Sin embargo, no es posible ni adecuado, limitar los servicios mayoristas de coubicación en función del ámbito de difusión por lo que las obligaciones impuestas permiten las solicitudes de acceso para la prestación de servicios regionales y locales.

Dicho lo anterior, en relación con las barreras en los mercados regionales en los que Abertis no se encuentra presente en el mercado regional, es preciso señalar que esto no limita las obligaciones de acceso anteriores. Así, independientemente de la situación en dicho mercado regional en cuanto a la presencia o no de operadores alternativos a Abertis que presten el servicio portador en dicho ámbito, en la medida en que este último presta sus servicios soporte a nivel nacional, esto es, posee una red con ubicaciones en todo el territorio, las obligaciones impuestas en el marco del presente mercado aseguran un acceso suficiente para todos los operadores que opten por prestar sus servicios en niveles autonómicos y locales.

Todo ello sin perjuicio de que, si así se estima oportuno, esta Comisión pueda hacer uso de la facultades que actualmente le confiere el marco regulatorio (tales como la posibilidad de recabar toda información que estime pertinente, según prevé el artículo 5.1 de la Directiva marco o el artículo 9 de la LGTel) a fin de velar por el correcto desarrollo de la competencia en los mercados.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

V.2 Mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión en ámbito local

En relación con las barreras a la entrada al mercado del servicio portador de difusión de ámbito local cabe decir que los requerimientos de la televisión digital local no son equiparables a los exigidos para el servicio nacional o autonómico. Así, es posible prestar el servicio local desde emplazamientos de baja altura y con poca potencia de difusión lo que posibilita el uso de emplazamientos que no serían adecuados para los servicios analizados anteriormente.

Por otra parte, como se señalaba anteriormente, la regulación impone que el centro emisor que utilice la empresa concesionaria se sitúe en la demarcación correspondiente. Esto hace que los centros de la red nacional de Abertis puedan no ser apropiados para la prestación del servicio portador en el ámbito local. Adicionalmente, el servicio portador puede ser replicado en cualquier caso por un operador entrante dadas las características técnicas señaladas anteriormente.

En cualquier caso, las obligaciones mayoristas impuestas en el mercado nacional no se limitan a operadores que presten el servicio portador a nivel nacional sino que pueden ser utilizadas también para la prestación de ámbito local.

Por estos motivos, la CMT estima que el mercado mayorista del servicio portador de difusión de ámbito local no cuenta con barreras elevadas y no transitorias a la entrada.

En este caso, y en línea con lo previsto para los restantes ámbitos geográficos, Abertis deberá ofertar el acceso en su modalidad de colocación e interconexión a precios orientados en función de los costes de producción. Finalmente, si bien potencialmente los problemas de estrechamiento de márgenes serían similares a los existentes en los mercados nacional y autonómico, el número de demarcaciones hace que la comunicación previa de las ofertas resulte desproporcionada.

Cuarto. Notificación y publicación de la Medida.

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

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

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



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

RESUELVE

Primero. Aprobar la definición y análisis del mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, tal como recoge el Fundamento de Derecho Tercero de la presente Resolución.

Segundo. Considerar que el mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión en España es un mercado de referencia que puede ser objeto de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Tercero. Determinar que el citado mercado de referencia no es realmente competitivo, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 4, artículo 16, de la citada Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Cuarto. Considerar que Abertis Telecom, S.A. en los términos del apartado IV.3 del Fundamento de Derecho Tercero, tiene poder significativo de mercado en el citado mercado de referencia, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo II, apartado 8 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Quinto. Imponer a Abertis Telecom, S.A. las obligaciones recogidas en el Anexo 1 de la presente Resolución.

Sexto. Comunicar a la Comisión Europea la definición y análisis del mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

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

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

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

Asimismo, se pone de manifiesto que contra el presente acto podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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

El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Ignacio Redondo Andreu, con el Visto Bueno del Presidente, Reinaldo Rodríguez Illera.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 1: OBLIGACIONES A IMPONER A ABERTIS TELECOM, S.A.

Todas las obligaciones que se detallan a continuación se aplicarán en relación con los servicios de difusión digital. En relación con los servicios de difusión analógica, únicamente serán de aplicación las obligaciones recogidas en el apartado 1 (Obligación de facilitar a terceros el acceso a los centros de difusión de la red Abertis a precios regulados).

1.- Obligación de facilitar a terceros el acceso a los centros de difusión de la red de Abertis a precios regulados.

La efectividad de esta obligación requiere la imposición genérica de las siguientes obligaciones al operador declarado con PSM:

- a) Atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de su red nacional y a su utilización (arts. 13.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; art. 12 de la Directiva de Acceso).

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

- a. Dar acceso a terceros a elementos y recursos específicos de su red. Esta obligación de acceso consistirá en:
 - i. Facilitar la coubicación⁶² u otras modalidades de compartición de instalaciones, incluyendo edificios, mástiles y demás elementos de infraestructura en los centros emisores y reemisores de Abertis;
 - ii. Ofrecer servicios de interconexión⁶³ de forma optativa a la obligación de coubicación anterior en previsión de potenciales limitaciones que imposibilitarían la implementación de una solución eficiente de coubicación. Los criterios genéricos que determinarán la viabilidad de la modalidad de coubicación serán los expuestos en el apartado IV.5.3.1.1.1 c) de la Resolución.
- b. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso.
- c. No revocar autorizaciones de acceso a recursos previamente concedidas.
- d. Conceder libre acceso a interfaces técnicas.

⁶² Se entenderá coubicación el arrendamiento de espacio para la ubicación física de los equipos de los operadores habilitados legalmente en los espacios físicos disponibles existentes en las infraestructuras de la red del operador con PSM, y comprenderá, en términos generales, la provisión del acceso al punto de energía, condiciones de seguridad y de acondicionamiento necesarios para la instalación de los equipos empleados por el operador solicitante del acceso.

⁶³ Por interconexión se entenderá la conexión física y lógica de las redes del operador alternativo y las del operador con PSM en aquellos puntos de la red de difusión de televisión donde la misma sea viable. Se considera viable la interconexión de la red del operador alternativo en los multiplexores y antenas para la difusión de la señal de televisión, sin perjuicio de las que las partes libremente y de forma no discriminatoria puedan acordar la interconexión en otros puntos de acceso.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- e. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares.

Con el objeto de garantizar el cumplimiento de la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización, Abertis deberá remitir a los operadores terceros que realicen una solicitud de acceso en coubicación o en interconexión toda la información necesaria para garantizar dicho acceso.

Finalmente cabe señalar que la obligación de acceso anterior debe asegurar como mínimo la replicabilidad técnica, ya sea en régimen de coubicación o interconexión, de los requerimientos de cobertura que los difusores tienen impuestos. En particular, la coubicación únicamente asegurará esta replicabilidad técnica si el operador entrante puede alcanzar mediante dicho acceso niveles de cobertura como mínimo similares a los de Abertis tanto para el conjunto de la red (número de centros dónde Abertis tiene impuesta esta obligación) como para un centro particular.

- b) Ofrecer a los terceros operadores que así lo soliciten los servicios de acceso a la red nacional de Abertis a precios regulados (arts. 13.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso).

Abertis deberá ofrecer a los terceros operadores que así lo soliciten los servicios de acceso a su red a precios orientados en función de los costes de producción, tanto para las modalidades de coubicación como de interconexión.

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 Abertis 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 cuanto al modelo de costes, y en relación con los estándares de costes históricos y corrientes, Abertis estará obligada a lo establecido en la Resolución de 1 de junio de 2006 sobre el formato y método contable a utilizar por Abertis en el sistema de contabilidad de costes⁶⁴; así como la Resolución de 14 de junio de 2007 sobre el sistema de contabilidad de costes nacional de Abertis⁶⁵.

Por otra parte, dada la posición de Abertis y su grupo empresarial en el mercado de referencia se le prohíbe la realización de, entre otras, las siguientes prácticas:

- Reducciones de precios anticompetitivos (estrechamiento de márgenes o precios predatorios);

⁶⁴ Expediente AEM 2006/649 sobre el formato y método contable a utilizar por Abertis Telecom, S.A.U. en el sistema de contabilidad de costes.

⁶⁵ Expediente MTZ 2007/298 sobre el sistema de contabilidad de costes nacional de Abertis Telecom, S.A.U.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Empaquetamiento abusivo o injustificado (imposición de servicios no requeridos, precios abusivos del paquete, no replicabilidad a partir de elementos mayoristas, etc.).

c) Separar sus cuentas en relación con las actividades de acceso (arts. 13.1 c) de la LGTel y 9 del Reglamento de Mercados; art. 11 de la Directiva de Acceso).

Abertis deberá separar sus cuentas en relación con las actividades de acceso a los recursos específicos de su red. En particular, Abertis deberá estar a lo establecido en la Resolución AEM 2008/1230 de 20 de noviembre de 2008 así como sus sucesivas revisiones. El cumplimiento de esta obligación permitirá a esta CMT el control del cumplimiento de la obligación b) del presente Anexo.

En tanto que operador integrado verticalmente, Abertis deberá poner de manifiesto:

- Los costes y márgenes de las diferentes actividades que realiza y, en particular, asegurar que los relativos al acceso mayorista están claramente identificados y separados de los costes de otros servicios.
- La información necesaria para que esta Comisión pueda verificar que Abertis no realiza prácticas prohibidas como las subvenciones cruzadas entre los servicios de referencia y otros segmentos de la actividad de Abertis.

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

d) Comunicación por Abertis a la CMT de los precios y condiciones de los preacuerdos que realice con las sociedades concesionarias de televisión en el ámbito nacional y autonómico y remisión de los contratos suscritos con las citadas sociedades concesionarias (arts. 13.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso).

Se entenderán sujetos a la obligación anterior los precios y condiciones aplicados por Abertis o cualquier empresa de su Grupo en relación con los servicios de difusión analógica y digital. Igualmente aplicará esta obligación sobre cualquier modificación de los contratos ya existentes.

Esta obligación implica que Abertis o cualquier empresa de su Grupo está obligada a comunicar a la CMT los acuerdos (o más propiamente preacuerdos), a los que llegue con las sociedades concesionarias de televisión tanto del ámbito nacional como del autonómico con un mes de antelación a la efectiva suscripción de los correspondientes contratos, y ello tanto si se trata de un nuevo contrato como de una modificación de los contratos vigentes y tanto en relación con la difusión analógica como con la digital.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asimismo, Abertis deberá remitir los contratos suscritos con las sociedades concesionarias de televisión en el ámbito nacional y autonómico en el plazo de 10 días desde su formalización.

2.- Obligación de transparencia en las condiciones de acceso.

- a) Abertis está obligada a la publicación de una Oferta de Referencia para la prestación del servicio mayorista de acceso suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido (arts. 13.1.a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso).

Abertis deberá asegurar que la Oferta de Referencia que esté disponible para los operadores sea coherente con el conjunto de obligaciones impuestas en el presente Anexo. En relación con esta obligación, Abertis deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

- Listado de todos los centros emisores y reemisores de la red nacional de Abertis, con especificación de la tipología del centro y sus características de potencia. Asimismo, deberá identificar aquellos centros en los que por los motivos recogidos y enumerados en el apartado IV.5.3.1.1.1 c) tenga que ofrecer el servicio de interconexión de manera optativa a la coubicación. Abertis deberá actualizar este listado con una periodicidad mínima de cuatro meses.
- Información relativa al área de servicio cubierta por Abertis en cada uno de sus centros emisores, incluyendo los mapas software de cobertura correspondientes a sus sistemas radiantes, calculados para las frecuencias altas de la banda UHF⁶⁶. Abertis deberá especificar el software de simulación y parámetros concretos empleados en el citado cálculo.
- Potencia radiada aparente máxima tal como ha sido fijada para cada uno de los centros por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Para aquellos centros en los que la modalidad de acceso sea la coubicación:
 - El plano vertical de la torre (indicando la altura total de la torre y el espacio ofrecido para coubicación) así como la sección horizontal mostrando el espacio ofrecido para coubicación. Únicamente en los casos en que no disponga de dicha información, Abertis deberá proporcionar un croquis complementado con toda la información accesoria disponible, con los siguientes requisitos:

- a) Croquis vertical: deberá delimitar gráficamente el área disponible para la coubicación de los equipos del tercer

⁶⁶ Se presentarán mapas de cobertura para al menos uno de los canales comprendidos entre el 66 y el 69, ambos inclusive.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

operador, señalando explícitamente las dimensiones de dicho espacio, su altura respecto de la base de la torre y respetando la escala del croquis.

b) Croquis horizontal: deberá mostrar la sección de la torre correspondiente a la cota disponible para la ubicación del sistema radiante del tercer operador, señalando explícitamente las dimensiones de dicho espacio y respetando la escala del croquis.

- Situación de viabilidad legal actual del emplazamiento;
 - Información sobre la superficie disponible en caseta, en porcentaje sobre el total de la sala de equipos (esta información deberá ser también presentada en valores absolutos totales –metros cuadrados disponibles- junto con un plano de la planta);
 - Capacidad de energía disponible;
- Para aquellos centros en los que el acceso sea realice a través de la modalidad optativa de interconexión:
- Potencia máxima soportada por la cadena multiplexora, líneas de transmisión, cuadro de conmutación y sistema radiante;
 - Parámetros técnicos de entrega de la señal a la cadena multiplexora (banda de frecuencias de trabajo de los equipos, separación de frecuencias, potencia de entrada para cada frecuencia);
 - Especificaciones físicas de la cadena multiplexora.
- Procedimientos y plazos para la prestación de los servicios de acceso contemplados en la presente medida.
- Condiciones económicas (tarifas de referencia para el acceso o uso de los servicios regulados), incluyendo la indicación de los precios aplicables a cada una de las componentes de la oferta de manera suficientemente desglosada.
- Acuerdos de nivel de servicio.
- Condiciones respecto a las tareas de mantenimiento de los sistemas o elementos instalados por el operador tercero.

En cualquier caso, la implementación de los parámetros anteriores por Abertis no supone necesariamente el cumplimiento automático del conjunto de obligaciones establecidas en el presente Anexo, y en particular de la obligación de no discriminación.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Abertis deberá tener disponible su oferta y comunicarla a la CMT así como a los interesados en, al menos, una de sus oficinas centrales en Barcelona y en su página web en el plazo de cuatro meses desde la adopción de la presente medida.

Abertis deberá mantener actualizada su oferta de referencia al menos con una periodicidad anual. En el caso de que Abertis proceda a la modificación de la oferta, ésta deberá ser comunicada a la CMT.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados, la CMT podrá dictar resolución motivada instando la modificación de la oferta y fijará asimismo la fecha a partir de la cual aquélla surtirá efectos. En el caso de que la Resolución no especifique expresamente el plazo a partir del cual la modificación surtirá efectos será de dos meses desde su adopción.

3.- Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso.

- a) No discriminación en las condiciones de acceso (arts. 13.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados; art. 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*".

Abertis implantará los medios necesarios para la provisión de los servicios contemplados en la presente Propuesta, suministrando a terceros recursos equivalentes a los que se proporciona a sí misma o a sus empresas filiales o participadas, en las mismas condiciones y plazos.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación, Abertis deberá remitir a la CMT en el plazo de 10 días desde su formalización, los acuerdos de acceso que suscriba con terceros.

4.- Determinación de las concretas condiciones de acceso.

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



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 2. MERCADOS GEOGRÁFICOS LOCALES

Comunidad Autónoma/provincia	Número de demarcaciones/mercados
Andalucía	60
Almería	4
Cádiz	8
Córdoba	10
Granada	6
Huelva	5
Jaén	8
Málaga	10
Sevilla	9
Aragón	17
Huesca	6
Teruel	5
Zaragoza	6
Asturias (Principado de)	9
Baleares (Islas)	8
Canarias	13
Palmas (Las)	6
Santa Cruz de Tenerife	7
Cantabria	7
Castilla y León	30
Ávila	2
Burgos	6
León	4
Palencia	3
Salamanca	4
Segovia	2
Soria	3
Valladolid	3
Zamora	3



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Castilla-La Mancha	30
Albacete	8
Ciudad Real	8
Cuenca	4
Guadalajara	3
Toledo	7
Cataluña	24
Barcelona	10
Gerona	5
Lérida	5
Tarragona	4
Comunidad Valenciana	16
Alicante	7
Castellón	4
Valencia	5
Extremadura	19
Badajoz	10
Cáceres	9
Galicia	24
La Coruña	7
Lugo	6
Orense	5
Pontevedra	6
Madrid (Comunidad de)	12
Murcia (Región de)	9
Navarra (Comunidad Foral de)	6
País Vasco	16
Álava	3
Guipúzcoa	7
Vizcaya	6
Rioja (La)	4



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

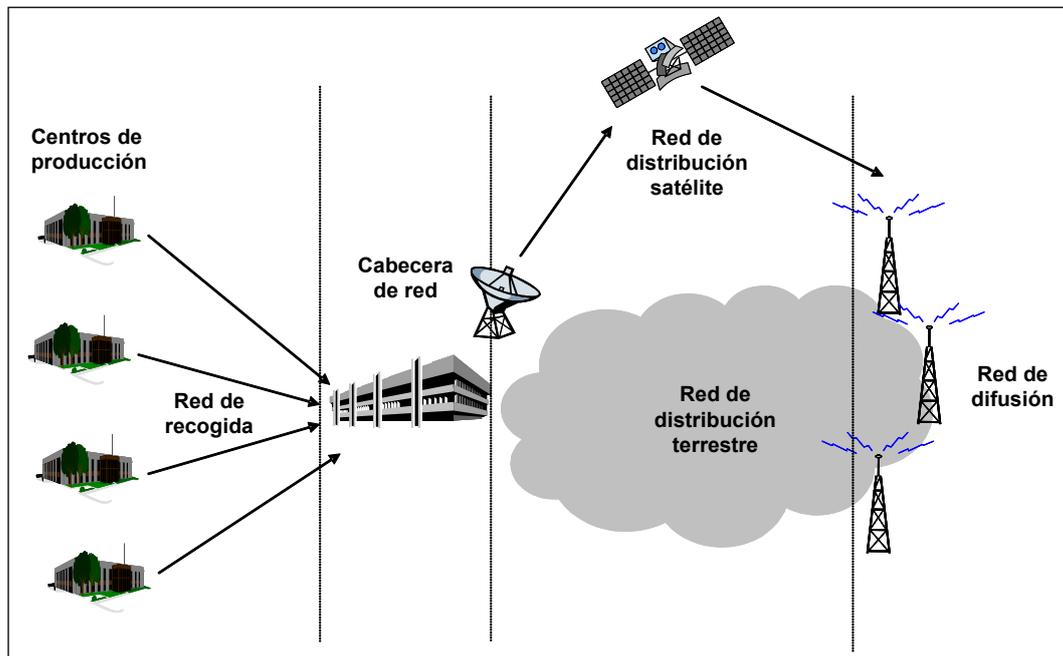
Ciudad autónoma de Ceuta	2
Ciudad autónoma de Melilla	2
TOTAL	308



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 3. COMPONENTES DE CADENA DE TRANSPORTE Y DIFUSIÓN DE TV

Seguidamente se presenta una descripción genérica de los componentes de la cadena de transporte y difusión de televisión digital terrestre, detallándose sus características básicas así como los parámetros que en cada tramo pueden resultar diferenciadores en la prestación del servicio.



1. Centros de producción

Se lleva a cabo la compresión y codificación de las señales de video y audio según el estándar MPEG-2 en los estudios de cada entidad habilitada. Entre los parámetros que determinan la calidad del servicio prestado pueden destacarse los siguientes:

- Codificación según sistemas de última generación (doble paso, filtros de ruido, etc.), lo que redundará en una optimización de la calidad percibida por el usuario final.
- Número y tipo de señales de entrada de vídeo y audio.
- Inserción de teletexto.
- Establecimiento de configuraciones redundantes al objeto de maximizar los SLA's.

2. Red de recogida

Desde los estudios de los radiodifusores hasta la cabecera de red se establece un enlace para el transporte de las señales de video, audio y datos asociados, así como de otras señales de datos que posibilitan la gestión y monitorización de los equipos desde la cabecera. Las características de mayor relevancia serían las siguientes:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Fiabilidad de la tecnología empleada; generalmente se atribuye una mayor fiabilidad a los enlaces de fibra frente a los radioenlaces.
- Establecimiento de enlaces de transporte redundantes al objeto de maximizar los SLA's.

3. Cabecera de red

En la cabecera de red se desarrollan actividades de multiplexación así como de inserción de señalización y aplicaciones de datos.

Multiplexación

Se lleva a cabo la multiplexación de las señales recibidas desde los estudios de los diferentes radiodifusores, al objeto de componer una señal multiplexada (MPTS) lista para llevar a cabo su transmisión hasta los centros emisores y posterior emisión. Entre los parámetros que determinan la calidad del servicio prestado pueden destacarse los siguientes:

- Adaptación de la señal multiplexada (MPTS) a la red de frecuencia única, en su caso.
- Multiplexación estadística de las diferentes entradas, al objeto de maximizar la calidad de las emisiones.
- Remultiplexación de contenidos de ámbito inferior al estatal o autonómico, en caso que se precise llevar a cabo desconexiones territoriales.
- Inserción de la información de servicio de carácter común al múltiple digital, necesaria para la correcta señalización del mismo.
- Establecimiento de configuraciones redundantes al objeto de maximizar los SLA's.

Inserción de la información de servicio de carácter dinámico

Consiste en la generación e inserción en el múltiple digital de la información de servicio específica de los canales digitales de cada uno de los radiodifusores, al objeto de facilitar la visualización de las parrillas de programación o Guía Electrónica de Programación (EPG) en los receptores de usuario.

El factor diferencial en la provisión de este servicio consiste en poner a disposición de la entidad habilitada los sistemas necesarios para la gestión de su parrilla de programación, incluyendo funcionalidades de edición, modificación, generación de altas y borrados, e incluso volcado automático desde los sistemas de programación habitualmente empleados en los estudios. Asimismo, deben incluirse los equipos que llevan a cabo la compilación de la mencionada información de programación así como la generación del carrusel de datos que contiene las tablas PSI-SI listas para su incorporación al multiplexor.

Otros parámetros relevantes en la provisión de este servicio son los siguientes:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Profundidad de la EPG en lo relativo al número de días cuyos eventos pueden gestionarse y publicarse.
- Establecimiento de configuraciones redundantes al objeto de maximizar los SLA's.

Inserción de los servicios interactivos

Consiste en la generación e inserción en el múltiple digital de las aplicaciones interactivas de cada radiodifusor.

Nuevamente el primer factor diferencial en la provisión de este servicio consiste en poner a disposición de la entidad habilitada los sistemas necesarios para el hospedaje de las aplicaciones interactivas de la entidad habilitada, que permita funcionalidades de edición, borrado o modificación, así como la incorporación automática de actualizaciones. Asimismo, deben incluirse los equipos que compilan dinámicamente los ficheros correspondientes a las aplicaciones interactivas y generan el carrusel de objetos listo para su incorporación al multiplexor.

Asimismo pueden destacarse otras características que determinan la calidad del servicio ofrecido:

- Ancho de banda máximo de salida.
- Inclusión de paquete de aplicaciones interactivas (información, T-administración, juegos, lanzadera, etc.)
- Establecimiento de configuraciones redundantes al objeto de maximizar los SLA's.

4. Red de distribución

Desde la cabecera de red se establece un enlace de transporte (terrestre, satélite o ambos) hasta el centro o centros de difusión. Las características de mayor relevancia serían las siguientes:

- Fiabilidad de la tecnología empleada (enlaces de fibra vs. radioenlaces).
- Establecimiento de enlaces de transporte redundantes al objeto de maximizar los SLA's.

5. Red de difusión

El servicio soporte al de difusión de televisión incluye la emisión desde los centros emisores de la señal procedente de la cabecera de red. La red de difusión incluye asimismo centros reemisores que, a diferencia de los primeros, no reciben la señal a través de la red de distribución, sino que recogen del aire la emitida por centros vecinos, amplificándola y retransmitiéndola a su vez.

Las figuras siguientes muestran los esquemas genéricos de los centros emisores y reemisores.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

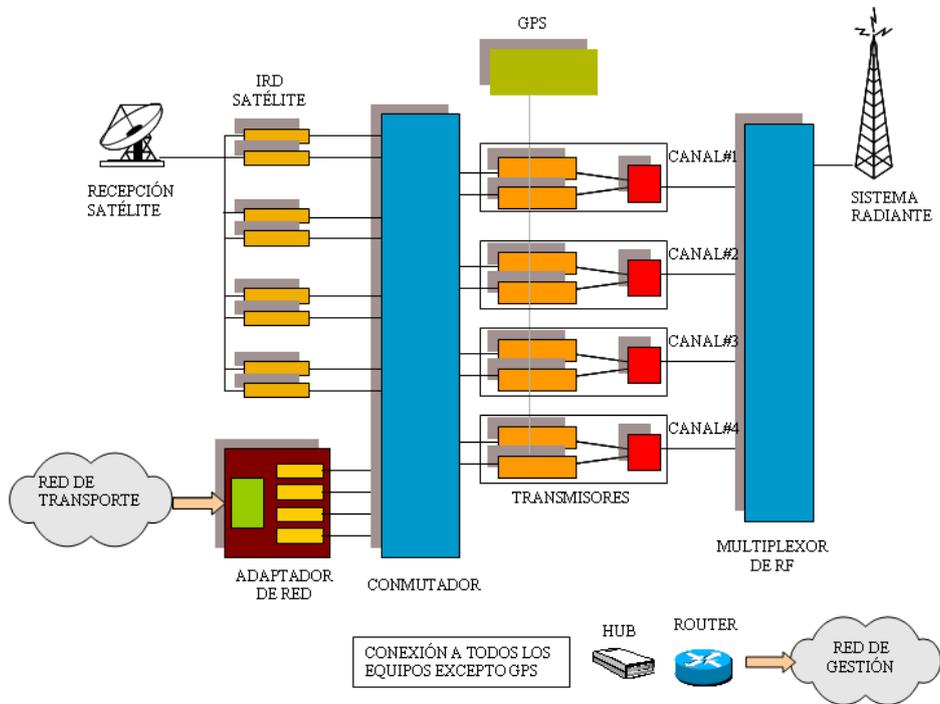


Figura 1. Centro emisor

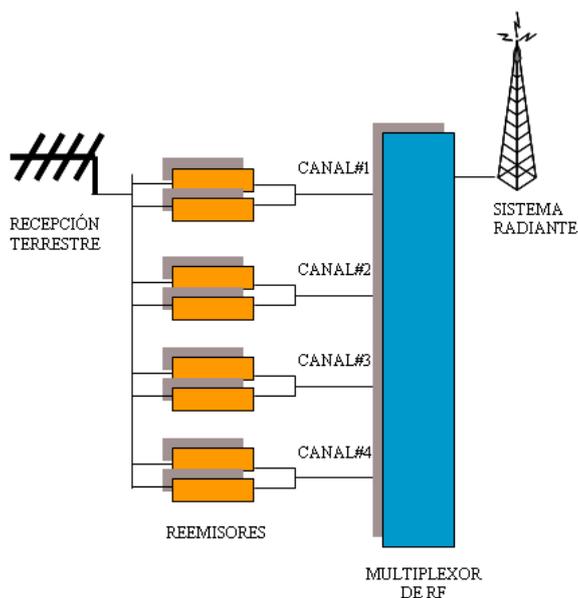


Figura 2. Centro reemisor

Entre los parámetros que determinan la calidad del servicio prestado pueden destacarse los siguientes:

- Cobertura poblacional alcanzada así como calendario de despliegue, en su caso.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Transparencia al usuario durante la fase de despliegue de red, minimizando las necesidades de intervención en las instalaciones de recepción de las viviendas.
- Establecimiento de configuraciones redundantes al objeto de maximizar los SLA's, tanto a nivel de transmisores como de sistemas radiantes.
- Régimen binario útil resultante de los parámetros de emisión establecidos.

6. Monitorización

Incluye el control y la detección de fallos en toda la cadena de provisión del servicio, mediante la verificación desde un punto centralizado de la presencia de alarmas en cada uno de los equipos de codificación, multiplexación, transporte, e inserción de información de los servicios y aplicaciones interactivas.

Asimismo incluye la supervisión ininterrumpida de la calidad de la señal recibida desde los estudios, así como la enviada a los centros emisores, mediante el uso de equipos que analizan la integridad de las señales codificadas, ya sea previamente o con posterioridad a la multiplexación.

Los parámetros que vienen a determinar la calidad del servicio ofrecido son aquéllos relacionados con la eficiencia y claridad del proceso de supervisión de las alarmas, así como la eficacia de los sistemas de análisis de integridad de la señal a la hora de identificar fallos en la cadena.

7. Compromisos de calidad de servicio

El acuerdo de nivel de servicio o SLA resulta uno de los parámetros clave en cualquier oferta técnica. Garantizar un buen SLA implica el empleo de equipos de calidad y especialmente de configuraciones redundantes en toda la cadena desde el primer codificador al último sistema radiante, lo que invariablemente repercute en el precio de la oferta.

El SLA se traduce en un porcentaje de disponibilidad del servicio, superior al 99% en la gran mayoría de los servicios relacionados con la cadena audiovisual, y muy cercano al 100% cuando se provisionan servicios de ámbito nacional, autonómico o bien local en demarcaciones con una elevada concentración de población. Asimismo, deben incluirse las penalizaciones que serían de aplicación ante incumplimiento de los compromisos adquiridos.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 4. DESCRIPCIÓN TÉCNICA DE LOS SERVICIOS DE COUBICACIÓN E INTERCONEXIÓN EN CENTROS EMISORES Y REEMISORES DE TV

El acceso mayorista a los centros de Abertis puede implementarse mediante las modalidades de coubicación e interconexión, tal como se describe en los apartados siguientes.

1. Modalidad de coubicación

La coubicación consiste en el arrendamiento de espacio para la ubicación física de los equipos de los operadores habilitados legalmente, en los espacios físicos disponibles en las infraestructuras de Abertis. Asimismo comprende, en términos generales, la provisión en el centro emisor donde se produzca la coubicación, del acceso al punto de energía así como las condiciones de seguridad y de acondicionamiento necesarios para la instalación de los equipos empleados por el operador solicitante del acceso.

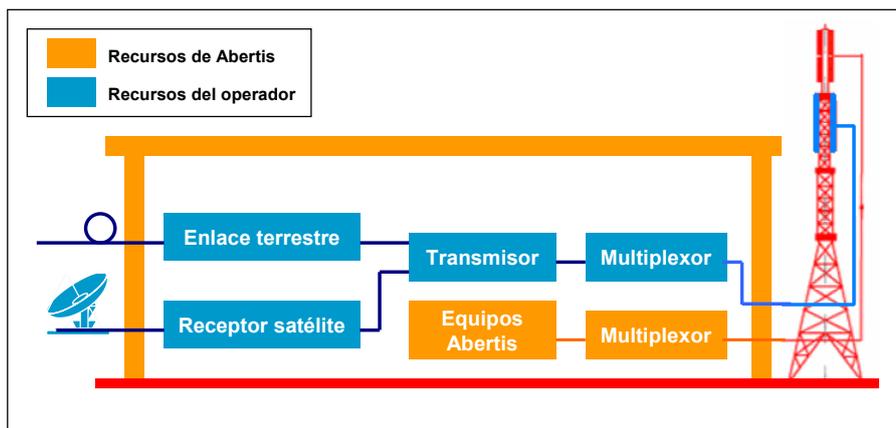


Figura 3. Esquema general de la modalidad de coubicación

En consecuencia, los servicios requeridos para la coubicación de un operador alternativo son los siguientes:

i. Servicio de espacio en caseta

Consiste en la puesta a disposición del operador de un espacio debidamente habilitado para la instalación de equipos de telecomunicaciones (transmisores, reemisores, receptores, sistemas de gestión, etc.) en una sala del emplazamiento correspondiente. Asimismo debe facilitarse la ubicación de otros elementos diferentes de los equipos de telecomunicaciones que el operador requiera para la provisión del servicio (multiplexores de RF, energía, etc.)

Los equipos de telecomunicaciones habitualmente se ubican en bastidores de medidas estándar, tales como 600x600x2000, 600x800x2000, etc. (milímetros de ancho x fondo x alto). Los espacios facilitados deben permitir la ubicación de dichos



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

elementos, así como espacios adicionales de servidumbre para la correcta operación de los equipos instalados.

ii. Servicio de espacio en torre

Consiste en la puesta a disposición de un espacio en una torre debidamente habilitada para la instalación de antenas de telecomunicaciones.

Los espacios en torre ofrecidos permitirán la instalación de paneles para la difusión de TV o bien de otro tipo de antenas que puedan requerirse tales como parabólicas para recepción satélite o yagui para recepción terrestre, si bien ambas tipologías podrán igualmente ubicarse en otros puntos, tales como la cubierta de la caseta, en función de la disponibilidad de espacio.

iii. Servicio de acceso a punto de energía

Consiste en la puesta a disposición del operador de un punto de conexión al suministro de energía en forma de corriente alterna, en un cuadro eléctrico de Abertis. El suministro eléctrico podrá ser ordinario, cuando dependa exclusivamente del fluido eléctrico que se recibe por la acometida, o bien asegurado, cuando se mantenga durante un cierto período de tiempo ante un corte del suministro eléctrico en el emplazamiento, mediante la instalación de equipos de aseguramiento y/o grupos electrógenos.

2. Modalidad de interconexión

La interconexión se refiere a la conexión física de las redes del operador alternativo y de Abertis en aquellos puntos de la red de difusión de televisión donde la misma sea viable. Se considera viable la interconexión de la red del operador alternativo en los multiplexores y antenas para la difusión de la señal de televisión. Por tanto, el punto común para la interconexión de ambas redes es la entrada del conjunto multiplexor-sistema radiante.

El multiplexor es el elemento que permite filtrar y adaptar diversas señales de televisión para difundirlas por un único sistema radiante. El multiplexor tiene un diseño específico que es función de las características técnicas de los programas que se agregan: frecuencia o canal de emisión, potencia, número de programas a multiplexar y separación de frecuencia entre ellos. Estas características pueden variar de un multiplexor a otro, lo que implica que en cada caso el multiplexado se deba analizar de manera independiente.

La interconexión de un nuevo equipo transmisor a una cadena multiplexora ya existente puede requerir que se añadan a ésta nuevos elementos combinadores o sumadores de señal. Estos elementos incluyen filtros y elementos de interconexión, cuyas características electromagnéticas ofrecen un desacoplo o aislamiento entre las entradas y la salida de señales hacia la línea de transmisión y, finalmente, a la antena. En consecuencia, la incorporación al punto de interconexión de la señal que entrega el operador solicitante del servicio de interconexión puede requerir de un análisis previo.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por su parte, el sistema radiante está constituido por el cable o los cables principales de alimentación, que se conectan a la salida del multiplexor, por el distribuidor, los latiguillos y finalmente por las antenas o paneles de radiación. El sistema radiante es un conjunto de elementos que permite configurar el diagrama de radiación de un canal determinado para ajustarlo a las características técnicas de su concesión administrativa.

Los sistemas radiantes de televisión permiten radiar simultáneamente diversos programas que estén dentro de una determinada banda de frecuencias, efectuándose su emisión con parámetros técnicos (diagramas de radiación) similares. El hecho de añadir un nuevo programa al conjunto de programas que difunde un sistema radiante no representa mayor problema, siempre y cuando el diagrama de radiación se adapte a las necesidades del nuevo operador, exista una buena adaptación por parte de las antenas para las frecuencias requeridas y no se sobrepase la potencia máxima que admite el sistema radiante.

En las figuras siguientes se muestran los elementos que componen los centros emisores, pudiendo identificarse en ellas los equipos referidos, así como el mencionado punto de interconexión.

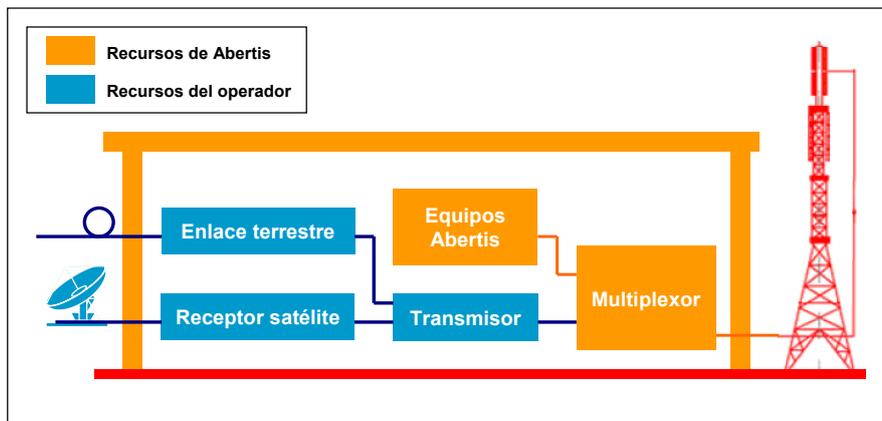


Figura 4. Esquema general de la modalidad de interconexión



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

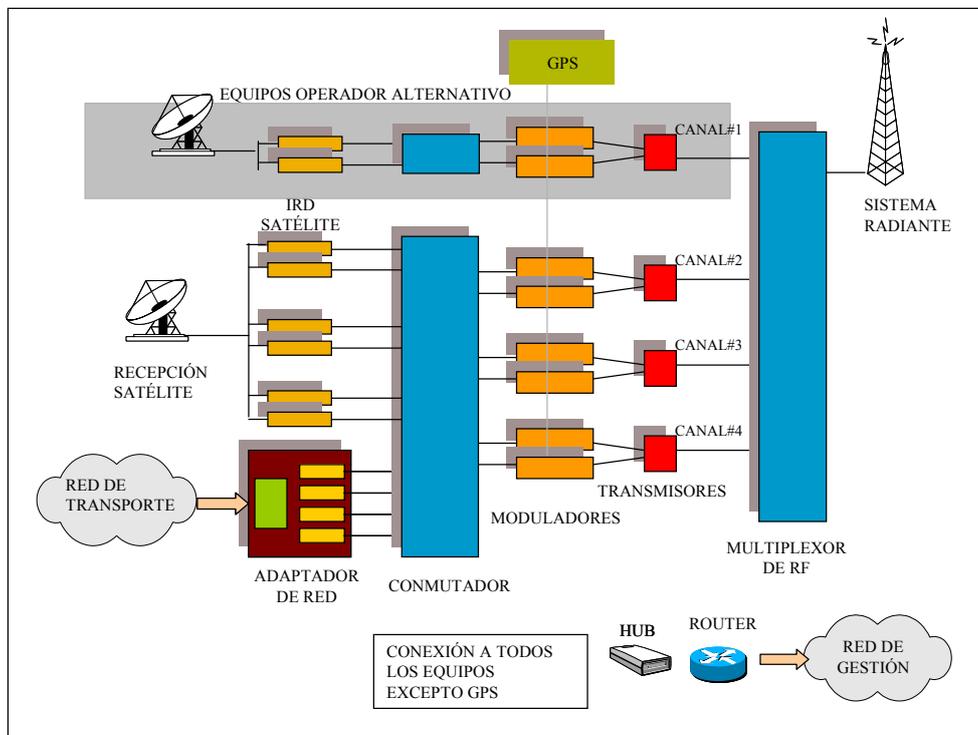


Figura 5. Detalle de la modalidad de interconexión

En definitiva, el operador demandante del acceso empleará los sistemas multiplexor y radiante de Abertis, aunque requerirá de la utilización de un espacio en el interior de la caseta para la ubicación de sus propios equipos de telecomunicaciones (transmisores, receptores, etc.), así como de sus sistemas de recepción satélite, terrestre o de señal GPS para la sincronización de los transmisores.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO 5. RESUMEN DE ALEGACIONES

I DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

I.1 Resumen de las alegaciones

Mercado de producto

En relación con la definición del mercado relevante de producto, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) comparte en términos generales la definición realizada por los Servicios de la CMT. Sin embargo considera que, cabría analizar en mayor profundidad algunos mercados conexos relacionados verticalmente con el mercado de difusión de señales de televisión. En particular, la CNC menciona los mercados de transporte de señales audiovisuales y los servicios de multiplexación de señales de televisiones digitales.

Abertis, *ad cautelam*, plantea la necesidad de que se excluya del ámbito de la definición del mercado la figura del gestor del múltiple prevista en el PTNTDT.

Por otra parte, la CNC señala que cabría plantearse la posibilidad de analizar la estructura competitiva del mercado conexo de los servicios de difusión de radio, coincidiendo en todo caso con los Servicios de la CMT en que se trata de un mercado diferenciado, dado que las necesidades de infraestructuras de difusión de radio son menores que las de difusión de televisión y la posible viabilidad de la autoprestación de dichos servicios es mucho mayor, como evidencia la propia estructura de mercado. En todo caso, la CNC entiende que sería conveniente valorar si se cumplen los criterios para la imposición de obligaciones *ex ante* en el mercado de servicios de difusión de radio.

Radiodifusión Digital entiende adecuada la inclusión en el mercado de producto tanto de la difusión por ondas terrestres en su modalidad analógica como en su modalidad digital, pero plantea ciertas dudas sobre la exclusión de los servicios de difusión sonora ya que según este operador la red del operador con PSM resulta apta para la transmisión de la señal sonora y Abertis es un operador importante en este segmento.

Astra considera un error que la CMT identifique la televisión de pago con la tecnología satelital y la televisión en abierto con la tecnología terrestre, ya que entiende que dicha distinción es obsoleta y no refleja las circunstancias reales del mercado. Afirma asimismo la operadora que la CMT parece olvidar que el mercado analizado es un mercado dinámico en constante evolución, en el que tanto la televisión en abierto como la televisión de pago pueden transmitirse a través de diferentes tecnologías como el cable, satélite, ADSL y terrestre.

Por otro lado, Astra argumenta que el Real Decreto Ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones reconoce expresamente - aunque limitando la competencia entre plataformas de forma clara y contundente - que la



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

tecnología satelital es el medio de transmisión más adecuado para llegar al 100% de los usuarios con la televisión digital terrestre, y que por tanto, en el caso español, el concepto de mercado relevante de la difusión de televisión ya no queda exclusivamente circunscrito a la tecnología terrestre, sino también al mercado de difusión por satélite (DTH).

Astra tampoco comparte la descripción del mercado que realizan los Servicios de la CMT en relación con los servicios de transporte. En particular, respecto al transporte de distribución, Astra destaca que Abertis empaqueta e integra verticalmente el transporte de distribución con el servicio de difusión terrestre, aprovechándose de las ventajas derivadas de su posición preeminente en este último mercado. Abertis estaría llevando a cabo *“subsídios cruzados entre la difusión terrestre y el transporte de distribución, en el sentido de pasar costes de la distribución a la difusión, para abaratar la distribución, haciéndola menos atractiva para los competidores, y encareciendo la difusión terrestre, mercado en el que disfruta de monopolio de facto. Es decir, Abertis traslada la posición de dominio que ostenta en el mercado de difusión terrestre al mercado de transporte y distribución por satélite”* (pues Abertis también usa esta tecnología para el transporte de distribución).

Por su parte, Abertis coincide con los Servicios de la CMT en cuanto a que el mercado de producto no debe incluir el servicio portador de radiodifusión sonora ni la actividad de transporte. Sin embargo, Abertis cuestiona que se incluyan dentro del mismo mercado las transmisiones en modalidad analógica y digital, teniendo en cuenta la fecha del apagón analógico fijado por el Gobierno (abril de 2010) y considerando que no existen motivos para pensar que dicha fecha se pueda prorrogar. Abertis considera que, dado que los análisis de mercado deben realizarse desde una óptica “prospectiva” y la mencionada tecnología está condenada a desaparecer en el horizonte temporal de la presente revisión, no es posible *per se* la existencia de competencia lo que justificaría su eliminación de la definición del mercado de producto.

Telefónica considera adecuada la definición del mercado relevante propuesta por los Servicios de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Mercado geográfico

En relación con la definición geográfica del mercado, Abertis señala que en la primera ronda de revisión del mercado 18 esta Comisión consideró que existía homogeneidad en el mercado de referencia, sin considerar necesario analizar si existían ámbitos geográficos inferiores al nacional en los que pudiera existir heterogeneidad en la competencia, concluyéndose por tanto que la dimensión geográfica del mercado era nacional. No parece, según la operadora, que las condiciones de competencia hayan podido variar en dos años de forma tan sustancial como para que se puedan identificar 327 nuevos mercados geográficos (19 mercados autonómicos y 308 mercados locales).

Radiodifusión Digital también cuestiona la definición del mercado geográfico llevada a cabo por los Servicios de esta Comisión, dado que entiende que se deja llevar por la actual estructura del mercado, viciada por una parte por la herencia de los derechos



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

exclusivos en la prestación del servicio y por otra parte por la estrategia anticompetitiva del operador incumbente. En esta línea, Radiodifusión Digital entiende que, la contratación en bloque de la totalidad de los servicios de transmisión de la señal audiovisual por parte de los radiodifusores no es el único modelo de contratación, y que resulta perfectamente viable un modelo de contratación por placas de menor tamaño (autonómico, provincial, local) o incluso la contratación centro emisor a centro emisor. Señala asimismo que, la contratación de los servicios con un único proveedor es una imposición del tradicional monopolista, imposición que se construye a través de descuentos de fidelización difícilmente justificables.

En conclusión, Radiodifusión Digital entiende que, el mercado se delimita en función de las áreas de cobertura de los centros emisores del tradicional monopolista o, de forma más sencilla, como un mercado nacional dadas las homogéneas condiciones de contratación en todo el territorio.

La Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya considera que se debería dar un trato diferenciado a cada uno de los centros emisores, catalogándolos en zonas negras, grises o blancas, en función de la existencia de competencia efectiva o no.

En lo que se refiere a la definición de los mercados relevantes geográficos, la CNC coincide con el análisis realizado por los Servicios de la CMT indicando que, en principio se pueden diferenciar distintos mercados de ámbito nacional, autonómico y local.

I.2 Contestación a las alegaciones

Mercado de producto

En contestación a las alegaciones relativas a la inclusión dentro del mercado de producto de las actividades de transporte, la radio y el satélite, cabe mencionar que tal y como se ha especificado en el apartado III.1 de la presente Resolución, se ha procedido a analizar los potenciales productos sustitutivos de los servicios de difusión no con el objetivo de repetir el análisis realizado en la primera ronda sino con la intención de determinar hasta qué punto las conclusiones allí alcanzadas deben mantenerse en la actualidad.

En este sentido, esta Comisión mantiene que el análisis llevado a cabo en la primera ronda sigue siendo plenamente válido en cuanto a los servicios mencionados, ya que no se ha producido durante el periodo comprendido entre ambos análisis ninguna circunstancia que se considere relevante para modificar las conclusiones inicialmente alcanzadas.

Así, la propia CNC considera que – en relación con los servicios de transporte y los servicios de difusión de radio – desde un punto de vista técnico el primero de ellos es una actividad totalmente diferenciada de la actividad de difusión y estaría justificado considerarlo como parte de un mercado distinto, dado que se trata más bien de un producto complementario de los servicios de difusión. En cuanto a los servicios de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

difusión de radio, la propia CNC concluye que *“esta CNC coincide con la CMT en que se trata de un mercado diferenciado, dado que las necesidades de infraestructuras de difusión de radio son menores que las de difusión de televisión, y la viabilidad de la autoprestación de los servicios de difusión de radio es mayor, como evidencia la propia estructura del mercado”*.

En relación con el mercado de transporte específicamente, procede señalar que esta Comisión ya en la primera revisión del mercado 18 constató que el servicio de transporte respondía a condiciones de competencia diferenciadas, ya que existen empresas de comunicaciones electrónicas que pueden proveer el servicio mediante las infraestructuras que tienen desplegadas en el territorio nacional (cable, radio-enlace o satélite). De esta forma, cualquier operador que disponga de las redes adecuadas podría prestar potencialmente los servicios de transporte. Esta situación no ha variado en el actual marco de revisión, y por tanto, se debe concluir que el servicio de transporte constituye un mercado diferenciado del servicio portador de difusión de la señal de televisión.

Por otra parte, y en lo que se refiere a las alegaciones formuladas por Astra sobre la inclusión en el mercado relevante de los servicios de satélite cabe mencionar, como ya hizo esta Comisión en la Preconsulta pública realizada en el año 2004⁶⁷, que no existe sustituibilidad para incluir dichos servicios en el mismo mercado de referencia que el servicio portador de difusión de la señal de televisión por ondas terrestres. La Comisión Europea y algunas Autoridades Nacionales de Reglamentación han llegado a conclusiones similares⁶⁸, e incluso han señalado que este mercado podría ser objeto de un análisis transnacional.

En cuanto a las alegaciones vertidas por Abertis por las que se muestra contrario a la inclusión de los servicios de difusión mediante tecnología analógica dentro del mercado de referencia, argumentando que tras el apagón analógico tales servicios desaparecerán, cabe reiterar como ya se pone de manifiesto en el cuerpo del presente documento que (i) existe una innegable sustituibilidad por el lado de la oferta entre los servicios prestados mediante tecnología analógica y los prestados mediante tecnología digital, y por tanto, siguiendo este criterio deben formar parte del mismo mercado de referencia; (ii) se ha realizado un análisis prospectivo del mercado consistente con las Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y la evaluación del peso significativo en el mercado, llegando a la conclusión de que si bien se están produciendo incrementos considerables en la audiencia de la televisión digital

⁶⁷ Preconsulta pública sobre definición y análisis de mercado de servicios de transmisión de señales de televisión y radio. En la Preconsulta pública se señalaba que, desde la perspectiva de la demanda, los operadores de televisión están habilitados legalmente para emitir en un tipo de señal, en un medio concreto y, exclusivamente, con la tecnología establecida en tal habilitación administrativa. Por tanto, ante cualquier incremento reducido pero significativo y no transitorio (IRSNT) del precio u otra contingencia, no podrían cambiar de manera automática y sin costes significativos de tecnología de difusión. Desde la perspectiva de la oferta, un operador del servicio de difusión vía satélite no podría prestar el servicio de difusión por ondas terrestres en un plazo razonable y sin realizar una gran inversión.

⁶⁸ Por similitud con el mercado español del servicio portador de difusión de las señales de televisión, cabe mencionar el análisis realizado por la ANR francesa (ARCEP) en la Consulta Pública realizada sobre el análisis del mercado mayorista de los servicios de difusión audiovisual entre noviembre de 2008 y enero de 2009.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

terrestre, dicha audiencia en la actualidad no ha alcanzado porcentajes superiores al 30%. Este factor, unido a las incertidumbres de diversa índole asociadas al despliegue de la TDT⁶⁹ así como a las importantes interrelaciones entre ambas tecnologías no permite, en este momento, concluir categóricamente que vayan a dejar de demandarse tales servicios durante el periodo temporal que abarcaría el presente análisis de mercado.

En relación a los servicios de multiplexación esta Comisión considera, en concordancia con los comentarios realizados por la CNC, que pese los condicionantes que dicha elección podría implicar a la hora de elegir al operador prestador del servicio portador de difusión de televisión, esto no es suficiente para incluir los servicios de multiplexación dentro del mismo mercado de referencia, ya que desde un punto de vista técnico dichas actividades están diferenciadas de las de difusión, no requiriendo de una red de emplazamientos y pudiendo en principio ser prestadas por operadores diferentes. Por tanto, se concluye que no existe sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta entendiendo que ambas actividades son complementarias y no sustitutivas.

En cuanto al análisis que la CNC y Astra plantean sobre los mercados conexos de los servicios de multiplexación y transporte, y los posibles riesgos derivados de la prestación conjunta de dichos servicios con los de difusión, cabe señalar que estos problemas provienen precisamente de los problemas de competencia señalados en relación con el mercado del servicio portador por lo que deberían verse neutralizados en el momento en que se procede a regular el mercado mayorista del servicio portador de difusión, asegurando a terceros el acceso efectivo a dichos servicios e imponiendo obligaciones tales como la separación contable o el control de precios al operador con PSM. Adicionalmente a lo anterior hay que tener en cuenta, en relación con la multiplexación, que el modo de gestión del múltiple queda establecido para todos los ámbitos territoriales en la normativa sectorial correspondiente⁷⁰, no siendo objeto de tratamiento en el presente análisis.

Por último, y en referencia a las alegaciones vertidas por Astra sobre el supuesto error cometido por los Servicios de esta Comisión al identificar la televisión de pago con la tecnología satelital y la televisión en abierto con la tecnología terrestre (cuando tanto la televisión en abierto como la televisión de pago pueden transmitirse a través de diferentes tecnologías como el cable, satélite, ADSL y terrestre), cabe responder que en la descripción de la cadena de valor de los servicios audiovisuales contenida en la Resolución se analiza de manera detallada que los servicios audiovisuales – tal como alega Astra - pueden transmitirse y difundirse mediante distintas redes de

⁶⁹ A modo de ejemplo cabe citar que pese a que la normativa vigente (Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local), prohíbe la difusión analógica de televisión a nivel local desde el 1 de enero de 2008, todavía se constatan situaciones de alegalidad, dada la continuidad de emisiones de televisión local con televisión analógica.

⁷⁰ Ver Disposición Adicional sexta del PTNTDT: *“las entidades que accedan a la explotación de canales dentro de un mismo múltiple digital, sin perjuicio del derecho exclusivo a su explotación, deberán asociarse entre sí para la mejor gestión de todo lo que afecte al múltiple digital en su conjunto o establecer las reglas para esa finalidad”*. En el ámbito local, ver la Disposición Adicional tercera del PTNTDTL.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

telecomunicaciones e infraestructuras asociadas. Otra cosa distinta es que la CMT considere, en base a datos objetivos recogidos en los Informes Anuales de esta Comisión⁷¹ que las audiencias del sector audiovisual en España difieren sensiblemente de las que se observan en otros Estados Miembros, ya que la importancia del satélite y el cable en España es muy inferior a la media observada a nivel comunitario. En el mismo sentido y en referencia al Real Decreto Ley 1/2009, cabe destacar que según lo recogido en el mismo la tecnología satelital solo se aplicará en las zonas en las que no se llegue con tecnología terrestre⁷², tal y como la propia Astra reconoce.

Mercado geográfico

En cuanto a las alegaciones realizadas por Abertis sobre la existencia de mercados geográficos diferenciados, es necesario destacar que la propia Abertis en la consulta pública realizada en la primera ronda planteó expresamente la definición de mercados geográficos inferiores al nacional⁷³. En todo caso, en la primera ronda de revisión del mercado no se hizo un análisis en profundidad de posibles mercados de ámbito inferior al nacional, dado que en ese momento no era tan patente un hecho diferencial como es la clara apuesta por la transición hacia la TDT en nuestro país, enmarcada asimismo en un proceso comunitario de las mismas características que ha establecido un conjunto de decisiones vinculantes para todos los Estados miembros.

Como se pone de manifiesto en el cuerpo del presente documento, el marco jurídico de la TDT descrito en el apartado II ha contribuido, dadas las ventanas temporales que se han ido abriendo desde el último análisis de mercado realizado, a impulsar el desarrollo de cadenas de televisión en diferentes ámbitos territoriales. La necesidad de satisfacer dicha demanda ha provocado el consecuente despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas necesarias para prestar los servicios portadores de difusión en dichos ámbitos. En coherencia por tanto con el párrafo 59 de las Directrices, se ha delimitado el mercado geográfico a partir del criterio recogido en las mismas sobre la zona de cobertura de una red. Es en consecuencia la cobertura de las distintas redes de difusión existentes la que lleva distinguir tres ámbitos territoriales dentro del mercado de referencia.

En cuanto al modelo de contratación por placas de menor tamaño al ámbito nacional o en su caso centro a centro apuntada por Radiodifusión Digital, es preciso destacar dos circunstancias que hacen poco probable dicho modelo: (i) en primer lugar la propia preferencia de la demanda, ya que son las sociedades concesionarias del servicio de televisión a nivel nacional las que demandan un servicio global que cubra todo el territorio nacional para cumplir de este modo con las obligaciones de cobertura poblacional que tienen establecidas en sus propias concesiones⁷⁴ y (ii) la prestación

⁷¹ Ver Gráfico I.3.1

⁷² Ver artículo 1 del citado Real Decreto Ley.

⁷³ Ver Resolución de 2 de febrero de 2006.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

del servicio de difusión a nivel nacional puede generar determinados ahorros en costes relacionados con la compartición de infraestructuras y puede permitir el aprovechamiento de determinadas economías de alcance. Además, y desde el punto de vista técnico y operativo podrían concurrir dificultades adicionales en un modelo por placas que se derivan de los trabajos de optimización de red necesarios para conseguir condiciones de emisión apropiadas en las zonas frontera entre placas.

En contestación a las alegaciones formuladas por la Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació de la Generalitat, en el cuerpo de esta Resolución se procede al análisis e imposición de las obligaciones que se estima son adecuadas y proporcionadas a los distintos problemas de competencia identificados. A partir de tal identificación y del análisis de tres criterios efectuado se considera que el mercado del servicio portador de difusión de ámbito geográfico nacional es un mercado susceptible de regulación *ex ante*, y que por el contrario aplicando un enfoque "*modified Greenfield approach*" las obligaciones impuestas en el mercado geográfico nacional son suficientes para entender que los problemas de competencia en el resto de ámbitos territoriales inferiores al nacional quedarían resueltos. Las obligaciones impuestas son por tanto coherentes con la definición alcanzada en relación con el ámbito geográfico del mercado (a nivel nacional), sin que sea por tanto adecuado proceder a una diferenciación centro por centro como postula este organismo, más aún cuando es precisamente la obligación de acceso a todos los centros de la red nacional de Abertis (sea en la modalidad de ubicación o interconexión) la que debería permitir la aparición de ofertas alternativas en este mercado.

II ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE MERCADOS SUSCEPTIBLES DE SER REGULADOS *EX ANTE*

II.1 Resumen de las alegaciones

En relación con el poder compensatorio de la demanda (factor pertinente a la hora de analizar el segundo criterio), Abertis señala que éste es un factor crucial para comprender la dinámica del mercado de referencia. En este sentido, considera que sus clientes tienen un amplio poder de negociación que se deriva del hecho de su agrupación para la negociación con los operadores mayoristas en torno por un lado a RTVE y por otro lado a UTECA. Considera así Abertis que esta capacidad de negociación conjunta por parte de las sociedades concesionarias de televisión constituye un elemento decisivo que apuntaría a la inexistencia de poder de mercado y que, en definitiva, en el marco de la prestación de sus servicios a nivel nacional carece de capacidad para imponer sus condiciones comerciales, consecuencia lógica de enfrentar un monopolio por el lado de la oferta a un monopsonio (o en su caso, duopsonio) por el lado de la demanda.

⁷⁴ No es un hecho generalizado sino más bien atípico y residual que un radiodifusor convoque un concurso por placas territoriales para la contratación del servicio portador de difusión de la señal de televisión.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por otra parte, según Abertis no se estaría cumpliendo el tercer criterio que de forma cumulativa se debe acreditar para la regulación *ex ante* de los mercados de comunicaciones electrónicas, esto es, que la aplicación del derecho de competencia sea insuficiente para corregir los posibles fallos de mercado que puedan acaecer. Para este operador, el derecho de la competencia sería por sí solo suficiente para poder reconducir cualquier presunto comportamiento anticompetitivo. Abertis entiende que la reducida conflictividad que se ha producido en el mercado a raíz de la primera revisión (dos conflictos resueltos por esta Comisión, así como una denuncia de Axión archivada por no existir indicios en relación con posibles prácticas anticompetitivas por parte de Abertis) confirman que no es necesaria una intervención *ex ante* de la ANR, siendo suficiente la intervención *ex post* “*por no existir en este mercado prácticas restrictivas a la competencia generalizadas*”.

La CNC, Radiodifusión Digital y Telefónica, comparten en términos generales las conclusiones del análisis de los tres criterios realizada por los Servicios de la CMT.

II.2 Contestación a las alegaciones

En contestación a las alegaciones relativas al cumplimiento del segundo criterio, y en particular al supuesto poder compensatorio de la demanda, cabe responder que pese a la alta concentración de los demandantes, existen sin embargo determinados factores que limitan su poder de negociación. Entre ellos, cabe destacar factores como las limitaciones legales que se imponen a las sociedades concesionarias de televisión a través de sus concesiones (que provocan por ejemplo que no se puedan emplear variables estratégicas como una reducción del nivel de consumo en función del precio que se imponga por el servicio consumido), o los importantes costes derivados de un posible cambio de proveedor.

En otro sentido y en ese “equilibrio de poder” que plantea Abertis entre la demanda y la oferta, es importante destacar que si bien los únicos potenciales clientes a nivel nacional de Abertis son por una lado RTVE y por otro los radiodifusores privados agrupados en UTECA, no es menos cierto que el único proveedor en la actualidad capaz de suministrar un servicio portador de difusión de ámbito nacional es la propia Abertis. Por su parte, las sociedades concesionarias que emiten por ondas terrestres tienen que afrontar una determinada regulación en tanto que prestan un servicio público como es la prestación del servicio de televisión, debiendo asumir determinados compromisos⁷⁵ de estricto cumplimiento cuya viabilidad operativa viene determinada y controlada únicamente por Abertis. El limitado impacto que los costes de prestación del servicio aquí tratado tiene sobre el total de costes asumidos por una sociedad concesionaria del servicio de televisión para la prestación de tal servicio, milita también a favor de la conclusión de que el poder compensatorio de la demanda existente en este mercado sería en todo caso limitado.

⁷⁵ Por sus elevadas exigencias cabe destacar los plazos y coberturas poblacionales recogidas en la Ilustración II.1.1. Debe recordarse que las obligaciones de cobertura son impuestas a las sociedades concesionarias de televisión (como titulares de la concesión para la prestación del servicio de televisión) por lo que son estos agentes los responsables directos del estricto cumplimiento de las condiciones legales prefijadas.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En contestación a las alegaciones relativas al cumplimiento del tercer criterio, y como se ha mencionado anteriormente, Abertis tiene elevados incentivos a denegar el acceso a sus centros así como recurrir al uso de tácticas dilatorias. Es más, debido a que las ventanas de oportunidad en este mercado son reducidas, el uso de negativas constructivas de suministro (de difícil detección por su especial complejidad técnica), puede provocar que el operador entrante no esté en condiciones de realizar una oferta competitiva a los difusores en el periodo de negociación.

Si bien es cierto, como manifiesta Abertis, que esta Comisión únicamente ha intervenido en dos conflictos durante la regulación del mercado 18⁷⁶, se debe precisar que justamente los problemas se suscitaron en un momento crítico de negociación del operador entrante – Axión – con diversas sociedades concesionarias de televisión. Es decir, la no existencia de comportamientos anticompetitivos generalizados más bien puede deberse a la dinámica del mercado con ventanas de oportunidad reducidas, que a la falta de conflictividad del mismo. En este sentido, una actuación preventiva e inmediata de la ANR se presenta como esencial, pues de esta manera, se asegura que en el periodo de negociación un operador entrante esté en condiciones de ofrecer una oferta competitiva.

Es más, como recoge la Nota Explicativa, la regulación *ex ante* deberá considerarse un complemento necesario al derecho de competencia en aquellos casos en que la normativa *ex post* no sea suficiente para poner remedio a los fallos de mercado detectados, por ejemplo si las obligaciones regulatorias necesarias para el desarrollo de la competencia no pueden en principio imponerse conforme al derecho de competencia. Cobra especial importancia, a este respecto, la obligación de acceso, obligación esencial para promover la competencia en el mercado dadas las dificultades inherentes a la replicación de la red nacional de Abertis. A este respecto, la Comisión Nacional de la Competencia comparte las conclusiones alcanzadas en el Informe sometido a consulta pública en relación con el cumplimiento del test de los tres criterios para la regulación *ex ante* de mercados.

III OBLIGACIONES A IMPONER

III.1 Resumen de las alegaciones

Abertis cuestiona la nueva obligación impuesta al operador con PSM, de suministrar con carácter preventivo información relativa a los precios y condiciones de las ofertas que realice a las sociedades concesionarias de televisión. Según Abertis, el nivel descendente del mercado de prestación del servicio portador de difusión no es un mercado regulado, por lo que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones no está habilitada para requerir información sobre dicho mercado salvo que determine con anterioridad la necesidad de regular el mercado *ex ante*. Los textos normativos

⁷⁶ Por otra parte, en el marco de la regulación del mercado 18 la CMT también dictó la Resolución RO 2007/356 de 25 de octubre de 2007, por la que se incluyen los derechos de uso y los recursos de red que dispone Abertis Telecom, S.A.U. en el complejo de telecomunicaciones de Torre Collserola en las infraestructuras de difusión de televisión cuyo acceso a terceros Abertis Telecom, S.A.U. debe garantizar a precios orientados a costes conforme a lo dispuesto en la Resolución de 2 de febrero de 2006.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

adoptados a nivel comunitario (por la Comisión Europea y el ERG) vendrían a confirmar esta interpretación, en particular cuando los objetivos regulatorios perseguidos a través de la medida aquí considerada pueden conseguirse mediante la imposición de obligaciones a nivel mayorista.

En todo caso, según Abertis, la imposición de un plazo de un mes para la comunicación de las ofertas antes de la firma del correspondiente contrato no es acorde con la realidad comercial, dado que los contratos se pueden cerrar en un plazo inferior. Según Abertis, una obligación de este tipo sólo tendría sentido en un entorno *ex post* (una vez firmados los contratos), bajo el control exclusivo de la única autoridad competente a este respecto (la Comisión Nacional de la Competencia). La obligación de notificar las ofertas equivaldría, prácticamente, a someter tales ofertas a la propia autorización de la CMT.

En sentido contrario, según Telefónica podría resultar necesario implementar alguna medida adicional, y no un mero seguimiento de los contratos, a fin de asegurar que el operador con PSM traslade sus productividades de una forma más dinámica a los mercados descendentes.

Por su parte, la CNC comparte las conclusiones alcanzadas por los Servicios de la CMT sobre la pertinencia de las obligaciones de comunicación *ex ante*, dado que esta medida puede complementar y facilitar la vigilancia del resto de obligaciones impuestas.

Para la CNC, la introducción de una oferta de referencia es un desarrollo regulatorio que también debe ser bienvenido. En relación con la obligación de tener disponible una oferta de referencia, Abertis señala por el contrario que dicha medida es desproporcionada y excesiva, siendo más eficaz - a la vista de la ausencia de conflictividad que ha existido y ante la situación actual en el mercado - facilitar la información recogida en la consulta pública ante cada una de las solicitudes concretas de acceso y comunicar la suscripción de los acuerdos resultantes a la CMT.

Señala Abertis, asimismo, que en el caso de que se mantuviese esta obligación, el plazo fijado para elaborar la oferta en los términos establecidos es insuficiente, y ello en base a que (i) es la primera vez que Abertis tiene que preparar una oferta de referencia, y por experiencias pasadas atendiendo a requerimientos de información es improbable que sea capaz de cumplir con el plazo previsto; (ii) se incorpora una "nueva regulación de la interconexión" que deberá ser desarrollada; (iii) el plazo es desproporcionado atendiendo al período que se otorgó al operador con PSM para preparar las fichas técnicas requeridas a resultas del conflicto de acceso planteado por Axió al respecto⁷⁷.

Radiodifusión Digital entiende que la nueva obligación de interconexión en poco modifica la existente obligación de ubicación. Si el objetivo de la presente regulación

⁷⁷ Resolución MTZ 2007/952 de 18 de marzo de 2008 relativa a las obligaciones de información de Abertis para el acceso a sus centros (modificada por Resolución AJ 2008/468 de 19 de junio de 2008).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

es incrementar la competencia en el mercado, debería optarse por un nuevo modelo de interconexión, basado en los principios que configuran la “escalera de inversión”, en el cual junto a la construcción por el operador entrante de centros propios, en proporción creciente, existiría una obligación de proporcionar acceso en la modalidad de interconexión en niveles más altos de la red de Abertis. Los incentivos a la inversión por parte de los operadores entrantes podrían asegurarse a través de mecanismos como el establecimiento de una “cláusula de cierre”, en función de la cual por ejemplo transcurrido un cierto plazo desaparecería la obligación regulatoria de proporcionar el servicio de interconexión.

Similares conclusiones son alcanzadas por la CNC, para la cual la interconexión deber ser de aplicación generalizada y no tener carácter subsidiario, al menos durante un período de tiempo suficiente como para permitir a los operadores alternativos emprender de forma gradual el despliegue de sus propias infraestructuras una vez hayan tenido la oportunidad (a través de la interconexión) de competir por Abertis en la captación de clientes. La CNC cuestiona los argumentos esgrimidos por los Servicios de la CMT para justificar la no aplicación generalizada de la obligación de interconexión, en la medida en que dadas las condiciones de los contratos firmados por Abertis con las sociedades concesionarias del servicio de televisión, una parte importante de los equipos de TDT podrían estar ya amortizados o muy próximos a su amortización.

También para Astra la posibilidad de interconexión a la red de Abertis tendría que estar abierta a terceros operadores en todos los casos. En sentido contrario, según la Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya, la regulación del mercado debería garantizar que la modalidad de interconexión no se implante como el método primario de acceso a los centros de Abertis.

En relación con las obligaciones en materia de control de precios, Radiodifusión Digital señala que *“la obligación de acceso, tanto de coubicación como de interconexión, debe completarse con la obligación de fijación de precios orientados en función de los costes de producción del servicio. Sólo de esta forma se impide de forma efectiva la existencia de prácticas abusivas como el pinzamiento de precios”*. Critica por tanto esta entidad la propuesta sometida a consulta pública, según la cual la obligación de control de precios para la modalidad de interconexión se concreta a través del establecimiento de precios razonables. También para la CNC y Astra, los precios regulados del servicio de coubicación e interconexión deberían estar orientados a costes. Por su parte, Aasit señala que con la obligación de precios razonables no se ofrecen suficientes garantías para que un operador diferente de Abertis pueda ofrecer unos servicios competitivos.

La CNC considera que, en relación con la modalidad analógica, sería pertinente extender las obligaciones previstas en los apartados 3 (no discriminación) y 4 (determinación de las concretas condiciones de acceso) también a dicha modalidad.

Para la CNC, dados los problemas existentes en mercados mayoristas conexos (transporte, multiplexación) cabría plantearse en qué medida podría ser necesaria la



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

separación funcional de Abertis entre las actividades de multiplexación, transporte y gestión de infraestructuras de difusión, y la comercialización minorista de los servicios de difusión.

Por último, Radiodifusión Digital señala que debería mantenerse la obligación contable fijada en la primera revisión del mercado, según la cual Abertis *“deberá poner de manifiesto de manera transparente los precios internos de transferencia para los servicios de acceso e interconexión, de manera que permita a esta Comisión el control del cumplimiento del principio de no discriminación recogido en el apartado b) del presente Anexo”*.

III.2 Contestación a las alegaciones

En contestación a las alegaciones de Abertis relativas a la comunicación de las ofertas descendentes, este tipo de obligaciones han sido impuestas con anterioridad por la CMT en otros mercados mayoristas, como el mercado de acceso de banda ancha (mercado 5 de la Recomendación).

La posibilidad de imponer a los operadores con PSM obligaciones en mercados conexos descendentes a fin de comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones mayoristas está prevista en el actual marco jurídico comunitario (ver artículo 5.1 de la Directiva marco). En su Nota Explicativa a la Recomendación de mercados, la Comisión Europea señala expresamente que dicho precepto puede ser invocado por las ANRs a fin de obtener toda la información que consideren necesaria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones (en particular, en casos de potenciales estrechamientos de precios y márgenes), independientemente de que la información requerida afecte a un mercado incluido o no en la Recomendación⁷⁸. Este enfoque ha sido confirmado por la Comisión Europea en el caso holandés para el mercado de banda ancha mayorista⁷⁹ en el que precisamente cita el Proyecto de Medida notificado por la CMT en relación con dicho mercado.

⁷⁸ Nota Explicativa, pp. 18-19: *“When there is regulation at wholesale and/or retail level, the possibility of price or margin squeezes can result from regulatory intervention and it should be assessed in that context. That often involves checking the structure of regulated prices or the aggregate of services over which possible margin squeezes might arise. Article 5 of the Framework Directive provides NRAs with the legal basis to obtain any and all pertinent information, regardless of whether the market is identified in the annex to the Recommendation. This applies not only to costs but also to retail pricing in order to allow the NRA to establish and monitor justified and appropriate remedies with respect to wholesale access”*.

⁷⁹ NL 2008/0827: *“The Commission welcomes that OPTA envisages imposing in the framework of the non-discrimination obligations in market 5, a prohibition of any tariff differentiation which would allow KPN to charge a wholesale tariff to its downstream arm, leading to the fact that competing operators would no longer be able to provide their services under competitive conditions as a consequence of a margin squeeze on downstream markets. However, it appears to the Commission that the current wording of this prohibition will not completely address the competition problem concerned. Firstly, because the prohibition is not complemented with requirements to provide specific costing data allowing for own initiative ‘ex ante’ monitoring by OPTA. Such monitoring also implies defining the parameters to assess the costs of an efficient competitor. Other NRAs have also obliged the incumbent operator to inform the regulator ex ante of in particular the prices of new retail products to allow the NRA to verify that competitors can replicate the retail products of the SMP operator on the basis of WBA. Moreover, the prohibition does not specify the remedies – e.g. proportional retroactive reduction of wholesale prices. The Commission accordingly invites OPTA to further specify the margin squeeze prohibition when adopting its final decision”*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

También el ERG llega a las mismas conclusiones que la CMT sobre la pertinencia de proceder a un análisis *ex ante* de las ofertas minoristas. Así, en relación con otro mercado mayorista objeto de regulación *ex ante*, el ERG hace referencia en su Posición Común sobre buenas prácticas en el mercado de acceso de banda ancha al por mayor⁸⁰ a la posibilidad de imponer formas adecuadas de control *ex ante* (que pueden conducir, incluso, a la elaboración de una metodología para el análisis de las ofertas comerciales) que permitan velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones impuestas en el nivel mayorista⁸¹.

Una vez establecida la plena coherencia de la medida impuesta con el marco regulador, cabe también señalar que su imposición resulta justificada y proporcionada al fallo de mercado identificado. Efectivamente, el estrechamiento de márgenes y prácticas anticompetitivas similares pueden constituir, de facto, una negativa constructiva de suministro que haría ineficaces las obligaciones de acceso impuestas. Por este motivo, esta Comisión debe garantizar que los precios de las ofertas minoristas no supongan una barrera a la entrada para los operadores alternativos que demandan los servicios mayoristas necesarios para la prestación del servicio portador de difusión de la señal de televisión.

Dadas las dificultades planteadas por Abertis en relación a la comunicación de ofertas descendentes, esta Comisión estima adecuado limitar dicha comunicación previa a los preacuerdos alcanzados. En relación con el plazo establecido por la CMT (un mes) para el control preventivo de los preacuerdos es lo suficientemente breve como para entender que no se producen retrasos que puedan afectar a la estrategia descendente de este operador. En todo caso, frente a las manifestaciones de Abertis, cabe recalcar que el control preventivo no se produce sobre las ofertas minoristas, sino que dichos preacuerdos permitirán a la CMT contrastar la aptitud de las obligaciones mayoristas existentes para asegurar el desarrollo del mercado, pudiendo proceder en caso de que se estime necesario a reajustar los precios mayoristas a fin de evitar el estrechamiento de márgenes o cualquier otra práctica similar que podría detectarse a través del análisis de los preacuerdos. La mera comunicación a posteriori de los contratos firmados con las sociedades concesionarias de televisión – como propone Abertis – sería insuficiente para evitar el daño al mercado que este tipo de conducta puede ocasionar, habida cuenta en particular del reducido número de demandantes de los servicios objeto de regulación y del hecho de que los contratos suscritos suelen ser a largo plazo.

En contestación a las alegaciones de Abertis relativas a la publicación de una oferta de referencia, cabe recordar los motivos que justifican la imposición de la misma en el momento actual. Con la imposición de esta obligación se pretende garantizar que los operadores interesados en solicitar el acceso puedan disponer y exigir la información

⁸⁰ ERG Common Position on best practice in bitstream access remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the market for Wholesale broadband access, ERG (06) 69 Rev1.

⁸¹ “Where judged necessary to facilitate downstream entry, specific forms of *ex ante* margin control could be necessary. Suitable forms of control include advance publication of the methodology for assessment of margin squeeze (or eviction pricing)”.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

necesaria para la evaluación del servicio mayorista a prestar por Abertis, incluyendo por ejemplo las condiciones económicas, técnicas o procedimientos aplicables. De esta manera se agilizan las negociaciones entre los operadores, se disminuye la posible conflictividad que pueda producirse y se hacen más visibles las posibles conductas anticompetitivas que Abertis pudiera llevar a cabo. Por todo ello, la imposición de esta obligación se estima necesaria y proporcionada.

En relación con el plazo otorgado a Abertis para elaborar la oferta, el hecho de que con la regulación anterior no se le impusiera al operador con PSM la obligación de disponer de una oferta de referencia no implica una dificultad tal que impida a Abertis preparar dicha oferta en el plazo indicado, ya que la información que deberá contener la oferta se refiere fundamentalmente a elementos de los que Abertis ya dispone (tales como el listado de sus centros) o a respecto de los cuales Abertis debería haber instrumentalizado un procedimiento de cara a posibles solicitudes de acceso en el marco de la primera ronda de revisión (tales como plazos para la prestación de los servicios o condiciones económicas). No obstante, se considera conveniente la ampliación de dicho plazo en un mes más, por lo que el plazo de cuatro meses concedido para la elaboración de la oferta de referencia por Abertis se estima adecuado.

Las alegaciones de la CNC, Astra y Radiodifusión Digital relativas a la posible extensión de la obligación de ofrecer la modalidad de interconexión se han contestado en el cuerpo de la presente Resolución junto con los comentarios de la Comisión Europea.

Respecto a los precios de interconexión, como ya se indicó en el Informe sometido a consulta pública, la aparición de operadores alternativos en este mercado implica la necesidad de un esfuerzo inversor en la red que permita reducir la dependencia del operador con PSM. Sin embargo, como queda reflejado en el cuerpo de la presente medida, es preciso tener en cuenta que se ha procedido a fijar una serie de criterios objetivos de carácter técnico y económico en base a los cuales se puede asumir que la modalidad de coubicación no será una modalidad viable de acceso para determinados centros. Por tanto, en relación con la obligación de interconexión, resulta también proporcionado establecer un criterio en función del cual los precios mayoristas deberán ser fijados en función de los costes de producción.

Por otra parte, debe estarse a lo señalado por la CNC, la cual señala que los equipos de la TDT podrían estar amortizados o muy próximos a su amortización. En efecto, a partir de los resultados obtenidos del modelo de costes de Abertis y verificado por esta Comisión para el ejercicio 2006, se puede afirmar que dicha conclusión es ajustada a la realidad, ya que el porcentaje amortizado a finales del ejercicio mencionado anteriormente de los sistemas radiantes y cadenas multiplexoras para la TDT es ya superior al **CONFIDENCIAL** []. A este respecto, los resultados son todavía más concluyentes si se toma como base de cálculo el modelo de costes de Abertis para el ejercicio 2007 – en curso de verificación por esta Comisión –, ya que en este caso el porcentaje de amortización acumulada es superior al **CONFIDENCIAL** [].



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En relación con la extensión de las obligaciones aplicables a la modalidad analógica, en el Informe sometido a consulta ya se detallaban las razones por las cuales, ante la falta de incentivos a la entrada en este segmento del mercado, las obligaciones se centran en los posibles problemas derivados de la extensión horizontal de la posición de dominio de Abertis. Por tanto, se entiende que las obligaciones propuestas son proporcionadas a la índole del problema detectado, sin que sea necesario proceder a la extensión de las obligaciones como propone la CNC.

Respecto a la propuesta de la CNC concerniente a la posible separación funcional de Abertis entre las actividades de multiplexación, transporte y gestión de infraestructuras de difusión, y la comercialización minorista de servicios de difusión, debe recordarse que la separación funcional necesariamente ha de ser una medida de aplicación excepcional en casos persistentes de discriminación (supuesto de excepcionalidad que hasta el momento no se ha dado en el mercado de referencia), y donde quede suficientemente acreditado que las medidas disponibles a las ANRs conforme al procedimiento general de revisión de mercados no son suficientes para solucionar los problemas de competencia detectados (supuesto que tampoco es de aplicación al presente caso). Es decir, esta Comisión entiende que la separación funcional es una medida excepcional y extrema a considerar en el supuesto de constatarse la existencia y persistencia de situaciones discriminatorias que puedan degradar gravemente la competencia en los mercados de comunicaciones electrónicas, sin que dichos supuestos de hecho sean de aplicación al mercado analizado en el momento temporal actual.

Por último, en relación con la supresión de la obligación contenida en la primera revisión del mercado según la cual Abertis *“deberá poner de manifiesto de manera transparente los precios internos de transferencia para los servicios de acceso e interconexión”*, es importante incidir en el hecho de que la eliminación de esta obligación no implica, ciertamente, la supresión de la obligación general de separación contable y contabilidad de costes, medida que se mantiene en la presente revisión del mercado. Adicionalmente a lo anterior, al determinar la CMT el formato y la metodología que el operador debe utilizar para dar cumplimiento a estas obligaciones, ya se está asegurando que esto sea así a través del establecimiento de un modelo basado en la causalidad del coste para su imputación a un servicio.

IV MERCADOS MAYORISTAS DEL SERVICIO PORTADOR DE DIFUSION DE LA SEÑAL DE TELEVISION EN ÁMBITOS GEOGRÁFICOS INFERIORES AL NACIONAL

IV.1 Resumen de las alegaciones

Según Abertis, la supuesta extensión de las obligaciones impuestas al operador con PSM en el mercado nacional de los servicios de transmisión de la señal de televisión a los mercados relevantes de ámbito autonómico y local resulta improcedente. Abertis afirma que en el Informe sometido a consulta pública se imponen obligaciones sin la previa definición y análisis de los mercados relevantes autonómicos y locales, y sin que se alcance conclusión alguna acerca del cumplimiento del test de los tres criterios o acerca de la existencia de un operador con PSM en el seno de cada uno de dichos



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

mercados. En algunas Comunidades Autónomas, así como a nivel local, existen operadores con igual o mayor presencia que Abertis, por lo que la imposición de obligaciones en estos mercados redundaría en un perjuicio injustificado para este operador.

Para la CNC, podría resultar apropiado efectuar un análisis singularizado de los mercados sub-nacionales, a fin de determinar el grado de competencia existente en los mismos.

Por otra parte, según Abertis, la obligación de comunicación *ex ante* de sus ofertas minoristas debería en todo caso – y sin perjuicio de sus alegaciones en contra de la existencia de esta obligación en general – ceñirse al ámbito nacional, y no extenderse al ámbito autonómico.

En sentido contrario, la CNC entiende que debería analizarse en mayor detalle la posibilidad de imponer obligaciones de comunicación *ex ante* también en relación con las ofertas minoristas presentadas por Abertis en el ámbito local.

IV.2 Contestación a las alegaciones

Respecto a las alegaciones de Abertis, en la sección relativa a los mercados mayoristas del servicio portador de difusión de la señal de televisión en ámbitos inferiores al nacional se explicitan los motivos que conducen a descartar la aplicación de regulación *ex ante* en los ámbitos autonómico y local. Del análisis de tres criterios efectuado, se llega a la conclusión de que – al menos a nivel autonómico - *a priori* no puede excluirse la presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado. Sin embargo, aplicando un enfoque “*modified Greenfield approach*” – donde, tal como establece la doctrina comunitaria, deben tenerse en cuenta las obligaciones existentes en mercados ascendentes o estrechamente relacionados – se llega a la conclusión de que las obligaciones propuestas en el mercado geográfico nacional son suficientes para entender que los problemas de competencia no son tales que justifiquen la regulación con carácter preventivo de ámbitos geográficos inferiores.

Debe recordarse que la obligación de acceso es de contenido genérico, y más en el caso que nos ocupa, ya que al ser la ubicación la obligación principal de acceso y al concretarse en el alquiler de un espacio físico en los emplazamientos de Abertis, se constituye como un servicio mayorista totalmente neutro tecnológicamente e independiente del tipo de equipo o servicio que se pudiera prestar a partir del mismo, por lo que no tendría sentido que Abertis pudiera discriminar a operadores entrantes en base al tipo de servicio de difusión que se vaya a prestar desde el centro para el cual se solicita el acceso. Una limitación de este tipo impediría además a los operadores alternativos beneficiarse de posibles economías de alcance (derivadas de la prestación del servicio de difusión a diferentes demandantes) de las que sí disfruta Abertis.

Por otra parte, en opinión de la CMT, la existencia de la obligación de acceso impuesta a nivel nacional – tal como ha sido aquí definida – conlleva la aplicación de las obligaciones existentes en materia de control de precios (puesto que el precio ofertado



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

por el acceso será el mismo, independientemente del servicio que se vaya a prestar) y la necesidad de proceder a un control preventivo de las ofertas existentes a nivel minorista al menos en el ámbito autonómico, con la finalidad (tal como se ha detallado al tratar el control *ex ante* de dichas ofertas en el ámbito nacional) de poder proceder a un ajuste de los precios mayoristas aplicables al acceso en caso de que esta actuación se revele como necesaria para evitar posibles prácticas anticompetitivas tales como el estrechamiento de márgenes. En contestación a los comentarios de la CNC, la extensión de las obligaciones de comunicación *ex ante* al ámbito local resultaría desproporcionada, habida cuenta del elevado número de demarcaciones (un máximo de 308) sobre las que pesaría esta obligación y la existencia de una serie de factores diferenciales como puede ser la relevancia de la autoprestación en este mercado geográfico.