



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 número 32/09 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 1 de octubre de 2009, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución por la que se aprueba la revisión del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2009/184).

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Nuevo marco regulador de telecomunicaciones.

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

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

SEGUNDO.- Inicio del procedimiento.

Con fecha 26 de febrero de 2009, se acordó iniciar el procedimiento para la revisión del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, así como la apertura del trámite de información pública y la solicitud de informe a la Comisión Nacional de la Competencia.



La notificación del citado acto fue publicada en el BOE número 56 de 6 de marzo de 2009.

TERCERO.- 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 los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija ha sido remitido a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

CUARTO.- Alegaciones a la consulta pública.

Presentaron alegaciones a la consulta pública anterior los siguientes operadores: Asociación de Empresas Operadoras y de servicios de Telecomunicaciones (en adelante, ASTEL), Telefónica de España (en adelante, TESAU) y Vodafone España (en adelante, VODAFONE).

QUINTO.- Ampliación del plazo del procedimiento.

Mediante escrito del Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de fecha 21 de abril 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 105 de 30 de abril de 2009.

SEXTO.- Notificación del Proyecto de Medida.

Mediante escrito de 29 de julio de 2009, se acordó la notificación del Proyecto de Medida relativo a la revisión del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, la designación de operadores 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 agosto de 2009.

SÉPTIMO.-Requerimiento de información.

Con fecha 27 de agosto de 2009, se recibió requerimiento de información de la Comisión Europea en relación con el Proyecto de Medida notificado. Dicho requerimiento fue atendido por esta Comisión con fecha 31 de agosto de 2009.

OCTAVO.- Comentarios del Ministerio de Economía y Hacienda.

La Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Economía y Hacienda realizó un informe en el que no efectuaba observaciones respecto al Proyecto de Medida notificado.



NOVENO.- Comentarios de la Comisión Europea.

Con fecha 17 de septiembre de 2009, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de la Comisión Europea en el que no efectuaba observaciones al Proyecto de Medida notificado.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Habilitación competencial.

La Ley 32/2003, de 3 de 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 Reglamento de mercados desarrolla, a través de sus artículos 2 a 5, el procedimiento a seguir por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para la identificación y análisis de los mercados de referencia en la explotación de redes y en el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas, y su facultad para imponer obligaciones específicas apropiadas a los operadores que posean un poder significativo en cada mercado considerado.

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

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

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

Entre los mercados que, de acuerdo con la citada Recomendación, pueden ser objeto de regulación ex ante, no se encuentra el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija¹.



La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, teniendo en cuenta las alegaciones presentadas por los operadores a la Consulta Pública, así como el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia, elaboró un Proyecto de Medida relativo a este mercado.

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

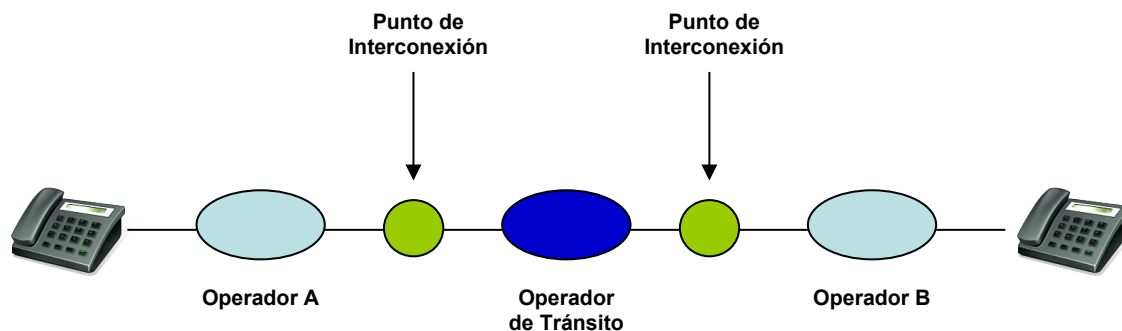
La Comisión Europea no formuló observaciones al Proyecto de Medida objeto del presente procedimiento.

TERCERO.- Definición y análisis del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

I DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO DE TRÁNSITO EN LA RED PÚBLICA DE TELEFONÍA FIJA

Para completar una llamada telefónica son necesarios los siguientes servicios mayoristas: los servicios de originación, los servicios de terminación y, en caso que los operadores de origen y destino no se encuentren interconectados, los servicios de tránsito de llamadas.

Efectivamente, los servicios de tránsito son necesarios en aquellos casos donde dos operadores no se encuentran interconectados directamente y requieren de un tercero para lograr la interconectividad entre ellos.



En general, y en tanto que el operador de tránsito es el único que tiene relación con los otros dos operadores, los servicios de tránsito no se facturan de manera independiente sino junto con los servicios de originación o de terminación. De esta forma, aunque el operador de tránsito no preste directamente los servicios de originación o de terminación, sí será quien se los facture al operador que origina la llamada, junto con el servicio de tránsito.

¹ Mercado 10 de la Recomendación de la Comisión de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva Marco.



En cualquier caso, el servicio de tránsito identificado es consistente con los límites que se han marcado para los servicios de originación y de terminación de llamadas², esto es, existe un servicio de tránsito independiente y no sustitutivo con el de originación o terminación aunque no se facture de forma independiente.

II DESCRIPCIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

II.1 Consideración del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija (Resolución de 29 de junio de 2006)

II.1.1 Definición del mercado relevante

De acuerdo con la definición que se incluyó en la Resolución de 29 de junio de 2006, los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija se definen como aquellos que permiten a un operador A dirigir llamadas telefónicas a un operador B utilizando la red de un tercero, operador C, a la que tanto el operador A como el operador B están interconectados. El servicio de tránsito suele ser contratado por el operador que origina la llamada (A), ya que necesita de este servicio para poder completarla³.

Siguiendo la terminología de la Oferta de Interconexión de Referencia (en adelante, OIR) de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, TESAU) se consideraron incluidos dentro del mercado de referencia los servicios de tránsito independientemente del destino de la numeración y nivel de interconexión. De este modo, los servicios de tránsito de interconexión de tráfico conmutado, de tránsito a números de Red Inteligente y a números cortos, en sus distintos niveles (unicentral, nacional, intranodal y nacional con extensión local) forman parte de un mismo mercado de referencia⁴.

Estos servicios se correspondían con la arquitectura de red de TESAU, por lo que en el caso de los operadores alternativos, los servicios de tránsito serían los análogos a los ofrecidos por este operador según las arquitecturas de sus redes.

Los servicios de tránsito que se definieron en la primera revisión de mercados eran consistentes con los límites marcados por los servicios mayoristas de originación y terminación. Asimismo, dentro del mismo mercado de referencia se incluyeron los servicios

² Resolución, de 12 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/447).

Resolución, de 18 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de cada operador de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/1192).

³ En los servicios de originación de llamadas, es el operador destino quien contrata el servicio de tránsito para recibir las llamadas originadas en aquellos operadores de acceso con los que no disponga de interconexión directa.

⁴ Tránsito unicentral: permite encaminar tráfico entre dos operadores a través de la misma central de tránsito de TESAU abierta a la interconexión, con la cual cada uno de los operadores tiene establecido un punto de interconexión.

Tránsito nacional: servicio ofrecido entre dos centrales de tránsito abiertas a la interconexión.

Tránsito intranodal: servicio ofrecido en las provincias en las cuales hay más de una central frontera de tránsito mediante el que se posibilita el tránsito entre dos operadores conectados a centrales frontera distintas dentro de la misma provincia.

Tránsito nacional con extensión local: consiste en el transporte de la llamada entre la central local a la que se interconecta el operador y la central de tránsito de la que aquélla dependa o viceversa.



de tránsito a redes fijas y móviles ya que ambos servicios son sustitutivos desde el punto de vista de la oferta.

Por otro lado, se excluyó del mercado de referencia el servicio de tránsito internacional ya que, desde el punto de vista de la demanda, no puede haber sustitución entre ambos tipos de servicios al requerir este tipo de tránsito de elementos de red diferentes al tránsito nacional.

Además se consideró que la interconexión directa no estaba incluida en el mercado de referencia puesto que, desde el punto de vista de la demanda, no parecía razonable que los operadores comenzaran a interconectarse directamente en lugar de contratar el servicio de tránsito en respuesta a un incremento reducido pero significativo y no transitorio (en adelante, IRSNT) de los precios de éste.

Finalmente, se consideró que la dimensión geográfica del mercado de referencia era el territorio nacional debido a que las condiciones de competencia eran homogéneas en todo el territorio considerado.

II.1.2 Análisis de la estructura del mercado y determinación de la existencia de poder significativo de mercado

El análisis de la estructura del mercado definido en la Resolución anteriormente mencionada dio lugar a que se concluyera que éste no se desarrollaba en un entorno de competencia efectiva, por lo que se identificó a TESAU como operador con poder significativo de mercado individual.

Los indicios que llevaron a esta Comisión a declarar a TESAU como operador con poder significativo de mercado individual fueron los siguientes:

- Su cuota de mercado era superior al 50% en términos de ingresos;
- Existían barreras a la entrada, derivadas de las economías de escala y sobre todo de las economías de alcance, que imposibilitaban la existencia de competencia potencial que pudiera disciplinar el comportamiento de TESAU;
- El grupo empresarial al que pertenecía TESAU era el más importante del sector de las comunicaciones electrónicas. Asimismo, TESAU era el único operador que no tenía necesidad de demandar servicios de tránsito a otro operador, mientras que prácticamente todos los demás operadores sí necesitaban demandar sus servicios de tránsito para lograr la interoperabilidad de sus servicios;
- El poder de la demanda era reducido y no disciplinaba en modo alguno el comportamiento de TESAU.

La identificación de TESAU como operador con PSM, de acuerdo con las razones anteriores, tenían como objetivo garantizar que este operador no pudiera utilizar su peso en el mercado para restringir o falsear la competencia en los mercados pertinentes ni apoyarse en dicho peso en los mercados adyacentes.

II.1.3 Problemas de competencia y obligaciones a imponer

En el mercado de referencia definido se detectaron problemas de competencia potenciales tales como la negativa de suministro/acceso, precios excesivos, tácticas dilatorias, requerimientos excesivos o indebidos y precios discriminatorios. Para evitar que tales problemas potenciales se convirtieran en reales, se impusieron a TESAU una serie de obligaciones específicas tales como atender a las solicitudes razonables de acceso a



recursos, orientación de los precios en función de los costes, separación de cuentas, no discriminación y transparencia (publicación de una Oferta de Referencia).

II.2 Consideración del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija de acuerdo con la Recomendación 2007

En la actual Recomendación⁵, la CE ha considerado que el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija ya no cuenta con las características necesarias para ser regulado *ex ante*.

De acuerdo con la “Nota Explicativa”⁶ adjunta a la Recomendación, la provisión de los servicios de tránsito puede hacerse mediante la autoprestación o bien a través de terceros operadores.

De acuerdo con la CE, el entorno competitivo está cambiando debido al desarrollo de infraestructuras por parte de los operadores alternativos y a la mejora de la red troncal de los operadores incumbentes. Por un lado, los operadores incumbentes todavía pueden poseer ventajas de escala que les permiten optimizar los costes de su gran despliegue de red y, por otro, a medida que hay evidencia de que los operadores alternativos están invirtiendo en desarrollar su propia red, las barreras a la entrada no pueden considerarse como elevadas y duraderas.

La CE apunta otros dos factores que afectan al actual o potencial nivel de competencia en este mercado. El primero de ellos es que el mercado de los servicios de tránsito es complementario a los de originación y terminación de llamadas. Así, el nivel de competencia del mercado de los servicios de tránsito dependerá de dónde se haya situado el límite entre uno y otro mercado. El segundo factor que hay que tener en consideración es que la mayoría de los operadores que han entrado en este mercado lo han hecho mediante la autoprestación, por lo que apenas se ha desarrollado un mercado para los servicios de tránsito.

Dadas las consideraciones anteriores, la CE considera que el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija no es susceptible de ser regulado *ex ante*. No obstante lo anterior, las ANR pueden identificar mercados que no están en la lista de la Recomendación siempre y cuando dichos mercados cuenten con las características para ser regulados *ex ante*.

De forma preliminar a dicho análisis, esta Comisión considera apropiado analizar las evoluciones más relevantes en relación con los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija. En caso de que existiesen diferencias sustanciales respecto a la definición del mercado incluido en la Resolución de 29 de junio de 2006, el análisis de los criterios para considerar un mercado como susceptible de ser regulado *ex ante* deberá realizarse sobre la base del nuevo mercado definido.

⁵ Recomendación de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante*, DOUE L344/65 de 28 de diciembre de 2007.

⁶ 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.



II.3 Evolución de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija

De acuerdo con la Resolución de 29 de junio de 2006, mediante el servicio de tránsito de llamadas un operador A puede dirigir llamadas telefónicas a un operador B utilizando la red de un tercero, operador C, a la que tanto el operador A como el operador B están interconectados. El servicio de tránsito suele ser contratado por el operador A que es el que origina la llamada y necesita de este servicio para poder completarla⁷.

Como se ha comentado en el apartado anterior, a continuación se examinará si se han producido cambios significativos en relación con la definición del mercado de referencia y que lleven a esta Comisión a modificar las conclusiones que se alcanzaron en la primera revisión de mercados.

Asimismo hay que tener en consideración que, si bien la Recomendación sólo hace referencia a redes telefónicas públicas, debe realizarse un análisis neutral desde el punto de vista de la tecnología que se utiliza para proveer el servicio, esto es, independientemente de si la señal se envía a través de la red conmutada tradicional o redes basadas en IP. Así lo ponen de manifiesto distintos documentos del ERG donde se apela a una interpretación expansiva de las definiciones incluidas en el actual marco regulatorio⁸.

II.3.1 Definición del mercado relevante de producto

II.3.1.1 Servicios de tránsito a números geográficos nacionales, a móviles, a números de Red Inteligente y a numeración corta

Dada la definición que se realizó en la primera revisión de mercados, en el presente análisis habrá que analizar si los servicios de tránsito a números geográficos, a móviles, a números de Red Inteligente y a números cortos siguen formando parte de un mismo mercado de referencia.

Desde el punto de vista de la demanda resulta obvio que no existe ningún tipo de sustituibilidad al respecto ya que, ante un IRSNT en el precio de los servicios de tránsito a números geográficos fijos nacionales, la demanda hacia estos servicios no será sustitutiva de la demanda de tránsito a un número móvil y viceversa, ya que el rango de números telefónicos alcanzable en cada caso es diferente. Lo mismo sucedería con los servicios de tránsito a números de Red Inteligente y numeración corta.

Por otro lado, y en relación con la sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta, un operador que prestase servicios de tránsito podría comenzar a proveer este tipo de servicios a diferentes tipos de numeración ante un IRSNT en el precio de cualquiera de ellos. Un operador de tránsito que se encontrara interconectado con un operador móvil podría prestar los servicios de tránsito a redes móviles sin incurrir en costes adicionales significativos ya que, por regla general, los operadores de tránsito están interconectados tanto con operadores fijos como operadores móviles y no incurren en costes significativos para prestar uno u otro tipo de tránsito. Lo mismo sucedería en aquellos casos donde un operador que provee servicios de tránsito a móviles decidiera prestar servicios de tránsito a números geográficos ante un IRSNT de estos últimos.

⁷ Ver nota al pie 3.

⁸ Documento ERG (07) 56 rev2 ERG Common Position on VoIP: "According to I/ERG Response to EU Commission call for input there is a need for review of a range of definitions currently contained in the Regulatory Framework to address imperfections in definitions and to ensure that articles in the Framework are sufficient to ensure and support future developments in electronic communications markets."



II.3.1.2 Servicio de tránsito de otros operadores

Existe asimismo un servicio regulado en la OIR denominado servicio de tránsito de otros operadores (también denominado reventa de tráfico de interconexión) según el cual TESAU está obligado a entregar el tráfico de originación a un operador distinto al operador de destino.

Como se indicó en aquella revisión, el servicio de tránsito de otros operadores de la OIR en realidad es un servicio de originación, ofrecido por el operador incumbente, que se presta junto con un servicio de tránsito prestado por el operador interconectado con TESAU a otro operador alternativo. El operador de tránsito aprovecha las interconexiones que tiene establecidas con el incumbente en niveles bajos de la arquitectura de red de este último (o la capacidad ociosa) para ofrecer este servicio a operadores interconectados con TESAU a un nivel superior. De este modo los operadores de tránsito pueden ofrecer un precio más atractivo que la interconexión directa al pagar una originación en un nivel inferior o al optimizar los recursos de interconexión.

Dada la situación anterior se incluye dentro del mercado de referencia sólo el servicio de tránsito prestado por el operador alternativo y no el servicio de originación prestado por TESAU, que ya se encontraría incluido en el mercado que se definió en la Resolución de 12 de diciembre de 2008 relativa a la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija.

II.3.1.3 Tránsito nacional y tránsito internacional

En la primera revisión de mercados se concluyó que el servicio de tránsito internacional no estaba incluido en el mercado de referencia. A continuación se analizará si tal circunstancia se mantiene, es decir, si ante un IRSNT en los precios de los servicios de tránsito nacional, los operadores que demandan este servicio empezarían a adquirir servicios de tránsito internacional.

Parece claro que un operador demandante de servicios de tránsito nacional lo hace para poder completar llamadas desde un punto de la geografía nacional a otro, muy distinto del servicio de tránsito internacional que lo contrataría un operador para poder encaminar llamadas desde un punto de la geografía nacional a una ubicación en otro país. Así pues, no se consideran sustituibles desde el punto de vista de la demanda los servicios de tránsito nacional y los servicios de tránsito internacional.

Desde el punto de vista de la oferta habría que preguntarse si, ante un IRSNT en el precio de los servicios de tránsito internacional, los operadores que actualmente ofrecen tránsito nacional pasarían a ofrecer este tipo de servicios. La respuesta a esta pregunta es de nuevo negativa ya que para proveer el servicio de tránsito internacional se necesitan importantes inversiones, así como un alto grado de especialización en el mercado internacional, con unas características y oferentes muy distintos a los del ámbito nacional.

Lo mismo sucedería en el caso de que un operador de tránsito internacional deseara prestar servicios de tránsito nacional, puesto que se trata de dos actividades para las que se requiere unos elementos productivos muy diferentes y para los que son necesarios unos altos grados de especialización.

En definitiva, se mantienen las conclusiones que se alcanzaron en la primera revisión de mercados, es decir, los servicios de tránsito nacional no se pueden considerar sustitutivos de los servicios de tránsito internacional, por lo que no se incluyen dentro de un mismo mercado de referencia.



II.3.1.4 Interconexión directa

Ante un IRSNT en el precio de los servicios de tránsito, los operadores que demandan este servicio podrían sustituirlo por la interconexión directa estableciendo un Pdl con el operador con el que desean interconectarse.

Esta situación sería más probable que se diese en el caso de los operadores alternativos que tuviesen desplegada infraestructura propia y encaminaran un volumen importante de minutos hacia determinados operadores, lo que compensaría las inversiones necesarias para establecer un Pdl.

Para los operadores alternativos más pequeños esta sustitución no podría darse dado que no resultaría económicamente viable establecer un Pdl con todos los operadores del mercado teniendo en consideración el escaso volumen de minutos que cursan, debiendo acudir a los servicios de tránsito que proveen los principales operadores del sector.

En vista de lo anterior, se debe concluir que la interconexión directa y el tránsito no pertenecen al mismo mercado relevante, si bien no se debe despreciar la presión competitiva que esta posibilidad puede ejercer sobre el mercado de referencia.

II.3.1.5 Tránsito mediante interfaces alternativos (IP)

De forma prospectiva puede afirmarse que cada vez un número más elevado de usuarios contarán únicamente con un acceso de banda ancha para recibir todos los servicios de comunicaciones electrónicas. Adicionalmente, las redes “core” de los operadores también migrarán hacia un entorno de transmisión IP. De este modo, es necesario preguntarse si un operador sustituiría el tránsito de llamadas mediante la interconexión tradicional o conmutada por otra con un interfaz diferente (generalmente IP). Por otro lado, esta Comisión ya ha finalizado la segunda ronda de los análisis de los mercados de originación y terminación fija⁹. En ambos mercados se ha incluido tanto la originación como la terminación mediante interfaces IP.

Por tanto, habida cuenta de que el mercado de tránsito queda definido al haber delimitado los mercados de originación y terminación, sería incongruente no incluir en el mercado de tránsito los servicios prestados mediante interfaces IP. En este sentido, esta Comisión se remite a los razonamientos efectuados en los análisis de sustituibilidad de ambos mercados, en especial en el de terminación, pues son de aplicación para el mercado del tránsito.

Por todo lo anterior, se concluye que los nuevos servicios de tránsito basados en técnicas IP son, de forma prospectiva, sustitutivos de aquéllos soportados sobre la red telefónica conmutada y se encuentran incluidos en los mercados de referencia.

II.3.2 Definición del mercado relevante geográfico

En la primera revisión de mercados llevado a cabo por esta Comisión en 2006 se concluyó que el alcance del mercado definido era el 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:

⁹ Ver nota al pie 1.



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

Desde el punto de vista de sustituibilidad de la demanda, a un operador que demandase el servicio de tránsito le resultaría indiferente el punto geográfico mediante el que accede al servicio, es decir, encuentra sustitutivo unos puntos de interconexión con otros siempre y cuando no le suponga un despliegue adicional de red.

Desde el punto de vista de sustituibilidad de la oferta, ante un IRSNT en el precio del servicio de tránsito en un área determinada del territorio nacional, un operador que prestase este servicio y dispusiera de infraestructura propia en esa área no afrontaría costes significativos para proveer el servicio de referencia. Además hay que tener en cuenta que no existen restricciones legales o reglamentarias para prestar servicios en todo el ámbito nacional.

En conclusión, no existen condiciones de competencia diferenciadas en ámbitos inferiores al nacional, por lo que la dimensión geográfica del mercado de tránsito en redes públicas de telefonía fija es todo el territorio nacional.

II.3.3 Conclusión en relación con la definición de mercado

Esta Comisión define el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija como aquél que incluye los servicios que presta un determinado operador a otro operador, con el que se encuentra interconectado, al objeto de realizar el transporte por su red hasta entregar la llamada a un tercer operador nacional de la red pública telefónica. Se considera un único mercado que incluye tanto los servicios de tránsito a números geográficos nacionales como a móviles, números de Red Inteligente y numeración corta, independientemente de la técnica utilizada para prestar el servicio de referencia.

Asimismo se considera que la dimensión geográfica del mercado es nacional.

III 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, *“La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, teniendo en cuenta las Directrices de la Comisión Europea para el análisis de los mercados y determinación de operadores con peso significativo en el mercado, así como la Recomendación de Mercados Relevantes, definirá, mediante resolución publicada en el “Boletín Oficial del Estado”, los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entre los que se incluirán los correspondientes mercados de referencia al por mayor y al por menor, y el ámbito geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas.”* En este sentido, la Recomendación de la Comisión de 17 de diciembre de 2007 establece que, al identificar mercados distintos de los recogidos en el Anexo, las ANR han de asegurarse de que se satisfacen acumulativamente los tres criterios preestablecidos para determinar si un mercado es susceptible de regulación *ex ante*¹⁰

¹⁰ Apartado 5 de la Recomendación: “Con 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



De acuerdo con la Comisión Europea, “[L]a aplicación de los tres criterios debe limitar el número de mercados en el sector de las comunicaciones electrónicas donde se impongan obligaciones reguladoras *ex ante*, contribuyendo así al objetivo del marco regulador de reducir progresivamente las normas sectoriales *ex ante* a medida que se desarrolle la competencia en el mercado. Estos criterios deben aplicarse acumulativamente, es decir, que el hecho de no satisfacer cualquiera de ellos significaría que ese mercado no debe incluirse entre los que pueden ser objeto de regulación *ex ante*” (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 cumplimiento¹¹. 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 de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija 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.

A continuación se analizará si el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija en España cumple con los tres criterios definidos por la CE en la Recomendación. Dicho análisis se realizará conforme al documento del ERG “*Guidance on the application of the three criteria test*”¹².

III.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 de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija 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

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”.

¹¹ Ver Nota Explicativa, punto 2.2: “For 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”.

¹² ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604.



mayoristas relacionados pero no la regulación asimétrica impuesta sobre los servicios que son objeto de análisis.

III.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.

III.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.

Aunque los costes hundidos son especialmente relevantes en el sector de las comunicaciones electrónicas, hay que tener en consideración que un operador despliega red propia no para prestar servicios de tránsito, sino que éstos son complementarios a la actividad principal que desarrollan los operadores en los mercados descendentes relativos al servicio de tráfico telefónico fijo. De esta forma, esta Comisión no considera que la entrada al mercado de tránsito requiera de inversiones adicionales a las necesarias para la prestación de los servicios minoristas, por lo que la renuncia del operador a prestar servicios de tránsito no supondría la pérdida de las inversiones realizadas.

III.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.

Este último caso es especialmente relevante en el mercado de los servicios de tránsito pues, como se ha comentado anteriormente, los operadores no despliegan infraestructura propia con la idea de que la prestación de los servicios de tránsito constituya su principal actividad, sino que se trata de un servicio complementario. Así, se ha constatado que los servicios de referencia se prestan sobre capacidad ociosa desplegada para prestar otros servicios de comunicaciones electrónicas. Esto quiere decir que las economías de alcance resultan fundamentales para los operadores, esto es, ningún operador va a entrar al mercado de referencia a ofrecer únicamente servicios de tránsito.

Dada la situación anterior, los operadores que hayan invertido en establecer Pdl con distintos operadores siempre tratarán de rentabilizarlo cursando el mayor volumen de minutos posible a través de éstos. Además cabe señalar que los costes medios que afrontan tanto los operadores de reducida envergadura como los grandes operadores son similares ya que las economías de escala para establecer Pdl son reducidas y, por tanto, cualquier operador está capacitado para establecer al menos un Pdl.

III.1.1.3 Control de una infraestructura no reproducible fácilmente

En la primera revisión de mercados se concluyó que *“la presión competitiva que afronta un operador en el mercado de referencia dependerá de la existencia de alternativas de*



suministro al servicio de tránsito proporcionado por TESAU”, por lo que para que existan alternativas de suministro la infraestructura necesaria para prestar los servicios de referencia debe ser fácilmente reproducible.

Para la prestación del servicio de tránsito se necesitan principalmente etapas troncales de red, esto es, puntos de interconexión, centrales de tránsito y enlaces de transmisión, no requiriéndose la parte más costosa de una red de telecomunicaciones que sería la red de acceso. Esto quiere decir que para la prestación del servicio de referencia no se necesita una capilaridad de red comparable a la del operador incumbente.

De acuerdo con el requerimiento de información realizado por esta Comisión, aquellos operadores que disponen de infraestructura de red desplegada son los que están prestando el servicio de referencia, lo que demuestra que el operador incumbente no dispone de una infraestructura no reproducible fácilmente.

En la siguiente tabla se muestra el número de Pdl's que tienen establecidos entre sí los principales operadores del sector de las comunicaciones electrónicas.

[CONFIDENCIAL: Tabla III.1.1 Mapa de Pdl's establecidos entre los principales operadores con otros operadores en el año 2007¹³

(*) En ONO se incluyen los antiguos operadores Auna Telecomunicaciones y Tenaria.

(**) Los datos de Tele2 incluyen también los de Comunitel Global. Además, los datos de Vodafone sólo se refieren a su actividad móvil.

Fuente: Elaboración propia a partir de requerimiento específico de información, CMT.]

Como puede observarse, TESAU continúa siendo el operador que presta servicios de tránsito a un mayor número de operadores, seguido por Ono gracias a la adquisición del extinto operador Auna Telecomunicaciones (Retevisión) que era la principal alternativa a los servicios mayoristas que presta TESAU.

En la anterior tabla se muestra como los principales operadores con infraestructura propia desplegada prestan servicios de tránsito, por lo que puede concluirse que existen alternativas reales de suministro y que no sólo es el operador incumbente el proveedor de este tipo de servicios. Además, y como se ha mencionado anteriormente, una vez que un operador ha establecido un Pdl no incurre en costes adicionales significativos si éste desea proveer los servicios de referencia.

En cuanto a la provisión de los servicios de tránsito a operadores de menor envergadura, en el Anexo 1 **[CONFIDENCIAL]** del presente documento se muestra una matriz con el número de Pdl's que tienen establecidos los principales operadores y la demanda de servicios de tránsito por parte de estos operadores de menor envergadura. En dicha matriz pueden observarse dos situaciones significativas: (i) existe un grupo pequeño de operadores que, teniendo establecidos Pdl's con TESAU, no demandan servicios de tránsito a este último y (ii) existe otro grupo de operadores que no tienen establecidos Pdl's con TESAU y los servicios de tránsito que necesitan son provistos por operadores alternativos, principalmente Jazztel y FTES. Así, de los 98 operadores de menor envergadura recogidos en la muestra, el 17% está interconectado sólo con TESAU, el 59%¹⁴ lo está sólo con operadores

¹³ La casilla sombreada en gris indica que el operador columna obtuvo ingresos por prestar servicios de tránsito al operador fila durante el año 2007.



alternativos al incumbente y el 24% restante está interconectado tanto con TESAU como con los principales operadores alternativos.

Esta situación supone una diferencia significativa respecto a la situación competitiva que mostraba el mercado en su primera revisión. Así, ha aumentado el número de operadores que están interconectados sólo con operadores alternativos al incumbente y se ha reducido el número de operadores de limitada envergadura que sólo tenían Pdl con TESAU.

En conclusión, y atendiendo al análisis de los datos aportados por los principales operadores en el requerimiento específico de información, esta Comisión considera que la prestación del servicio de tránsito requiere de una infraestructura que es reproducible y en función de la cual existe una diversidad de alternativas reales de suministro.

III.1.1.4 Costes de cambio

Otra de las barreras a la entrada que puede existir en el mercado de referencia es la existencia de costes de cambio.

En el caso del mercado de referencia no se puede concluir que existan costes de cambio significativos para el operador demandante del servicio ya que, una vez el operador ha establecido un Pdl con varios operadores, éste puede elegir fácilmente con quién transitar sin que le suponga un aumento significativo de los costes.

III.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 no se ha identificado ningún obstáculo legal específico que impida la prestación del servicio de referencia, a excepción de los que el operador se pueda encontrar por la ocupación del dominio público cuando despliegue su propia infraestructura. En este sentido, 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, no se necesita espectro radioeléctrico para prestar los servicios incluidos en el mercado de referencia.

III.1.3 Conclusión

Del anterior análisis puede extraerse la conclusión de que no existen barreras elevadas y no transitorias a la entrada en el mercado de tránsito. Al considerarse un servicio complementario a otros servicios conexos, la salida de un operador del mercado de referencia no supone incurrir en costes hundidos irre recuperables puesto que las inversiones son utilizadas principalmente para la prestación de los servicios minoristas de tráfico telefónico fijo. Asimismo, los operadores pueden conseguir economías de alcance

¹⁴ Si bien es cierto que la mayoría de estos operadores son prestadores de servicios de tarificación adicional.



significativas y se ha demostrado la existencia de alternativas de suministro reales, con operadores que tienen como objetivo maximizar el tráfico que cursan a través de sus Pdl's para, de este modo, amortizar la inversión que le suponen dichos Pdl's. Finalmente, no se considera que existan costes de cambio significativos.

En definitiva, esta Comisión concluye que no se cumple el primer criterio para considerar que el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija sea susceptible de regulación *ex ante*.

De acuerdo con la Recomendación, el cumplimiento de los tres criterios debe ser acumulativo, es decir, que si uno de ellos no se cumple, el mercado no será susceptible de regulación. No obstante, y a efectos de realizar el análisis de la manera más exhaustiva posible, a continuación se analizará si el mercado definido cumple con los otros dos criterios adicionales que indica la CE en su Recomendación.

III.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.”*

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

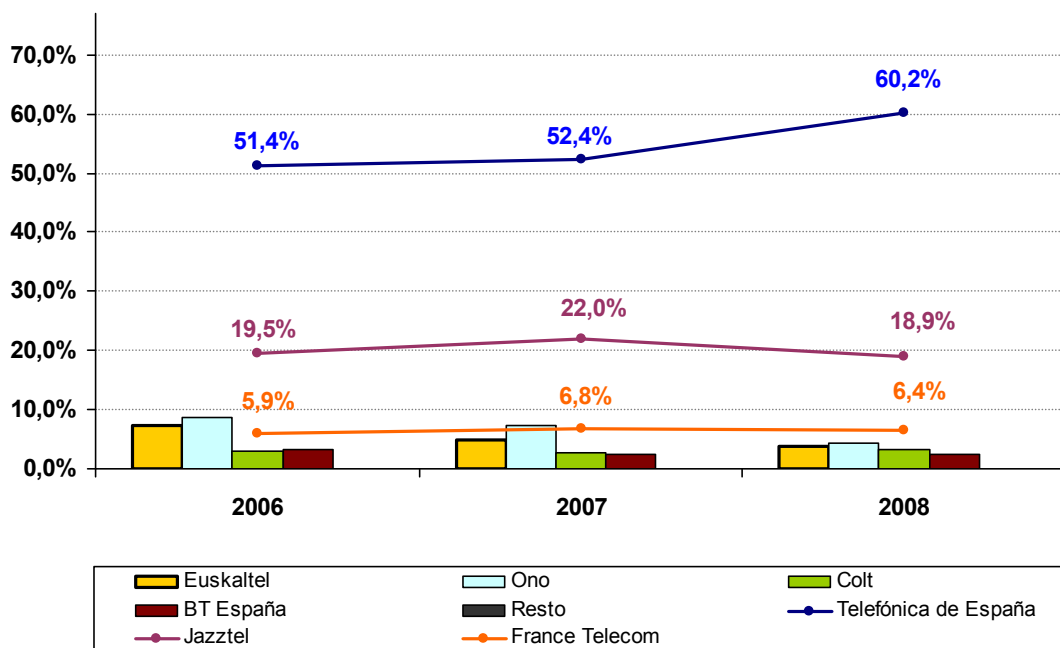
Para evaluar la posibilidad de que un mercado tienda hacia una situación de competencia efectiva dentro del periodo considerado, deberán valorarse indicadores tales como las cuotas de mercado, la competencia existente, la evolución de los precios o la competencia potencial.

III.2.1 Cuotas de mercado

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de las cuotas de mercado por minutos en el mercado de los servicios de tránsito.



Gráfico III.2.1 Evolución de las cuotas de mercado por minutos¹⁵



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales e Informes Trimestrales 2008, CMT.

Durante el periodo recogido en la muestra, la cuota de mercado por minutos de TESAU se ha situado alrededor de 55%, si bien los datos correspondientes al Informe Anual 2008 elevan dicha cuota hasta el 60,2%.

A la hora de valorar la evolución de las cuotas de mercado hay que destacar dos hechos relevantes: por un lado, el comportamiento que han tenido los operadores alternativos durante el año 2008 y, por otro lado, la existencia de la interconexión por capacidad.

En cuanto al comportamiento de los operadores alternativos, se ha podido comprobar por parte de esta Comisión que el significativo aumento de la cuota de mercado de TESAU entre los años 2007 y 2008 es debido a las dificultades de algunos operadores alternativos para negociar los precios de terminación¹⁶ entre ellos. Esta situación ha provocado que, a pesar de que estos operadores disponen de interconexión directa con multitud de operadores, prefieren intercambiar su tráfico en tránsito por TESAU.

Por tanto, el crecimiento de la cuota de mercado de TESAU durante el último periodo no parece estar relacionado con que el operador incumbente haya ejercido poder de mercado

¹⁵ La cuota de mercado de Telefónica de España se ha reducido respecto a los datos presentados en la Consulta Pública debido a que se han eliminado, por ser ventas intragrupo, los minutos de tránsito que Telefónica de España presta a Telefónica Móviles España.

¹⁶ De acuerdo con la Resolución, de 18 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de cada operador de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea, los operadores alternativos a TESAU, y que fueron declarados con PSM, tenían entre sus obligaciones la de ofrecer precios razonables para la prestación de los servicios de terminación de llamadas.



sobre los operadores alternativos, sino que son estos últimos los que acuden a la oferta regulada de TESAU a pesar de estar interconectados directamente con terceros operadores.

En relación con la interconexión por capacidad, y como ya se ha comentado anteriormente, se trata de un servicio mayorista que presta TESAU a los operadores alternativos consistente en el alquiler de una capacidad determinada a un precio regulado, independiente de los minutos de tráfico transportados por el circuito. De este modo, cuanto mayor sea el llenado de un circuito, menor será el coste unitario del minuto de interconexión.

La existencia de la interconexión por capacidad ha propiciado el desarrollo de los servicios de tránsito con origen o destino TESAU. El operador de tránsito aprovecha las interconexiones que tiene establecidas con TESAU en niveles bajos de la arquitectura de red de este último con capacidad ociosa, para ofrecer servicios de tránsito a operadores que no disponen de esas interconexiones con TESAU debido a su despliegue de red, pudiendo de este modo ofrecer un precio más atractivo al pagar una originación y/o una terminación en un nivel inferior o al optimizar los recursos de interconexión.

Muchos operadores alternativos contratan servicios de tránsito a otros operadores alternativos con el fin de reducir sus costes de interconexión con origen o destino la red de TESAU. El uso de servicios de tránsito más la originación o terminación en TESAU por capacidad puede suponer un abaratamiento significativo de los costes en comparación con la interconexión directa con TESAU. En este caso, la contratación de servicios de tránsito viene dada por la posibilidad de obtener unos precios inferiores a los que se obtendrían con la interconexión directa. La consecuencia de esta práctica es que los operadores alternativos a TESAU poseen una parte relevante del mercado de los servicios de tránsito.

Hay que destacar que los operadores alternativos que tengan establecidos acuerdos de interconexión por capacidad con TESAU tendrán muchos incentivos para optimizar la capacidad contratada y llenar lo máximo posible sus circuitos. En efecto, cada minuto adicional que consigan prestar a terceros operadores mediante las ofertas de tránsito supondrá ingresos adicionales.

III.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 TESAU en el mercado de referencia se sitúa por debajo del 65%. Los principales competidores en el mercado definido son Jazztel y France Telecom, esto es, operadores que suministran servicios de tránsito a operadores de limitada envergadura y para los que, en algunos casos, suponen su único proveedor.

Esta Comisión considera que, prospectivamente, la estructura del mercado de referencia se verá modificada en la medida que muchos de los operadores que actualmente demandan servicios de tránsito pasen a interconectarse directamente. Así, se prevé una pérdida en importancia de los servicios de tránsito entre los principales operadores, dado que los volúmenes de tráfico que manejan aconsejarán el establecimiento de PdIs entre ellos, proveyéndose el servicio de referencia sólo a los operadores de limitada envergadura a los que, por su volumen de tráfico, no les resulta económicamente viable establecer un PDI con todos los operadores del sector.

III.2.3 Evolución de los precios

El análisis de la evolución de los precios en el mercado de los servicios de tránsito en redes públicas de telefonía fija resulta complicado ya que la mayoría de los operadores a los que se ha requerido información comercializan los servicios de referencia empaquetados con los servicios de terminación de llamadas. Dada esta situación, a los operadores requeridos se



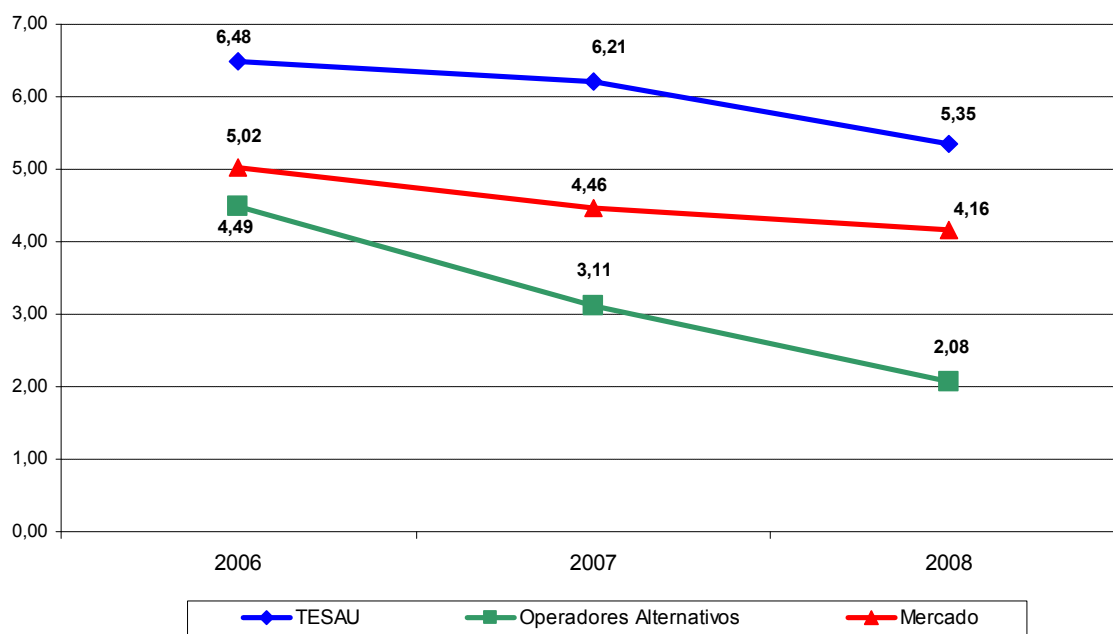
les ha pedido que estimaran de la mejor manera posible los ingresos imputables al servicio de tránsito.

Un segundo aspecto a tener en consideración es la existencia de distintos niveles de interconexión y horarios con precios mayores en aquellos niveles que requieren un menor despliegue de infraestructura propia.

Adicionalmente, los precios del principal proveedor de estos servicios, TESAU, se encuentran regulados de acuerdo con la regulación *ex ante* vigente en función de sus costes.

Dadas las premisas anteriores, en el siguiente gráfico se muestra la evolución estimada de los precios del servicio de referencia, tanto para TESAU como para la totalidad del mercado de los servicios de tránsito.

Gráfico III.2.2 Evolución del precio medio de los servicios de tránsito (céntimos de euro/minuto)



Fuente: Elaboración propia a partir de requerimientos para la elaboración de Informes Anuales, CMT.

Puede observarse como los precios de los servicios de tránsito se han reducido, para el total del mercado, en un 17,0% con respecto a la última revisión. Los precios medios de TESAU se redujeron un 17,4%, a pesar de que los precios regulados no se modificaron en la OIR 2005 respecto de la OIR 2003, lo que da a entender que los operadores alternativos que demandan este servicio a TESAU se han interconectado en niveles de red inferiores.

Por su parte, los principales operadores alternativos que ofrecen servicios de tránsito lo hacen a precios inferiores a los de TESAU, siendo su precio medio a finales del año 2008 de 2,08 céntimos de euros/minuto, esto es, un 53,7% inferiores a los registrados en 2006, por lo que se puede concluir que los operadores alternativos han podido captar un volumen importante de pequeños operadores a los que prestar servicios de tránsito con condiciones económicas más atractivas que aquéllas de los servicios regulados. Así, y como se ha



indicado anteriormente, el 59% de los operadores de envergadura reducida están interconectados solamente con operadores alternativos al incumbente.

En definitiva, la evolución de los precios muestra cómo los principales operadores alternativos son capaces de competir en el mercado de referencia, lo que evidencia que el mercado muestra síntomas de tender hacia la competencia efectiva.

III.2.4 Competencia potencial

La principal presión competitiva que afrontan los operadores que proveen servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija es la interconexión directa. Así, aquellos operadores que en la actualidad demandan servicios de tránsito podrían, a medida que aumente el volumen de tráfico que dirigen a un tercer operador, establecer un Pdl con dicho operador.

En el caso particular de los servicios de tránsito con destino a redes móviles, se constata que los principales operadores de redes fijas tienen establecidos Pdl con los tres principales operadores de redes móviles. Al igual que sucedía con los servicios de tránsito con destino a redes fijas, los operadores, una vez establecidos los Pdl, tienen incentivos a llenar los circuitos en tanto que les aporta ingresos adicionales sin incurrir en costes significativos.

Además hay que tener en cuenta que esta Comisión, en su análisis del mercado 7 de la Recomendación¹⁷, impuso una serie de obligaciones que impedían a los operadores móviles con PSM abusar de su poder de mercado y facilitaba la consecución de acuerdos de interconexión con redes móviles. De este modo, y teniendo en cuenta tanto los incentivos económicos que tienen los operadores de reducir la capacidad ociosa de sus redes como las obligaciones que regulan los servicios de terminación en redes móviles, un operador alternativo de redes fijas que tenga un Pdl establecido con un operador móvil podría ofrecer servicios de tránsito a redes móviles de manera casi inmediata. Por otra parte, si un porcentaje importante de minutos de un operador fijo termina en las redes móviles, podría resultarle beneficioso establecer un Pdl para interconectarse directamente en detrimento de los servicios de tránsito que provean el resto de operadores de telefonía fija.

Así se pone de manifiesto de acuerdo con los datos disponibles por esta Comisión. En 2007, el 9,4% del total de minutos facturados por los operadores fijos tenían como destino a móviles.

De manera adicional cabe señalar que gracias a la regulación existente y la gran capilaridad de las redes móviles, los operadores de telefonía fija pueden establecer un Pdl de manera sencilla, rápida y sin incurrir en costes significativos.

En conclusión, esta Comisión considera que la interconexión directa ejerce una presión competitiva significativa sobre los servicios de tránsito. Así se han manifestado también otras ANRs que consideran el aumento de la interconexión directa como uno de los principales cambios que se han producido en el mercado de referencia¹⁸.

¹⁷ Resolución, de 18 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/1193).

¹⁸ Case FI/2007/0705: Transit services in the fixed public telephone networks in Finland.



III.2.5 Conclusión

Del análisis del segundo criterio se puede extraer la conclusión de que en el mercado de referencia se dan las condiciones apropiadas para considerar que éste tiende hacia la competencia efectiva. Los precios medios del servicio de tránsito se sitúan por debajo de los registrados en la primera revisión de mercados e incluso los operadores alternativos proporcionan precios inferiores a los regulados para TESAU. Finalmente, los operadores que proveen el servicio de referencia afrontan una presión competitiva importante procedente de la interconexión directa.

III.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 *“si la legislación sobre competencia es suficiente para subsanar los fallos de mercado resultantes del cumplimiento de los dos primeros criterios”*. De acuerdo con la Comisión Europea *“[P]robablemente, 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 analizará si el Derecho de la competencia puede evitar determinados comportamientos anticompetitivos en el mercado de referencia, es decir, si tal Derecho es una herramienta eficaz para solucionarlos. Esta evaluación, en línea con el documento ERG *“Guidance on the application of the three criteria test”*, deberá tener en cuenta los aspectos que seguidamente se desarrollan.

Según dispone el artículo 24 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC), *“la Comisión Nacional de la Competencia es el órgano competente para instruir y resolver sobre los asuntos que tiene atribuidos por esta Ley y, en particular: (a) aplicar lo dispuesto en la presente Ley en materia de conductas restrictivas de la competencia [...]; (c) aplicar en España los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea y de su derecho derivado [...]”*.

Por su parte, según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LGTel, *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*. Asimismo, según el artículo 48.3 de la LGTel, la CMT ejercerá las siguientes funciones: *“e) Adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de la oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de red en condiciones de red abierta, y la política de precios y comercialización por los prestadores de los servicios. [...]”*¹⁹.

¹⁹ Como señala el Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de diciembre de 2008 (rec. nº 2530/2006), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones “mantiene el objetivo genérico de fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales” (apartado 2) y la más concreta de adoptar medidas para asegurar las finalidades enumeradas en el apartado 3.e) [de la LGTel]. [...] En este sentido, [la CMT puede] apreciar que esa conducta tiene presumiblemente efectos contrarios a la libre competencia o abusivos de una posición de dominio, y esta valoración se configura además como presupuesto imprescindible para poder fundamentar la adopción de medidas preventivas correctoras. [...] El regulador está habilitado para apreciar que una conducta tiene o puede tener efectos adversos a la competencia, pero no le corresponde declarar formalmente una infracción de los tipos definidos por la Ley de Defensa de la Competencia, lo que sólo corresponde a los órganos de defensa de la competencia. [...] Todo ello sin perjuicio de adoptar, en su caso, medidas correctoras en los términos



Conforme a las indicaciones anteriores, a continuación se analizará si la intervención *ex post* por parte de las autoridades competentes en la materia puede evitar determinados comportamientos anticompetitivos en el mercado de referencia²⁰. La evaluación de la suficiencia del tercer criterio, en línea con el documento del ERG "*Guidance on the application of the three criteria test*", deberá tener en cuenta los aspectos que seguidamente se desarrollan.

III.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 frecuente.

En la primera revisión de mercados se consideró que los principales problemas de competencia que podían darse en el mercado de tránsito en la red pública de telefonía fija eran la negativa de suministro, el establecimiento de precios excesivos, tácticas dilatorias en la provisión del servicio, existencia de requerimientos excesivos o indebidos y discriminación de precios.

Esta Comisión no prevé en el momento actual un escenario de generalización de conductas anticompetitivas dado que existen alternativas de suministro a los servicios provistos por el operador incumbente. Además, los conflictos relativos al servicio de tránsito no están relacionados directamente con la negativa de suministro del mismo, sino con la repercusión en la cascada de los impagos por servicios de numeración a servicios de tarificación adicional.

No obstante lo anterior, esta Comisión podrá intervenir de acuerdo con las facultades que la LGTel le asigna para la resolución de conflictos entre operadores en materia de obligaciones de interconexión y acceso.

III.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 enumerados, el grado de dificultad que entraña detectarlas es relativamente bajo dado que los operadores demandantes de este servicio tendrán incentivos a denunciar la consecución de prácticas contrarias a la competencia por parte del operador que le provee el servicio.

Como se ha comentado anteriormente, las autoridades competentes están dotadas de los recursos y capacidades necesarias para probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia en un contexto *ex post* en el caso de que se produjera una denuncia por parte de un operador alternativo.

ya vistos, lo que supone necesariamente una valoración de tales conductas desde el punto de vista de la preservación de la competencia y requiere la debida justificación de los efectos potencialmente contrarios a la competencia que se seguirían en caso de la continuidad de las mismas".

²⁰ A estos efectos, interesa hacer referencia al Protocolo General de Actuación entre la Comisión Nacional de la Competencia y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, suscrito el 18 de junio de 2008.



III.3.3 Posibilidad de que los comportamientos restrictivos de la competencia causen un perjuicio irreparable en el mercado objeto de análisis o en mercado conexos

Como se ha demostrado a lo largo del presente documento, el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija se encuentra en una situación de tendencia hacia la competencia efectiva.

A este respecto interesa señalar que – como queda reflejado en el presente documento – los servicios de tránsito tienen un peso comparado con el conjunto de servicios mayoristas y minoristas relacionados con la provisión del tráfico telefónico desde una ubicación fija. Por otra parte, existen suficientes alternativas de suministro al servicio provisto por TESAU que limitan la posibilidad por parte de este operador de causar un perjuicio irreparable al mercado, y los operadores alternativos de mayor envergadura cuentan con la posibilidad de autoprestarse el servicio de referencia mediante la interconexión directa.

III.3.4 Conclusión

En base a las consideraciones previas, esta Comisión considera que la intervención *ex post* es suficiente para solucionar los fallos de mercado que pudieran producirse en el mercado de los servicios de tránsito en redes públicas de telefonía fija.

IV CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS TRES CRITERIOS FIJADOS EN LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS DE LA COMISIÓN EUROPEA

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

Las conclusiones que ha extraído esta Comisión son las siguientes:

- No existen barreras elevadas y no transitorias a la entrada ya que la salida del mercado de referencia no supone incurrir en costes hundidos irre recuperables. Asimismo, existen alternativas de suministro y los operadores pueden conseguir economías de alcance significativas.
- Los precios medios de los servicios incluidos en el mercado de referencia se han reducido respecto a la primera revisión de mercados y la interconexión directa supone una presión competitiva importante para los operadores que proveen servicios de tránsito.
- Las prácticas anticompetitivas pueden solucionarse mediante la intervención *ex post* (suficiencia de la legislación sobre competencia).

De acuerdo con las conclusiones anteriores, y visto que no se cumplen los criterios que permiten identificar un mercado como susceptible de ser regulado *ex ante*, se concluye que el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija no es susceptible de ser regulado *ex ante*.

V SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES EXISTENTES EN EL MERCADO DE REFERENCIA

Conforme al artículo 10.1 de la LGTel, “la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, teniendo en cuenta las Directrices de la Comisión Europea para el análisis de 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”²¹.

Por su parte, el artículo 10.5 de la LGTel establece que *“en los mercados en que se constate la existencia de competencia efectiva, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones suprimirá las obligaciones específicas que, en su caso, tuvieran impuestas los operadores por haber sido declarados con poder significativo en dichos mercados”*.

En el mismo sentido, según el artículo 4.3 del Reglamento de mercados, *“cuando tras un análisis de mercado, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones determine que un mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, suprimirá las obligaciones que, de conformidad con el apartado 1, tuvieran impuestas los operadores que hubieran sido declarados con poder significativo en dicho mercado, e informará de la supresión a todas las partes interesadas con una antelación mínima de dos meses a su efectividad”*.

En la presente Resolución se ha procedido a definir el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija y analizar si el mismo puede ser objeto de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 10 de la LGTel. En línea con las conclusiones alcanzadas por la Comisión Europea en su Recomendación de mercados de 2007, esta Comisión estima que el mercado de referencia no es susceptible de ser regulado *ex ante*, al no satisfacer los tres criterios acumulativos requeridos por las disposiciones comunitarias para poder proceder a la regulación de mercados.

Del análisis realizado puede concluirse, por tanto, sobre la conveniencia de proceder al levantamiento de las obligaciones previamente impuestas a TESAU, en virtud del Anexo 1 de la Resolución de esta Comisión, de 29 de junio de 2006 por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas. En concreto, y exclusivamente para el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, habrán de suprimirse las siguientes obligaciones que recaen sobre TESAU:

- Atender a las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (artículo 13.1 d) de la LGTel y artículo 10 del Reglamento de Mercados; artículo 12 de la Directiva de Acceso).
- Ofrecer los servicios de tránsito a precios orientados en función de los costes de producción (artículo 13.1 e) de la LGTel y artículo 11 del Reglamento de Mercados; artículo 13 de la Directiva de Acceso).
- Separar sus cuentas en relación con las actividades de acceso e interconexión (artículo 13.1 c) de la LGTel y artículo 9 del Reglamento de Mercados; artículo 11 de la Directiva de Acceso).
- Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso (artículo 13.1 b) de la LGTel y artículo 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso).

²¹ Ver también artículo 2.1 del Reglamento de mercados.



- Obligación de publicar una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de tránsito suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido (artículos 13.1 a) de la LGTel, artículo 7 del Reglamento de Mercados; artículo 9 de la Directiva de Acceso).

Por tanto, de conformidad con lo previsto en la LGTel y en el Reglamento de mercados, esta Comisión suprime las obligaciones previamente impuestas a TESAU una vez transcurrido un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la Resolución definitiva en el Boletín Oficial del Estado. Dicho plazo se entiende como razonable, teniendo en cuenta el hecho de que las medidas establecidas inciden directamente sobre terceros operadores que tuvieran servicios de tránsito contratados con TESAU.

Este plazo asegura, por tanto, la existencia de un tiempo prudencial para negociar libremente con TESAU las condiciones comerciales en que se seguirá prestando el servicio, o plantearse soluciones alternativas por ejemplo mediante acuerdos suscritos con otros operadores susceptibles de prestar el mismo servicio.

En cualquier caso, esta Comisión realizará un seguimiento exhaustivo y detallado sobre la evolución del mercado de referencia y podrá intervenir de acuerdo con las facultades que la LGTel asigna a esta Comisión para la resolución de conflictos entre operadores en materia de obligaciones de interconexión y acceso.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Aprobar la definición y análisis del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, tal y como recoge el Fundamento de Derecho Tercero de la presente Resolución.

SEGUNDO.- Considerar que el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija no constituye un mercado cuyas características justifiquen la imposición de obligaciones específicas y no es, por tanto, susceptible 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.- Suprimir las obligaciones actualmente aplicables a Telefónica de España, S.A.U. en virtud de la Resolución de esta Comisión, de 29 de junio de 2006, por la que se aprueba la definición del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, el análisis del mismo, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, una vez transcurrido un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

CUARTO.- Comunicar a la Comisión Europea la definición y análisis del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

QUINTO.- 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.

SEXTO.- 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 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.



ANEXO 1

[CONFIDENCIAL: Continuación de Mapa de Pdlis establecidos entre los principales operadores con otros operadores en el año 2007²²

Fuente: Elaboración propia a partir de requerimiento específico de información, CMT.]

²² La casilla sombreada en gris indica que el operador columna obtuvo ingresos por prestar servicios de tránsito al operador fila durante el año 2007.



ANEXO 2

Resumen de alegaciones

En el presente anexo se resumen las principales alegaciones presentadas por los operadores y las manifestaciones de la CNC, así como las respuestas por parte de esta Comisión.

I DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO DE TRÁNSITO EN LA RED PÚBLICA DE TELEFONÍA FIJA

I.1 Resumen de obligaciones

TESAU está de acuerdo con la descripción que ha realizado esta Comisión del servicio de tránsito en la red pública de telefonía fija.

ASTEL y VODAFONE no han realizado comentarios en cuanto la descripción del servicio de referencia.

I.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

Esta Comisión mantiene la descripción que se realizó en el documento sometido a consulta pública sobre el servicio de tránsito en la red pública de telefonía fija.

II DESCRIPCIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

II.1 Resumen de alegaciones

TESAU está conforme con la definición del mercado de producto que realizó esta Comisión. Aunque también se muestra de acuerdo con la definición del mercado geográfico a nivel nacional, en sus alegaciones indica que varias autoridades de regulación han tenido en cuenta que existen diferencias en cuanto al número de oferentes de estos servicios en las distintas partes del país.

La CNC comparte la delimitación del mercado que ha realizado esta Comisión sobre la base del principio de neutralidad tecnológica y, en particular, la inclusión del servicio de tránsito mediante interfaces IP. Sin embargo, tal y como señaló en su informe relativo al mercado de terminación de llamadas en redes públicas de telefonía fija, debería eliminarse la ambigüedad entre la terminología utilizada en el Plan de Nacional de Numeración y la utilizada en la definición del mercado relevante, sobre todo respecto a los servicios de red inteligente.

ASTEL y VODAFONE no han presentado comentarios relativos a la descripción del mercado relevante.

II.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

En respuesta a los comentarios de la CNC, esta Comisión estima, como ya lo hizo en el marco del mercado 3, que la no utilización de los conceptos del Plan Nacional de Numeración para la definición de los servicios de tránsito no impide la caracterización del mercado de forma consistente con la utilizada por la mayoría de los reguladores europeos en sus análisis de mercado. Adicionalmente cabe resaltar que los operadores no han alegado – ni en este caso ni en el citado mercado 3 – en contra de dicha definición.



En conclusión, esta Comisión mantiene la definición del mercado de producto y geográfico que realizaron en el documento de consulta pública.

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

III.1 Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado

III.1.1 Nivel de los costes hundidos

III.1.1.1 Resumen de alegaciones

VODAFONE considera que los elementos estructurales no han cambiando lo suficiente durante los dos últimos años como para llegar a las conclusiones que se indican en el documento de consulta pública. En este sentido, manifiesta que esta Comisión, sin aportar ningún dato ni argumento nuevo, concluye justo lo contrario a lo que se afirmó en el anterior análisis de mercado. A juicio de VODAFONE, los costes hundidos en el mercado de tránsito para los operadores alternativos a TESAU siguen teniendo la misma importancia relativa para dichos operadores y, por tanto, continúan siendo una importante barrera de entrada a este mercado.

La CNC considera que no se ha analizado en qué medida el nivel de puntos de interconexión a desplegar para poder prestar servicios minoristas de forma eficiente puede ser el mismo que el que hay que desplegar para poder prestar servicios mayoristas de tránsito de forma eficiente. De acuerdo con la CNC, cuando un operador haya de optar por realizar un determinado despliegue de puntos de interconexión con otras redes frente a la opción de contratar un servicio mayorista de tránsito tomará en general dos consideraciones: por una parte, las necesidades de cursar su propio tráfico de interconexión y, por otra, los ingresos que pueda obtener por la prestación de un servicio mayorista de tránsito a terceros operadores. Por ello, para poder determinar en qué medida el despliegue de Pdl para prestar servicios de tránsito por operadores alternativos que prestan servicios minoristas es un coste hundido, sería conveniente hacer un análisis sobre cuál es el tiempo medio de recuperación de la inversiones en Pdl para los distintos operadores que ofrecen servicios minoristas y servicios mayoristas de tránsito, y de cómo cambiaría este tiempo medio de recuperación si se dejan fuera los ingresos de tránsito.

Por su parte TESAU muestra su conformidad con el razonamiento de esta Comisión. Añade TESAU que en el mercado español existe interconexión por capacidad, lo que ha otorgado oportunidades de negocio y ha permitido mejorar la eficiencia de las infraestructuras de los operadores de tránsito cuando TESAU es el operador de origen o de destino de la llamada.

III.1.1.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

Esta Comisión sigue manteniendo que los costes hundidos no son una barrera de entrada significativa al mercado de referencia. Este tipo de costes sí son relevantes en el caso de que un operador desee prestar servicios de acceso mediante su propia infraestructura pero, una vez desplegada, la prestación de los servicios de tránsito le proporciona ingresos adicionales con los que amortizar su red. Así, que un operador deje de prestar el servicio de tránsito no significa que éste incurra en costes hundidos irrecuperables, ya que seguirá obteniendo ingresos por la provisión de otros servicios de comunicaciones fijas (servicio minorista de acceso y tráfico telefónico, terminación, etc.) que utilizan la misma infraestructura que los servicios de tránsito. Además, hay que tener en cuenta que todos los



operadores buscan optimizar al máximo posible su red, por lo que un mayor aprovechamiento de la misma no supone costes marginales importantes para el operador.

Dado lo anterior, y al contrario de lo que indica la CNC en su informe, un operador alternativo no se planteará cómo debe desplegar sus PdIs para maximizar los ingresos por la prestación de los servicios de tránsito, dado que estos servicios se consideran complementarios a la actividad principal del operador y sólo los prestará si dispone de capacidad ociosa. Así, los operadores alternativos decidirán interconectarse con aquellos operadores con los que cuenten con un tráfico propio más elevado, y optar por el tránsito para aquellos destinos con menor volumen de minutos. Esta sería la forma más eficiente de prestar los servicios de tránsito, con lo que los tiempos de recuperación de las inversiones serían idénticos en las dos situaciones planteadas por la CNC.

III.1.2 Economías de escala y alcance

III.1.2.1 Resumen de alegaciones

VODAFONE alega que las conclusiones que se alcanzaron en la primera revisión de mercados siguen siendo válidas en la actualidad, y que no es correcto argumentar lo contrario en base a que los servicios de tránsito se prestan sobre la capacidad ociosa desplegada para prestar otros servicios de comunicaciones electrónicas. No es cierto que las economías de escala para establecer PdIs sean reducidas, ya que los costes medios que afrontan los operadores alternativos son mucho mayores que los que asume TESAU, por lo que las economías de escala y de alcance siguen constituyendo una barrera de entrada al mercado de tránsito.

La CNC considera que, al tratarse de un mercado complementario a las necesidades de interconexión directa del operador, el efecto de las economías de alcance es especialmente relevante. Además, el grado de despliegue de PdIs es muy relevante a la hora de determinar el coste de los servicios de tránsito. Así, el número de PdIs que resulta rentable desplegar a un operador depende, en una parte importante, del tráfico de interconexión total de dicho operador. Resulta evidente que el coste medio por minuto de tráfico de interconexión de tránsito es fuertemente dependiente del tamaño del operador y del grado de presencia de éstos en los mercados conexos.

De acuerdo con la CNC, estos factores afectan al mercado en dos formas. Por una parte, en la posibilidad de desplegar PdIs con operadores de reducida dimensión, de manera que solamente los operadores de mayor tamaño podrán desplegar PdIs con los operadores más pequeños. En segundo lugar, afecta al coste medio por minuto de tráfico interconectado que permite a los operadores de mayor dimensión acceder a niveles de interconexión más bajos, y por tanto ofrecer precios mayoristas más reducidos para el servicio.

En definitiva, la CNC no considera que se haya justificado de manera apropiada la inexistencia de efectos derivados de las economías de escala y alcance en el mercado analizado.

Por el contrario, TESAU considera que el uso compartido de infraestructuras por parte de los operadores alternativos está favoreciendo la eliminación de determinados elementos que pudieran ser susceptibles de ser considerados como barrera de entrada, garantizando también unas economías de escala y alcance mucho más favorables para ellos. Además, alega que los servicios de referencia se prestan sobre capacidad ociosa desplegada para prestar otros servicios de comunicaciones electrónicas.

Asimismo, TESAU manifiesta en sus alegaciones que los operadores alternativos conforman grupos verticalmente integrados, lo que les permite disfrutar de importantes economías de



escala y alcance. Así, a lo largo de 2007 se produjeron concentraciones corporativas²³ entre algunos operadores que han permitido a éstos aumentar sus economías de escala y de alcance, así como su capacidad de inversión para desarrollar una red independiente y una competencia más efectiva.

Estos procesos de fusión, adquisición e integración de operadores también afectan a la interconexión que se prestaban entre sí cuando todavía eran entidades económicas independientes, ya que dicha interconexión desaparece como transacción de mercado una vez las empresas se fusionan.

III.1.2.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

En respuesta a las alegaciones de VODAFONE y los comentarios realizados por la CNC, si bien es cierto que en un principio los costes medios que afronta un operador alternativo cuando establece un Pdl son mayores a los de TESAU, también lo es que a medio plazo los operadores consiguen optimizar el uso de sus puntos de interconexión, lo que se traduce en una reducción de los costes medios. No tendría lógica económica que un operador estableciera Pdl y no intentara optimizar su uso llenándolo con el mayor volumen de minutos posible y beneficiarse de las economías de escala que genere su uso.

Además, los operadores alternativos no tienen ningún tipo de obligación en lo que respecta al número de Pdl que deben constituir entre sí. Es decir, dos operadores alternativos siempre tienen la posibilidad de constituir un número reducido de Pdl para interconectarse (el mínimo obviamente es uno), lo que mitiga en gran medida las diferencias de tamaño (y en consecuencia, de economías de escala) entre los operadores alternativos y TESAU.

De manera adicional, y en línea con lo expresado por TESAU en sus alegaciones, los procesos de concentración de empresas que se han producido en el sector durante los últimos años han favorecido un aumento de las economías de escala y de alcance de las que disfrutaban los operadores, lo que se traduce en una mayor eficiencia por parte de éstos.

Dados los argumentos anteriores, no puede considerarse que la importancia de las economías de escala y alcance suponga una barrera de entrada importante al mercado de los servicios de tránsito.

III.1.3 Control de una infraestructura no reproducible fácilmente

III.1.3.1 Resumen de alegaciones

ASTEL y VODAFONE entienden que resulta erróneo y conduce a la obtención de conclusiones equivocadas la asimilación realizada por parte de esta Comisión de los operadores de menor envergadura como asimilados a los operadores alternativos que tradicionalmente han demandado a TESAU servicios de tránsito generalista entre cualquier origen y destino. En general, para estos operadores prestadores de servicios de tarificación adicional (en adelante, STA) y de tráfico telefónico mediante acceso indirecto (en adelante, CSO), resulta necesario contar con un único proveedor de servicios de interconexión a través del cual, con unas infraestructuras de interconexión mínimas, hacer accesible sus servicios finales desde cualquier origen. Por ello, solicitan a otros operadores alternativos el servicio de tránsito para la recogida de su tráfico de acceso, fundamentalmente procedente de la red de TEAU.

²³ Compra del operador Ya.com por parte de France Telecom y de Tele2-Comunitel por parte de Vodafone.



De acuerdo con ASTEL, lo que realmente ocurre es que los operadores alternativos están ofreciendo servicios de recogida de tráfico a unos clientes que son prestadores del STA o de CSO y que requieren únicamente una concentración de su tráfico sobre un punto centralizado, no pudiendo equipararse la situación de un operador que demanda un servicio generalista de tránsito a TESAU con la de un “operador de STA o CSO” que lo contrata con un operador alternativo.

ASTEL también considera que TESAU es el único operador que tiene establecidos PdlS con la práctica totalidad de los operadores, siendo sus servicios de tránsito vitales para todos los operadores alternativos que no dispongan de una gran extensión de red y que quieran interconectar sus redes con otros operadores. Además, no existen operadores alternativos que puedan ofrecer competencia efectiva a TESAU en servicios de tránsito “generalistas” a otros operadores alternativos. Los operadores alternativos que ofrecen servicios de tránsito normalmente comercializan el servicio de tránsito conjuntamente con la terminación en TESAU o con la reventa de originación.

VODAFONE manifiesta que no puede equipararse la situación del operador que demanda un servicio de tránsito puro a TESAU con la del operador que lo provee de forma empaquetada con el servicio de terminación. No existen operadores alternativos que puedan ofrecer competencia efectiva a TESAU en servicios de tránsito “puros” a terceros operadores, entendiéndose por tal el servicio de transporte de llamadas entre dos operadores que no estén directamente interconectados, ya que los operadores alternativos que ofrecen servicios de tránsito normalmente comercializan el servicio de tránsito con terminación en TESAU o en su propia red. Tampoco puede afirmarse que existan alternativas reales de suministro como consecuencia de que haya operadores que presten STA ya que, a pesar de que sólo están interconectados con operadores alternativos a TESAU, no lo hacen para ser provistos de un servicio de tránsito puro.

Por otro lado, ASTEL considera que la disponibilidad de un servicio de tránsito con la capilaridad de red de la que disfruta TESAU es fundamental para que los operadores puedan cumplir con sus obligaciones de interoperabilidad. El hecho de que la práctica totalidad de los operadores tengan establecidos PdlS con TESAU determina que los servicios de tránsito se produzcan a través de la red de TESAU, por lo que la interoperabilidad entre operadores, especialmente entre aquéllos con poca infraestructura de red, dependa enteramente de los servicios de tránsito de TESAU.

La CNC considera que, de los datos aportados sobre el número de PdlS establecidos entre los principales operadores, no resulta inmediato concluir que los operadores alternativos hayan sido capaces de replicar la red de interconexión del operador incumbente. En efecto, la red de interconexión de TESAU con el resto de operadores principales multiplica, en dos veces y media, el número de PdlS del operador que cuenta con la segunda red de PdlS más amplia.

De manera adicional, la CNC manifiesta que es necesario poner de manifiesto que, tanto en el caso de la interconexión entre los operadores principales como, en especial, en el análisis de los PdlS de los operadores de menor tamaño, el mero cómputo numérico de PdlS existentes resulta insuficiente para un análisis adecuado, siendo imprescindible, de acuerdo con su criterio, completar este análisis con datos sobre el tráfico intercambiado y los ingresos obtenidos.

La CNC también señala que la existencia de un número importante de prestadores de servicios de tarificación adicional conectados únicamente con operadores alternativos a TESAU podría, en su caso, justificar la existencia de una situación competitiva en el



segmento de mercado correspondiente al tránsito de tráfico destinado a números de red inteligente, pero no puede servir como justificación para el mercado en su globalidad.

En conclusión, y de acuerdo con el criterio de la CNC, no se considera acreditado que la infraestructura de la red de interconexión del operador incumbente constituya una infraestructura fácilmente reproducible para el resto de operadores. De la misma manera, se considera conveniente que esta Comisión valore las singularidades del segmento del mercado de servicios de tránsito para tráfico con destino a red inteligente y numeración corta, dado que éstos pueden plantear características diferenciales respecto del tráfico de otros servicios.

TESAU manifiesta que para la prestación del servicio de referencia no se necesita una capilaridad de red comparable a la del incumbente. De acuerdo con este operador, la presencia de plataformas alternativas tales como cable y desagregación de bucle de abonado ha permitido a los operadores alternativos establecer Pdl's con la práctica totalidad de operadores significativos, por lo que TESAU ha dejado de ser un operador esencial para los operadores con poca extensión de red dado que existe una significativa presencia de oferta alternativa de redes de tránsito en el mercado.

Además, y en línea con lo manifestado por esta Comisión, aquellos operadores que disponen de infraestructura de red desplegada son los que están prestando el servicio de referencia. El número de operadores que compiten en el mercado de tránsito en España es de los más altos dentro de los países europeos de nuestro entorno, en los que el presente mercado ha sido ya liberalizado.

En relación con la provisión de los servicios de tránsito a operadores de menor envergadura, TESAU considera que ha aumentado el número de operadores que están interconectados sólo con operadores alternativos al incumbente y se ha reducido el número de operadores de limitada envergadura que sólo tenían Pdl's con TESAU. Además, existe una nueva modalidad de prestación del servicio en el mercado (*carrier house*) donde se concentran gran número de operadores, que pueden fácilmente llegar a acuerdos para conectar directamente sus enlaces y en esa línea facilitar los tránsitos hacia otros operadores o realizar empaquetamientos de servicios por parte de alguno de los agentes.

III.1.3.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

En respuesta a las alegaciones de ASTEL y VODAFONE, no es cierto que los operadores de reducida envergadura sean sólo aquéllos que prestan STA o CSO. En la tabla contenida en el Anexo 1 se incluyen tanto los operadores que sólo necesitan disponer de un único Pdl para prestar estos servicios como aquellos que tienen más de un Pdl con operadores alternativos (en algunos casos más de diez) y que prestan servicios completos de comunicaciones electrónicas mediante red propia. Esta Comisión ha considerado confidenciales los datos incluidos en esta tabla puesto que son muy sensibles para los operadores incluidos en ella. Este hecho ha podido provocar que tanto ASTEL como VODAFONE asuman que casi la totalidad de los operadores presentes en esta tabla sean prestadores de STA o CSO, pero éste no es el caso.

En cuanto a que los operadores alternativos no prestan servicios de tránsito "puros", esta Comisión no comparte la afirmación realizada por VODAFONE. Si bien es cierto que muchos operadores, aprovechando que tienen contratada interconexión por capacidad con TESAU, prestan servicios de tránsito cuando el origen o destino es TESAU, también lo es que aquellos operadores alternativos que disponen de red propia tienen capacidad para prestar servicios de tránsito "puro", dado que su provisión no supone un aumento significativo de costes para el operador. Además, los operadores alternativos tendrán



incentivos a aumentar sus fuentes de ingreso, por lo que la negativa a prestar servicios de tránsito “puro” no sería lógica.

En relación con los comentarios de la CNC, esta Comisión considera que el tráfico efectivamente cursado no tiene porqué ser un indicador relevante para determinar la situación competitiva en el mercado de tránsito. No debe olvidarse que las condiciones del tránsito se encuentran actualmente fuertemente reguladas en función de los costes de prestación del operador histórico. Dado que el mercado se desarrolla actualmente en este entorno, se ha optado por asegurar la existencia de alternativas de suministro como fuente de competencia potencial. De este mismo modo, el análisis de las interconexiones existentes no se ha limitado a los operadores de tarificación adicional sino que se ha constatado que la mayor parte de los operadores cuentan con interconexión directa con un gran número de operadores, de forma que podrían ofrecer servicios de tránsito con elevada capilaridad.

En definitiva, no se considera que TESAU controle una infraestructura difícilmente reproducible.

III.1.4 Costes de cambio

III.1.4.1 Resumen de alegaciones

ASTEL y VODAFONE consideran que no se pueden minusvalorar los importantes costes de diversificación de proveedor que se producirían en ausencia de una obligación regulada de servicios de tránsito. Entre estos costes se encontrarían los de modificación de los enrutamientos de tráfico en las centrales afectadas, la implementación de las tarifas acordadas en los sistemas de facturación, costes derivados de gestión, administración, supervisión y ejecución de los acuerdos, etc.

La CNC considera que existe todavía en el mercado un número significativo de operadores que disponen de Pdl con un solo operador, por lo que los costes de cambio pueden resultar significativos en función de los precios mayoristas establecidos por los diferentes operadores.

Por el contrario, TESAU considera que los costes de cambio no son significativos para el operador demandante del servicio ya que, una vez que el operador ha establecido un Pdl con varios operadores, éste puede elegir fácilmente con quién transitar sin que le suponga un aumento significativo de los costes.

III.1.4.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

Esta Comisión no comparte las alegaciones de ASTEL y VODAFONE sobre los costes para cambiar de operador de tránsito. Como se ha mencionado anteriormente, los procesos de concentración que se han producido en el sector han provocado una duplicidad de Pdl de los operadores concentrados, por lo que éstos han tenido que llevar a cabo distintos procedimientos para redirigir su tráfico y optimizar las infraestructuras disponibles, concentrando el tráfico en unos Pdl y eliminando aquéllos por los que ya no se envían minutos. Este proceso de ajuste habrá supuesto costes para el operador, sin embargo, dichos costes de gestión, administración, etc. se habrán visto compensados con las ganancias en eficiencia que conlleva la reordenación de los Pdl del operador concentrado.

Esta situación es extrapolable al cambio de proveedor de servicios de tránsito, por ejemplo desde TESAU hacia un operador alternativo. Así, los costes en los que en un principio incurrirían vendrían compensados por el menor precio, facilidades o ventajas que proporcionara el nuevo operador.



De hecho, los operadores no han tenido mayores problemas en modificar los enrutamientos cuando han encontrado condiciones más ventajosas. Un ejemplo relevante es, nuevamente, los tránsitos con origen o destino la red de TESAU motivados por las atractivas ofertas que han podido confeccionar los operadores alternativos gracias a la interconexión por capacidad.

III.2 Tendencia hacia la competencia efectiva

III.2.1 Cuotas de mercado

III.2.1.1 Resumen de alegaciones

En sus comentarios, ASTEL y VODAFONE consideran que no puede ignorarse las cuotas de mercado tan elevadas que mantiene TESAU. Además, dicha cuota ha experimentado un aumento importante y sostenido en el tiempo, y la competencia que afronta TESAU es cada vez más débil, de tal forma que aumenta el poder de TESAU para comportarse de forma independiente de sus competidores.

ASTEL y VODAFONE añaden que la existencia de la interconexión por capacidad no es un motivo suficiente para creer que hay competencia efectiva en el mercado, ya que a pesar de que puede abaratar los costes de interconexión para algunos operadores demandantes del servicio de tránsito, no constituye una alternativa real de suministro dado que sólo ofrecen servicios de tránsito en caso de llamadas originadas o terminadas en TESAU, es decir, en ningún caso los operadores alternativos a TESAU ofrecerán un servicio de tránsito universal como hace TESAU.

La CNC en su informe considera que se aprecia una notable estabilidad de cuotas de TESAU en términos de ingresos que se mantiene por encima del 50%. Por otra parte, se deduce que TESAU ha incrementado su cuota de mercado en casi 7 puntos entre 2006 y el tercer trimestre de 2008. De manera adicional, se plantea en el informe que se prevé una reducción en la importancia del mercado de referencia a medida que más operadores se interconecten directamente, pero no se aportan datos que respalden esta afirmación. De acuerdo con la CNC, hubiera resultado necesario establecer una evaluación sobre la evolución de la demanda de servicios de tránsito en el mercado de referencia. A este respecto, cabe acudir al informe de esta Comisión correspondiente al III Trimestre de 2008 donde se observa que, en un periodo inferior a 2 años, el mercado ha crecido un 110% en términos de ingresos.

Por el contrario, TESAU considera que la existencia de la interconexión por capacidad ha propiciado el desarrollo de los servicios de tránsito con origen o destino en TESAU. El operador de tránsito aprovecha las interconexiones que tiene establecidas con TESAU para ofrecer servicios de tránsito a operadores que no disponen de esas interconexiones, pudiendo de este modo ofrecer un precio más atractivo al pagar una originación y/o una terminación en un nivel inferior o al optimizar los recursos de interconexión.

III.2.1.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

En respuesta a las alegaciones de VODAFONE y la CNC relativas a las cuotas de mercado, si bien las cuotas que ostenta TESAU son superiores al 50%, no significa que automáticamente sea considerado como operador con PSM, ya que existen otras circunstancias (como las descritas en el presente documento) que justifican el levantamiento de las obligaciones que pesan sobre el operador incumbente. Además, y a modo de ejemplo, en los mercados de tráfico telefónico se levantaron las obligaciones que tenía impuestas TESAU a pesar de que su cuota de mercado también era superior al 60%. Esto fue así porque el análisis del resto de parámetros indicaba que el mercado tendía hacia la



competencia efectiva, por lo que resultaba coherente la retirada de las obligaciones sobre TESAU. En particular, no debe olvidarse que actualmente los servicios de tránsito se encuentran regulados, por lo que el desarrollo del mercado se encuentra marcado por las limitaciones *ex ante* del operador.

En cuanto a la prestación de los servicios de tránsito “puros”, y como se ha comentado anteriormente, no tiene por qué ser cierto, desde una perspectiva económica, que los operadores alternativos no tengan incentivos a prestar este tipo de servicios de tránsito. En cualquier caso, ASTEL y VODAFONE pretenden que los servicios de tránsito con origen o destino en TESAU deban despreciarse cuando, como posteriormente señala ASTEL, es el destino prioritario del tráfico de los operadores alternativos. Así, esta Comisión estima que, aplicando un enfoque “*Greenfield*”, las obligaciones impuestas en los servicios de originación y terminación en la red del operador histórico han incrementado la competencia en los servicios de tránsito. De este hecho no puede concluirse que los servicios de tránsito prestados por estos operadores no sean de hecho tránsito.

III.2.2 Evolución de los precios

III.2.2.1 Resumen de alegaciones

La CNC aprecia una considerable estabilidad en los precios medios de los servicios de tránsito desde 2006, lo que resulta contradictorio con las conclusiones señaladas en el informe.

De acuerdo con TESAU, la diferente política seguida por los agentes para llenar su red hace que su estrategia comercial en materia de precios pueda ser diferencial con el consiguiente impacto en el mercado, impidiendo la independencia por TESAU en su dinámica de mercado.

TESAU considera que la evolución de los precios muestra como los principales operadores alternativos son capaces de competir en el mercado de referencia proveyendo servicios de tránsito a precios inferiores a los del operador regulado, lo que evidencia que el mercado muestra síntomas de tender hacia la competencia efectiva.

III.2.2.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

Esta Comisión ha actualizado los datos sobre precios medios, de acuerdo con la última información disponible en los requerimientos para la elaboración de los Informes Anuales. De acuerdo con estos datos, los precios del servicio de tránsito se han reducido desde la primera revisión, lo que da a entender que el mercado tiende hacia la competencia efectiva.

Las alegaciones presentadas por TESAU están en línea con lo manifestado por esta Comisión, por lo que no se modifican las conclusiones alcanzadas.

III.2.3 Competencia potencial

III.2.3.1 Resumen de alegaciones

ASTEL y VODAFONE manifiestan que la interconexión directa no puede considerarse una alternativa a los servicios de tránsito dado que sólo sería viable cuando el tráfico que curse el operador demandante de servicios de tránsito sea de gran volumen. Además, existen multitud de servicios dirigidos a numeraciones que no suponen un tráfico masivo (números cortos) y en estos casos no hay alternativas reales de suministro de servicios de tránsito, siendo el servicio regulado de tránsito de TESAU el único que puede asegurar que los operadores alternativos puedan cumplir con el principio de interoperabilidad de servicios.



Asimismo, ambas entidades alegan que la multiplicación de puntos de interconexión directa o cruzada de “*todos con todos*” no es una alternativa seria, ni puede considerarse que ejerza presión competitiva sobre TESAU para un gran número de servicios.

Por otro lado, ASTEL considera que más del 95% de los minutos que cursa un operador alternativo de telefonía fija tiene como destino la red de TESAU, por tanto, los operadores no tienen un gran incentivo para migrar sus servicios de tránsito a una interconexión directa de “*todos con todos*”. Dada esta situación, la posición de dominio de TESAU en el mercado de acceso y terminación se traslada a la posición de dominio en el mercado de tránsito, convirtiendo su servicio en privilegiado frente a los que pueda ofrecer la competencia.

A criterio de la CNC, se deberían evaluar determinados datos sobre la evolución del número de operadores interconectados entre sí de manera directa desde el anterior análisis de mercado, así como estudiar la evolución del tráfico de interconexión directa frente al tráfico de tránsito.

Por su parte, TESAU considera que la principal presión competitiva que afrontan los operadores que proveen servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija es la interconexión directa. Tras diez años de liberalización, existen numerosos operadores con redes de transporte extensas, lo que hace que muchos de ellos no precisen de servicios de tránsito (autoprestación) porque hacen uso de su propia red y, al mismo tiempo, hace que la oferta de tránsito de otros operadores sea también muy completa.

Otra amenaza procede de empresas que hayan desplegado redes de telecomunicaciones y dispongan de capacidad ociosa. En este sentido, un operador que ofrezca el servicio telefónico o el servicio de transporte de datos y cuya red disponga de capacidad, podrá decidir rentabilizar dicha capacidad ofreciendo el servicio de tránsito telefónico a otros operadores.

III.2.3.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

Esta Comisión no comparte la afirmación realizada por ASTEL y VODAFONE de que no hay alternativas reales de suministro a determinadas numeraciones. De acuerdo con los datos del Informe Trimestral correspondiente a los meses de octubre a diciembre de 2008, más del 50% del total de minutos con destino a números de red inteligente y otros números fue cursado por operadores alternativos, lo que permite concluir que sí hay alternativas de suministro para este tipo de números.

En cuanto a las alegaciones de ASTEL sobre el tráfico cursado por los operadores alternativos (que incluye llamadas *on-net*, llamadas a otros operadores alternativos, llamadas a móviles, llamadas a TESAU, etc.), no es cierto que el 95% de ese tráfico tenga como destino la red de TESAU, ya que este porcentaje sólo hace referencia al total de minutos de terminación del mercado y no al total de minutos de tráfico cursado por los clientes finales de los operadores alternativos. En cualquier caso, como se ha señalado anteriormente, este dato presentado por ASTEL no puede más que confirmar que la mayor parte del tráfico de los operadores alternativos se encuentra ya cubierto por las obligaciones en otros mercados conexos, lo que ha facilitado la tendencia a la competencia en los servicios de tránsito.

Además, no es posible que TESAU transfiera su posición de dominio desde los mercados de acceso y terminación hacia el mercado de tránsito puesto que ya se ha detectado que en éstos no existe competencia efectiva y se han impuesto obligaciones a TESAU²⁴ para evitar que desarrolle prácticas anticompetitivas o extienda su poder de mercado.



Por último, esta Comisión es consciente de que no es realista esperar que todos los operadores estén interconectados directamente entre sí. No obstante, determinados operadores alternativos han constituido interconexiones directas con un número muy elevado de competidores. Estos operadores pueden realizar ofertas de tránsito completas y representan una alternativa a TESAU. En este escenario, la interconexión directa ejerce una presión competitiva en el mercado desde el momento en que un operador (aunque sea pequeño), al negociar los servicios de tránsito con TESAU u otro alternativo, siempre tiene la opción de interconectarse directamente con un tercero que ofrezca mejores condiciones.

III.3 Suficiencia del Derecho de la competencia

III.3.1 Resumen de alegaciones

VODAFONE considera que no es cierto que existan en la actualidad operadores alternativos que presten un servicio de tránsito sustitutivo del que presta el operador incumbente. Además, VODAFONE sigue identificando los mismos problemas y fallos de competencia que detectó esta Comisión en su primer análisis del mercado de referencia.

Según VODAFONE, si se exonerara a TESAU de su obligación de prestación de servicios de tránsito, este operador podrá imponer barreras de entrada a terceros operadores para prestar sus servicios minoristas con un volumen de tráfico reducido y que carecen de puntos de interconexión directa con la mayor parte de las redes.

ASTEL y VODAFONE consideran que la desaparición de las obligaciones impuestas a TESAU sobre la provisión del servicio de tránsito regulado puede producir riesgos de negativa de suministro de estos servicios por parte de TESAU. Esta negativa de suministro es especialmente probable en los STA respecto de los cuales TESAU ha solicitado reiteradamente que se elimine de la OIR la obligación de prestar servicios de tránsito aduciendo problemas de impago y morosidad que, según TESAU, originan esta clase de servicios.

Dada esta situación, ASTEL manifiesta que la primera consecuencia de la eliminación de la obligación de tránsito será la negativa por parte de TESAU de ofrecer servicios de tránsito a red inteligente o, alternativamente, la fijación de condiciones comerciales abusivas a los operadores alternativos.

Por el contrario, TESAU considera que los conflictos que pueden existir en relación con el servicio de tránsito no están relacionados con la negativa de suministro, sino con la repercusión en cascada de los impagos por servicios de numeración a servicios de tarificación adicional.

ASTEL cree que deberían valorarse los efectos que la retirada de esta obligación esencial en la OIR puede tener en las posibilidades de que los operadores puedan garantizar a los usuarios la interoperabilidad de servicios y el efecto combinado con la supresión de obligaciones a TESAU en los mercados de tráfico. Asimismo, considera que la eliminación de la regulación impuesta a TESAU en materia de tránsito implicaría exigir a todos los

²⁴ Resolución, de 12 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/447).

Resolución, de 18 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de cada operador de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/1192).



operadores una capilaridad en su red de interconexión exacta a la del incumbente, a los efectos de competir con éste en servicios mayoristas entre operadores.

VODAFONE considera que los problemas de competencia que se han detectado en este mercado no son susceptibles de solucionarse *ex post*, vía conflicto ante esta Comisión, ya que su solución no será operativa por no llegar en el momento preciso. Además, una liberalización del mismo traerá como consecuencia un aumento de la conflictividad entre operadores, conflictos que se generarán tanto entre los operadores alternativos y TESAU como entre los operadores alternativos entre sí.

La CNC cree que no se aportan datos sobre el número de conflictos suscitados en el pasado ni se ha estimado en qué medida la existencia de obligaciones *ex ante* ha prevenido la presencia de los mismos, en particular, teniendo en cuenta el grado de regulación existente en el mercado hasta el momento derivado de la existencia de una oferta de referencia y otros elementos relevantes. En consecuencia, no se dispone de la información necesaria para determinar si la mera aplicación del Derecho de la competencia por la CNC podría resultar eficiente.

Por su parte, TESAU manifiesta que la posibilidad y facilidad con la que cuentan los operadores demandantes del servicio para denunciar las posibles prácticas contrarias a la competencia garantizan la posibilidad de detectar, y valorar en su caso, la existencia de dicho tipo de prácticas restrictivas de la competencia.

ASTEL considera que la desregulación del servicio de tránsito de TESAU podría suponer un aumento de sus precios, con el riesgo asociado de que los operadores alternativos se vean obligados a trasladar dichos costes a los clientes finales o apliquen distintas tarifas, dependiendo del modo en que alcance la red del operador destinatario.

TESAU alega que, en relación con la posibilidad de que potenciales comportamientos restrictivos de la competencia causen un perjuicio irreparable, existen suficientes alternativas de suministro al servicio prestado por TESAU que limitan la posibilidad de que este operador cause tal tipo de perjuicios al mercado. Además, señala que los operadores alternativos cuentan con la posibilidad de autoprestarse el servicio de referencia mediante la interconexión directa.

Finalmente, TESAU considera necesario destacar que, al menos desde el anterior análisis de mercados, esta Comisión no ha tenido que realizar ninguna intervención ni ha tenido que resolver ningún conflicto en este mercado, lo que es una muestra del escaso margen de conflictividad del mismo. Además, las autoridades competentes están dotadas de los recursos y capacidades necesarias para probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia en un contexto *ex post* en el caso de que se produjera alguna denuncia por parte de cualquier operador alternativo.

III.3.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

Esta Comisión no comparte ni las afirmaciones de VODAFONE relativas al levantamiento de barreras a la entrada sobre terceros operadores por parte de TESAU ni las alegaciones de ASTEL sobre la potencial negativa de suministro a prestar servicios de tarificación adicional.

El principal problema de estos servicios es el modo en que se gestionan los impagos ya que éstos se producen en cascada²⁵. Es decir, el problema no es el tránsito de los servicios, sino

²⁵ Sirva de ejemplo la Resolución, de 13 de julio de 2006, relativa a la repercusión de los impagos por la prestación del servicio de interconexión de tránsito para llamadas de red inteligente originadas en la red de Euskaltel y finalizadas en la red de



las discrepancias que surgen entre el operador de acceso y el de destino a la hora de repercutir los impagos asociados a los STA. Conviene señalar que dichas discrepancias, en general, han sido consecuencia de actitudes poco diligentes tanto del operador de acceso como del operador de STA. El operador de tránsito se ha visto afectado por esta problemática sin ser parte interesada, por lo que esta Comisión no considera que se pueda utilizar como argumento para mantener las obligaciones de TESAU en el mercado del tránsito.

Además, en el caso de que TESAU no proveyera el servicio de referencia, y como se ha comentado a lo largo del presente documento, existen alternativas de suministro tanto para la provisión de servicios de tránsito a números geográficos y móviles como a números de tarificación adicional y otros. De hecho, más del 50% de los minutos de tránsito a estos números especiales son cursados por los operadores alternativos.

En cuanto a los comentarios realizados por la CNC, esta Comisión considera que el hecho de que un mercado esté fuertemente regulado no significa que no haya conflictos entre operadores. Sirva como ejemplo el mercado mayorista de acceso a Internet de banda ancha donde existe una oferta de referencia muy detallada y otros elementos relevantes, como señala la CNC, y es donde se han centrado las intervenciones de esta Comisión para resolver conflictos y aplicar sanciones.

Respecto a las alegaciones de ASTEL sobre los efectos que la retirada de obligaciones pueda tener, esta Comisión no considera que la supresión de las mismas exija a los operadores alternativos tener la misma capilaridad de red que TESAU. Así, y una vez levantadas las obligaciones que pesan sobre el operador incumbente, los operadores alternativos podrán mantener los servicios de tránsito que actualmente tienen contratadas con TESAU o bien buscar ofertas de otros operadores.

Estos operadores podrán combinar las ofertas de tránsito que haya disponibles en el mercado y optimizar sus interconexiones para alcanzar la cobertura que antes tenían con TESAU. Además, un porcentaje cada vez mayor de operadores está dejando de demandar servicios de tránsito a medida que se interconectan directamente.

En cuanto a las afirmaciones de ASTEL sobre el riesgo de desregular el servicio de tránsito, esta Comisión no comparte que existan incentivos por parte de los operadores alternativos a trasladar unos mayores costes a los clientes finales en función de la red de destino de la llamada. Así, en los mercados de terminación de llamadas en redes públicas de telefonía fija existe una situación de precios asimétricos entre TESAU y los operadores alternativos, y esto no se ha traducido en una diferenciación de los precios minoristas de las llamadas con destino a los operadores alternativos procedentes tanto de TESAU como del resto de operadores alternativos.

IV SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES EXISTENTES EN EL MERCADO DE REFERENCIA

IV.1 Resumen de alegaciones

La CNC considera que esta Comisión no ha justificado de manera suficiente que el mercado de servicios de tránsito presente las características necesarias para determinar que no es susceptible de regulación *ex ante* y que procede a eliminar las obligaciones que tiene impuestas TESAU.



Por su parte, TESAU se muestra de acuerdo con el Informe realizado por esta Comisión al considerar que la única propuesta posible es la de suprimir las obligaciones actualmente aplicables a ésta. No obstante lo anterior, y estando de acuerdo con la supresión de las obligaciones, TESAU considera que el plazo para que sea efectiva la eliminación de las obligaciones debería reducirse al mínimo imprescindible, que no debe superar en ningún caso los tres meses desde su Resolución, dado que ello podría suponer un freno para uno de los operadores presentes en el mercado y, en definitiva, un lastre para su capacidad comercial y de competencia con el resto de los agentes.

TESAU considera que no existe razón para establecer un plazo tan amplio habiéndose demostrado suficientemente que, a fecha actual, existe competencia en el mercado de referencia y no procede la imposición de obligaciones *ex ante*, ni existen costes de cambio apreciables.

IV.2 Contestación a las alegaciones de la Consulta Pública

A pesar de los comentarios realizados por la CNC, esta Comisión considera que el mercado cumple con los requisitos para que se retiren las obligaciones que actualmente pesan sobre TESAU. Efectivamente, del análisis de mercado se ha constatado que:

1. Los operadores de comunicaciones electrónicas, más de diez años después de su entrada en el mercado, han desplegado sus propias infraestructuras, consiguiendo una capilaridad conjunta que hace que la red de TESAU no sea irreplicable. Así, existen operadores que no se encuentran directamente interconectados con TESAU, sino que lo han hecho con un operador alternativo confiando en éste sus necesidades de interoperabilidad;
2. Los servicios de tránsito, que se consideran como una fuente de ingresos complementaria a los servicios minoristas de los operadores, no presentan elevados costes hundidos ni economías de escala o alcance no replicables por terceros operadores. Por tanto, las ventajas de TESAU en la prestación de estos servicios no es relevante. Paradigma de esta tendencia son los servicios de tránsito ofrecidos por los operadores que contratan interconexión por capacidad con TESAU y que revenden su capacidad excedentaria a terceros en forma de servicios de tránsito;
3. Por último, esta Comisión considera que las obligaciones impuestas a TESAU en los mercados de originación y terminación tienen un impacto relevante, lo que facilita la competencia de terceros operadores.

En cuanto a la fecha para el levantamiento de obligaciones, se considera conveniente mantener el plazo de seis meses ya que, de este modo, se permitirá a los operadores negociar alternativas a TESAU y migrarse, en su caso, a un nuevo operador.

Además, y aunque los costes para cambiarse de operador no son excesivos, los operadores alternativos necesitan un tiempo razonable para negociar sus nuevos contratos de provisión del servicio de tránsito, así como para gestionar el redireccionamiento de su tráfico hacia los nuevos Pds.