RESOLUCIÓN POR LA CUAL SE APRUEBA LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO DE ACCESO LOCAL AL POR MAYOR FACILITADO EN UNA UBICACIÓN FIJA Y LOS MERCADOS DE ACCESO DE BANDA ANCHA AL POR MAYOR, LA DESIGNACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS, Y SE ACUERDA SU NOTIFICACION A LA COMISIÓN EUROPEA Y AL ORGANISMO DE REGULADORES EUROPEOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS (ORECE)

(ANME/DTSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4)

CONSEJO DE LA CNMC

Presidente
D. José María Marín Quemada.

Vicepresidenta
Doña María Fernández Pérez.

Consejeros
Don Eduardo García Matilla.
Don Josep Maria Guinart Solà.
Doña Clotilde de la Higuera González.
Doña María Ortiz Aguilar.
Don Diego Rodríguez Rodríguez.
Don Fernando Torremocha y García Sáenz.
Don Benigno Valdés Díaz.
Doña Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín.

Secretario
D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 24 de febrero de 2016

Visto el procedimiento de definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor

El **Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

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

Con fecha 19 de diciembre de 2014, la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) acordó iniciar el procedimiento para la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, así como la apertura del trámite de información pública.

El citado acto fue publicado en el BOE número 309, de 23 de diciembre de 2014.

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

Durante el período de consulta pública presentaron alegaciones los siguientes agentes: Aire Networks del Mediterráneo, S.L.U. (Aire Networks); la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (Astel); la Asociación Nacional de Operadores de Telecomunicaciones y Servicios de Internet (Aotec); la Asociación de Operadores de Telecomunicaciones Empresariales (Asotem); BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones S.A., Sociedad Unipersonal (BT); el Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación (COIT); Colt Technology Services, S.A.U. (Colt); el Consorcio Localret (Localret); Digi Spain Telecom, S.L.U. (Digi mobil); Euskaltel, S.A. (Euskaltel); Intel Corporation (Intel); Jazz Telecom, S.A.U. (Jazztel); MásMóvil Telecom 3.0, S.A. (MásMóvil); Orange Espagne, S.A. Unipersonal (Orange); Pepemobile, S.L. (Pepemobile); Queland Consulting S.L. (Queland); Telecable de Asturias, S.A. (Telecable); Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica); Ufinet Telecom, S.A.U. (Ufinet); UGT Comunicaciones (UGT); Vodafone España, S.A.U. (Vodafone) y Xfera Móviles S.A. (Xfera), así como una persona física a título particular.

Tercero.- Ampliación del plazo del procedimiento.

Mediante escrito de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC de fecha 4 de marzo de 2015, 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 (LRJPAC), debido a la complejidad del presente procedimiento, se acordó la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación del mismo en tres meses adicionales.

Dicha ampliación de plazo fue publicada en el BOE número 61, de 12 de marzo de 2015.

Cuarto.- Notificación del proyecto de medida.

Con fecha 18 de noviembre de 2015, el Consejo de la CNMC aprobó la Resolución por la que se acuerda notificar a la Comisión Europea, a las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR), al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE), al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y al Ministerio de Economía y Competitividad el proyecto de medida relativo a la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor.

Quinto.- Escrito de observaciones de la Comisión Europea.

En fecha 18 de diciembre de 2015, la Comisión Europea ha dirigido a la CNMC un escrito en el que formula sus observaciones sobre el proyecto de medida notificado en virtud del antecedente de hecho anterior (con referencia ES/2015/1818-1819-1820).

Sexto.- Escritos de observaciones del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Con fechas 18 y 23 de diciembre de 2015, respectivamente, tuvieron entrada en el registro de la CNMC sendos escritos del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en virtud de los cuales realizan una serie de observaciones al proyecto de medida notificado.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Objeto del procedimiento.

El objeto del presente procedimiento es la tercera revisión del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor. La segunda revisión de estos mercados fue aprobada mediante Resolución de 22 de enero de 2009 (Resolución de los mercados 4 y 5)[1].

Segundo.- Habilitación competencial.

En marzo de 2002 se aprobó el paquete de directivas comunitarias en materia de telecomunicaciones, las cuales diseñaron un nuevo régimen aplicable a los mercados de referencia y los operadores con poder significativo de mercado. En el mismo se establece que las ANR 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.

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

El 25 de noviembre de 2009 se modificó el paquete de directivas de 2002, a través de las Directivas 2009/136/CE y 2009/140/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, manteniéndose la habilitación de las ANR para definir y analizar *ex ante* los mercados del sector de comunicaciones electrónicas. Estas directivas fueron incorporadas a la normativa sectorial nacional mediante el Real Decreto-ley 13/2012,

[1] Resolución de 22 de enero de 2009 por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda al por mayor, 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 2008/626).

de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas.

El 11 de mayo de 2014 entró en vigor la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que deroga la LGTel de 2003. La LGTel de 2014, en sus artículos 13 y 70.2, atribuye a la CNMC – de la misma forma que hacía la LGTel anterior – la función de: a) definir y analizar los mercados de referencia, b) identificar a los operadores que poseen un poder significativo en el mercado, y c) establecer las obligaciones específicas a los operadores con poder significativo en los mercados de referencia.

Según establece el artículo 13.2 de la LGTel, el procedimiento de revisión de los mercados de referencia debe realizarse en un plazo de tres años, contado desde la adopción de una medida anterior relativa a ese mercado, y en el plazo de dos años tras la adopción de la Recomendación o cualquier actualización de la misma para mercados no notificados previamente a la Comisión Europea. En el análisis llevado a cabo por la ANR, deberán tenerse en cuenta las Directrices establecidas por la Comisión Europea sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mismo dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas[2].

Por su parte, el Reglamento de Mercados desarrolla, a través de sus artículos 2 a 5, el procedimiento a seguir por la CNMC para la definición 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.

El Reglamento de Mercados se encuentra en vigor en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la LGTel de 2014, si bien el procedimiento definido en los artículos 2 a 5 citados ha de entenderse afectado por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, que integra en este organismo a la anterior Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Tercero.- Adopción de la medida definitiva relativa a la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

Con fecha 9 de octubre de 2014, la Comisión Europea adoptó la Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva Marco[3] (en adelante, la Recomendación).

[2] DOCE C165/6 de 11 de julio de 2002.
[3] DOUE L295/79 de 11 de octubre de 2014.

Entre los mercados que, de acuerdo con la citada Recomendación, se consideran *a priori* susceptibles de regulación *ex ante*, se encuentra el mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija (mercado 3 a)), el mercado de acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos del mercado de masas (mercado 3 b)) y el mercado de acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija (mercado 4).

Conforme al artículo 7 de la Directiva Marco[4], en su redacción dada por la Directiva 2009/140/CE, y al artículo 5 del Reglamento de Mercados, la CNMC debe notificar los proyectos de medida que puedan tener repercusiones en los intercambios entre los Estados miembros, junto a sus motivaciones, a la Comisión Europea, el ORECE y a las ANR de los otros Estados miembros de la Unión Europea, cuando dichos proyectos se refieran a la definición y análisis de mercados, la identificación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición, mantenimiento, modificación y supresión de obligaciones específicas a dichos operadores.

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes de la presente Resolución, teniendo en cuenta las alegaciones presentadas por los operadores a la consulta pública, se procedió a notificar el proyecto de medida relativo a la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor a la Comisión Europea, al ORECE, a las ANR de otros Estados miembros de la Unión Europea, al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y al Ministerio de Economía y Competitividad para que formularan sus observaciones.

En fecha 18 de diciembre de 2015, la Comisión Europea remitió un escrito por el que presentaba una serie de observaciones en relación con el proyecto de medida notificado, señalando asimismo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 7, de la Directiva marco, la CNMC podría adoptar el proyecto de medida, debiendo comunicarlo a la Comisión Europea.

En fechas 18 y 23 de diciembre de 2015, respectivamente, el Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo presentaron asimismo una serie de observaciones al proyecto de medida.

Habiendo transcurrido el plazo del mes establecido en el artículo 7.3 de la Directiva Marco desde que se notificó el proyecto de medida, el ORECE y otras ANR no han formulado observaciones al proyecto de medida.

En consecuencia, en virtud de la presente Resolución se aprueba, en su tercera ronda de revisión, la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, en los términos expuestos en el Documento y los Anexos que se adjuntan a la presente Resolución.

[4] Directiva 2002/21/CE de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre de 2009.

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

En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

RESUELVE

Primero. Aprobar la definición y el análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija en España y los mercados residencial y empresarial de acceso de banda ancha al por mayor en España.

Segundo. Considerar que el mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija en España es un mercado de referencia susceptible de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 13 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

Tercero. Determinar que el citado mercado no es realmente competitivo, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 4, artículo 16, de la Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 13 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Cuarto. Considerar que Telefónica de España, S.A.U. tiene poder significativo en el citado mercado, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo II, apartado 27 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Quinto. Imponer a Telefónica de España, S.A.U. las obligaciones recogidas en los Anexos 2 a 4 de la presente Resolución en relación con el acceso completamente desagregado y compartido al bucle de cobre de abonado; el acceso a la infraestructura de obra civil y el acceso al bucle de fibra óptica, así como en el Anexo 6 en materia de replicabilidad económica y en el anexo 7 en relación con la prestación con carácter transitorio del servicio NEBA-fibra.

Sexto. Considerar que el mercado 3b_1 residencial de acceso de banda ancha al por mayor, tal y como viene definido en la presente Resolución, no es un mercado de referencia 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 apartado 5 del artículo 13 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Séptimo. Suprimir, para el mercado 3b_1 residencial de acceso de banda ancha al por mayor, las obligaciones actualmente aplicables a Telefónica de España, S.A.U. en relación con la provisión de servicios de banda ancha al por mayor en virtud de la Resolución, de 22 de enero de 2009, relativa a la definición y el análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor, una vez transcurrido un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

Octavo. Considerar que el mercado 3b_2 residencial de acceso de banda ancha al por mayor, tal y como viene definido en la presente Resolución, así como el mercado

empresarial de acceso de banda ancha al por mayor (mercado 4), son mercados de referencia susceptibles de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 13 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Noveno. Determinar que los citados mercados no son realmente competitivos, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 4, artículo 16, de la Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 13 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Décimo. Considerar que Telefónica de España, S.A.U. tiene poder significativo en los citados mercados, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo II, apartado 27 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Undécimo. Imponer a Telefónica de España, S.A.U. las obligaciones recogidas en el Anexo 5 de la presente Resolución en relación con el mercado 3b_2 residencial de acceso de banda ancha al por mayor y el mercado 4 empresarial de acceso de banda ancha al por mayor, así como en el Anexo 6 en materia de replicabilidad económica.

Duodécimo.- Comunicar a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

Décimo tercero.- Acordar la publicación del presente acto en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1 de la LGTel.

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

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN 11
II. MERCADO MINORISTA 12
II.1. Delimitación de los servicios minoristas de banda ancha 14
II.1.1. Tecnologías de acceso para los servicios de banda ancha 14
II.1.2. Empaquetamiento de servicios 25
II.1.3. Segmento residencial y empresarial 34
II.2. Evolución de los servicios de acceso de banda ancha 37
II.2.1. Cobertura de las redes de banda ancha 37
II.2.2. Penetración de las conexiones de banda ancha 39
II.2.3. Ingresos 44
II.2.4. Conclusiones 46
II.3. Evolución de la situación competitiva 46
II.3.1. Análisis de ámbito nacional 46
II.3.1.1. Cuotas de mercado 46
II.3.1.2. Cuotas de mercado a nivel empresarial 52
II.3.1.3. Precios minoristas 54
II.3.2. Análisis de ámbito inferior al nacional 56
II.3.2.1. Competencia en el mercado minorista de banda ancha 57
II.3.2.2. Competencia en infraestructuras basada en redes NGA 66
II.3.2.3. Caracterización de la competencia en las centrales locales asociadas a los municipios de mayor competencia BAU 70
II.3.2.4. Comentarios del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en relación con el criterio de segmentación propuesto para definir el mercado de acceso directo al por mayor (mercado 3a) 74
II.3.2.5. Conclusión 78
III. MERCADO DE ACCESO LOCAL AL POR MAYOR FACILITADO EN UNA UBICACIÓN FIJA 80
III.1. Definición del mercado relevante 80
III.1.1. Definición del mercado relevante de producto 80
III.1.2. Definición de mercado relevante geográfico 89
III.1.3. Mercado susceptible de regulación ex ante 89
III.2. Análisis de la estructura de los mercados, valoración de la existencia de competencia efectiva en los mismos y determinación de operadores con poder significativo de mercado 90
III.2.1. Descripción de la estructura del mercado de referencia 90
III.2.2. Competencia potencial en el mercado de referencia 92

III.2.3. Análisis de la competencia efectiva en el mercado de referencia 92
III.2.4. Conclusiones sobre la existencia de competencia efectiva en el mercado de referencia 94
III.3. Propuesta de identificación del operador con poder significativo de mercado 95
III.4. Análisis de las obligaciones susceptibles de ser impuestas a los operadores con poder significativo de mercado 96
III.4.1. Principios a aplicar por el regulador en la elección de las obligaciones más idóneas 96
III.4.2. Identificación de problemas de competencia en los mercados de referencia y relacionados 98
III.4.3. Obligaciones a imponer 102
III.4.4. Obligaciones relativas al acceso al bucle y al sub-bucle de cobre 104
III.4.5. Obligaciones relativas a la infraestructura de obra civil 121
III.4.6. Obligaciones relativas al segmento terminal de la red 129
III.4.7. Obligaciones relativas al acceso desagregado al bucle de fibra óptica 134
IV. MERCADOS DE ACCESO DE BANDA ANCHA AL POR MAYOR 152
IV.1. Definición deL mercado relevante 152
IV.1.1. Definición del mercado relevante de producto 152
IV.1.2. Definición del mercado relevante geográfico 159
IV.1.3. Mercado susceptible de regulación ex-ante 167
IV.2. Análisis de la estructura de los mercados, valoración de la existencia de competencia efectiva en los mismos y determinación de operadores con poder significativo de mercado 168
IV.2.1. Descripción de la estructura del mercado de referencia 168
IV.2.2. Competencia potencial en el mercado de referencia 174
IV.2.3. Análisis de la competencia efectiva en el mercado de referencia 175
IV.2.4. Conclusiones sobre la existencia de competencia efectiva en el mercado de referencia 176
IV.3. Propuesta de identificación del operador con poder significativo de mercado ..177
IV.4. Análisis de las obligaciones susceptibles de ser impuestas a los operadores con poder significativo de mercado 178
IV.4.1. Comentarios del Ministerio de Economía y Competitividad en relación con la disponibilidad del servicio NEBA 180
IV.4.2. Principios a aplicar por el regulador en la elección de las obligaciones más idóneas 181
IV.4.3. Identificación de problemas de competencia en los mercados de referencia y relacionados 181
IV.4.4. Obligaciones a imponer 185

IV.4.5. Obligaciones relativas a los mercados mayoristas de acceso de banda ancha para la prestación de servicios residenciales y servicios empresariales (mercados 3b_2 y 4, respectivamente) 185

V. OBLIGACIONES RELATIVAS A LAS OFERTAS MINORISTAS 202

VI. COMENTARIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA Y COMENTARIOS ADICIONALES DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO Y DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD 204

VI.1. Comentarios de la Comisión Europea, del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en relación con la revisión de los mercados y su supervisión por parte de la CNMC 204

VI.2. Comentarios de la Comisión Europea en relación con la revisión del mercado 4 . 207

VI.3. Comentarios del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en relación con el servicio de banda ancha empresarial (NEBA empresarial) 207

VI.4. Comentarios del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en relación con el plazo de implementación del servicio NEBA local 210

ANEXO 1: RESUMEN DE LAS OBLIGACIONES PROPUESTAS 212

ANEXO 2: OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO COMPLETAMENTE DESAGREGADO Y COMPARTIDO AL BUCLE DE COBRE DE ABONADO 213

ANEXO 3: OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA DE OBRA CIVIL 221

ANEXO 4: OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO VIRTUAL AL BUCLE DE FIBRA ÓPTICA (NEBA LOCAL) 226

ANEXO 5: OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO INDIRECTO DE BANDA ANCHA 233

ANEXO 6: OBLIGACIONES EN MATERIA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA 242

ANEXO 7: PRESTACIÓN CON CARÁCTER TRANSITORIO DEL SERVICIO NEBA-FIBRA 248

ANEXO 8: LISTA DE MUNICIPIOS NO SUJETOS A OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO AL BUCLE DE FIBRA ÓPTICA (ZONA BAU) 249

ANEXO 9: CENTRALES LOCALES INCLUIDAS EN LA ZONA 1 DEL MERCADO RESIDENCIAL DE ACCESO DE BANDA ANCHA (MERCADO 3b_1) 251

ANEXO 10: CENTRALES LOCALES INCLUIDAS EN LA ZONA 1 DEL MERCADO RESIDENCIAL DE ACCESO DE BANDA ANCHA (MERCADO 3b_1) PERO LOCALIZADAS FUERA DE LA ZONA BAU 251

ANEXO 11: CENTRALES LOCALES LOCALIZADAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA BAU E INCLUIDAS EN LA ZONA 2 DEL MERCADO RESIDENCIAL DE ACCESO DE BANDA ANCHA (MERCADO 3b_2) 251

ANEXO 12: RESUMEN DE ALEGACIONES A LA CONSULTA PÚBLICA Y CONTESTACIÓN A LAS MISMAS 252

ANEXO 13: ANÁLISIS DE CRITERIOS DE SEGMENTACIÓN GEOGRÁFICA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA ZONA BAU.....349

ANEXO 14: ACRÓNIMOS.....361

DOCUMENTO 1

DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO DE ACCESO LOCAL AL POR MAYOR FACILITADO EN UNA UBICACIÓN FIJA Y LOS MERCADOS DE ACCESO DE BANDA ANCHA AL POR MAYOR, DESIGNACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

(EXPEDIENTE ANME/DTSA/2154/14/Mercados 3a 3b 4)

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente procedimiento es la tercera revisión del mercado de acceso local al por mayor en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor. La segunda revisión de estos mercados fue aprobada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, CMT)[5] a través de la Resolución de 22 de enero de 2009 (en adelante, Resolución de los mercados 4 y 5)[6].

El primer paso en el análisis del mercado es la definición del mercado relevante. Éste tiene por objetivo analizar de forma sistemática cuál es el conjunto mínimo de productos y servicios que conforman un mismo mercado, delimitando a su vez su ámbito geográfico, para a continuación examinar si existe competencia efectiva en el mismo y, finalmente, concluir si es susceptible o no de regulación ex ante. Para ello, se tomarán en cuenta los criterios establecidos en las Directrices europeas[7].

Como se expone a continuación, el análisis de los mercados afectados toma como punto de partida la situación existente a nivel minorista.

Posteriormente, se analizarán los mercados mayoristas de referencia, se determinará si existen uno o varios operadores que tengan poder significativo de mercado y, en ese caso, se fijarán las obligaciones específicas que procede imponer a dicho(s) operador(es).

---

[5] Organismo regulador sectorial extinguido e integrado en la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

[6] Resolución de 22 de enero de 2009 por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda al por mayor, 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 2008/626).

[7] Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2002/C165/03).

II. MERCADO MINORISTA

En tanto que la demanda de los servicios ascendentes es una demanda derivada dela minorista, la evaluación del nivel minorista resulta esencial y debe ser previa al análisis mayorista.

Así, de acuerdo con el Considerando (7) de la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea de octubre de 2014 (en adelante Recomendación de mercados[8]), "*el punto de partida para la identificación de los mercados mayoristas que pueden ser objeto de regulación* ex ante *es el análisis de los mercados minoristas correspondientes*".

Por tanto, el objetivo de esta sección es describir el servicio minorista objeto de análisis a la vez que se identifican los problemas de competencia que se observan con el fin de determinar las obligaciones mayoristas más proporcionadas.

La Resolución de los mercados 4 y 5 definió el servicio minorista de acceso de banda ancha como "*aquél que permite al usuario final, utilizando un terminal específico, disponer de una conexión de datos permanente y de capacidad de transmisión elevada*". Determinadas características de este servicio, como la capacidad de transmisión o su conexión permanente, lo diferencian de otros servicios como el acceso a Internet de banda estrecha. Igualmente, la Resolución citada señalaba que los servicios minoristas podían prestarse a través de diferentes alternativas tecnológicas en la red de acceso como:

- xDSL. Estas tecnologías de acceso, que comprenden entre otras el ADSL y sus variantes ADSL2 y ADSL2+, VDSL2 y SHDSL, se aplican en bucles de cobre, pudiendo estar los equipos de terminación del operador (DSLAM) situados en la central o en un nodo remoto intermedio (para acortar la longitud del bucle de cobre y obtener así mayores velocidades nominales de acceso).
- Redes de cable. Son redes híbridas de fibra óptica-cable coaxial (HFC) y constan de una red de acceso basada en fibra óptica que se completa mediante cable coaxial a partir de un nodo de conversión electro-óptica hasta el domicilio de los abonados. En esta tecnología, el cable coaxial es un medio compartido entre varios usuarios.
- Redes inalámbricas. Estas redes están basadas en tecnologías inalámbricas como WiMAX[9] o LMDS[10], que permiten la conexión entre los usuarios y la central vía radio, sin necesidad de desplegar una red de acceso intermedia. El

[8] Recomendación de la Comisión Europea de 9 de octubre de 2014 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, DOUE L295/79 de 11 de octubre de 2014.
[9] *Worldwide Interoperability for Microwave Access.*
[10] *Local Multipoint Distribution Service.*

paulatino despliegue de la tecnología 4G (LTE) permitirá también su uso como acceso fijo inalámbrico.

- Redes móviles (accesos basados en redes de telefonía móvil). Actualmente la tecnología disponible mayoritariamente es 3G, que hace uso de tecnologías como HSPA[11], diseñada para ofrecer un comportamiento óptimo en situaciones de tráfico en ráfagas (como el acceso a páginas web), no siendo tan adecuada para algunas aplicaciones que necesitan tráfico de caudal alto y constante (por ejemplo, el servicio de *streaming*). Sin embargo, la introducción paulatina de la tecnología 4G (LTE) tanto en términos de red (disponibilidad de estaciones base y generalización de su uso) como de terminales de usuario conllevará prospectivamente un cambio en las capacidades de la red móvil.
- Redes de fibra (accesos basados en fibra óptica hasta el usuario final (FTTH[12])). El despliegue de estas redes puede hacerse siguiendo dos topologías o arquitecturas de planta externa:
  - despliegue punto a punto, donde existe una fibra (o par de fibras) asignada a cada usuario entre la central y el punto de acceso;
  - despliegue punto a multipunto, donde hay una fibra desde la central hasta un punto intermedio (el divisor óptico) y una fibra para cada usuario desde este punto hasta el punto de acceso. El primer tramo de fibra es por tanto compartido entre los usuarios. Esta arquitectura se conoce como red óptica pasiva PON[13] y es usada por tecnologías como GPON[14], siendo la modalidad utilizada por los operadores que están desplegando FTTH en España.
- Otras tecnologías para la prestación de los servicios de banda ancha son el satélite o la tecnología PLC[15] (que permite la utilización de la red de distribución eléctrica para transmitir señales de banda ancha).

Esta definición del servicio minorista es el punto de partida para analizar los desarrollos que se han producido desde 2009 en la prestación de los servicios de banda ancha así como en la situación competitiva.

Por otra parte, los operadores prestan servicio a los usuarios bien mediante sus propias infraestructuras o bien a partir de los diferentes servicios mayoristas disponibles, tanto regulados como prestados en condiciones comerciales, y que van desde el uso de la planta externa (infraestructura pasiva) hasta la desagregación del bucle de abonado o servicios mayoristas activos.

En particular:

[11] *High-Speed Packet Access.*
[12] *Fibre to the Home.*
[13] *Passive Optical Network.*
[14] *Gigabit-capable Passive Optical Network.*
[15] *Power Line Communications.*

- Mediante el acceso a la infraestructura pasiva, el operador alternativo utiliza los elementos de obra civil de otro agente (puede ser la planta externa de otro operador) para así proceder al tendido de sus propios elementos de transmisión y ofrecer servicios minoristas diferenciados de los demás operadores. Es el caso de los operadores que hacen uso de la oferta MARCo de Telefónica.
- Mediante el acceso desagregado al bucle, el operador alternativo usa los pares de la red de cobre de acceso (los bucles y subbucles metálicos que conectan los repartidores en centrales y nodos con los puntos de terminación de la red telefónica, PTR). Es el caso de los operadores que contratan el servicio a través de la oferta mayorista de acceso al bucle de abonado de Telefónica, tales como por ejemplo Orange, Jazztel o Vodafone. Estos operadores, si bien hacen uso de una planta externa no propia (y por tanto deben adecuar su tecnología de acceso a las características de esta planta externa), sí disponen de la máxima posibilidad de diferenciar su oferta de la del operador que les proporciona acceso, pues controlan los elementos activos necesarios para la prestación de los servicios minoristas.
- Mediante los servicios mayoristas activos, el operador con acceso a los usuarios transporta el tráfico generado por éstos hasta el punto de acceso, donde es recogido por el operador alternativo que presta el servicio minorista a esos usuarios. Es el caso de los operadores que hacen uso de la oferta mayorista de acceso indirecto de Telefónica. Estos operadores cuentan con una capacidad de diferenciación más limitada respecto al suministrador del servicio mayorista de acceso. La oferta de acceso indirecto establecida por el anterior análisis de mercado es la oferta denominada Nuevo servicio Ethernet de Banda Ancha (NEBA), estando aún disponibles en zonas sin cobertura NEBA las anteriores ofertas reguladas (GigADSL y ADSL-IP).

II.1. DELIMITACIÓN DE LOS SERVICIOS MINORISTAS DE BANDA ANCHA

No es objeto del presente procedimiento llegar a conclusiones definitivas sobre la definición del mercado minorista de banda ancha. Sin embargo, las condiciones de comercialización minoristas afectan a la situación competitiva en los mercados ascendentes. Por tanto, es preciso analizar, en particular, los siguientes aspectos:

- Diferencias en las tecnologías que soportan los servicios de banda ancha;
- Empaquetamiento de servicios;
- Servicios dirigidos al segmento residencial y empresarial.

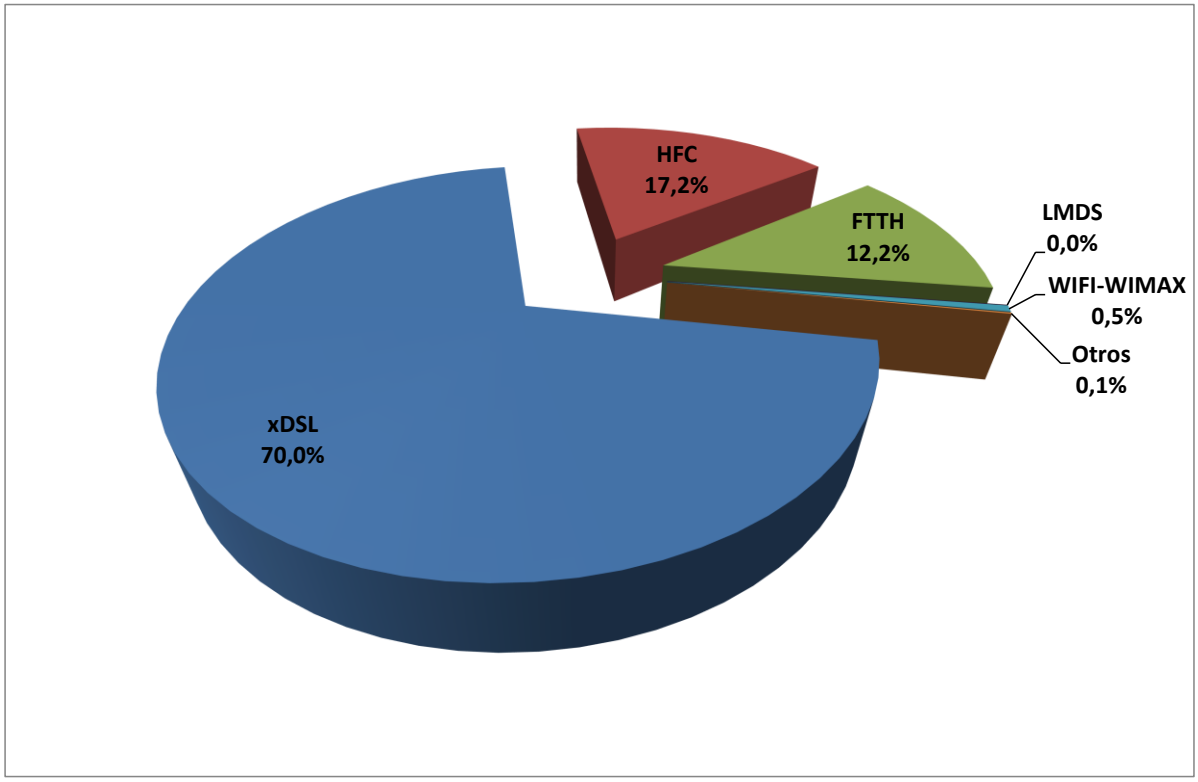
II.1.1. Tecnologías de acceso para los servicios de banda ancha

II.1.1.1. Redes fijas

Existen diferentes posibilidades para prestar los servicios minoristas de acceso de banda ancha (que incluyen las posibilidades citadas anteriormente). En este sentido, como se observa en el gráfico siguiente, dos plataformas de acceso aglutinaban a

diciembre de 2014 casi el 90% de los accesos a Internet de banda ancha en servicio en España. Los accesos mediante DSL son los más extendidos (74,6%), mientras que los operadores de cable contaban, en su conjunto, con el 17% del total. El porcentaje de accesos sobre FTTH se ha incrementado significativamente, representando más del 10% del total de los accesos de banda ancha.

Gráfico 1: Distribución de los accesos a Internet de banda ancha en servicio por tecnologías (Diciembre 2014)



Fuente: CNMC. 4º Informe Trimestral 2014

En junio de 2015 los accesos sobre FTTH representarían prácticamente el 17% del mercado, mientras que la participación de los accesos sobre DSL en el mercado se habría reducido hasta el 64%. Por tanto, durante la primera mitad de 2015 se mantuvo el proceso de migración de accesos de ADSL a fibra. Los accesos sobre la red de cable aumentaron ligeramente hasta representar un 18% del total del mercado.

Dentro de la oferta de servicios de acceso de banda ancha mediante redes fijas pueden distinguirse:

- Los servicios de banda ancha estándar (en adelante, BA) que se apoyan en las infraestructuras tradicionales de acceso, que comprenden las redes de par de cobre y de cable (no actualizadas mediante el estándar DOCSIS 3.0).

- Los servicios de banda ancha rápida y ultra-rápida (en adelante, BAU[16]) soportados por infraestructuras catalogables como accesos de nueva generación (NGA)[17]. Como señala la Recomendación NGA[18] estos últimos accesos, *"(…) son capaces de entregar servicios de acceso de banda ancha con características mejoradas (tales como un caudal superior) en comparación con los prestados a través de las redes de cobre ya existentes"*.

La principal diferencia entre las ofertas de BA y BAU se centra en las velocidades de descarga. A este respecto, los incrementos de la velocidad de descarga son una variable competitiva que los operadores han utilizado bien para captar nuevos clientes, bien para retenerlos.

Como se observa en el gráfico siguiente, las velocidades de conexión han aumentado de forma considerable a lo largo del tiempo. Por un lado, en 2013 las conexiones de velocidades comprendidas entre 10 y 30 Mb/s aumentaron significativamente (en más de 2 millones), igualando de esta forma la reducción registrada en las conexiones de velocidad inferior a 10 Mb/s en ese mismo periodo. Por otro lado, el segundo rango que más creció en 2013 es el de velocidades de descarga de al menos 100 Mb/s, con más de 500 mil nuevas conexiones. De hecho, el incremento de conexiones correspondientes a los servicios de BAU (con una velocidad de descarga de al menos 30 Mb/s) explicaba la mayor parte del incremento de más de 685 mil conexiones de banda ancha entre 2012 y 2013.

Durante 2014 también se produjo un descenso en el rango de velocidades inferiores a 10 Mb/s. Ahora bien, los restantes rangos de velocidad se incrementaron en una cuantía similar. De hecho, el mayor incremento ya no se registró en el rango de velocidades comprendidas entre 10 y 30 Mb/s sino en los rangos de velocidades iguales o superiores a 300 Mb/s (501 y 672 mil para velocidades comprendidas entre 30 y 100 Mb/s y velocidades iguales o superiores a 100 Mb/s, respectivamente, frente a 456 mil para velocidades comprendidas entre 10 y 30 Mb/s).

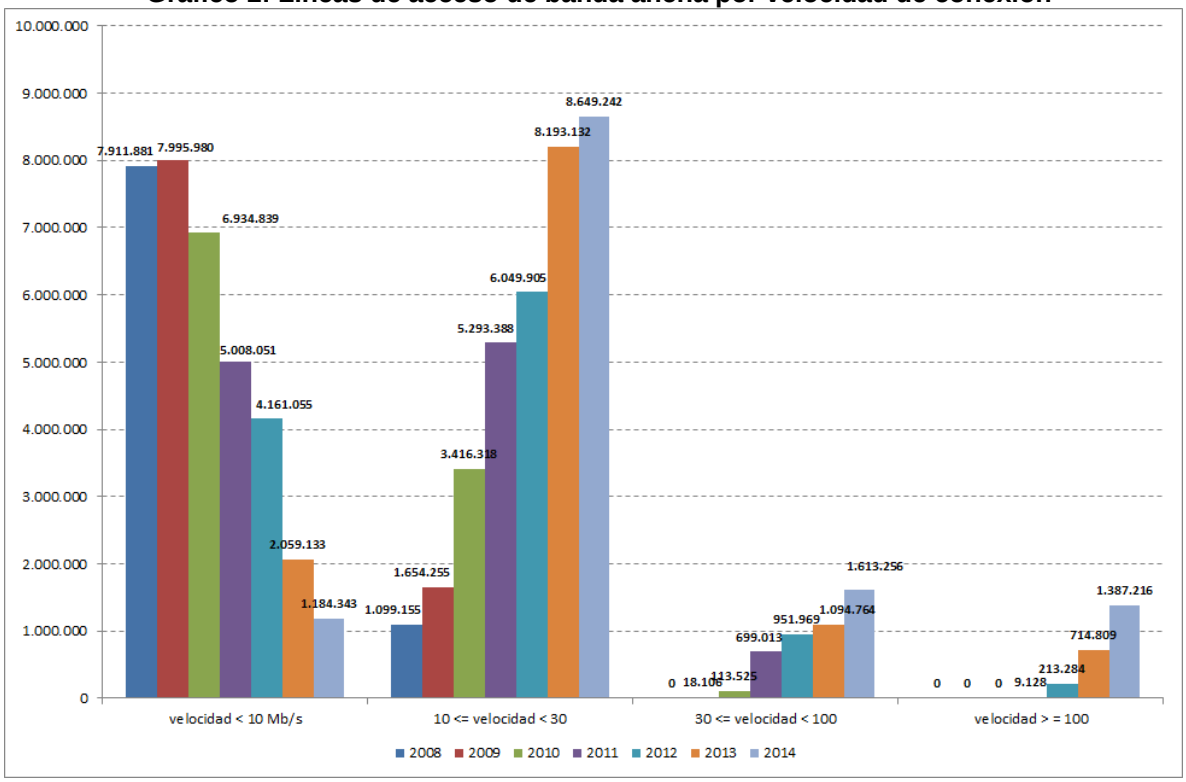
El crecimiento registrado por el mercado en su conjunto (prácticamente 392.000 nuevos accesos) en 2014 se explica sobre todo a partir del crecimiento de las conexiones BAU (con una parecida distribución entre los dos rangos de velocidades BAU, aproximadamente 60/40 a favor de las velocidades iguales o superiores a 100

[16] Los servicios de banda ancha rápida y ultrarrápida son aquellos que ofrecen una conexión con una velocidad de descarga de al menos 30 Mb/s (hasta este valor se considera banda ancha estándar).
[17] Una red NGA es una red de acceso alámbrica integrada total o parcialmente por elementos ópticos y que es capaz de entregar servicios de acceso de banda ancha con características mejoradas (tales como un caudal superior) en comparación con los servicios prestados a través de las redes tradicionales de acceso arriba mencionadas. En España, las redes NGA más relevantes son las desplegadas por los operadores de cable con la tecnología DOCSIS 3.0 y las redes FTTH que están siendo desplegadas por Telefónica, Jazztel, Orange y Vodafone.
[18] Recomendación de la Comisión de 20 de septiembre de 2010 relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación.

Mb/s). Así, el número de accesos de velocidades inferiores a 30 Mb/s se redujo en más de 400 mil mientras que para velocidades iguales o superiores a 10 Mb/s se incrementó en prácticamente 1,2 millones. Por tanto, se observa por primera vez que el número de conexiones con una velocidad de descarga inferior a 30 Mb/s se reduce de manera apreciable.

De esta evolución se infiere que el mercado de banda ancha ha experimentado un crecimiento en el segmento alto del mercado, que se corresponde con los servicios de BAU. Este segmento del mercado es el responsable de la expansión del mercado de banda ancha en su conjunto en 2014.

Gráfico 2: Líneas de acceso de banda ancha por velocidad de conexión[19]



Fuente: CNMC. Informes trimestrales

Durante la primera mitad de 2015 se mantiene esta tendencia. Así el número de accesos de banda ancha con una velocidad inferior a 30 Mb/s ascendía a 9,24 millones, lo que supondría una reducción de prácticamente 600.000 líneas, mientras que el número de conexiones con velocidad igual o superior a 30 Mb/s habría aumentado en casi 800.000 líneas, hasta alcanzar 3,79 millones. El segmento correspondiente a velocidades de al menos 100 Mb/s prácticamente alcanzó 1,8 millones de líneas. Con este volumen de accesos, la importancia relativa de este segmento de mercado está cada vez más próxima al segmento inmediatamente

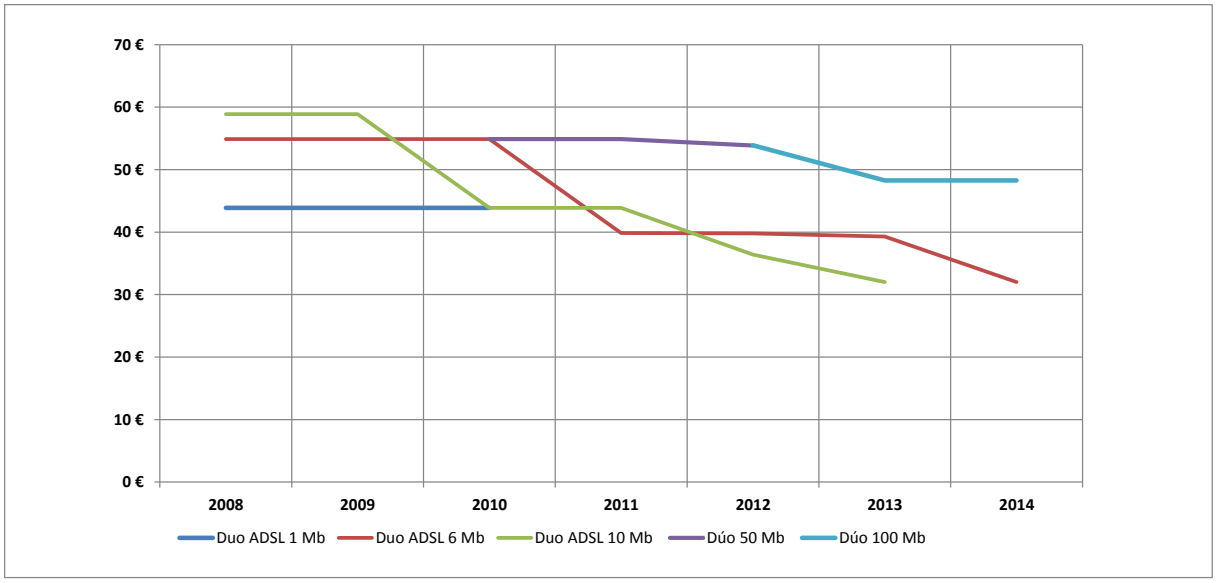
[19] El número de accesos de banda ancha para el periodo 2008-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral).

inferior, compuesto por las conexiones con velocidades iguales o superiores a 30 Mb/s e inferiores a 100 Mb/s, el cual superó los 2 millones de accesos en junio de 2015.

Estos movimientos entre los segmentos ponen de manifiesto la existencia de diferentes tendencias en la dinámica del mercado. Sin embargo, a la hora de determinar si los servicios de BA y BAU forman parte de un mismo mercado, es preciso entre otros factores analizar las diferencias en los precios entre los distintos tipos de conexiones.

En el caso de Telefónica, los precios han disminuido, de forma que el precio en 2009 de las conexiones de 6 y 10 Mb/s era igual o superior al precio actual de las conexiones de 100 Mb/s. Éstas velocidades de 6 y 10 Mb/s tienen por su parte ahora un precio igual o inferior a la conexión de 1 Mb/s en 2009.

Gráfico 3. Evolución de las tarifas nominales de banda ancha de Telefónica (€/mes)



Fuente: CNMC. Elaboración propia a partir de las páginas web de los operadores

Por otra parte, las ofertas de BA de los operadores DSL se han simplificado con respecto a la anterior ronda de mercados. De forma creciente, los operadores han optado por ofrecer la máxima velocidad que permite el acceso cobre del usuario final. Los operadores de cable, por su parte, cuentan con ofertas que compiten en este segmento del mercado si bien el acceso del cliente permite en teoría velocidades superiores. También Telefónica presta, desde el segundo semestre de 2014, conexiones de 10 Mb/s prestadas sobre sus accesos FTTH.

Asimismo, los principales operadores ofrecen conexiones BAU con velocidades de descarga que superan los 100 Mb/s[20]. La tabla siguiente muestra una selección de las ofertas actualmente disponibles por tipo de empaquetamiento con el objeto de poder valorar las diferencias de precios en función de cambios en la velocidad de descarga.

Tabla 1. Precios nominales de las ofertas empaquetadas de BA y BAU (Octubre 2015) por velocidad de descarga (en Mb/s)[21]

Tipo de oferta empaquetada	Operador	x<30	x=30	30<x<=50	50<x<=100	x>100
Duo[22]	Telefónica	34,48(*)	34,48(*)			45,79
	Vodafone-Ono			38,84		45,45
	Orange	31,98	36,94		46, 86	
	Jazztel	30,94	34,94	34,94		44,94
Trio[23,24]	Telefónica	51,01(*)	51,01(*)			62,31
	Vodafone-Ono			48,76		55,33
	Orange	42,69	47,64		57,56	
	Jazztel	40.94	44,94	44,94		54,94
	Telefónica	53,72(*)	53,72(*)			63,64

[20] Desde mayo de 2015 la oferta comercial dirigida al segmento residencial de Telefónica incluye velocidades de descarga de 300 Mb/s. A septiembre de 2015 Vodafone-ONO, Telecable y Orange también ofrecen esta velocidad de descarga mientras que en el caso de Jazztel y R-Cable la máxima velocidad de sus conexiones al segmento residencial es de 200 Mb/s. En su oferta al segmento residencial Euskaltel incluye conexiones de 350 Mb/s.

[21] Se consideran los precios nominales en euros al mes sin IVA y sin promociones.

[22] Los paquetes de doble oferta incluyen los servicios de banda ancha fija y telefonía fija (línea de acceso y tráfico telefónico fijo). Además de la tarifa plana para llamadas nacionales, los productos de Telefónica, Vodafone-ONO y Jazztel incluyen un bono de llamadas de fijo a móvil.

[23] Los paquetes de triple oferta incluyen los servicios de banda ancha fija, telefonía fija (línea de acceso y tráfico telefónico fijo) y televisión. Algunas ofertas pueden incluir bonos de llamadas de fijo a móvil y en otros casos las tarifas requieren de la contratación de un servicio de telefonía móvil (no incluido en el precio del cuadro).

[24] Los productos de television considerados para Telefónica, Orange y ONO son “Familiar Movistar +”, “Orange TV cine y series” y “Vodafone ONO TV Esencial” en los trios y, respectivamente. Jazztel no ofrece un servicio de televisión básico y se ha considerado el producto Yomvi Familiar.

Tipo de oferta empaquetada	Operador	x<30	x=30	30<x<=50	50<x<=100	x>100
	Vodafone-Ono				53,72	60,33
Convergente completa[25]	Orange		46,24			56,16
	Jazztel			44,94		54,94
	Telefónica	38,84(*)	38,84(*)			48,76
	Jazztel		34,94	34,94		44,94
Convergente básica[26]	Vodafone-Ono			38,84		45,45
	Orange		36,32			46,24
	Jazztel	34,94(#)		34,94(#)		44.94
	Telefónica	53,71(*)	53,71(*)			63,63
	Vodafone-Ono			53,72		60,33
Convergente completa con TV[27,28]	Orange		52,81			62,73

[25] Los paquetes convergentes completos incluyen los servicios de banda ancha fija, telefonía fija (línea de acceso y tráfico telefónico fijo), telefonía móvil y banda ancha móvil. Al igual que el servicio de telefonía fija, el servicio de telefonía móvil se comercializa como una tarifa plana que incluye un número ilimitado de minutos. Por su parte, el servicio de banda ancha móvil tiene generalmente un límite de descarga de 2 GB o más. Algunas ofertas pueden incluir bonos de llamadas de fijo a móvil.

[26] Los paquetes convergentes básicos incluyen los servicios de banda ancha fija, telefonía fija (línea de acceso y tráfico telefónico fijo), telefonía móvil y banda ancha móvil. A diferencia de los paquetes convergentes completos estos paquetes ofrecen un volumen limitado de tráfico de voz móvil (que van desde los 100 a los 300 minutos). Por su parte, el servicio de banda ancha móvil tiene un límite de descarga que puede oscilar entre 500MB y 1,5 GB. Algunas ofertas pueden incluir bonos de llamadas de fijo a móvil.

[27] Los paquetes convergentes completos con TV incluyen los servicios de banda ancha fija, telefonía fija (línea de acceso y tráfico telefónico fijo), telefonía móvil y banda ancha móvil y televisión. No obstante los contenidos audiovisuales incluidos no son homogéneos, razón por la cual puede haber diferencias importantes en los precios finales de los paquetes.

[28] Los productos de television considerados para Telefónica, Orange y Vodafone ONO son “Familiar movistar +”, “Orange TV cine y serie” y “Vodafone ONO TV Esencial” en los trios y , respectivamente. Jazztel no ofrece un servicio de televisión básico y se ha considerado el producto “Yomvi Familiar”.

Tipo de oferta empaquetada	Operador	x<30	x=30	30<x<=50	50<x<=100	x>100
	Jazztel			54,94		64,94

Fuente: CNMC. Elaboración propia a partir de las páginas web de los operadores

Telefónica, Vodafone-Ono, Orange y Jazztel ofrecen una amplia variedad de ofertas en cuanto a velocidad de descarga. El incremento de precio que establece Telefónica por aumentar la velocidad de una conexión de (máximo) 30 a 300 Mb/s es de aproximadamente 10 euros mensuales (con la excepción de las ofertas de empaquetamiento doble y triple). Telefónica aplica un incremento en el precio similar al que aplicaba a diciembre de 2014 para un aumento de la velocidad de descarga de 10 a 100 Mb/s.

La ausencia de un incremento significativo en los precios minoristas en el caso de ofertas de BAU (cuando dichos precios se comparan con los precios de BA) se desprende también del análisis de las ofertas de Orange y Jazztel.

Así se observa que los precios de las ofertas empaquetadas de doble y triple oferta de 30 Mb/s de Orange y Jazztel superan en cuatro y cinco euros mensuales, respectivamente, a las ofertas correspondientes con una velocidad de descarga inferior a 30 Mb/s. Estos operadores no comercializan ofertas empaquetadas convergentes con una velocidad inferior a 30 Mb/s. La única excepción es la oferta convergente básica de Jazztel, cuyo precio es el mismo para una velocidad comprendida entre 30 y 50 Mb/s que para una velocidad inferior a 30 Mb/s[29]

Esta comparación de precios no aplica a Vodafone-Ono ya que sólo comercializa productos con velocidades de descarga igual o superior a 30 Mb/s, esto es, servicios BAU. Más destacable es el hecho de que las ofertas empaquetadas convergentes básica y completa con TV de Vodafone-Ono con una velocidad de descarga entre 30 y 50 Mb/s (oferta de BAU) tiene prácticamente el mismo precio que los productos equivalentes de Telefónica (*Fusión*) con una velocidad máxima de 30 Mb/s (oferta de BA convencional). En el caso de la oferta empaquetada convergente completa esta equivalencia en el precio se observa con respecto al producto de Vodafone-Ono con una velocidad de descarga superior comprendida entre 50 y 100 Mb/s. Con respecto a los ofertas empaquetadas de doble y triple oferta, Vodafone comercializa su producto con una velocidad de descarga entre 30 y 50 Mb/s a un precio mensual que el de producto equivalente de Telefónica de menos de 30 Mb/s.

A este respecto conviene destacar que, en todas las modalidades de empaquetamiento, Telefónica comercializa por el mismo precio productos sobre fibra con una velocidad de 30 Mb/s que productos sobre cobre, que no ofrecerían esa velocidad en la mayoría de las conexiones[30].

[29] Están identificadas en la tabla como (#)
[30] Están identificadas en la tabla como (*)

Para rangos de velocidad de descarga superiores se constata que los diferenciales en precio que Vodafone-Ono aplica por el incremento de velocidad (de velocidades comprendidas entre 30 y 50 Mb/s a velocidades superiores a 100 Mb/s) es aproximadamente de siete euros mensuales. Para este mismo aumento de velocidad Jazztel también aplica un diferencial de diez euros.

Por su parte, Orange incrementaría el precio en diez euros mensuales para incrementos de velocidad desde 30 Mb/s a (i) velocidades superiores a 100 Mb/s (en concreto, 300 Mb/s) en las tres modalidades de ofertas convergentes consideradas y (ii) velocidades comprendidas entre 50 y 100 Mb/s en las ofertas empaquetadas de doble y triple oferta.

Por último, si se compara las ofertas convergentes de Vodafone-ONO, Orange y Jazztel con una velocidad de descarga superior a 100 Mb/s con las ofertas equivalentes comercializadas por Telefónica cuya velocidad de descarga no supera los 30 Mb/s, se observa que el diferencial de precio negativo se sitúa por debajo de los diez euros mensuales. En el caso de la oferta convergente básica, el producto con una velocidad de descarga de más de 100 Mb/s de Jazztel es sólo un euro mensual más caro que el producto de Telefónica de menos de 30 Mb/s.

Esta comparativa muestra que las diferencias en los precios de las ofertas de banda ancha no son suficientemente significativas y no permiten identificar una velocidad de descarga que sirva para delimitar dos mercados separados de BA y BAU a partir del umbral de 30 Mb/s. Así, se constata que las diferencias entre los límites de las velocidades de descarga por debajo de 30 Mb/s y superiores son cada vez menores, tanto a nivel de la política de precios aplicada de manera interna por cada operador, como en relación con el diferencial de precios mantenido entre los operadores a la hora de lanzar sus respectivas ofertas comerciales. Más importante, en virtud de la sustitución en cadena se puede comprobar que las diferencias entre las velocidades baja y media, por un lado, y media y alta, por otro lado, son de una magnitud tal que las velocidades baja y alta resultarían sustituibles para los consumidores finales.

A la vista del uso actual que hacen los consumidores finales de los accesos de banda ancha, principalmente para el acceso a Internet, y de la comparativa de precios entre las diferentes modalidades, se concluye que en el momento actual no es posible diferenciar los servicios de BA y BAU que se prestan sobre las diferentes tecnologías de acceso fijas[31].

[31] A este respecto, en su decision relativa a la operación de concentración entre Vodafone y ONO, la Comisión Europea señala que un incremento en la velocidad es una muestra de la evolución del mercado y no una señal de la aparición de un nuevo mercado separado (Decisión de la Comisión Europea de 2 de julio de 2014, asunto M. 7231, Vodafone/Ono: *"The Commission considers that there is a variety of different broadband speeds in the market and that broadband speeds increase, as technologies develop. The Commission notes that the increase in speeds is a sign of evolution of the market, rather than the creation of a new separate market"*).

II.1.1.2. Redes móviles

En la ronda de análisis anterior de los mercados 4 y 5, la CMT concluyó que las ofertas de banda ancha móvil contaban con ciertas desventajas en términos de precios y velocidades que limitaban su plena implantación en el mercado, al menos al mismo nivel que las ofertas de banda ancha soportadas sobre redes fijas. Por este motivo, en la Resolución de 22 de enero de 2009 se estimó que "*las ofertas de acceso a Internet de banda ancha basadas en redes móviles no pueden considerarse una alternativa a las soportadas por las redes fijas sino más bien un complemento a las mismas*".

Posteriormente, y al objeto de analizar la sustituibilidad entre el uso de las tecnologías fijas y móviles, la CMT realizó una encuesta con un total de 2.248 entrevistas entre el 28 de octubre y el 3 de diciembre de 2010[32]. Dado que en el momento en que se realizó esta encuesta el número de *datacards* estaba próximo al que existe actualmente, se considera que los resultados obtenidos pueden extrapolarse al momento actual.

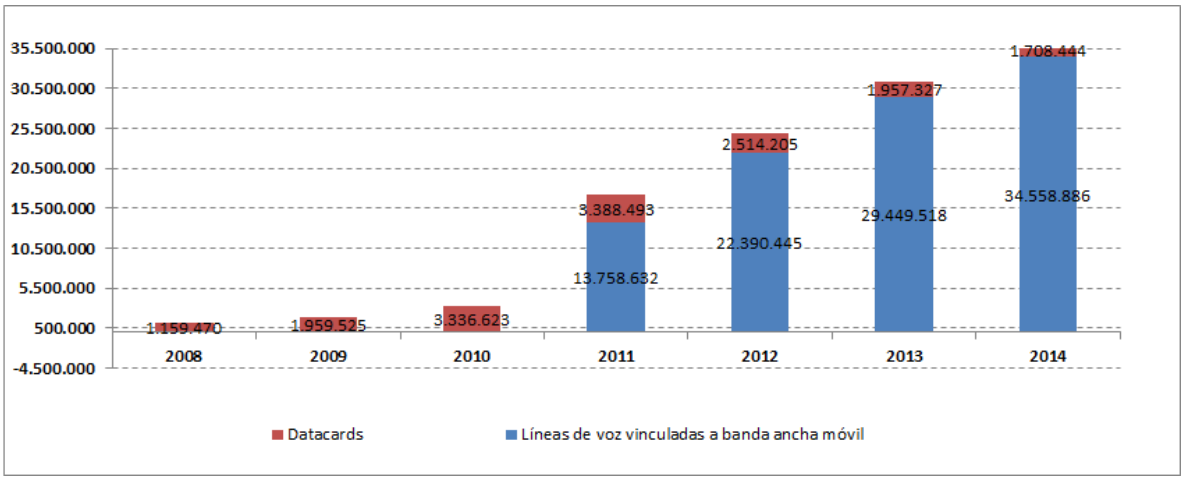
La encuesta aportó datos cuantitativos sobre las elasticidades de la demanda de ambos servicios así como cualitativos de los usos realizados por los usuarios, concluyéndose, en línea con la Resolución de 22 de enero de 2009, que el servicio de acceso de banda ancha prestado sobre tecnologías móviles era un servicio complementario al servicio fijo y no sustitutivo.

Sin embargo, como se observa en el gráfico siguiente, el perfil de consumo de los servicios de banda ancha móvil ha cambiado sustancialmente desde que se realizó la anterior encuesta. Así, si bien la forma más habitual de acceder a los servicios de banda ancha móvil en 2010 era el ordenador mediante una *datacard*, la penetración de los *smartphones* y tabletas ha hecho que actualmente sean mucho más comunes las conexiones asociadas a las líneas de voz móvil y no desde un dispositivo independiente[33]. Esta tendencia se mantiene en la primera mitad de 2015. En junio de 2015 el número de líneas de voz vinculadas a la banda ancha móvil es de 35.675.778 mientras que las datacards ascienden a 1.672.159.

[32] http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Telecomunicaciones/Informes/Informe_sustitucion_112011.pdf

[33] Los operadores permiten la duplicación de la SIM para compartir las tarifas de datos con otros dispositivos además del *Smartphone*.

Gráfico 4. Evolución de los accesos de banda ancha móvil (*datacards* y conexiones asociadas a la línea de voz)[34]



Fuente: CNMC. Informes trimestrales

Esta tendencia supone que la potencial sustituibilidad entre la banda ancha fija y móvil dependerá también de las preferencias del consumidor sobre los dispositivos de conexión. Así, la conexión del PC es más común mediante la banda ancha fija y las *datacards*, no siendo tan relevante la banda ancha móvil asociada a una línea de voz móvil. Por otra parte, las conexiones de *smartphones* y tabletas no son únicamente móviles. Así, en el marco de la Pre-consulta que se llevó a cabo antes de la apertura formal del presente proceso de revisión[35], algunos operadores aportaron datos sobre la distribución del tráfico generado por este tipo de dispositivos que indicaban que más del 60% de dicho tráfico se canalizaba por accesos fijos vía WiFi. Otras estimaciones señalan que este porcentaje sería algo inferior, en torno al 46%[36]. En cualquier caso, estos indicadores mostrarían, más que una sustituibilidad, una complementariedad entre ambos tipos de acceso.

En el mismo sentido, las ofertas de los operadores de telecomunicaciones parecen indicar la complementariedad de los servicios de acceso de banda ancha fijos y móviles. Así, y como se analizará en mayor detalle a continuación, los principales operadores han lanzado ofertas que empaquetan ambos servicios con un importante éxito comercial.

En definitiva, en el horizonte temporal considerado en el presente análisis el acceso de banda ancha mediante redes móviles no es un sustituto de los accesos de banda ancha mediante redes fijas. Las mayores velocidades asociadas a las nuevas redes

[34] El número de accesos de banda ancha móvil para el periodo 2008-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral).
[35] Pre-consulta elaborada por los Servicios de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones sobre la evolución de los servicios de banda ancha en España y la adecuación de la regulación vigente, julio de 2013.
[36] Ver CISCO Visual Networking Index.

móviles basadas en tecnología LTE tampoco alterarán esta conclusión, ya que es esperable que los usuarios sigan compatibilizando el uso de la conexión de banda ancha fija con una conexión de banda ancha móvil, a pesar de las mayores funcionalidades y prestaciones que esta última puede ofrecer respecto a las redes móviles actuales. Este es particularmente el caso en un momento como el presente, donde las ofertas LTE todavía no se han generalizado entre los usuarios finales, la mayoría de dispositivos móviles no soporta esta tecnología y la cobertura de las nuevas redes no alcanza todavía la cobertura de las redes 2G y 3G[37].

II.1.2. Empaquetamiento de servicios

Desde la segunda revisión de los mercados se ha generalizado la contratación de los servicios de banda ancha de forma empaquetada con otros servicios de comunicaciones electrónicas. A este respecto, en diciembre de 2014 el número de accesos de banda ancha contratados junto con otro servicio fue aproximadamente de 12,3 millones sobre un total de 12,8 millones, esto es, más del 95% de los accesos de banda ancha.

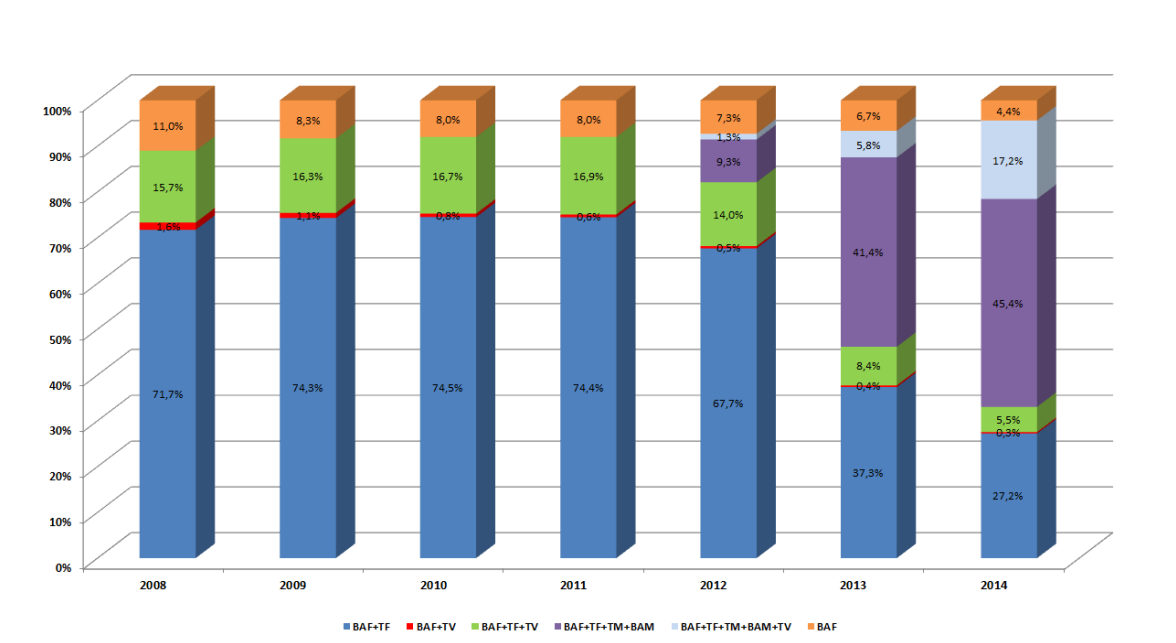
Desde diciembre de 2013 el paquete de doble oferta, que incluye el servicio de banda ancha y la telefonía fija, ha dejado de ser la oferta empaquetada más extendida. Mientras que en 2008 esta modalidad de empaquetamiento doble comprendía casi el 72% de las conexiones de banda ancha, en 2014 no llegaba al 30%. Desde que Telefónica lanzara el producto *Movistar Fusión* en octubre de 2012, los operadores comenzaron a comercializar de forma creciente paquetes de cuádruple oferta que incluyen, además de los servicios señalados anteriormente, los servicios de telefonía y banda ancha móvil (en adelante servicio móvil). El gráfico 5 muestra la migración que se ha producido desde los paquetes de doble oferta a paquetes convergentes, hasta convertirla en la principal forma de comercialización del servicio de acceso de banda ancha con un 62% del total de conexiones de banda ancha comercializadas bajo esta modalidad.

En el gráfico se aprecia, por otra parte, la importancia del servicio de telefonía fija como complemento del servicio de acceso de banda ancha ya que en diciembre de 2014 más del 95% de los accesos de banda ancha contratados incluían este servicio en las diferentes modalidades. Por último, se aprecia la importancia creciente que los empaquetamientos con el servicio de televisión de pago han adquirido desde 2013, sobre todo en su modalidad convergente. Esta última superó el 17% de las conexiones de banda ancha en diciembre de 2014 cuando en 2012 superaba ligeramente el 1%. En términos agregados, se constata que el total de conexiones

[37] *"De acuerdo con los datos declarados por los cuatro operadores móviles, el 97,9% de la población española se encontraría cubierta por al menos una red de tercera generación, ya fuese a través de tecnología UMTS o HSDPA. Por su parte, los datos declarados por los operadores de red también muestran que el 60% de la población tendría la opción de conectarse como mínimo a una red de cuarta generación (LTE)".* Fuente: CNMC. Informe económico de las telecomunicaciones y del sector audiovisual 2014, pág. 38.

de banda ancha con servicios de televisión representa prácticamente el 23% del mercado de banda ancha.

Gráfico 5. Evolución del número de conexiones de banda ancha por tipo de empaquetamiento[38,39]



Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

Durante la primera mitad de 2015 se refuerza esta tendencia con un incremento en la participación de las modalidades de ofertas convergentes y de los paquetes con el servicio de televisión en el mercado de banda ancha. Así, en junio de 2015 las ofertas convergentes prácticamente representarían el 68% del mercado de banda ancha y las ofertas empaquetadas con el servicio de televisión superarían el 26%. La expansión de estas modalidades de empaquetamiento sería a costa de las restantes configuraciones de los servicios; en particular de los paquetes de doble oferta, que incluyen los servicios de banda ancha y telefonía fija, y cuya participación en el mercado ya no llegaría al 25%. Asimismo, las conexiones de banda ancha que se comercializaban de forma individual sólo representaban el 3,5% del mercado en junio de 2015.

El siguiente gráfico muestra la dinámica en las diferentes estrategias de empaquetamiento que los operadores han adoptado en los últimos años. Todos los operadores han incluido el servicio móvil en sus ofertas empaquetadas de banda

[38] BAF: Servicio de banda ancha fija; TF: servicio telefónico fijo; TM: servicio telefónico móvil y mensajería; BAM: servicio de banda ancha móvil y TV: servicio de televisión.
[39] El número de accesos de banda ancha para el periodo 2008-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral).

ancha con una intensidad similar. Por otro lado, destaca el creciente peso de las ofertas empaquetadas que incluyen el servicio de televisión en los operadores de cable y, en menor medida, en Telefónica, con respecto al resto de operadores alternativos.

Así, se observa que en diciembre de 2014 (i) más del 45% de las ofertas empaquetadas de banda ancha de los operadores de cable incluían los servicios de televisión, mientras que este porcentaje se situaba próximo al 35% en el caso de Telefónica y en el caso de los operadores alternativos de bucle no alcanzaba el 3%[40]; (ii) el porcentaje de conexiones de banda ancha que se comercializan de forma empaquetada con el servicio móvil estaba más equilibrado. Destaca la gran importancia de este tipo de empaquetamientos en el caso de los operadores alternativos de bucle, para los cuales representaba más del 75% mientras que para Telefónica y los operadores de cable superaban el 65% y 40%, respectivamente.

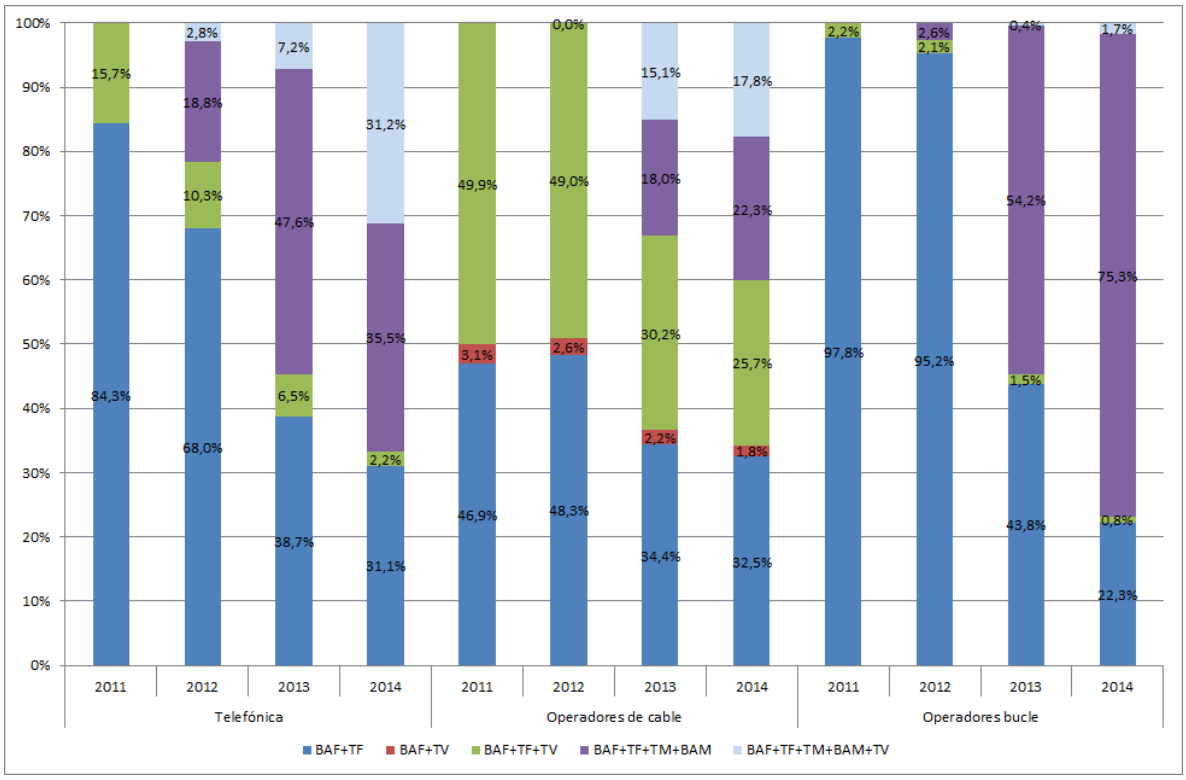
En la primera mitad de 2015 no se aprecian cambios significativos. Las ofertas empaquetadas convergentes constituyen la principal forma de comercializar el servicio de banda ancha para los operadores de bucle al representar en junio de 2015, el 77% de sus ofertas empaquetadas de banda ancha. En el caso de Telefónica y los operadores de cable este porcentaje superó el 72% y 45%, respectivamente.

Por su parte, el peso relativo de las ofertas empaquetadas con el servicio de televisión también aumentó para Telefónica hasta representar prácticamente el 40% en junio de 2015. En el caso de los operadores de cable, este porcentaje aumentó ligeramente acercándose al 47%. En el caso de los operadores de bucle, este tipo de empaquetamiento sigue teniendo un papel marginal y en junio de 2015 sólo representaba el 3%.

En definitiva, los operadores apuestan claramente por el empaquetamiento como forma de comercialización del servicio de banda ancha y, en particular, por las ofertas empaquetadas convergentes (en detrimento de las ofertas empaquetadas de doble oferta que eran mayoritarias en 2011). La composición de esta modalidad de empaquetamiento convergente varía entre los operadores; mientras que los operadores alternativos de bucle optan en su práctica totalidad por las ofertas convergentes sin televisión de pago (ofertas *quadruple play*) en los operadores de cable tiene más peso las ofertas convergentes con televisión de pago (*ofertas quintuple play*). En el caso de Telefónica, los empaquetamientos convergentes sin televisión son claramente los más comercializados pero se observa un peso creciente de las ofertas convergentes con televisión, lo cual le aproxima a los operadores de cable en cuanto a la configuración de su oferta. Fruto de esta diferente composición de las ofertas empaquetadas, se observa una mayor heterogeneidad en las ofertas de los servicios de banda en 2014 (y 2015) que en 2011.

[40] ONO formaría parte de los operadores de cable mientras que Vodafone (al igual que Orange y Jazztel) de los operadores alternativos de bucle.

Gráfico 6. Empaquetamientos comercializados por tipo de operador[41]



Fuente. CNMC. Informes Trimestrales

La Nota Explicativa de la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea de diciembre de 2007 (en adelante, Recomendación de mercados de 2007[42]) señalaba que podría concluirse que los distintos componentes que integran un paquete forman parte del mismo mercado minorista cuando no exista demanda específica para cada uno de los componentes que integran el paquete, de tal manera que la competencia se articule sobre la base de dichos paquetes y no de los componentes individuales. Abundando en lo anterior, la Nota Explicativa de la Recomendación de Mercados de 2014 explica que, a pesar del incremento significativo de la demanda de paquetes, la mayoría de los operadores continúan ofreciendo los servicios de forma individual además de empaquetada, en especial en

[41] El número de accesos de banda ancha para el periodo 2011-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral).

[42] Recomendación de la Comisión Europea de 17 de diciembre de 2007 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, DOUE L344/65 de 28 de diciembre de 2007.

sus negocios principales, aun cuando algunos operadores tienen una fuerte tendencia por empaquetar el acceso a internet con la telefonía fija[43].

A este respecto, el servicio telefónico fijo es percibido por los usuarios finales como una parte del propio servicio de banda ancha, dado que los usuarios acceden a ambos servicios generalmente a través del mismo operador, en aquellos casos en que se produce una contratación de servicios de banda ancha. Como se ha explicado, más del 95% de las conexiones de banda ancha incluyen el servicio telefónico fijo[44].

Es decir, los operadores no ofrecen, en general, los servicios de banda ancha de forma individual o, en aquellos casos que lo hacen, el precio incremental del paquete de doble oferta (incluyendo servicios de telefonía fija) con respecto al de la banda ancha individual es muy reducido. Además, los operadores (en especial los alternativos), prestan cada vez más frecuentemente los servicios de voz fija directamente a través del propio servicio de banda ancha, mediante técnicas de VoIP. Por ello, cabe concluir que, tomando como punto de partida para el análisis el servicio minorista de acceso de banda ancha fija, el servicio telefónico fijo es parte integrante del servicio de referencia tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda.

Como se ha visto, esta tendencia hacia un creciente empaquetamiento de los servicios de banda ancha afecta también a los servicios de voz y datos móviles, si bien todavía con menor intensidad que la voz fija, que se percibe como un servicio indisociable de la banda ancha.

En particular, además de aquellos clientes que demandan los servicios convergentes señalados, existe una demanda diferenciada e independiente para la recepción de servicios de comunicaciones de voz y datos móviles, incluyendo en aquellos casos en que el usuario final disfruta de una conexión de banda ancha (al seguir contratando una proporción significativa –en torno al 40%– de los clientes de banda ancha los servicios móviles de manera no empaquetada con la banda ancha).

Es decir, los usuarios finales valoran de manera creciente la prestación de un conjunto complementario de servicios a la hora de adquirir una conexión de banda ancha, incluyendo la provisión del servicio móvil. Este comportamiento es consecuencia directa de la generalización de una nueva estrategia comercial por parte de los operadores, tendente a la promoción de sus ofertas convergentes, que

[43] Además la Recomendación también señala que a la hora de valorar si existe un mercado minorista de paquetes otro factor importante es el creciente uso de los servicios ofrecidos por los operadores OTT (de sus siglas en inglés *Over The Top*).

[44] Esta característica no se da en todos los países. Por ejemplo, en la oferta de banda ancha de BT en el Reino Unido, la tarifa plana de voz fija nacional es un extra a añadir por un importe adicional de 7,5 libras al mes.
(http://www.productsandservices.bt.com/products/broadband/packages).

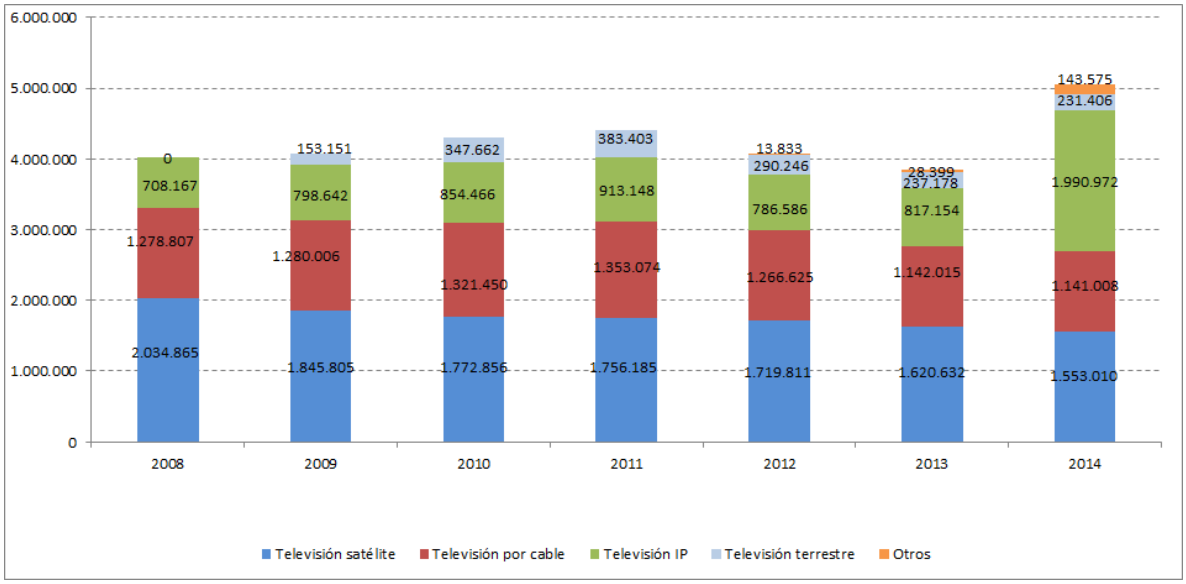
hace que de manera creciente la contratación de un servicio de banda ancha vaya asociada a la contratación del servicio móvil.

No obstante, estas ofertas convergentes no alcanzan todavía el mismo nivel de penetración que las ofertas empaquetadas que vinculan los servicios de banda ancha y telefonía fija. De manera similar, el servicio de televisión, que se incluye en algunos paquetes de acceso de banda ancha, no alcanza tampoco el nivel de penetración de la telefonía fija, como se verá a continuación.

II.1.2.1. Empaquetamientos con el servicio de televisión de pago

Como se observa en el gráfico siguiente, la demanda de los servicios de televisión de pago había experimentado una progresiva reducción desde 2011. Como consecuencia de este retroceso en la demanda, a finales de 2013 el número de accesos de televisión de pago se situaba por debajo del nivel registrado en 2008.

Gráfico 7. Número de accesos de TV de pago por medio de transmisión[45,46]



Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

En este escenario, Telefónica modificó su estrategia comercial y en febrero de 2014 lanzó ofertas empaquetadas en las que el servicio de televisión (en sus diferentes modalidades) se ofrecía a un precio incremental significativamente inferior al que se venía comercializando hasta la fecha. Fruto de esta estrategia, el número de

[45] El número de accesos de televisión de pago para el periodo 2008-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral).
[46] La categoría "Otros" recoge los accesos ofrecidos a través de servicios OTT, reportados por radiodifusores de TDT y por operadores de telecomunicaciones que ofrecen servicios audiovisuales a través de plataformas de televisión de pago.

accesos de televisión sobre IP se incrementó en más de 1,2 millones durante 2014, erigiéndose en el motor de la demanda ya que la penetración del resto de modalidades de transmisión ha seguido en niveles similares[47]. Durante la primera mitad de 2015 la demanda de los servicios de televisión de pago se incrementó en cerca de 300.000 accesos hasta alcanzar en junio 5,35 millones de accesos. Nuevamente, la televisión sobre IP fue el principal responsable de dicho incremento al sumar 375.000 accesos. Por su parte las modalidades de televisión por satélite y terrestre perdieron conjuntamente casi 190.000 accesos mientras que las restantes modalidades experimentaron incrementos moderados, con un incremento conjunto ligeramente superior a 100.000 accesos.

A raíz de la operación de la compra de DTS, el principal operador de televisión de pago en España, Telefónica modificó su oferta minorista con el objetivo de fusionar los contenidos que se ofrecían en ambas plataformas. Así, en julio de 2015 Telefónica lanzó al mercado los nuevos productos Movistar+, en el que potenciaba la comercialización de contenidos Premium (series, estrenos de cine, deportes, fútbol) por medio de una serie de paquetes extras con contenidos Premium. Estos paquetes Premium se comenzaron a ofrecer conjuntamente con una modalidad de televisión básica, no Premium, por un precio incremental que varía en función de los contenidos incluidos.

Las tablas siguientes muestran el precio incremental del servicio de televisión en los dos tipos de ofertas empaquetadas relevantes para su comercialización: (i) los paquetes de triple oferta y (ii) los paquetes convergentes.

Tabla 2. Precios nominales del servicio de televisión de pago en los paquetes de triple oferta (Octubre 2015)

Operador	Paquete de doble oferta sin televisión de pago (banda ancha fija y servicio telefónico fijo)		Paquete de triple oferta con televisión de pago		Incremento en el precio	Incremento de precio TV (en %)
Vodafone-ONO	38,84	Fibra 50Mb + Teléfono	48,76	Fibra 50Mb + Ono TV esencial + Teléfono	9,92	25,54%
Telefónica	34,47	Movistar Nuevo Internet 20Mb/30Mb	51,01	Movistar Nuevo internet base 20Mb/30Mb Movistar	16,54	47,98%
Euskaltel	44,90	Internet 50Mb Edonon TV online	44,90	Internet 50Mb Edonon TV online	0,00	0,00%

[47] La modalidad de televisión por satélite se redujo en más de 60.000 accesos mientras que la televisión por cable y terrestre mantuvieron prácticamente sus bases de clientes, con reducciones inferiores a 5.000. La demanda del resto de modalidades aumentaron en su conjunto pero con un ritmo de crecimiento muy inferior al de la televisión IP.

Operador	Paquete de doble oferta sin televisión de pago (banda ancha fija y servicio telefónico fijo)		Paquete de triple oferta con televisión de pago		Incremento en el precio	Incremento de precio TV (en %)
R	46,28	Combo 20 Mb series	46,28	Combo 20 Mb series	0,00	0,00%
Telecable	57,85	Pack 3(TV + Teléfono +Internet 100Mb + wifisfera)	57,85	PACK 3 (TV + Teléfono +Internet 100Mb + wifisfera)	0,00	0,00%
Orange	31,48	ADSL + llamadas hasta 20 Mb/1 Mb	42,20	ADSL + llamadas hasta 20 Mb/1 Mb + TV Orange	10,72	34,05%

Fuente. CNMC. Elaboración propia a partir de las páginas web de los operadores.

La política de precios de Telefónica en los paquetes convergentes es más agresiva, ya que ofrece el paquete que incluye el servicio de televisión al mismo precio que el mismo paquete sin el servicio de televisión. Sólo R Cable y Telecable mantienen este nivel de oferta mientras que Vodafone-ONO, Orange y Euskaltel mantienen un precio incremental positivo si bien inferior al que fijan para los paquetes de triple oferta.

Tabla 3. Precios del servicio de televisión de pago en los paquetes convergentes (Octubre 2015)

Operador	Paquete convergente sin televisión de pago		Paquete convergente con televisión de pago		Incremento en el precio	Incremento de precio TV (en %)
Vodafone ONO	48,76	Fibra 50Mb + Tarifa M (min ilimitado+3Gb) + Teléfono	53,72	Fibra 50Mb + Ono TV esencial + Tarifa M (min ilimitado+3Gb) + Teléfono	4,96	10,17%
Telefónica	53,71	Fusión Familiar Movistar +- 20MB ADSL o 30Mb Fibra	53,71	Fusión Familiar Movistar + -20 Mb ó 30Mb fibra	0,00	0,00%
Euskaltel	37,93	15 MEGAS REALES + Llamadas +Tarifa (Llamadas 1000 min / 1 GB)	46,20	150 MEGAS REALES + Llamadas fijos+Tarifa (Llamadas 1000MIN/ 1GB)+TV Selección	8,26	21,79%
R	49,58	combo 20 series+tarifa plana 20	49,58	combo 20 series +tarifa plana 20	0,00	0,00%

Telecable	66,12	Habla y Conecta Todojunto 100 Mb/10 Mb	66,12	Habla y Conecta Todo junto 100 Mb/10 Mb	0,00	0,00%
Orange	46,23	Canguro sin límite 30 Mb fibra Simétrico (ilim minuto y 3Gb,	52,81	Canguro sin límite-hasta 30Mb Simétrico fibra (ilim minuto y 3Gb) + Orange TV cine series	6,58	14,23%

Fuente. CNMC. Elaboración propia a partir de las páginas web de los operadores.

Por tanto, Telefónica lidera un cambio estratégico para la comercialización del servicio de acceso de banda ancha, de forma análoga al lanzamiento del paquete convergente *Fusión* (integrando los servicios de comunicaciones fijas y comunicaciones móviles). Primero, con la incorporación del servicio de televisión no Premium de manera gratuita –o casi gratuita para los paquetes de mayor valor– Telefónica asocia este servicio prácticamente por defecto a la conexión de banda ancha, de manera que prospectivamente una parte cada vez más significativa de los clientes de banda ancha de este operador contarán con el servicio básico de televisión de pago. Segundo, con la incorporación de una amplia oferta de paquetes de contenidos Premium, que se sumarían a la modalidad básica de televisión, Telefónica trata de diferenciarse de sus competidores tratando de asociar la comercialización del servicio de banda ancha ultra-rápida a la posibilidad de disfrutar de contenidos Premium.

Dentro de esta estrategia comercial, Telefónica también prima la comercialización de Paquetes Extra (de mayor atractivo) a aquellos clientes que contraten los productos que generan mayor ARPU[48] (mayor ingreso unitario), mediante precios incrementales más reducidos[49]. Es decir, los precios incrementales de estos productos, que incluyen Paquetes Extra, varían de manera distinta según el producto de banda ancha con el que se empaqueten.

En general es posible identificar que los operadores alternativos siguen la misma estrategia que Telefónica, ya que también incorporan el servicio de televisión a los paquetes convergentes a un precio incremental bajo o de manera gratuita. Cabe destacar que Euskaltel no sigue esta tendencia y sí discrimina entre las prestaciones que ofrece en el paquete convergente sin televisión, que se basa en una velocidad de 15Mb, mientras que el mismo paquete pero incluyendo televisión se basa en una velocidad de 150Mb.

Dadas estas tendencias, puede concluirse que, en relación con el empaquetamiento del servicio de banda ancha con el servicio de televisión, se percibe la misma dinámica que en relación con las ofertas convergentes que incorporan servicios de

[48] *Average Revenue per User.*
[49] Por ejemplo, *Movistar Fusión 10Mb* ADSL y *Movistar Fusión 100Mb* sobre fibra.

voz y datos móviles. Es decir, aun cuando las ofertas que empaquetan servicios de televisión con banda ancha no alcanzan todavía el mismo nivel de penetración que las ofertas que vinculan los servicios de banda ancha y de telefonía fija, resulta esperable que el acceso conjunto por parte de los usuarios a servicios de banda ancha fija y televisión prestados por el mismo operador presente una senda ascendente en el corto y medio plazo.

II.1.3. Segmento residencial y empresarial

Además de las características propias del producto y su forma de comercialización, es posible distinguir dos segmentos sustancialmente diferentes de la demanda. Así, tal y como la CMT ha señalado en diferentes Resoluciones[50], existen dos grandes tipos de consumidores en función de la intensidad y requisitos en el uso de los servicios de comunicaciones electrónicas. Por una parte, aquéllos que adquieren los servicios de comunicaciones electrónicas mediante contratos de adhesión, a partir de canales de comercialización masivos y que valoran la facilidad de uso de los servicios y su precio. Este segmento comprende a la mayor parte de los clientes, en particular, los residenciales, pero también a una parte de los clientes empresariales, en especial, los autónomos.

Por otra parte, en la medida en que las empresas crecen en tamaño, sus necesidades se hacen más complejas. Estos clientes cuentan con una estructura más desarrollada, que incluye un mayor número de sedes dispersas geográficamente, lo que les obliga a demandar servicios personalizados con cobertura nacional. Adicionalmente, suelen requerir de un proyecto específico que incluya no sólo la conectividad sino también servicios de valor añadido y asistencia técnica para su implementación. La forma de contratación de este tipo de empresas es también diferente, en la medida en que el contrato no es de adhesión sino que los proyectos suelen negociarse entre el cliente y el operador, o someterse a un proceso de licitación.

Por último, en lo que se refiere al servicio post-venta, existe una clara diferencia entre la especialización y la complejidad técnica que precisan los requerimientos de este tipo de clientes y las que se proporcionan a los clientes residenciales (generalmente a través de canales masivos de atención al cliente).

En la siguiente tabla se muestra una comparación entre la demanda de las grandes empresas respecto a clientes residenciales y pymes:

[50] Ver en particular la Resolución de 13 de diciembre de 2012 por la cual se aprueba la definición y el análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación 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 y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (MTZ 2012/1302).

Tabla 4. Distribución de la facturación por servicio y tamaño del cliente. 2014

Tipo de cliente	Servicio telefónico fijo	Banda ancha fija	Servicios avanzados de datos	Otros	Servicios móviles
Residencial	16,3%	20,1%	0,0%	10,9%	52,7%
Empresarial (una única sede)	14,1%	20,9%	3,0%	6,4%	55,6%
Empresarial (entre 2 y 10 sedes)	22,4%	17,0%	12,5%	12,4%	35,7%
Empresarial (más de 10 sedes)	19,9%	5,1%	39,5%	14,9%	20,6%
Total empresarial	17,8%	15,7%	15,3%	10,3%	41,0%

Fuente: CNMC. Elaboración propia a partir de los requerimientos de información a los operadores

La tabla adjunta muestra que, a medida que aumenta el número de sedes las necesidades de los clientes empresariales se van haciendo más complejas, en especial debido a la creciente contratación de servicios avanzados de datos que no resultan accesibles al segmento residencial.

En términos de sustituibilidad de la oferta, tampoco parecen sustituibles los productos estandarizados dirigidos al segmento residencial de los productos personalizados que tienen como destinatarios al segmento empresarial.

En efecto, los operadores generalistas, que proveen servicios a los clientes residenciales y a la parte baja del segmento empresarial, requieren, para ser competitivos, alcanzar economías de escala y alcance que difícilmente obtendrán los operadores cuyo mercado objetivo son las grandes empresas. De la misma forma, los operadores dirigidos a este último tipo de clientes no cuentan con la escala mínima necesaria para utilizar de forma masiva los servicios mayoristas situados aguas arriba, como el bucle, o desplegar sus propias redes en una parte significativa del territorio español.

Prueba de ello es que operadores centrados en el segmento empresarial, como BT y Colt, se habían coubicado en **[INICIO CONFIDENCIAL** y **FIN CONFIDENCIAL]** centrales en mayo de 2015, respectivamente, lo que contrasta con las más de 1000 centrales en las que se han coubicado operadores como Orange, Jazztel y Vodafone, más centrados en la comercialización de ofertas estandarizadas al segmento residencial (o al menos no exclusivamente en la comercialización de ofertas personalizadas destinadas al segmento empresarial con una demanda de servicios más sofisticada)[51]. Además, con la excepción de **[INICIO CONFIDENCIAL** y **FIN CONFIDENCIAL]** centrales, respectivamente, BT y Colt se coubican

[51] En **[INICIO CONFIDENCIAL** , y **FIN CONFIDENCIAL]** centrales, respectivamente, en mayo de 2015.

sistemáticamente en centrales de elevado tamaño, esto es con un número de pares de cobre superior a 10.000[52].

Por tanto, las diferencias en cuanto al despliegue de red basado en el acceso desagregado al bucle son notables entre los dos tipos de operadores que atienden cada uno de estos segmentos. En el caso de los operadores especializados en el segmento empresarial con necesidades complejas su despliegue se limitaría a un número de centrales comparativamente bajo y localizado en núcleos urbanos importantes.

En relación con el segmento empresarial, cabe destacar que en marzo de 2011[53] y octubre de 2011[54] la CMT publicó sendos informes sobre la situación competitiva en la prestación de los servicios a clientes empresariales. En los informes precitados se concluyó que las condiciones de competencia que se observaban en el segmento empresarial de los grandes clientes eran diferentes a las que se observaban en el segmento residencial (y empresarial de menor tamaño).

En particular, y en línea con lo indicado en los párrafos anteriores, los informes concluían que las grandes empresas –las cuales representan una parte muy importante de los ingresos del segmento empresarial– cuentan con unas necesidades específicas y diferenciales respecto de las que afronta un cliente residencial. Las grandes empresas presentan una estructura compleja, que puede incluir un mayor número de sedes dispersas geográficamente, lo que les lleva a demandar servicios personalizados con cobertura nacional. Este hecho hace, además, que el peso de servicios más estandarizados, como la voz fija y móvil, pierda relevancia con respecto a otros de mayor valor añadido, como los servicios avanzados de datos.

De forma análoga, los informes señalaban que esta demanda diferencial ha dado lugar a la aparición de operadores especializados[55], distintos de los operadores generalistas, y con una oferta de servicios adaptada a las necesidades de las grandes empresas con consumos elevados. Estos operadores afrontan unas necesidades diferentes a las de los operadores centrados en el segmento residencial, dada por ejemplo su mayor dependencia de los servicios regulados de

[52] En el caso de Orange, Jazztel y Vodafone el porcentaje de estas centrales con más de 10.000 pares de cobre no superaría el 50%,

[53] Informe sobre la situación competitiva en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas en el segmento empresarial y propuestas de actuación por la CMT-marzo 2011 http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=81c955d4-de67-400f-a275-8bf6edd624b3&groupId=10138.

[54] Informe de los Servicios de la CMT sobre la situación competitiva en el segmento empresarial-octubre 2011 http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Telecomunicaciones/Informes/111109_informe_empresarial.pdf

[55] En España, ejemplos relevantes son BT, Verizon y Colt.

acceso indirecto, o dada la importancia decisiva que en este contexto cobran los acuerdos de nivel de servicio que se puedan suscribir con los clientes empresariales.

II.2. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACCESO DE BANDA ANCHA

Los servicios de acceso de banda ancha son un elemento dinamizador del sector de las comunicaciones electrónicas, tanto en términos de accesos como de ingresos. Los usuarios finales están accediendo cada vez con mayor intensidad a estos servicios, a la vez que demandan mayores capacidades, lo que ha llevado a los operadores a mejorar y modernizar sus redes.

En línea con esta demanda social, la Comisión Europea fijó en su Agenda Digital para Europa[56] (en adelante, ADE), una serie de objetivos de cobertura y adopción de los servicios de BA y BAU. En los epígrafes siguientes se analiza la evolución de los principales indicadores en España desde la última revisión de mercados, y se compara dicha evolución con los objetivos fijados en la Agenda Digital para Europa.

II.2.1. Cobertura de las redes de banda ancha

Como se observa en la siguiente tabla, la cobertura de las redes fijas de BA en España es elevada, alcanzando prácticamente al 100% de la población y situándose muy próxima al nivel de la media europea. La cobertura en las zonas rurales supera por su parte la media europea[57]. Igualmente, la cobertura de las redes NGA es superior en 5 puntos porcentuales (en adelante, p.p.) a la media europea.

Tabla 5: Cobertura de la red de BA en España (2014)

Indicador	España	UE 28
Cobertura banda ancha fija (% sobre el total de la población)	95,1	96,9
Cobertura banda ancha fija rural (% sobre el total de la población rural)	91,6	89,6
Cobertura banda ancha NGA (% de hogares)	73,2	68,1

Fuente. Comisión Europea. Study on broadband coverage in Europe (as of 2014)

El grado de cobertura de las redes NGA muestra por su parte que los operadores españoles están haciendo un esfuerzo inversor relevante, incrementando la huella de las redes de BAU en España de forma significativa. Desde 2010, los operadores de cable modernizaron más de 3 millones de accesos a DOCSIS 3.0, de tal forma

[56] Disponible en http://ec.europa.eu/digital-agenda/digital-agenda-europe
[57] Cabe destacar que desde 2011, la conectividad hasta 1 Mb/s está incluida en el Servicio Universal.

que a finales de 2014 contaban en su conjunto con más de diez millones de accesos NGA instalados. Por su parte, las redes FTTH incrementaron su cobertura de manera muy notable con casi 3 millones de nuevos accesos instalados en 2013. Esta tendencia no ha hecho sino intensificarse en 2014 en el que se ha producido un incremento de casi 9 millones de accesos FTTH instalados. De hecho, a diciembre de 2014 el número de accesos instalados FTTH supera al número de accesos DOCSIS 3.0 en prácticamente un 50% (frente a 2013 en que estaban aproximadamente un 40% por debajo).

Tabla 6. Accesos NGA instalados[58]

Accesos NGA Instalados	2010	2011	2012	2013	2014
FTTH	524.370	1.596.863	3.237.431	6.171.161	15.043.865
FTTN	668.724	691.156	700.193	709.616	716.396
HFC (DOCSIS 3.0)	6.789.566	8.914.681	9.477.539	9.701.047	10.013.861
Total	**7.982.660**	**11.202.700**	**13.415.163**	**16.581.824**	**25.774.122**

Fuente: CNMC. Informe Anual de 2010 e Informes Trimestrales

En junio de 2015 el número de accesos NGA instalados alcanzó los 29,46 millones de los cuales 18,65 millones eran accesos FTTH. El incremento en casi 3,6 millones de accesos FTTH explicaría la práctica totalidad del aumento de la planta instalada de accesos NGA en la primera mitad de 2015, en la que el número de accesos FTTN y HFC apenas aumentaron (aproximadamente en 80 mil accesos, considerados de forma conjunta).

Conviene destacar asimismo que los operadores que actualmente están prestando sus servicios minoristas de banda ancha a partir del acceso desagregado al bucle han anunciado importantes coberturas de sus propias redes de fibra, acometiendo ya en la actualidad despliegues relevantes de redes NGA. En la siguiente tabla se muestra la cobertura actual, a junio de 2015, y la cobertura prevista en 2017 de acuerdo a los planes anunciados públicamente por los operadores

Tabla 7: Cobertura en red NGA por operador alcanzada (junio 2015) y prevista (2017)[59]

Operador	Unidades inmobiliarias pasadas (millones)	Cobertura[60]	Unidades inmobiliarias pasadas previstas (millones)	Cobertura prevista

[58] El número de accesos NGA 2011-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral).
[59] Para las previsiones de 2017, se han tomado los últimos anuncios de despliegue realizados por los operadores. Asimismo, se ha asumido que no existen solapamientos entre las redes NGA de Vodafone-ONO y Orange-Jazztel, por lo que la cobertura actual puede ser inferior.
[60] La cobertura se calcula con respecto al total de unidades inmobiliarias en el territorio nacional.

Operador	Unidades inmobiliarias pasadas (millones)	Cobertura[60]	Unidades inmobiliarias pasadas previstas (millones)	Cobertura prevista
Telefónica	12,5[61]	48%	20[62]	77%
Vodafone-ONO	8,6[63]	33%	11	42%
Orange-Jazztel	5[64]	19%	10[65]	38%
Operadores de cable regionales	2,5	10%	2,5	10%

Fuente: CNMC. Informes trimestrales.

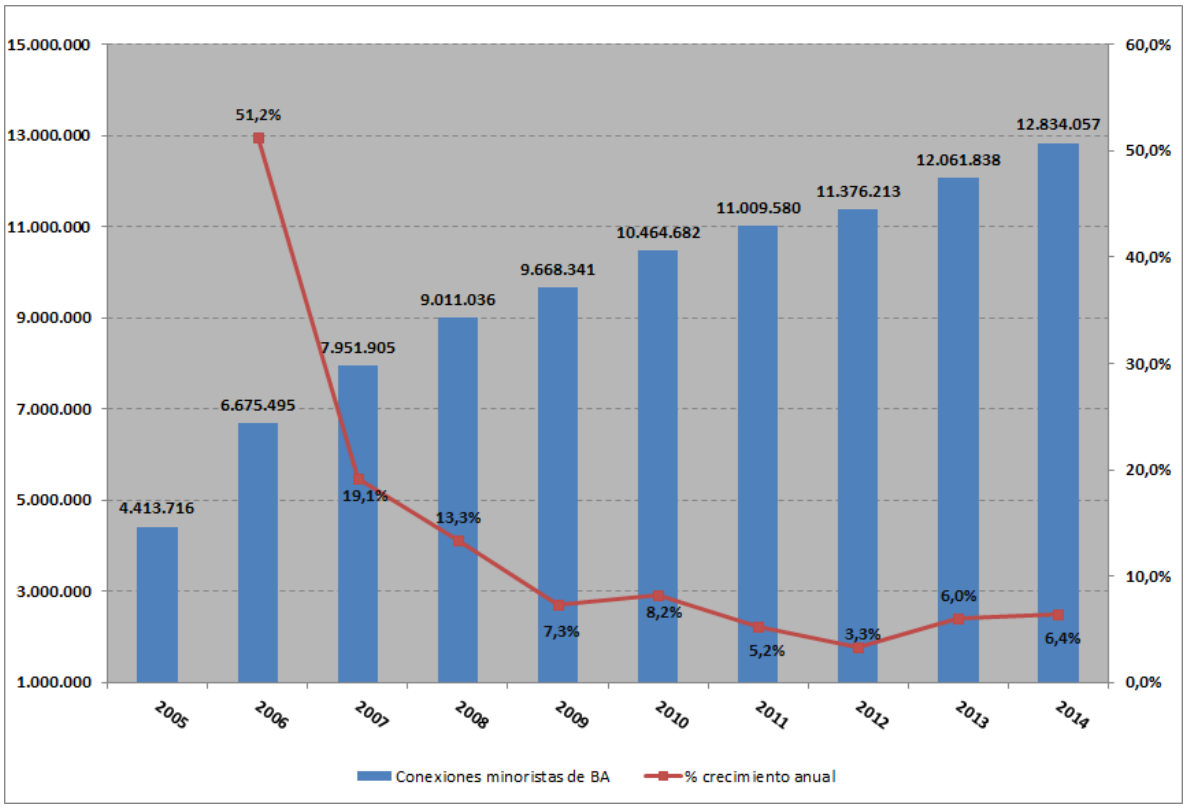
En definitiva, se ha producido una notable mejoría desde la última revisión de mercados y el esfuerzo inversor realizado por los operadores ha situado a España por encima de la media europea en términos de cobertura en redes NGA.

II.2.2. Penetración de las conexiones de banda ancha

El mercado minorista de banda ancha en España superó los 12,8 millones de accesos en diciembre de 2014, lo que supuso un crecimiento del 6,8% con respecto al año anterior. Este ritmo de crecimiento es cuatro décimas superior al registrado en 2013, no alcanzando todavía los niveles anteriores a 2011.

[61] http://www.movilzona.es/2015/07/30/telefonica-duplica-su-beneficio-neto-en-lo-que-va-de-2015/
[62] Telefónica ha anunciado que prevé alcanzar una cobertura del 97% en el año 2020.
[63] http://www.adslzone.net/2015/07/24/vodafone-one-y-la-fibra-ono-destacan-en-unos-resultados-trimestrales-con-descenso-de-ingresos/
[64] http://www.expansion.com/empresas/tecnologia/2015/08/25/55dc49bcca4741b3138b4582.html
[65] Orange-Jazztel ha anunciado que prevé cubrir 14 millones de UU.II. en el año 2020.

Gráfico 8. Evolución del número de accesos de banda ancha[66]



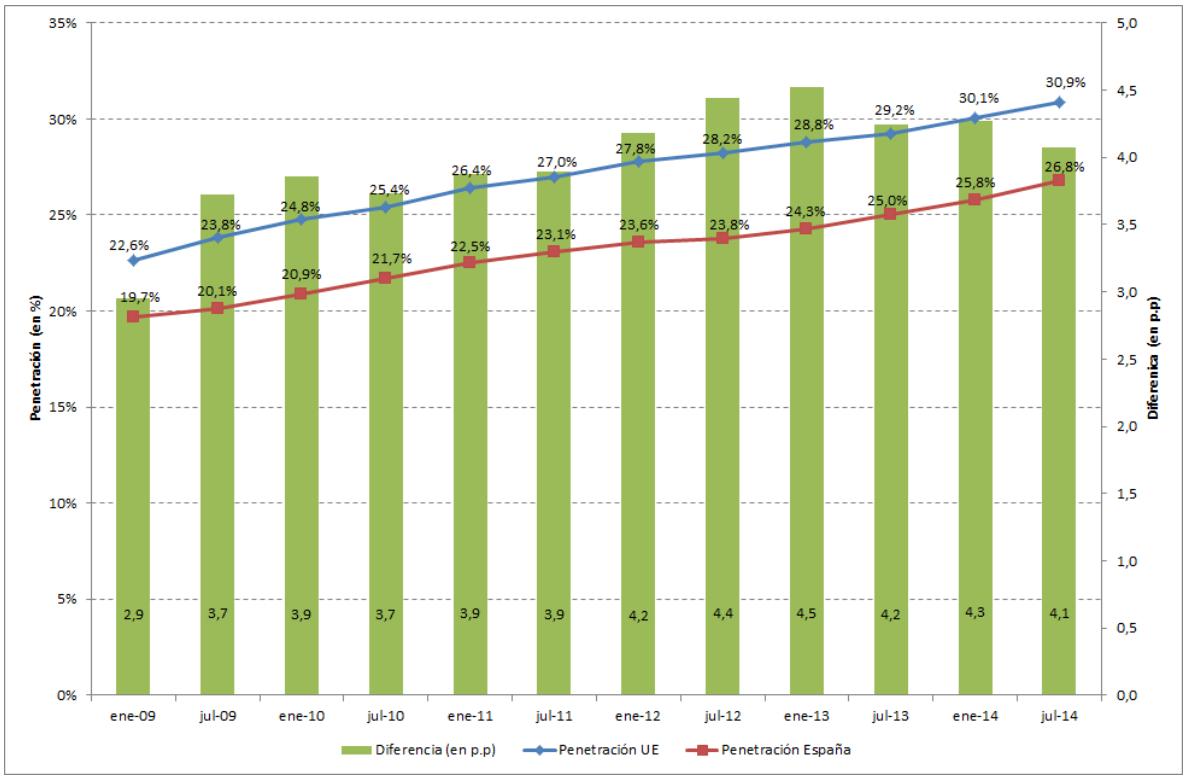
Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

En junio de 2015 el número de accesos de banda ancha superó los 13 millones, lo que supone un incremento del 4,7% con respecto a junio de 2014. Este resultado mostraría una ralentización en el ritmo de crecimiento del mercado de banda ancha, en términos de conexiones.

Por otra parte, la penetración de los servicios de banda ancha (en términos de población) se situó por encima del 27% en diciembre de 2014 (28% en junio de 2015). Ahora bien, si se compara con los datos más recientes a nivel europeo correspondientes al segundo trimestre de 2014, la penetración de banda ancha en España se situaría en más de 4 p.p. por debajo de la media europea, tal y como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 9: Penetración de los servicios de banda ancha (sobre población)

[66] El número de accesos de banda ancha para el periodo 2005-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral).



Fuente. CNMC (Informes trimestrales) y Comisión Europea (*Digital Agenda Scoreboard*)

La siguiente tabla muestra por su parte que, en términos de hogares conectados, la penetración de las conexiones de banda ancha prácticamente alcanza el 70% de los hogares españoles, esto es, 7 p.p. por debajo de la media europea.

Atendiendo a la velocidad de descarga, se observa igualmente que el 15% de las conexiones de banda ancha tiene una velocidad de descarga de (como mínimo) 30 Mb/s. Este porcentaje es asimismo inferior a la media europea. Por el contrario, el porcentaje de conexiones de al menos 100 Mb/s supera ligeramente la media europea.

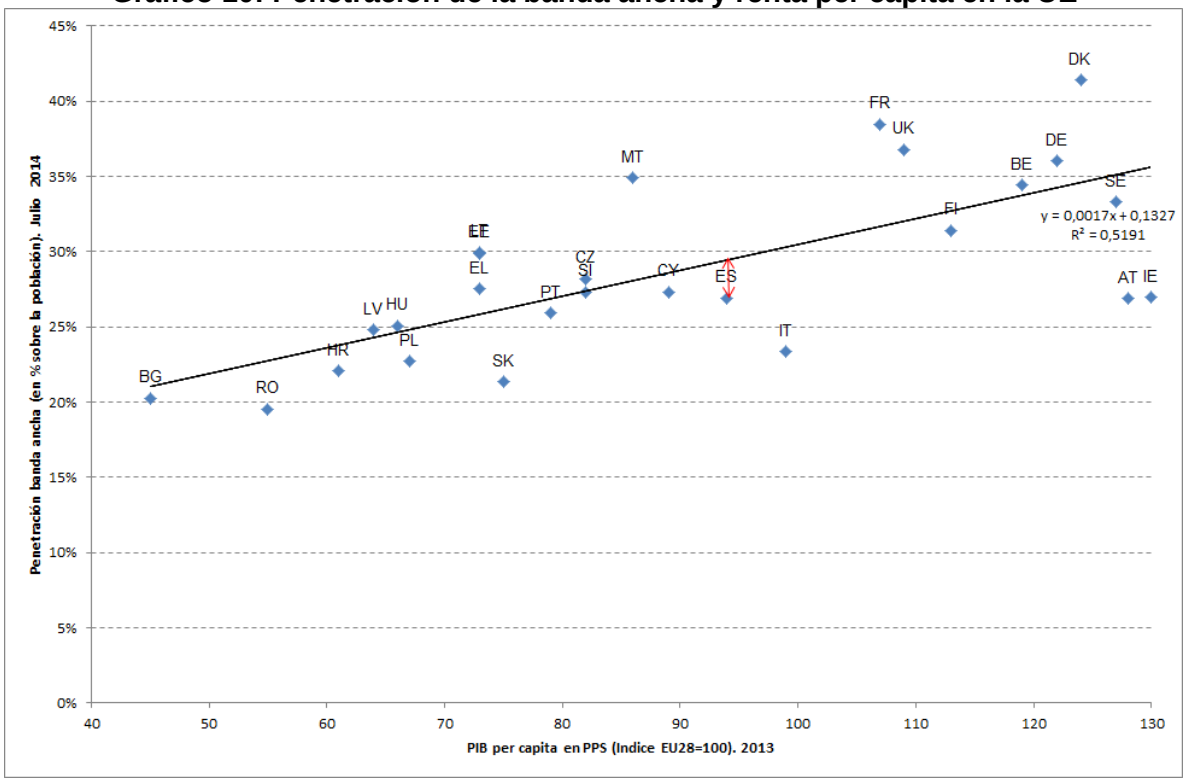
Tabla 8: Penetración de los servicios de banda ancha

Indicador	España	UE 28
Hogares con una conexión de banda ancha (% sobre el total de hogares)	69	76
Proporción de conexiones de mínimo 30 Mb/s de velocidad de descarga (% sobre el total de conexiones)	15	21
Proporción de conexiones de mínimo 100 Mb/s de velocidad de descarga (% sobre el total de conexiones)	6	5

Fuente. Comisión Europea. Digital Agenda Scoreboard 2014

A la hora de valorar el nivel de demanda del servicio de banda ancha conviene tomar en consideración en qué medida ésta puede explicarse por factores socioeconómicos tales como el nivel de renta per cápita. El siguiente gráfico muestra una correlación positiva y significativa entre la renta per cápita y el nivel de penetración de la banda ancha en los países de la UE, de manera que países con mayores niveles de renta presentan niveles superiores de penetración de banda ancha. De la correlación calculada entre estas dos variables, se infiere que la penetración, entendida como una aproximación del nivel de demanda, de la banda ancha en España está por debajo del que correspondería a un país con su nivel de renta[67]. Por tanto, la menor penetración que se observa en España no se explicaría sobre la base exclusiva de su menor nivel de renta.

Gráfico 10: Penetración de la banda ancha y renta per cápita en la UE



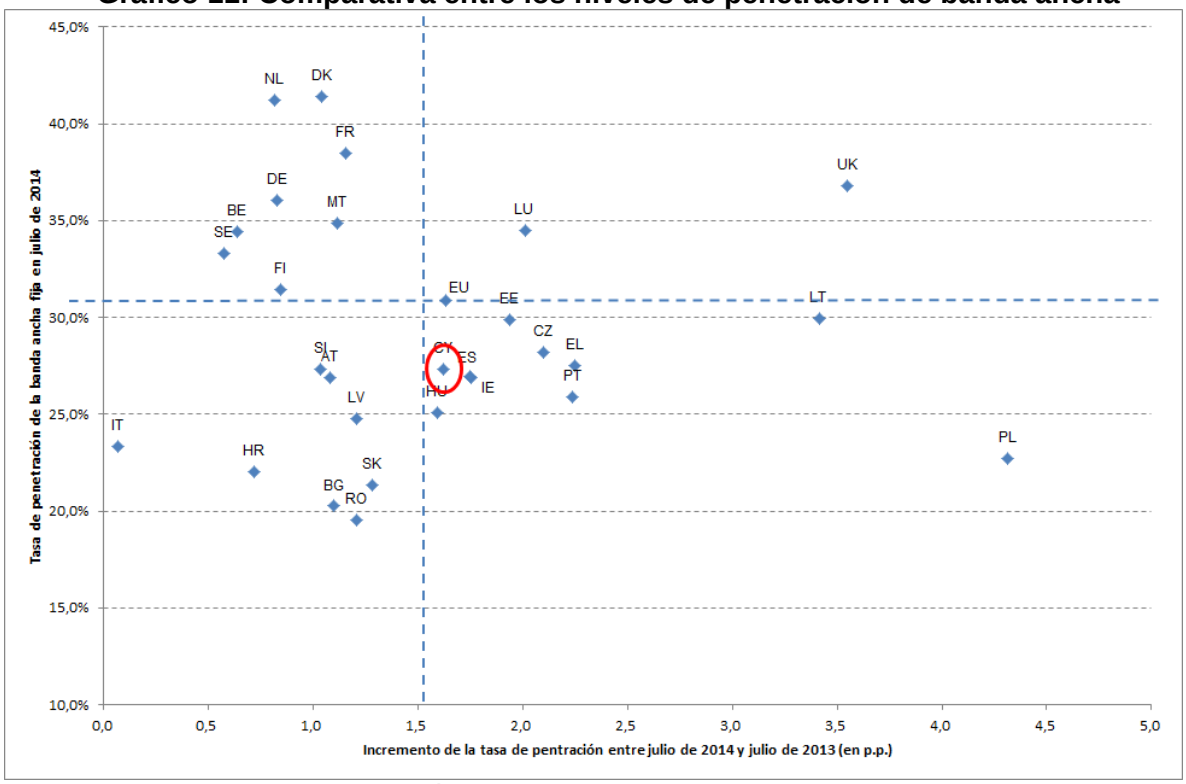
Fuente. Elaboración a partir de Digital Agenda Scoreboard 2014 y Eurostat

En lo que respecta a la dinámica de mercado, el Gráfico 9 muestra que de forma persistente la penetración de los servicios de banda ancha se ha situado por debajo de la media europea y esta diferencia ha ido aumentando hasta alcanzar su máximo en enero de 2013. En el último año esta tendencia se ha modificado y la diferencia se ha reducido ligeramente. De hecho, la penetración de los servicios de banda

[67] De acuerdo con la recta de regresión estimada, dado el nivel de renta de España en 2013 la penetración en España debería superar el 29% en julio de 2014.

ancha en España experimentó un crecimiento superior a la media europea en 2014, como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 11: Comparativa entre los niveles de penetración de banda ancha



Fuente. Comisión Europea. Digital Agenda Scoreboard 2014

Por su parte, la demanda de conexiones de BAU creció notablemente en 2013, si bien no ha sido suficiente para alcanzar la media europea. En línea con lo señalado en el apartado II.1.1, este segmento aparece como el motor del mercado de banda ancha, ya que su expansión se explica en su práctica totalidad por el incremento de las conexiones en servicio de más de 30 Mb/s. Por tanto, la dinámica y el crecimiento de este mercado dependerán de forma crucial de la evolución de la demanda de las conexiones de BAU. Los datos correspondientes a 2014 no vienen sino a mostrar que esta tendencia se ha intensificado, mostrando las conexiones de al menos 30 Mb/s un ritmo de crecimiento superior al registrado en 2013.

Tabla 9: Accesos NGA en servicio (velocidad superior a 30 Mb/s)[68]

Tipo de acceso	2010	2011	2012	2013	2014
Velocidad igual o superior a 30 Mb/s	113.525	708.141	1.165.253	1.809.573	3.000.472
Banda ancha total	10.464.682	11.009.580	11.376.213	12.061.838	12.834.057
% s/ banda ancha total	1,1%	6,4%	10,2%	15,0%	23,4%

[68] El número de accesos de banda ancha para el periodo 2010-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral de cada año).

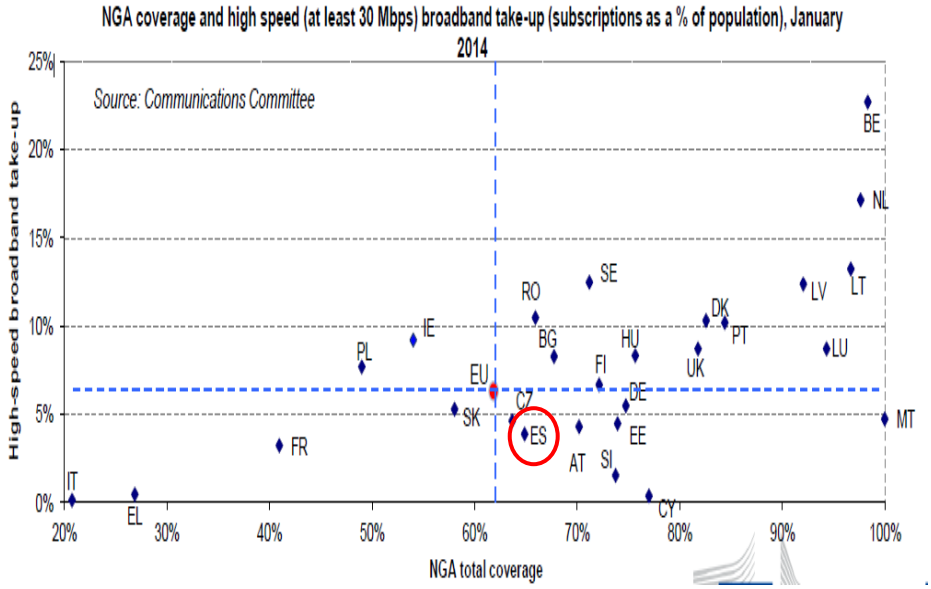
Variación anual (al menos 30 Mb/s)	95.419	594.616	457.112	644.320	1.190.899
Variación anual total	796.341	544.898	366.633	685.625	772.219

Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

En junio de 2015 el número de conexiones de al menos 30 Mb/s ascendía a casi 3,8 millones, representado el 29% del mercado de banda ancha. Con respecto a junio de 2014 este tipo de conexiones aumentó en más de 1,4 millones mientras que el mercado en su conjunto lo hizo en sólo 584 mil. Por tanto, la tendencia observada hasta 2014, en relación al mayor dinamismo de este segmento del mercado de banda ancha, se agudizó durante la primera mitad de 2015

A este respecto, el gráfico siguiente muestra que el nivel de penetración de las conexiones NGA depende positivamente del nivel de cobertura de las redes NGA pero se sitúa muy por debajo de la misma[69]. En el caso español esta diferencia es aún más acusada ya que un nivel de cobertura superior a la media lleva aparejada un nivel de penetración inferior a la media europea, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 12: Cobertura de las redes NGA y penetración de la conexión de banda ancha de al menos 30 Mb/s



Fuente. Comisión Europea. Digital Agenda Scoreboard 2014.

II.2.3. Ingresos

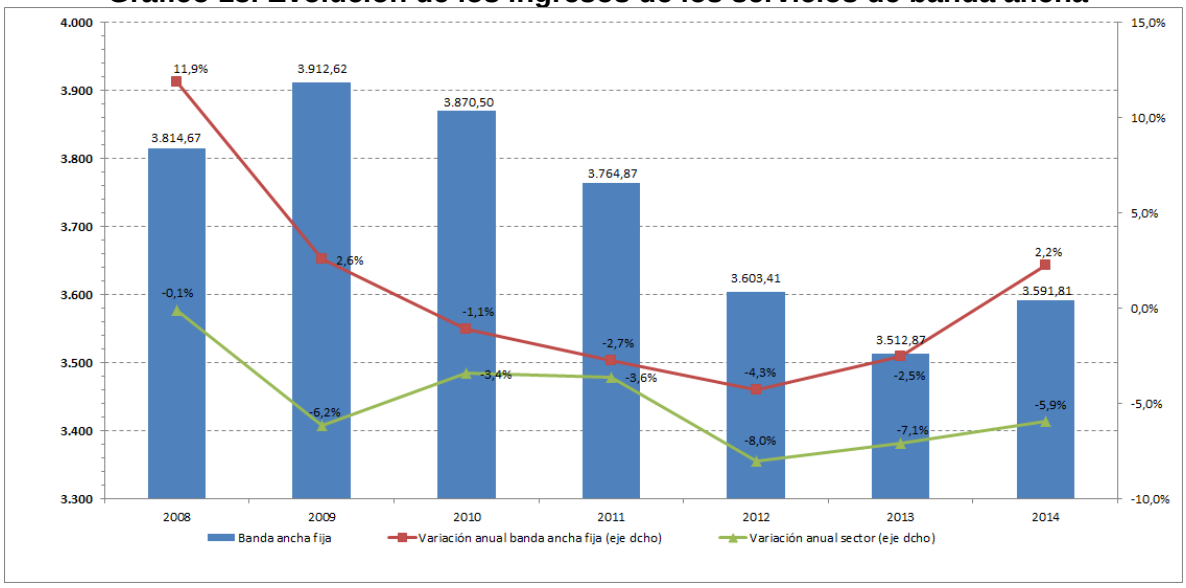
[69] Como muestra el gráfico y señala la Comisión Europea la penetración de BAU (al menos 30 Mb/s) se sitúa por debajo de la cobertura NGA ya que esta última está disponible en el 62% de los hogares en Europa pero sólo un 15% la contrata (*Broadband Markets. Digital Scoreboard 2014*).

Los servicios de banda ancha facturaron en 2014 más de 3.500 millones de euros, lo que supuso el 11% de la facturación total del sector. Como se observa en el gráfico siguiente, la facturación anual por los servicios de banda ancha ha presentado un mejor comportamiento que la facturación del sector de las comunicaciones electrónicas. No fue hasta 2010 cuando la facturación por los servicios de banda ancha sufrió la primera bajada a pesar de que el sector en su conjunto ya venía registrando un descenso en la facturación desde el 2008. Además, esta reducción porcentual en la facturación por los servicios de banda ancha ha sido inferior a la registrada en el sector durante estos años.

En este sentido, los ingresos por banda ancha mostrarían un incremento en 2014 del 2,2%, con respecto a 2013 frente a una reducción de casi el 6% en el conjunto de sector. Los ingresos correspondientes a la primera mitad de 2015 ascendieron a más de 1.852 millones de euros, lo que representa un aumento con respecto al mismo periodo del año anterior del 3,6%. Por tanto, parece observarse una aceleración en el ritmo de crecimiento del mercado de banda ancha, en lo que respecta a la facturación, como consecuencia del mayor peso relativo de las conexiones de mayor valor (o equivalente mayor velocidad de descarga). En todo caso, el crecimiento registrado en términos de ingresos durante la primera mitad de 2015 es inferior que el crecimiento registrado en términos de accesos de banda ancha.

En definitiva, el mercado de banda ancha es uno de los mercados de comunicaciones electrónicas más dinámicos, en el que los primeros indicios de recuperación del sector en su conjunto se aprecian con anterioridad y más fuerza.

Gráfico 13. Evolución de los ingresos de los servicios de banda ancha[70]



[70] Los ingresos anuales se obtienen de sumar los ingresos trimestrales de cada año.

Fuente. CNMC. Informes trimestrales.

II.2.4. Conclusiones

Desde la última ronda de mercados se ha producido un progreso muy importante en lo que respecta a la disponibilidad y cobertura de redes NGA, que ha situado a España por encima de la media europea. Los resultados satisfactorios en términos de despliegue y cobertura de redes de banda ancha y NGA (oferta) contrastan con la relativa baja penetración de estos servicios (demanda).

Este bajo nivel de demanda parece ser persistente, ya que el nivel de penetración de la banda ancha se ha mantenido por debajo de la media europea en contextos económicos distintos, si bien la diferencia parece haber aumentado cuando los efectos de la crisis económica han sido más fuertes. Sin embargo, se identifican factores que podrían contribuir positivamente a reducir este diferencial negativo de la demanda de la banda ancha en España, tales como el grado de cobertura alcanzado y esperado de las redes de acceso de banda ancha, la relación positiva entre niveles de cobertura de redes NGA y penetración de las conexiones de BAU (con velocidades de descarga superiores a 30 Mb/s) y la importancia que esta clase de conexiones están teniendo en la expansión del mercado español.

En el siguiente epígrafe se describe la situación competitiva en que se desenvuelven los servicios de acceso de banda ancha fija. Para ello se analizarán los oferentes que están participando en la provisión de servicios de banda ancha, tanto a nivel nacional como en ámbitos inferiores, así como la evolución de los precios a lo largo de los últimos años.

II.3. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN COMPETITIVA

El objetivo del análisis de la situación competitiva en el nivel minorista es identificar posibles fallos de mercado que deban ser atajados mediante la regulación mayorista de los mercados relevantes objeto de análisis en el presente procedimiento. Por este motivo, en los siguientes epígrafes se hará referencia a los dos tipos de competencia que se observan en el mercado español. Por una parte, la competencia inter-plataforma, esto es, los operadores que cuentan con redes propias hasta el usuario final. Por otra parte, la competencia intra-plataforma, que se basa en la prestación de los servicios de banda ancha mediante la tecnología xDSL y que incluye principalmente a los operadores que ofrecen sus servicios a través de las modalidades mayoristas reguladas de acceso desagregado y acceso indirecto al bucle de Telefónica.

II.3.1. Análisis de ámbito nacional

II.3.1.1. Cuotas de mercado

Telefónica mantiene la mayor cuota de mercado, en términos de líneas de banda ancha, situándose en el 44,9% en diciembre de 2014. Esto supone una reducción de

más de 12 p.p. con respecto a diciembre de 2008, fecha de la última revisión de los mercados de banda ancha. Los beneficiarios de esta pérdida de cuota de mercado han sido los operadores alternativos basados en el acceso desagregado al bucle y el acceso indirecto. Cabe hacer mención especial al caso de Jazztel, que ha incrementado su cuota de mercado desde el 4,2% al 12,1%. En relación con los operadores de cable, ONO ha reducido su presencia en el mercado en 2,7 p.p., mientras que el resto de operadores de cable (Euskaltel, Telecable y R) apenas han modificado su participación conjunta en el mercado al haber sufrido una ligera reducción de 0,3 p.p.

Se adjuntan a continuación las cuotas de mercado por operador en términos de líneas. Las cuotas de mercado de Vodafone, ONO, Orange y Jazztel se aportan tanto de manera individualizada como de manera conjunta, a fin de tomar en consideración la adquisición del operador de cable por parte de Vodafone y de Jazztel por parte de Orange.

Tabla 10: Cuotas de mercado por operador (líneas)[71]

Operador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Telefónica	57,2%	55,6%	53,6%	49,8%	49,1%	47,4%	44,9%
Orange	13,0%	11,3%	10,7%	11,5%	12,3%	14,0%	15,3%
ONO	15,5%	15,0%	14,5%	14,5%	14,0%	12,7%	12,8%
Jazztel	4,2%	6,1%	8,2%	10,1%	11,7%	11,9%	12,1%
Vodafone	4,3%	6,0%	7,1%	7,7%	6,8%	7,9%	8,9%
Orange - Jazztel	17,2%	17,4%	18,9%	21,6%	24,0%	25,9%	27,4%
Vodafone- ONO	19,8%	21,0%	21,7%	22,2%	20,8%	20,7%	21,7%
Operadores de cable regionales	5,0%	5,2%	5,1%	5,2%	5,0%	4,9%	4,7%
Resto	0,8%	0,9%	0,8%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%

Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

Durante la primera mitad de 2015 no se han producido cambios notables. La cuota de Telefónica se redujo en casi un p.p. hasta situarse en el 44% en junio de 2015. Por su parte, las cuotas de Vodafone-ONO y y Orange-Jazztel son del 21,9% y 27,9%, respectivamente, manteniéndose prácticamente en el mismo nivel que en diciembre de 2014.

[71] Las cuotas están calculadas con respecto a las líneas correspondientes al cuarto trimestre de cada año (diciembre de cada año).

El gráfico siguiente muestra la creciente relevancia del servicio de acceso desagregado al bucle, que se ha constituido como el principal factor dinamizador de la competencia en el mercado. Se observa que los operadores alternativos que accedieron al usuario final por medio de este servicio mayorista presentaron el mayor dinamismo, con un aumento considerable de líneas.

Fruto de ello, en diciembre de 2014 el porcentaje de accesos de banda ancha mediante la desagregación de bucle es prácticamente del 30% y continúa con la evolución positiva que esta modalidad de acceso viene experimentando (con un incremento de 12 p.p. con respecto a diciembre de 2008). Por lo que respecta al acceso indirecto, su uso por parte de los operadores alternativos siguió siendo menos significativo. Los operadores utilizan el acceso indirecto para prestar servicios donde no llegan con la desagregación del bucle de abonado. Como viene sucediendo desde 2011, su participación relativa en el mercado de banda ancha descendió en 2013, si bien en menor medida que la participación de los accesos prestados sobre red propia (mayoritariamente por parte de Telefónica y los operadores de cable), tal y como se ha explicado con anterioridad. Durante 2014, la participación relativa del acceso indirecto y los accesos sobre red propia de cable apenas ha variado, siendo Telefónica la única en experimentar un retroceso en su cuota de 1,5 p.p.

Por último, cabe destacar el mayor peso que están adquiriendo las líneas prestadas sobre otras tecnologías, como consecuencia de la creciente comercialización de conexiones sobre las nuevas redes FTTH por parte de los operadores alternativos[72]. Así la demanda de este tipo de conexiones se ha más que cuadruplicado hasta representar un 2,5% en diciembre de 2014 frente al 0,6 el año anterior. Este hecho explicaría el estancamiento de la participación relativa de modalidades como el acceso desagregado al bucle (y en menor medida el acceso indirecto) durante el 2014, a pesar del incremento en la cuota de los operadores alternativos.

Gráfico 14. Cuota de mercado por tipo de operador (líneas)[73]

[72] Tanto las líneas FTTH como las líneas ADSL activas de Telefónica están agrupadas bajo la misma categoría: “Telefónica”.
[73] Las cuotas están calculadas con respecto a las líneas correspondientes al cuarto trimestre de cada año (diciembre de cada año).

Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

En la primera mitad de 2015, se aprecia con mayor claridad el cambio de tendencia que se apuntaba en 2014. Así, además de la reducción en la cuota de Telefónica en 0,9 p.p., se observa por primera vez una disminución (de 2,5 p.p. con respecto a junio de 2014) en la participación relativa de las conexiones de banda prestadas sobre el servicio de acceso desagregado, hasta situarse en el 27,4% en junio de 2015. Por el contrario, las conexiones sobre las nuevas redes FTTH de los operadores aumentaron significativamente y en junio de 2015 ya representaban el 4,4% del mercado. De igual modo, se observa un incremento de la participación relativa de las conexiones prestadas sobre la red de cable (0,9 p.p.) y en menor medida de las conexiones prestadas sobre el servicio de acceso indirecto (0,6 p.p.), situándose en el 18,1% y 6,1%, respectivamente.

En lo que respecta a los ingresos, la cuota de mercado de Telefónica es en este caso menor, situándose en el 42,7%. Este resultado pone de manifiesto una reducción muy importante en la cuota de Telefónica (de más de 20 p.p.) con respecto a 2008, lo que contrasta con la ganancia en cuota lograda por Jazztel, seguida por Orange. Los incrementos de cuota de Vodafone, ONO y los operadores de cable regionales son bajos, en comparación con los aumentos de más de 10 p.p y 5 p.p de Jazztel y Orange, respectivamente.

Tabla 11: Cuotas de mercado por operador (ingresos)[74]

Operador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Telefónica	63,3%	60,8%	57,2%	51,8%	44,8%	43,0%	42,7%
Ono	13,0%	11,9%	12,4%	14,1%	15,4%	15,2%	13,4%
Orange	10,2%	9,4%	8,3%	10,1%	11,8%	13,7%	16,0%
Jazztel	4,0%	5,8%	8,5%	10,1%	13,2%	13,8%	14,4%
Vodafone	3,2%	4,3%	5,3%	5,8%	6,0%	5,4%	4,8%
Orange-Jazztel	14,2%	15,3%	16,7%	20,2%	25,0%	27,4%	30,4%
Vodafone-ONO	16,1%	16,2%	17,7%	19,9%	21,4%	20,6%	18,2%
Operadores de cable regionales	3,8%	4,0%	4,4%	4,5%	4,7%	4,4%	4,3%
Resto	2,6%	3,7%	3,9%	3,7%	4,1%	4,5%	4,4%

Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

La primera mitad del 2015 se caracteriza por la estabilidad de las cuotas en términos de ingresos con respecto a diciembre de 2014. Así en junio de 2015 las cuotas de Telefónica y Orange-Jazztel experimentaron mínimas variaciones y se situaron en el 42,8% y el 30,2%, respectivamente. Vodafone-ONO, por su parte, aumentó su cuota en un p.p, y se situó en el 19,3%.

La evolución de las cuotas de mercado en términos de líneas e ingresos contrasta con la identificada en la anterior ronda de mercados, en la que se constataba que la cuota de mercado de Telefónica por ingresos era claramente superior y presentaba una tendencia creciente.

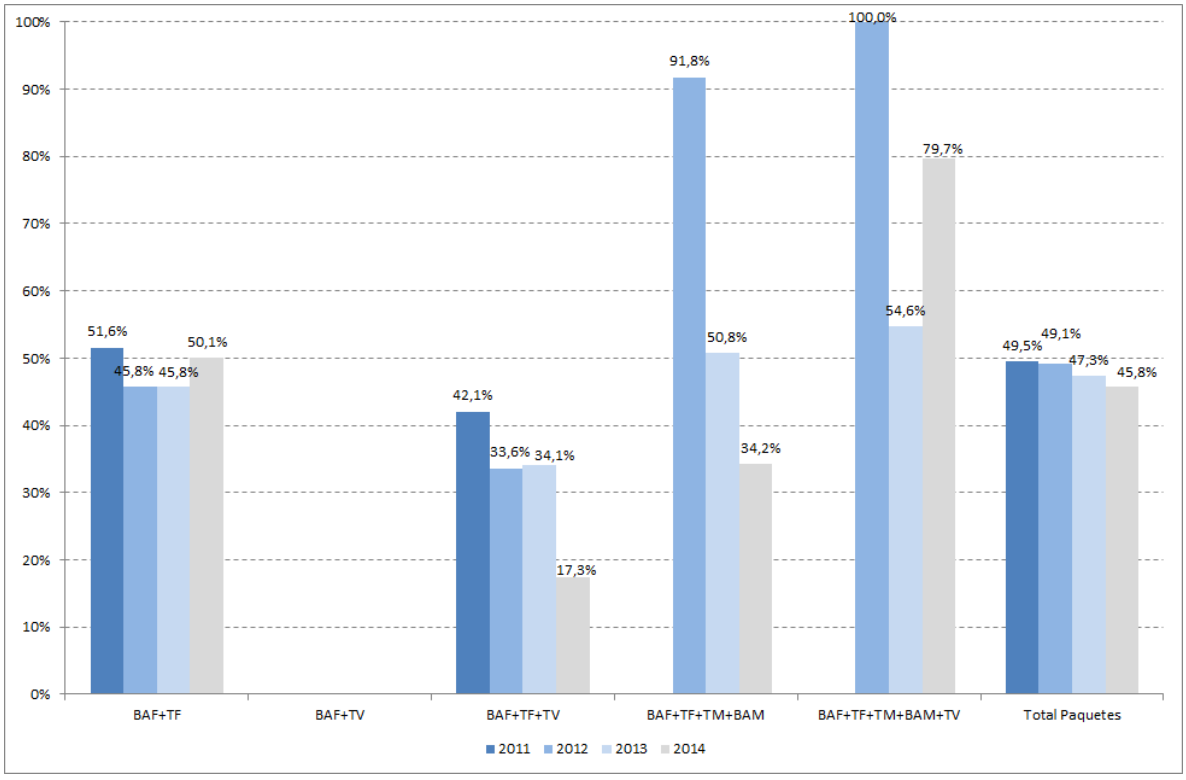
Por último, a tenor de la gran relevancia adquirida por las ofertas empaquetadas se analiza la posición de Telefónica en este segmento del mercado. Dado el escaso peso de las ofertas de banda ancha comercializadas de forma individual, la cuota de Telefónica se situó en el 45% en diciembre de 2014, en línea con lo observado en el mercado en su conjunto. Más importante es la diferente posición de Telefónica con respecto a las distintas modalidades de empaquetamiento.

Se constata que Telefónica mantiene una posición estable con respecto a los paquetes de doble oferta que, aún representado a finales de 2014 casi el 30% de las ofertas empaquetadas, han experimentado un importante retroceso en favor de otras modalidades, como ya se explicó en la sección II.1.2. Concretamente, con respecto a la principal modalidad bajo la que se comercializan casi la mitad de las conexiones de banda ancha, esto es los paquetes convergentes, la cuota de Telefónica no alcanza el 35% a pesar de haber sido el operador que inició la comercialización

[74] Las cuotas están calculadas con respectos a los ingresos de cada año, que se obtienen de sumar los ingresos trimestrales de cada año.

masiva de este tipo de ofertas en 2012. Por el contrario, en lo que respecta a las ofertas convergentes con televisión, la cuota de Telefónica es prácticamente del 80%, si bien esta modalidad todavía no representa el 20% del conjunto de ofertas empaquetadas del mercado. A este respecto, conviene recordar que esta cuota elevada va de la mano de un fuerte crecimiento en la demanda de esta modalidad de empaquetamientos, que en 2013 sólo representaba el 6% de las ofertas empaquetadas. Como se ha explicado, la estrategia comercial emprendida por Telefónica en 2014 en la comercialización conjunta de banda ancha, comunicaciones móviles y televisión ha dinamizado este segmento del mercado, si bien no en medida suficiente como para contrarrestar la pérdida de cuota registrada en el segmento de las ofertas convergentes así como en el de los paquetes de triple oferta con TV. En definitiva, la evolución seguida por las cuotas de Telefónica mostraría que sus estrategias comerciales han tenido un carácter más bien defensivo, al menos hasta finales de 2014.

Gráfico 15. Cuota de Telefónica (líneas) con respecto a las ofertas empaquetadas [75]



Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

[75] Las cuotas están calculadas con respecto a las líneas correspondientes al cuarto trimestre de cada año (diciembre de cada año).

En la primera mitad de 2015 la cuota de Telefónica, en lo que respecta a las ofertas empaquetadas, se redujo hasta situarse en el 44,6%. Esta reducción afectó a todas las modalidades de empaquetamiento. Cabe destacar que con respecto a la principal modalidad (las ofertas empaquetadas convergentes) su cuota se situó en el 31,5%. Por su parte, en lo que respecta a las ofertas convergentes con televisión, modalidad que aproximadamente ya representaba en junio de 2015 el 22% del total de ofertas empaquetadas, su cuota todavía apenas varió, situándose en torno al 78%.

II.3.1.2. Cuotas de mercado a nivel empresarial

A diferencia de lo observado en el mercado en su conjunto, Telefónica ostenta una clara posición de liderazgo en el mercado empresarial a tenor de su cuota de mercado y la dinámica competitiva.

Se observa que, si bien Telefónica ha visto mermada su cuota en términos de ingresos[76] en menos de un 10%, desde 2010, todavía se sitúa prácticamente en el 68% en el año 2014. Para poner en perspectiva este nivel de cuota, cabe señalar que durante ese mismo periodo Telefónica perdió en el mercado de banda ancha en su conjunto en torno a 15 p.p., a pesar de que la posición competitiva de Telefónica en 2010 no era tan fuerte en el mercado en su totalidad como en el segmento empresarial; en el primero su cuota por ingresos se situaba en 57% mientras que en el segundo su cuota era igual al 77%.

En cuanto a la tendencia del mercado se observan diferencias en su evolución atendiendo al tamaño del cliente empresarial y, en concreto, al número de sedes a conectar. Así, en el caso de los clientes de mayor tamaño (con más de 10 sedes) la cuota supera el 75% y se ha reducido en menos de un p.p. entre 2010 y 2014, a pesar del elevado nivel de partida, mientras que para los niveles inferiores se han registrado reducciones entre el 10% y el 15%. Este resultado mostraría que el liderazgo de Telefónica en el mercado empresarial es mayor aún en el segmento formado por los clientes empresariales con un elevado número de sedes a las que prestar los servicios de comunicaciones electrónicas.

Tabla 12: Cuota de Telefónica (en términos de ingresos por servicios fijos: acceso de banda ancha, telefonía fija y servicios de datos avanzados) según número de sedes

[76] Los servicios de comunicaciones móviles se comercializan de forma conjunta pero también (y de forma significativa) de forma individual por medio de planes específicos a autónomos y PYMES. Por esta razón se excluyen los ingresos derivados de los servicios de comunicaciones móviles y se toman en consideración únicamente los ingresos derivados del servicio de acceso de banda ancha junto con los servicios de telefonía fija y servicios avanzados de datos (servicios con los que habitualmente se empaqueta la banda ancha en el mercado empresarial). Si se consideran los ingresos totales, la cuota de Telefónica asciende al 58% en 2014, por el mayor peso relativo que tienen los operadores con red móvil propia Vodafone y Orange en este sub-segmento empresarial de las comunicaciones móviles.

Número de sedes	2010	2011	2012	2013	2014
Una única sede	76,9%	77,5%	67,2%	63,8%	61,5%
Entre 2 y 10 sedes	76,0%	75,3%	73,1%	70,5%	65,8%
Más de 10 sedes	76,7%	76,6%	78,9%	76,3%	75,9%
Total	76,6%	76,5%	73,2%	70,2%	67,9%

Fuente: CNMC. Elaboración propia partir de los requerimientos de información a los operadores

Esta posición de liderazgo de Telefónica en la prestación de servicios de comunicaciones fijas se extiende por otra parte a todos los niveles de facturación, destacando los rangos inferiores de facturación donde la cuota está entre el 68% y el 80%. Sobresale el hecho de que incluso en el rango correspondiente a los clientes empresariales con mayor gasto (superior a 100.000 euros mensuales) y potencialmente más atractivos, la cuota que Telefónica alcanza es muy alta; situándose por encima del 65%. De hecho, Telefónica sólo experimenta una pérdida de cuota comparable a la registrada en el mercado de banda ancha en su conjunto (esto es en torno a 15 p.p) en el segmento de facturación anual comprendido entre 1.500 y 12.000 euros, registrándose en los restantes una reducción del orden entre 1 y 12 p.p.

Tabla 13: Cuota de Telefónica (en términos de ingresos por servicios fijos) según facturación

Facturación anual (€)	2010	2011	2012	2013	2014
Menos de 1.500	81,2%	81,0%	83,8%	80,2%	80,1%
Entre 1.500 y 12.000	85,3%	85,2%	71,7%	70,4%	68,5%
Entre 12.000 y 100.000	74,3%	73,6%	66,3%	63,9%	62,6%
Más de 100.000	70,1%	70,6%	73,2%	70,2%	67,9%
Total	76,6%	76,5%	73,2%	70,2%	67,9%

Fuente: CNMC. Elaboración propia partir de los requerimientos de información a los operadores

Prueba del diferente entorno competitivo es el hecho de que las cuotas de Vodafone-Ono y Orange-Jazztel no superarían el 8% y el 6% en 2014, respectivamente, situándose muy lejos de las cuotas que los nuevos operadores fusionados alcanzarían en ese mismo año en el mercado de banda ancha en su conjunto: el 18% y el 32%, respectivamente. De hecho, Ono habría sido el operador generalista que habría tenido una mayor actividad en el segmento empresarial con una cuota en 2014, en todo caso, inferior al 5%. BT se erigiría en el principal competidor en este segmento con una cuota que no alcanzaría el 10%. Este resultado no haría sino reflejar la gran diferencia entre Telefónica y sus competidores inmediatos, incluso aquellos operadores de nicho especializados en atender este segmento. Como ejemplo, otro operador especializado en empresas como Colt sería el cuarto operador con una cuota en 2014 del 3,6%.

Tampoco el año 2014 parecería sugerir un cambio de tendencia, más allá de la mera adición de las cuotas de los operadores consolidados, ya que ningún operador ha capturado una cuota significativamente diferente a la correspondiente al 2013. El operador alternativo que más cuota habría ganado en estos últimos dos años habría sido Orange, que habría sumado casi 1,5 p.p.

En definitiva el tamaño y la composición de los competidores que enfrenta Telefónica en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas al segmento empresarial presentan notables diferencias con respecto al mercado en su conjunto.

Operador	2012	2013	2014
Telefónica	73,2%	70,2%	67,9%
BT	9,0%	9,8%	9,5%
ONO	4,2%	4,5%	4,5%
Colt	2,8%	3,0%	3,6%
Orange	2,2%	2,7%	3,5%
Vodafone	2,0%	2,6%	2,9%
Jazztel	1,9%	1,9%	2,1%
Euskaltel	1,7%	1,9%	2,0%
R Cable	1,3%	1,4%	1,7%
Grupo MasMóvil	1,1%	1,0%	1,1%
Telecable	0,5%	0,7%	0,7%
Verizon	0,3%	0,4%	0,4%
Vodafone-ONO	6,2%	7,1%	7,5%
Orange-Jazztel	4,1%	4,6%	5,6%

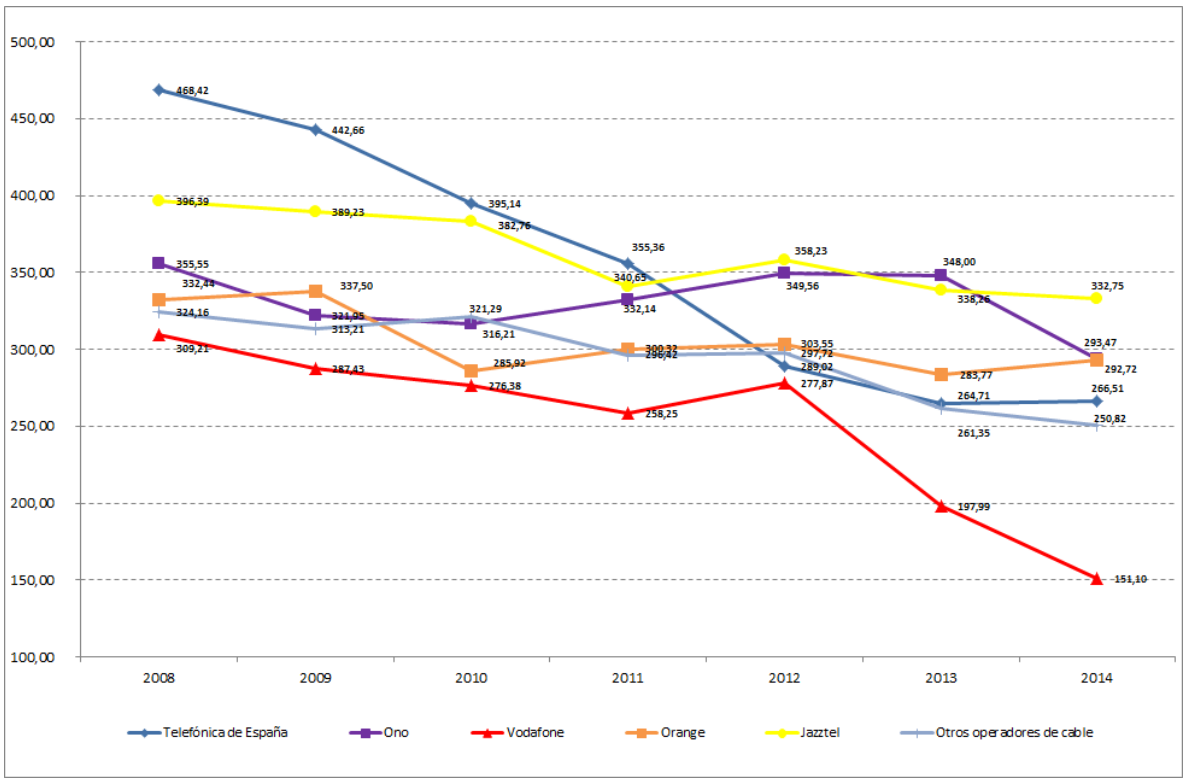
II.3.1.3. Precios minoristas

Durante el periodo transcurrido desde la última revisión del mercado, los operadores han incrementado la velocidad media de las conexiones sin por ello aumentar prácticamente el precio, como se mostraba en el Gráfico 3 para Telefónica. Además, como se ha explicado, se ha intensificado el empaquetamiento de la banda ancha con otros servicios de comunicaciones electrónicas, lo cual ha traído consigo importantes reducciones en los precios. En particular, las ofertas que incluyen tanto los servicios fijos como móviles han supuesto reducciones de hasta el 50% con respecto a los precios de los servicios individuales.

Fruto de estas estrategias comerciales y el mayor dinamismo alcanzado en el mercado, se habría producido una significativa reducción del nivel de precios. El siguiente gráfico muestra la evolución del ingreso medio por acceso de banda ancha, que constituye un indicador sobre el comportamiento de los precios de los

servicios de banda ancha. Se constata que desde 2008 el ingreso medio ha bajado de manera muy acusada (en más de un 30%).

Gráfico 16. Evolución del ingreso medio por operador (€/año)



Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

La evolución de este indicador de precios muestra el gran cambio en el posicionamiento estratégico de Telefónica en lo que respecta a su política comercial minorista y a la rentabilidad de sus clientes finales. Así, desde 2008 Telefónica ha experimentado una disminución continuada en el ingreso medio, que ha provocado que el margen positivo en precios (*premium* en precios) con respecto a sus competidores, reflejo de su posición de liderazgo en el mercado, haya desaparecido por completo desde 2012.

Ahora bien, resulta complicado extraer conclusiones más firmes a partir de la comparación de los ingresos medios de los operadores debido (i) a la creciente heterogeneidad de las ofertas de los diferentes operadores, como muestra la diferente composición de su oferta comercial (ver Gráfico 6) y su diferente posición competitiva en distintos sub-segmentos (ver Gráfico 15) así como a (ii) las divergencias en la forma de asignar los ingresos entre los diferentes servicios que componen las ofertas empaquetadas.

En cualquier caso, analizando la evolución del ingreso medio de cada operador, se observa que Orange y Jazztel no habrían reducido sus precios de forma significativa desde 2011. Sólo Vodafone parecería haber acometido una importante reducción en

precios desde el año 2013, en términos parecidos a la iniciada por Telefónica en 2009. ONO, que sería el operador cuyos precios menos habrían cambiado desde 2008 hasta 2013, sí habría llevado a cabo una reducción significativa de los mismos durante el año 2014.

En cuanto a la primera mitad de 2015, cabe destacar que Telefónica incrementó el ingreso medio por línea en más de un 4% con respecto al mismo periodo del año anterior. Este resultado vendría a confirmar el cambio de estrategia comercial y tarifario de Telefónica, que ya se advertía en 2014 a tenor de estabilización en el ingreso medio, con el objetivo de mejorar el valor unitario de su base de clientes.

II.3.2. Análisis de ámbito inferior al nacional

Como se ha explicado, en la actualidad coexisten (i) las redes de acceso fijas tradicionales (esto es, la red de cobre de Telefónica y las redes de cable) y (ii) las redes NGA que se han desplegado y se van a desplegar (esto es, las redes de cable mejoradas con la tecnología DOCSIS 3.0 y las redes FTTH de Telefónica, Jazztel y, si bien de manera aún incipiente, Vodafone y Orange).

Sobre la red de cobre, los operadores alternativos han desplegado su propia infraestructura hasta el nivel de central local en 1511 centrales, que cubren el 82,6% de la planta de pares de cobre de Telefónica[77].

Asimismo, se pueden identificar tres formas principales de competencia basada en infraestructura, dependiendo del medio físico/tecnología de acceso y del servicio mayorista empleado: (i) basada en red propia (básicamente Telefónica y operadores de cable), (ii) basada en el acceso desagregado al bucle (operadores LLU[78]) y (iii) basada en la oferta MARCo y en el acceso al segmento terminal de la red FTTH (operadores alternativos que despliegan una red de fibra).

Esta presencia de operadores con red propia y operadores LLU en algunas partes del territorio determina la existencia de diferencias competitivas en cuanto a la cobertura, evolución de precios y calidades de los servicios minoristas que, en España, no son homogéneas en todo el territorio, lo cual tiene también reflejo en la evolución de la cuota de Telefónica.

En la ronda anterior la CMT abordó el análisis del desarrollo de la competencia en el mercado de banda ancha a un nivel geográfico inferior al nacional. En el marco de dicho análisis se constató que la presencia de los operadores en el mercado minorista no era homogénea, existiendo áreas geográficas en las que el desarrollo de infraestructuras por parte de los operadores alternativos había mermado significativamente la cuota de mercado del operador histórico, ofreciendo precios reducidos y mayores capacidades de elección a los usuarios allí ubicados.

[77] Datos a mayo de 2014.
[78] Local Loop Unbundling, operadores que hacen uso del acceso desagregado al bucle.

Por ese motivo se concluyó que los aspectos geográficos son muy relevantes a la hora de caracterizar la situación competitiva de los servicios de acceso de banda ancha y que esta situación debía ser analizada de forma periódica, con el fin de identificar si las presiones competitivas descritas anteriormente se sostienen en el tiempo. A estos efectos, a raíz de la aprobación de la Resolución de 22 de enero de 2009, actualmente vigente, la CNMC ha llevado a cabo con carácter semestral un seguimiento de la evolución de los mercados de banda ancha a nivel geográfico[79].

Hechas estas consideraciones, en las siguientes secciones:

- se actualiza y revisa el análisis relativo al alcance geográfico de la competencia en el mercado minorista de banda ancha.
- se complementa dicho análisis con el análisis del alcance geográfico de la competencia basada en infraestructuras en redes de acceso NGA. En el marco de este segundo análisis, se identifican los ámbitos geográficos donde el nivel de competencia en redes NGA es elevado y se determina el nivel de solapamiento entre las zonas con (i) mayor competencia en el mercado minorista de banda ancha y (ii) mayor competencia en infraestructuras basadas en redes de acceso NGA.

II.3.2.1. Competencia en el mercado minorista de banda ancha

En la ronda de análisis anterior, la CMT (i) identificó la central local[80] de Telefónica como la unidad geográfica de referencia para analizar la situación competitiva y (ii) definió dos zonas relevantes en las que las cuotas de mercado de Telefónica se diferenciaban respecto a las observadas en el nivel nacional.

La definición de zonas precitadas tenía en cuenta exclusivamente los accesos de cobre y cable, dado el limitado nivel de despliegue de las redes FTTH en la fecha en que se acometió la segunda revisión de los mercados mayoristas de banda ancha. Estas zonas se caracterizaban por factores tales como la presencia de infraestructuras de acceso alternativas (valoradas en función de criterios como la cobertura del cable, y el número de operadores co-ubicados) y las economías de escala potencialmente alcanzables (determinadas en función del tamaño de la central local). De esta forma, se concluyó que las cuotas de mercado de Telefónica se diferenciaban de forma sensible de la media nacional cuando confluían las siguientes características en las centrales locales:

[79] Dichos estudios semestrales están disponibles en el siguiente enlace http://www.cnmc.es/es-es/telecomunicacionesysaudiovisuales/informes/informes%C3%A1mbitogeogr%C3%A1fico.aspx

[80] En este documento se habla de central en un sentido amplio: se entiende por central cada una de las 8.800 áreas MIGA de la red de cobre de Telefónica. Algunas de ellas (unas 6.600) disponen de un edificio convencional (catalogado como central), el resto está formado por nodos remotos sin edificio.

- Zona 1 (de menor cuota de mercado de Telefónica): Esta zona estaba compuesta por las centrales locales de Telefónica en las que:
  - Existen al menos tres operadores con red propia compitiendo con las siguientes características:
    - Centrales en las que el operador de cable ha alcanzado coberturas iguales o superiores al 60% del total y se encuentren coubicados al menos dos de los siguientes tres operadores[81]: Orange, Vodafone[82] o Jazztel (condición cable + 2 operadores bucle);
    - Centrales en las que se encuentran coubicados los siguientes tres operadores: Orange, Vodafone y Jazztel, y la cuota de mercado de Telefónica es inferior al 50% (condición 3 operadores bucle).
  - La central local tiene un tamaño mínimo de 10.000 pares[83].
- Zona 2 (de mayor cuota de mercado de Telefónica): En esta zona se incluían el resto de centrales no contempladas en la zona anterior.

En el seno del análisis llevado a cabo en la segunda ronda de revisión se estimaba que la Zona 1 contaba en diciembre de 2007 con (i) 264 centrales locales y casi 4,6 millones de pares de cobre y (ii) prácticamente 3 millones de accesos de banda ancha, que representaban el 37% del total de los accesos de banda ancha. La cuota de mercado de Telefónica en banda ancha en la Zona 1 ascendía al 36,5% y en sólo 14 centrales de las 264 esta cuota superaba el 50%, estando muy próxima a este umbral (51,7%).

A partir de la información contenida en el último requerimiento geográfico correspondiente a junio de 2015, se actualiza la descripción de la zona 1 conforme a los indicadores que se muestran en la siguiente tabla.

[81] Estos tres operadores fueron definidos en la Resolución de 22 de enero de 2009 como los operadores principales que prestan en España servicios de banda ancha sobre la base del acceso al bucle, dada su significativa extensión territorial y al demostrarse que ejercían una presión competitiva significativa sobre Telefónica en las centrales donde estaban coubicados.
[82] Vodafone adquirió Tele2/Comunitel, que era el operador que se indicaba en el marco de la segunda revisión.
[83] Pares de cobre totales, incluyendo activos y vacantes.

Tabla 14: Caracterización de la Zona 1 bajo criterio de Segunda Revisión[84]

	Número de centrales	Número de pares de cobre en centrales	Número de accesos de banda ancha activos	Número de accesos indirectos	Número de centrales con cuota de Telefónica > 50% ("Centrales anómalas")	% pares sobre total planta de Telefónica	% accesos de banda ancha sobre total de banda ancha activos	% Accesos indirectos sobre el total de acceso indirectos	% Pares de cobre en centrales anómalas sobre total de pares en Zona 1	Cuota de Telefónica en el mercado de banda ancha
Zona 1	484	12.995.201	6.914.057	106.944	6	52,42%	52,77%	13,46%	1,30%	31,32%

Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

Se constata que el tamaño de la zona 1 aumentaría de manera notable al repetir el análisis con los datos de junio de 2015. Así, los pares asociados a las centrales locales de la zona 1 así como los accesos de banda ancha activos en esta zona representarían más de la mitad de la planta total de la red tradicional de cobre de Telefónica.

En lo que respecta a la intensidad competitiva, esta expansión y crecimiento de la zona 1 no se traduce en un incremento de la cuota de Telefónica. Así pues, ésta apenas superaría el 30% y se situaría por debajo del nivel registrado en la ronda anterior del análisis del mercado. Fruto de este mayor nivel de competencia y más concretamente del mayor peso de la competencia basada en infraestructuras, el número de accesos de banda ancha de la zona 1 prestados sobre las diferentes modalidades de los servicios de acceso indirecto representaría menos del 14% del total de accesos indirectos.

Finalmente, la robustez del criterio de segmentación geográfica se mantendría, ya que en sólo seis centrales que cumplirían los parámetros de referencia (y por tanto formarían parte de la zona 1) Telefónica lograría una cuota superior al 50%. Los pares de cobre asociados a estas centrales (denominadas "centrales anómalas") representarían menos del 1,5% del total de pares de la zona 1.

II.3.2.1.1. Dinámica competitiva

Hasta el momento, se ha descrito la zona 1 que resultaría de la aplicación del mismo criterio de segmentación que se consideró en el marco de la segunda revisión del mercado, aplicado al contexto actual. Es por ello necesario analizar la evolución de los factores relevantes que lo explicaban al objeto de valorar la adecuación de dichos criterios de segmentación a la dinámica competitiva actual del mercado de banda ancha.

Concretamente, resulta preciso atender a los siguientes parámetros: (i) el nivel de concentración del mercado minorista de banda ancha; (ii) el tamaño de la central local; (iii) el nivel de solapamiento de los despliegues de red basados en el acceso desagregado al bucle.

- El nivel de concentración del mercado minorista de banda ancha.

[84] Se han considerado Vodafone, ONO, Orange y Jazztel de forma separada.

El criterio de segmentación geográfica aplicado en la segunda revisión exigía que Telefónica compitiera, con al menos, tres operadores alternativos en el área de influencia de la central de cobre para incluir dicha central en la zona 1 (esto es, un operador de cable y dos operadores de bucle o bien tres operadores de bucle). Este criterio estaba definido en términos del número de operadores ya que existían al menos cuatro competidores destacados (denominados operadores principales) que podían cumplir las condiciones arriba mencionadas: (i) Orange, Jazztel, Vodafone y el operador de cable ONO (y en su defecto el operador de cable regional presente en el País Vasco, Asturias y Galicia).

A raíz de (i) la operación de concentración entre ONO y Vodafone, que ya se ha ejecutado y por lo que ambas empresas forman parte del mismo grupo económico[85] y (ii) la compra de Jazztel por parte de Orange[86], este criterio de segmentación relativo al número de operadores principales debe ser modulado.

En efecto, con la excepción de las comunidades regionales mencionadas donde Telefónica todavía haría frente potencialmente a tres competidores principales (Vodafone/ONO, Orange/Jazztel y el operador de cable regional), en el resto de zonas geográficas no existirían tres operadores principales que puedan hacer frente a Telefónica[87].

Es preciso valorar por consiguiente criterios de segmentación alternativos que reflejen la estructura de mercado que prevalecerá en el mercado de banda ancha a raíz de la fusión de Vodafone y ONO y la fusión de Orange y Jazztel, en los términos propuestos en el documento sometido a consulta pública[88].

Como se verá en los epígrafes siguientes, la reducción en el número de competidores principales considerados necesarios para determinar que en una determinada ubicación geográfica existe un mayor nivel de competencia justifica en contrapartida la introducción de variables adicionales, relacionadas con el nivel de presencia efectivo de los operadores principales alternativos a Telefónica (criterios de cuota de mercado), a fin de garantizar que no se produce una merma significativa en la capacidad de elección de los usuarios finales.

- El tamaño de la central local

Se observa que desde 2008 se ha producido una importante disminución del tamaño medio de las centrales locales a las que los operadores alternativos han accedido, tal como se muestra en la siguiente tabla.

[85] La citada operación fue autorizada mediante Decisión de la Comisión Europea de 2 de julio de 2014, asunto M. 7231, Vodafone/Ono.
[86] La citada operación fue autorizada mediante Decisión de la Comisión Europea de 19 de mayo de 2015, asunto M. 7421, Orange/Jazztel.
[87] Sin perjuicio de la presencia de otros operadores de menor tamaño en zonas más acotadas del territorio español.
[88] El hecho de que se produzcan estas transacciones no debería implicar necesariamente la no identificación de una zona 1, en la que el nivel de competencia pueda ser superior a la media nacional, sino la reformulación de las condiciones del criterio de segmentación.

Tabla 15: Tamaño medio de la central en función del número de operadores principales coubicados[89]

Tipo de central	2008		2015	
	Número de centrales	Media pares de cobre[90]	Número de centrales	Media pares de cobre
Centrales con al menos un operador	643	21.247	1.546	13.573
Centrales con al menos 2 operadores	535	23.997	1.269	15.924
Centrales con los 3 operadores	419	27.298	988	19.146

Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

Se constata igualmente un gran incremento en el número de centrales locales desagregadas de menos de 5.000 pares desde diciembre de 2008, pasando de 31 (menos del 5% del total de centrales locales desagregadas) a 605 (prácticamente el 40%) en junio de 2015. De hecho la práctica totalidad de las centrales de más de 5.000 pares de cobre ya han sido desagregadas a fecha junio de 2015 (el 97,5%).

Tabla 16: Distribución de las centrales coubicadas en función del tamaño

Número de pares de cobre	dic. 2008	Porcentaje sobre el total desagregado	jun. 2015	Porcentaje sobre el total desagregado	Planta total jun. 2015	Porcentaje planta desagregada
Más de 10.000	504	73,7%	599	38,75%	604	99,17%
Entre 5.000 y 10.000	149	21,8%	342	22,12%	361	94,74%
Menos de 5.000	31	4,5%	605	39,13%	7902	7,66%
Total	684		1546		8867	

Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

A la vista del progresivo acceso de los operadores alternativos a nuevas centrales, que son cada vez más pequeñas, no parece que siga siendo necesaria una condición relativa a las economías de escala alcanzables por los operadores alternativos, y que se refleja en el tamaño mínimo que debe alcanzar una central.

- El nivel de solapamiento de los despliegues de red basados en el acceso desagregado al bucle

Se observa que el acceso a las centrales locales de Orange, Jazztel y Vodafone es parecido. A pesar de las posibles diferencias en las estrategias de despliegue en las primeras etapas, en la actualidad los tres operadores principales de bucle están presentes simultáneamente en las centrales que *a priori* serían las más atractivas/rentables. Como se muestra en las siguiente tabla, el grado de

[89] Dado el carácter histórico de las tablas que se adjuntan a continuación, que buscan reflejar la evolución en los procesos de desagregación del bucle a lo largo de los últimos años, a los efectos de esta sección se considera a Vodafone, Ono, Orange y Jazztel como operadores independientes.
[90] Se ha calculado como el cociente entre el total de pares de cobre en esas centrales (incluidos pares vacantes) y el número de centrales.

solapamiento de estos tres operadores es mayor en las centrales más grandes y, por tanto, potencialmente más rentables. Con respecto a la compra de Jazztel por Orange conviene destacar que en el **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** de las centrales en las que se ha co-ubicado Jazztel también lo ha hecho Orange.

Tabla 17: Despliegue de red realizado por los principales operadores bucle [INICIO CONFIDENCIAL

Operador	Número de centrales[91]	Distribución de centrales por tamaño		
		Más de 10.000 pares	Entre 5.000 y 10.000 pares	Menos de 5.000 pares
Vodafone				
Jazztel				
Orange				
Vodafone y Jazztel				
Vodafone y Orange				
Jazztel y Orange				
Vodafone, Jazztel y Orange				

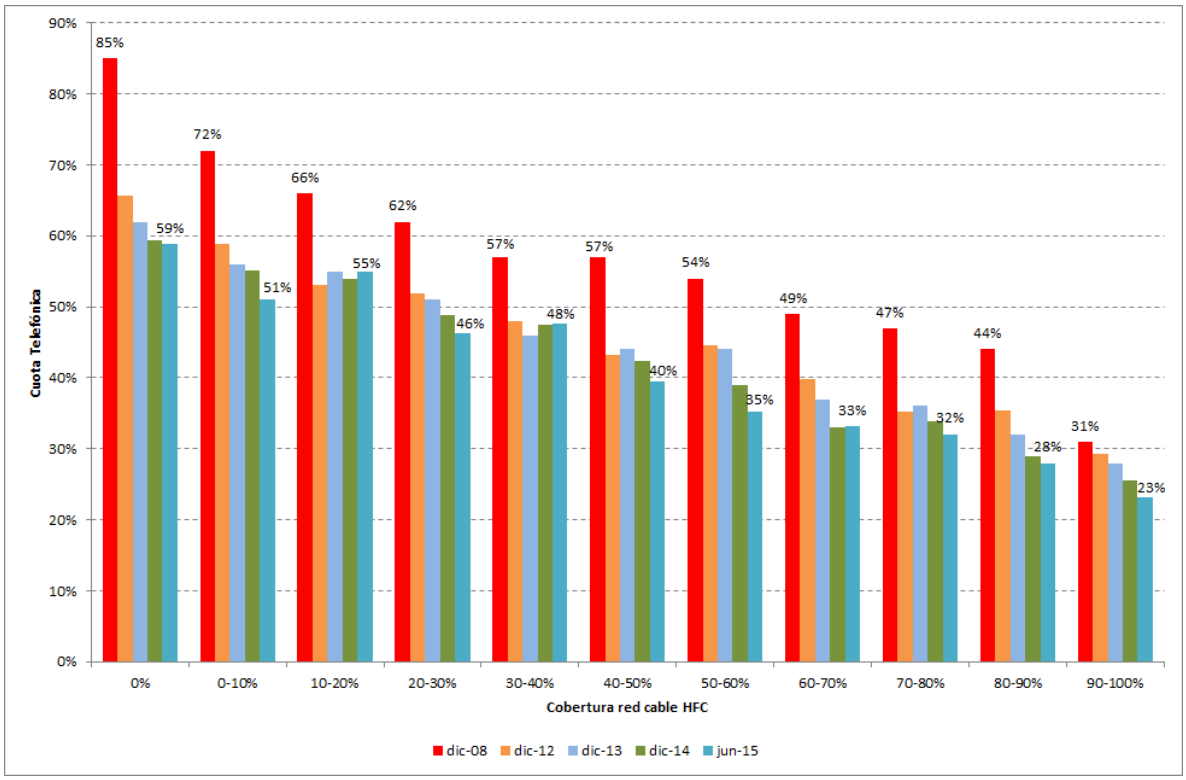
Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015 **FIN CONFIDENCIAL]**

- La evolución de la cuota de Telefónica con respecto a los diferentes rangos de cobertura de la red de cable.

Se puede comprobar que se mantiene la misma relación inversa entre estas dos magnitudes que se identificó en la segunda ronda de revisión y, sobre todo, que en torno al umbral de cobertura de la red de cable del 60%, la cuota de Telefónica se ha reducido notablemente desde diciembre de 2008 y pasa de estar en valores cercanos al 50% a valores entre 30% y 35%.

Gráfico 17: Cuota media de Telefónica en función de la cobertura del ámbito de una central por parte del operador de cable

[91] Hace referencia a las centrales en las que se han coubicado al menos los operadores que se indican.



Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

II.3.2.1.2. Criterios de segmentación

Teniendo presente la dinámica competitiva descrita se analizan los siguientes posibles criterios de segmentación[92]:

- Criterio 1: al menos dos operadores alternativos con una cuota de mercado en la zona de influencia de la central de, como mínimo, el 10%.
- Criterio 2: (i) al menos dos operadores alternativos con una cuota de mercado en la zona de influencia de la central de, como mínimo, el 10%, y (i) la cuota de Telefónica no supera el 50%
- Criterio 3: dos operadores alternativos que conjuntamente alcanzan una cuota de mercado de, al menos, el 50%.

[92] Se calculan las cuotas de los operadores alternativos (con respecto al total del mercado) considerando únicamente los accesos de banda ancha activos que prestan sobre su red propia (incluyendo los prestados a partir del acceso desagregado al bucle). Por ejemplo, en los criterios 3 y 4, la cuota conjunta del 50% de los operadores alternativos no tiene en cuenta las conexiones prestadas mediante servicios de acceso indirecto.

- Criterio 4: (i) dos operadores alternativos que conjuntamente alcanzan una cuota de mercado de, al menos, el 50% y (ii) su cuota individual es, al menos, del 10%.

En línea con el enfoque prospectivo que requiere el proceso de consolidación llevado a cabo en España, se considera un entorno competitivo donde Vodafone-ONO y Orange-Jazztel son los dos operadores alternativos principales basados en bucle (en vez de Vodafone, ONO, Orange y Jazztel considerados individualmente).

A partir de los indicadores utilizados en la Tabla 14, se caracteriza la zona 1 conforme a los criterios propuestos, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 18: Caracterización de la zona 1 bajo los diferentes criterios de segmentación

Escenarios	Centrales	Pares de cobre en centrales	Accesos de banda ancha activos	Accesos indirectos	Centrales con cuota de Telefónica > 50%	% pares sobre total planta de Telefónica	% accesos de banda ancha sobre total	% Accesos indirectos sobre el total	% pares de cobre en centrales anómalas sobre total de pares en Zona 1	Cuota de Telefónica en el mercado de banda ancha
Criterio 1	903	18.007.546	9.702.466	210.933	145	72,6%	74,1%	26,5%	19,6%	36,3%
Criterio 2	758	14.479.179	7.668.205	146.498	0	58,4%	58,5%	18,4%	0,0%	30,4%
Criterio 3	1.078	14.757.971	7.879.082	168.843	0	59,5%	60,1%	21,3%	0,0%	30,0%
Criterio 4	649	13.350.946	7.034.740	123.731	0	53,9%	53,7%	15,6%	0,0%	29,7%

Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

Se constata que la condición de que la cuota de Telefónica no sea superior al 50% sigue siendo necesaria ya que en más de cien centrales de la zona 1 conforme al criterio 1 la cuota de Telefónica supera el 50%; de hecho la cuota de Telefónica en esta sub-zona de la zona 1 (compuesta por las “centrales anómalas”) alcanza el 57%.

Una forma alternativa de asegurar que la cuota de Telefónica no supere el 50% es aplicar la condición de cuota conjunta de los criterios 3 y 4, según el cual los dos operadores alternativos deben alcanzar conjuntamente un cuota de, como mínimo, el 50%. Esta condición es más restrictiva que la condición de cuota conjunta del criterio 2 ya que la cuota de Telefónica puede ser menor del 50% como consecuencia no sólo de la presión competitiva ejercida por la comercialización de accesos de banda anda sobre red propia (incluyendo el acceso desagregado) sino también sobre el servicio mayorista de acceso indirecto. Por esta razón, bajo el criterio 4 el número de centrales locales es menor que conforme al criterio 2 (649 frente a 758).

Asimismo, el criterio 3 amplia significativamente el número de centrales de la zona 1 con respecto al criterio 4. Como el criterio 3 sólo exige que los dos operadores alternativos alcancen una determinada cuota conjunta (y elimina la condición de que además superen individualmente una cuota del 10%) la zona 1 resultante incluye

entre otras las centrales locales donde la competencia se desarrolla prácticamente en régimen de duopolio (por ejemplo, cuota de Telefónica del 49% y cuota de uno de los dos operadores alternativos del 45%), hasta prácticamente alcanzar las mil centrales. Por otra parte, bajo el criterio 4 un número elevado de centrales de tamaño significativo, donde la cuota de Telefónica es inferior al 50%, serían declaradas no competitivas.

Bajo el criterio 3 el número de centrales de la zona 1 aumenta considerablemente; sin embargo, el tamaño real en términos de pares de cobre y/o accesos de banda ancha no aumenta tanto si se compara con la zona 1 que resulta de aplicar el criterio 2. El criterio 3 modifica la composición de la zona 1, con respecto al criterio 2, ya que (i) selecciona centrales locales de tamaño inferior, que podrían estar servidas en régimen de duopolio[93] y (ii) excluye centrales de mayor tamaño donde la cuota de Telefónica también estaría por debajo del 50%[94].

Por último, cabe señalar que conforme al criterio 2 la cuota global de Telefónica en el conjunto de centrales que componen la zona 1 está aproximadamente al mismo nivel que conforme a los criterios 3 y 4 (la diferencia no supera un p.p.). Por este motivo, se concluye que (i) la robustez del criterio de segmentación 2 es similar que la de los criterios 3 y 4 y (ii) su potencia es superior ya que es capaz de seleccionar más centrales donde el nivel de competencia es mayor (si este no fuera el caso, la cuota global de Telefónica en la zona 1 resultante de aplicar el criterio 2 aumentaría significativamente).

De hecho, en media la cuota de Telefónica en la zona 1 que resulta de aplicar el criterio 2 apenas supera el 30%. Además se constata que en esta zona 1 el servicio mayorista indirecto tiene una importancia relativa muy baja ya que en esta zona comprende más del 55% de las conexiones de banda de ancha pero sólo el 14% del total de conexiones de banda ancha prestadas sobre esta modalidad mayorista. Por tanto, el servicio mayorista de acceso indirecto no explicaría que en estas centrales locales la cuota de Telefónica sea inferior al 50% y menos aún que se encuentre 10 p.p. por debajo del umbral del 40% que se considera indicativo de una posible posición de prevalencia en el mercado.

En resumen, a la vista de los distintos criterios considerados, la CNMC propone modificar el criterio de segmentación empleado en la revisión anterior del mercado en vez de optar por uno nuevo, y aplicar el criterio 2 propuesto. Esta modificación consistiría en (i) la eliminación de la condición relativa al tamaño de la central local, ya que en vista del tiempo transcurrido las economías de escala alcanzables no

[93] El tamaño medio de las 372 centrales que satisfacen el criterio 3 pero no el criterio 2 es de 2.357 pares de cobre. En 274 de estas 372 centrales, el operador de cable alcanza una cuota superior al 40%.
[94] El tamaño medio de las 52 centrales que cumplen el criterio 2 pero no el criterio 3 es de 11.503 pares de cobre..

serían un factor tan relevante para los operadores a la hora de acceder a las centrales locales de Telefónica e incluso desplegar su propia red y (ii) la consideración de que para que una central sea competitiva deben estar presentes dos operadores alternativos principales, con independencia de la red de acceso que utilicen, con una cuota al menos del 10%. Se mantendría la condición según la cual la cuota de Telefónica ha de ser inferior al 50%.

Por tanto, la nueva zona 1 estaría compuesta por las centrales locales de Telefónica en las que (i) existen al menos dos operadores alternativos con una cuota individual en el mercado minorista de banda ancha de al menos el 10% (basada bien en su red propia bien en el acceso desagregado al bucle) y (ii) la cuota de Telefónica en dicho mercado es inferior al 50%.

La zona 1 y la zona 2, que comprendería a las restantes centrales, estarían caracterizadas como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 19: Caracterización de las Zonas 1 y 2

	Número de centrales	Número de pares de cobre en centrales	Número de accesos de banda ancha activos	Número de accesos indirectos	% pares sobre total planta de Telefónica	% accesos de banda ancha activos sobre total	% Accesos indirectos sobre el total	Cuota de Telefónica en el mercado de banda ancha
Zona 1	758	14.479.179	7.668.205	146.498	58,4%	58,5%	18,4%	30,4%
Zona 2	8109	10.313.262	5.433.511	648.052	41,6%	41,5%	81,6%	61,7%

Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

II.3.2.2. Competencia en infraestructuras basada en redes NGA

Como los servicios de banda ancha prestados sobre las diferentes redes de acceso compiten en el mismo mercado minorista y, por tanto, no se ha identificado un mercado específico de BAU, es conveniente completar el análisis anterior y valorar, a nivel de central local de cobre, el desarrollo de la competencia en redes NGA. De esta forma, se dispone para la misma unidad geográfica básica de un análisis conjunto en las dos dimensiones relevantes en el análisis de competencia: (i) a nivel del mercado minorista de banda ancha (que reflejaría el grado de competencia actual) y (ii) a nivel del despliegue de redes de acceso NGA (que reflejaría el grado de competencia en infraestructuras basada en redes NGA, y por tanto el grado de competencia futuro o esperado).

Se parte de la premisa de que los operadores despliegan sus redes NGA en las zonas de mayor rentabilidad esperada, y que un indicador de esta rentabilidad esperada es el nivel de competencia existente en la actualidad. En efecto, las zonas más competitivas son aquellas donde los operadores de cable y los operadores basados en el acceso al bucle han desplegado sus redes propias y han accedido a las centrales de Telefónica, respectivamente y, por tanto, han previsto que pueden rentabilizar sus inversiones con mayor éxito.

Por tanto, puede asumirse que las inversiones en NGA se concentran en las áreas asociadas a las centrales locales de mayor competencia, donde coexisten y

compiten Telefónica, el operador de cable y los operadores de bucle, esto es, en la Zona 1.

Por esta razón, a partir de los accesos NGA instalados (bien accesos HFC DOCSIS 3.0, bien accesos FTTH) aportados por los operadores a nivel de central local de cobre de Telefónica, se ha calculado el número de centrales de la zona 1 en las que hay al menos tres operadores que hayan desplegado una red NGA (con dos criterios de cobertura: superior al 10% y superior al 20% de los accesos en el área de la central, respectivamente).

Como se observa en la siguiente tabla, el número de centrales locales en que tres operadores (un operador de cable, Telefónica y Vodafone, Orange o Jazztel) han desplegado redes NGA con una mínima cobertura se supera los trescientos (para una cobertura del 10% se trata de 310 centrales, mientras que para una cobertura del 20% el número de centrales baja hasta 246).

Asimismo, se constata que esta mayor competencia en redes NGA se localiza mayoritariamente en la zona 1. Este resultado reflejaría que existe una correlación importante entre los dos niveles de competencia considerados (actual y futuro). Es decir, donde más intensa es la competencia en el mercado minorista de banda ancha, mayor es la probabilidad de que la competencia en redes NGA sea más elevada. Esto no impide sin embargo observar centrales con fuerte competencia en redes NGA donde el grado de competencia en el mercado minorista de banda ancha sería inferior al identificado en la zona 1.

Tabla 20: Grado de solapamiento entre las centrales locales con mayor competencia en redes NGA y la Zona 1

	Centrales con 3 redes NGA con cobertura individual superior al 10% dentro de la zona 1	Centrales con 3 redes NGA con cobertura individual superior al 10% fuera de la zona 1	% Centrales con 3 redes NGA con cobertura individual superior al 10% dentro de la Zona 1	Centrales con 3 redes NGA con cobertura individual superior al 20% dentro de la zona 1	Centrales con 3 redes NGA con cobertura individual superior al 20% fuera de la zona 1	% Centrales con 3 redes NGA con cobertura individual superior al 20% dentro de la Zona 1
Zona 1	231	79	74,5%	191	55	77,6%

Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

Se han identificado en definitiva centrales locales (191 si se toma como base una cobertura mínima NGA del 20%) en cuyas áreas de influencia el nivel de competencia en el mercado minorista de banda ancha así como en el despliegue de redes NGA sería superior a la media del mercado español. Este mayor nivel de competencia se produciría en las dos dimensiones consideradas.

Ahora bien, dado que (i) los operadores todavía están acometiendo sus despliegues de red NGA y (ii) los planes de inversión previstos por los operadores no presentan un nivel de certidumbre ni de desglose geográfico suficiente para identificar las

centrales en las que prospectivamente habrá nuevas infraestructuras NGA, se han identificado los municipios a los que pertenecen las centrales locales donde se están desplegando al menos tres redes NGA.

Al considerar una unidad geográfica más amplia, como es el municipio, se dota a este análisis geográfico del carácter prospectivo que las inversiones en redes NGA en curso requieren. De lo contrario, un tratamiento regulatorio diferenciado en función solo de los despliegues ya realizados y sobre la base de una unidad geográfica como es la central local de cobre, que no necesariamente es la que consideran los operadores a la hora de tomar sus decisiones de inversión (ni a la hora de llevar a cabo el despliegue de sus accesos NGA), podría afectar negativamente a las inversiones que estuvieran previstas y/o se pudieran materializar en determinados municipios en ausencia de cambios regulatorios, además de presentar dificultades de índole práctica al asociar obligaciones sobre accesos de fibra a unidades sin relación con esta red de acceso (centrales de cobre).

La CNMC considera que una cobertura mínima de un 20% es el valor más robusto y, de forma prospectiva, puede esperarse que los operadores alcancen una cobertura NGA completa en esos municipios. Por tanto, la zona de mayor competencia actual y prospectiva en la prestación de servicios BAU estaría formada por los siguientes 66 municipios, que cubren el 34,6% de la población española:

Tabla 21: Municipios con mayor competencia actual y prospectiva en la prestación de servicios BAU

Municipios zona mayor competencia BAU	Población
Madrid	3.165.235
Barcelona	1.602.386
Valencia	786.424
Sevilla	696.676
Zaragoza	666.058
Málaga	566.913
Murcia	439.712
Alicante/Alacant	332.067
Córdoba	328.041
Valladolid	306.830
Vigo	294.997
Gijón	275.735
Hospitalet de Llobregat, L'	253.518
Granada	237.540
Elche/Elx	228.647
Oviedo	223.765
Badalona	217.210
Terrassa	215.517
Jerez de la Frontera	212.226
Sabadell	207.444
Móstoles	205.712
Alcalá de Henares	200.768
Fuenlabrada	195.864
Almería	193.351
Leganés	186.696
Burgos	177.776
Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	173.841
Getafe	173.057
Albacete	172.487
Alcorcón	170.336
Logroño	151.962
Salamanca	148.042
Huelva	147.212
Lleida	139.176
Dos Hermanas	130.369
León	129.551
Torrejón de Ardoz	126.878
Parla	125.323
Mataró	124.280
Cádiz	121.739
Santa Coloma de Gramenet	118.738
Jaén	115.837
Reus	104.962
Rozas de Madrid, Las	92.784
Coslada	88.847
Cornellà de Llobregat	86.234

Guadalajara	83.720
Toledo	83.334
Torrent	80.551
Palencia	80.178
Fuengirola	75.856
Alcalá de Guadaíra	74.404
Valdemoro	72.265
Paterna	67.156
Granollers	59.930
Cerdanyola del Vallès	57.402
San Vicente del Raspeig	55.946
Arganda del Rey	55.307
Vila-real	50.755
Pinto	47.594
Alzira	44.518
Mislata	43.281
Vilafranca del Penedès	39.221
Sant Adrià de Besòs	35.386
Alboraya	23.572
Tavernes Blanques	9.288
Total municipios	16.198.427
España	46.771.341
% zona BAU	**34,6%**

II.3.2.3. Caracterización de la competencia en las centrales locales asociadas a los municipios de mayor competencia BAU

Como se ha visto, se han identificado 66 municipios con un mayor nivel de competencia en infraestructuras basado en redes NGA (mayor competencia BAU). Estos son los municipios a los que pertenecen las 191 centrales locales con al menos tres redes NGA con cobertura individual superior al 20% (en adelante **centrales BAU**). Las centrales BAU formarían un subconjunto dentro de la zona 1.

Ahora bien, éstas no son las únicas centrales locales de la red de acceso de cobre de Telefónica en estos municipios. En los 66 municipios referenciados también existen centrales con los siguientes niveles de competencia:

- centrales con un nivel de competencia en el mercado minorista de banda ancha superior a la media (por tanto, pertenecientes a la zona 1) pero sin un nivel de competencia en infraestructuras basado en redes NGA como el que presentan las centrales BAU (en adelante **centrales BA**).
- centrales con unos niveles de competencia en el mercado minorista de banda ancha y en infraestructura basado en redes en redes NGA moderados (en adelante **centrales no competitivas**).
- Finalmente, en estos municipios se identifican un número reducido de centrales con un nivel de competencia en el mercado minorista de banda ancha inferior a

la media (y que por tanto formarían parte de la zona 2) pero con un nivel de competencia en infraestructura basado en redes NGA igual que el de las centrales BAU (en adelante, **centrales no competitivas actualmente**). La mayoría de estas centrales se encuentran en estos 66 municipios[95].

La siguiente tabla muestra una descripción del nivel de competencia de estos 66 municipios a partir de las cuatro tipologías de centrales locales descritas.

Tabla 22: Caracterización de los municipios con mayor competencia BAU

Municipio	Centrales BAU (1)	Centrales BA (2)	Centrales no competitivas (3)	Centrales no competitivas actualmente (4)	#Pares cobre	#Pares (1) + (2)	Pares de cobre en Zona 1 %	#Pares (1) + (4)	Pares de cobre en centrales con 3 redes NGA %	#Pares (3) + (4)	Pares de cobre en Zona 2 %
Albacete	1	1	12	0	77.205	72.670	94,1%	31.976	41,4%	4.535	5,9%
Alboraya	1	0	0	0	198	198	100,0%	198	100,0%	-	0,0%
Alcalá de Guadaíra	2	1	3	0	34.605	30.489	88,1%	17.339	50,1%	4.116	11,9%
Alcalá de Henares	3	0	0	1	96.628	95.995	99,3%	96.628	100,0%	633	0,7%
Alcorcón	5	0	0	0	99.135	99.135	100,0%	99.135	100,0%	-	0,0%
Alicante/Alacant	2	4	9	0	193.592	185.509	95,8%	65.432	33,8%	8.083	4,2%
Almería	5	1	8	0	100.592	92.484	91,9%	86.678	86,2%	8.108	8,1%
Alzira	1	0	3	0	23.063	22.310	96,7%	22.310	96,7%	753	3,3%
Arganda del Rey	1	0	2	1	30.566	24.150	79,0%	25.387	83,1%	6.416	21,0%
Badalona	3	0	1	0	117.267	117.155	99,9%	117.155	99,9%	112	0,1%
Barcelona	14	7	25	5	1.285.038	809.875	63,0%	832.195	64,8%	475.163	37,0%
Burgos	4	0	13	2	105.602	97.929	92,7%	99.040	93,8%	7.673	7,3%
Cádiz	1	1	3	0	64.775	64.718	99,9%	48.751	75,3%	57	0,1%
Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	3	0	4	1	84.131	79.740	94,8%	81.597	97,0%	4.391	5,2%
Cerdanyola del Vallès	1	0	1	0	50.315	49.085	97,6%	49.085	97,6%	1.230	2,4%
Córdoba	7	1	18	2	152.746	137.012	89,7%	140.802	92,2%	15.734	10,3%
Cornellà de Llobregat	1	0	3	0	58.590	25.658	43,8%	25.658	43,8%	32.932	56,2%
Coslada	2	0	2	0	61.473	60.447	98,3%	60.447	98,3%	1.026	1,7%
Dos Hermanas	2	0	4	0	56.662	53.332	94,1%	53.332	94,1%	3.330	5,9%
Elche/Elx	2	2	10	0	103.504	96.193	92,9%	60.564	58,5%	7.311	7,1%
Fuengirola	1	1	2	0	50.904	49.935	98,1%	42.370	83,2%	969	1,9%
Fuenlabrada	3	0	5	0	96.438	88.353	91,6%	88.353	91,6%	8.085	8,4%
Getafe	1	1	2	1	94.812	84.287	88,9%	89.210	94,1%	10.525	11,1%
Gijón	2	2	7	0	148.346	142.604	96,1%	92.770	62,5%	5.742	3,9%
Granada	3	2	7	0	166.260	164.827	99,1%	115.462	69,4%	1.433	0,9%
Granollers	1	0	0	0	26.216	26.216	100,0%	26.216	100,0%	-	0,0%
Guadalajara	2	0	6	2	50.677	46.008	90,8%	48.109	94,9%	4.669	9,2%
Hospitalet de Llobregat, L'	3	0	5	1	120.151	91.908	76,5%	118.074	98,3%	28.243	23,5%
Huelva	3	0	6	0	68.366	66.941	97,9%	66.941	97,9%	1.425	2,1%
Jaén	1	2	10	0	67.866	65.489	96,5%	41.544	61,2%	2.377	3,5%
Jerez de la Frontera	2	2	21	1	95.141	86.304	90,7%	41.671	43,8%	8.837	9,3%
Leganés	4	0	2	0	91.411	90.123	98,6%	90.123	98,6%	1.288	1,4%
León	2	0	10	0	86.432	84.193	97,4%	84.193	97,4%	2.239	2,6%
Lleida	3	0	5	1	80.099	77.018	96,2%	77.392	96,6%	3.081	3,8%
Logroño	2	2	4	2	87.427	81.423	93,1%	9.224	10,6%	6.004	6,9%
Madrid	29	13	53	14	2.424.380	1.257.606	51,9%	1.442.157	59,5%	1.166.774	48,1%
Málaga	5	5	19	1	293.580	232.494	79,2%	197.761	67,4%	61.086	20,8%
Mataró	1	1	0	0	65.176	65.176	100,0%	45.111	69,2%	-	0,0%
Mislata	1	0	0	0	48.881	48.881	100,0%	48.881	100,0%	-	0,0%
Móstoles	2	0	2	0	103.934	95.833	92,2%	95.833	92,2%	8.101	7,8%
Murcia	2	10	25	0	194.457	184.100	94,7%	65.172	33,5%	10.357	5,3%
Oviedo	2	1	10	0	138.205	124.942	90,4%	85.228	61,7%	13.263	9,6%
Palencia	1	1	3	1	45.702	45.258	99,0%	20.416	44,7%	444	1,0%
Parla	2	0	0	0	45.640	45.640	100,0%	45.640	100,0%	-	0,0%
Paterna	1	1	5	1	34.112	24.823	72,8%	20.205	59,2%	9.289	27,2%
Pinto	2	0	0	0	24.591	24.591	100,0%	24.591	100,0%	-	0,0%
Reus	1	2	1	0	60.251	59.878	99,4%	26.981	44,8%	373	0,6%
Rozas de Madrid, Las	1	2	3	1	58.563	34.043	58,1%	9.543	16,3%	24.520	41,9%
Sabadell	2	1	2	0	125.958	72.494	57,6%	38.250	30,4%	53.464	42,4%
Salamanca	1	2	4	0	105.553	98.495	93,3%	10.518	10,0%	7.058	6,7%

[95] Se identifican 8 centrales no competitivas actualmente fuera de la zona BAU; concretamente en Alcobendas, Arroyo de la Encomienda, Mairena del Aljarafe, Mérida, Rivas-Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes y Tres Cantos.

San Vicente del Raspeig/Sant Vicent del Raspeig	1	0	0	0	21.506	21.506	100,0%	21.506	100,0%	-	0,0%
Sant Adrià de Besòs	1	0	0	0	15.936	15.936	100,0%	15.936	100,0%	-	0,0%
Santa Coloma de Gramenet	2	0	0	0	55.153	55.153	100,0%	55.153	100,0%	-	0,0%
Sevilla	11	2	15	2	449.371	427.743	95,2%	386.107	85,9%	21.628	4,8%
Tavernes Blanques	1	0	0	0	17.531	17.531	100,0%	17.531	100,0%	-	0,0%
Terrassa	1	1	3	2	123.605	101.330	82,0%	83.423	67,5%	22.275	18,0%
Toledo	1	1	3	0	51.828	50.341	97,1%	11.836	22,8%	1.487	2,9%
Torrejón de Ardoz	2	0	0	0	65.275	65.275	100,0%	65.275	100,0%	-	0,0%
Torrent	1	0	1	0	36.247	36.084	99,6%	36.084	99,6%	163	0,4%
Valdemoro	1	0	0	1	38.324	32.313	84,3%	38.324	100,0%	6.011	15,7%
Valencia	10	3	14	1	480.003	459.656	95,8%	389.839	81,2%	20.347	4,2%
Valladolid	6	0	38	2	191.482	186.002	97,1%	186.420	97,4%	5.480	2,9%
Vigo	2	5	18	0	166.799	156.377	93,8%	50.391	30,2%	10.422	6,2%
Vilafranca del Penedès	1	1	0	0	22.816	22.816	100,0%	9.080	39,8%	-	0,0%
Vila-real	1	0	0	0	20.944	20.944	100,0%	20.944	100,0%	-	0,0%
Zaragoza	2	7	27	1	448.758	333.299	74,3%	97.238	21,7%	115.459	25,7%
SUBTOTAL	191	89	459	47	10.100.794	7.876.273	78,0%	6.706.735	66,4%	2.224.521	22,0%

Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

Se observa que las centrales BAU y las centrales no competitivas actualmente, esto es, las centrales donde la competencia en infraestructuras basada en redes en NGA está más desarrollada, actualmente representan un porcentaje significativo de la red de pares de cobre que cubre estos municipios (superior al 60%). Esto quiere decir que se han seleccionado los 66 municipios sobre la base de unos despliegues en redes NGA con una extensión suficiente dentro del municipio, y no sobre la base de despliegues puntuales (asociados a un número reducido de centrales locales y/o a centrales locales de limitado tamaño). Además estos municipios muestran un nivel de competencia elevado ya que en ellos casi el 80% de las centrales existentes pertenecen a la Zona 1, esto es, la zona donde el nivel de competencia en el mercado minorista de banda ancha es superior a la media y donde se concentra la mayor parte del despliegue en redes NGA, como muestra la Tabla 22.

Como muestra del carácter prospectivo y dinámico que la consideración del municipio como unidad de referencia aporta al análisis geográfico, la siguiente tabla detalla el importante incremento que se ha producido en el plazo de un año en el número de (i) centrales BAU y (ii) centrales no competitivas actualmente[96] en los municipios de la zona BAU.

Tabla 23: Evolución de las centrales BAU y centrales no competitivas actualmente[97]

Municipio	dic-14	jun-15	Diferencia en (p.p)
Alcalá de Henares	89,8%	100,0%	10,2
Badalona	84,6%	99,9%	15,3
Barcelona	58,6%	64,8%	6,1
Coslada	98,3%	98,3%	0,0
Madrid	56,4%	59,5%	3,1
Málaga	65,9%	67,4%	1,4
Móstoles	92,7%	92,7%	0,0
Sevilla	85,5%	85,9%	0,4

[96] Es decir, en aquellas centrales donde se ha verificado que se están llevando a cabo despliegues progresivos de redes NGA por al menos tres operadores.
[97] Pares de cobre asociados a las centrales donde hay al menos tres redes NGA con respecto al total de pares de cobre en el municipio.

Valencia	80,8%	81,2%	0,4
Alicante/Alacant	33,4%	33,8%	0,4
Almería	86,3%	86,3%	0,0
Cerdanyola del Vallès	97,3%	97,6%	0,2
Córdoba	70,2%	92,2%	22,0
Cornellà de Llobregat	45,3%	45,3%	0,0
Fuenlabrada	93,9%	93,9%	0,0
Santa Coloma de Gramenet	100,0%	100,0%	0,0
Getafe	85,4%	94,1%	8,7
Burgos	13,3%	93,8%	80,5
Granada	41,3%	69,4%	28,2
Granollers	100,0%	100,0%	0,0
Hospitalet de Llobregat, L'	58,3%	98,3%	39,9
Lleida	96,5%	96,6%	0,1
Alcorcón	100,0%	100,0%	0,0
Huelva	98,0%	98,0%	0,0
Leganés	98,0%	98,6%	0,6
Mislata	100,0%	100,0%	0,0
Parla	100,0%	100,0%	0,0
Pinto	100,0%	100,0%	0,0
Sant Adrià de Besòs	100,0%	100,0%	0,0
Torrejón de Ardoz	100,0%	100,0%	0,0
Tavernes Blanques	100,0%	100,0%	0,0
Valladolid	96,6%	97,4%	0,8
Vigo	29,5%	30,2%	0,8
Zaragoza	20,6%	21,7%	1,1
Albacete	0,0%	41,4%	41,4
Alboraya	0,0%	100,0%	100,0
Alcalá de Guadaíra	0,0%	50,1%	50,1
Alzira	0,0%	96,7%	96,7
Arganda del Rey	0,0%	83,1%	83,1
Cádiz	0,0%	75,3%	75,3
Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	0,0%	97,0%	97,0
Dos Hermanas	0,0%	94,1%	94,1
Elche/Elx	0,0%	58,5%	58,5
Fuengirola	0,0%	83,2%	83,2
Gijón	0,0%	62,5%	62,5
Guadalajara	0,0%	94,9%	94,9
Jaén	0,0%	61,2%	61,2
Jerez de la Frontera	0,0%	43,8%	43,8
León	0,0%	97,4%	97,4
Logroño	0,0%	10,6%	10,6
Mataró	0,0%	69,2%	69,2
Murcia	0,0%	33,5%	33,5
Oviedo	0,0%	61,7%	61,7
Palencia	0,0%	44,7%	44,7
Paterna	0,0%	59,2%	59,2
Reus	0,0%	44,8%	44,8
Rozas de Madrid, Las	0,0%	16,3%	16,3
Sabadell	0,0%	30,4%	30,4
Salamanca	0,0%	10,0%	10,0
San Vicente del Raspeig	0,0%	100,0%	100,0
Terrassa	0,0%	67,5%	67,5
Toledo	0,0%	22,8%	22,8
Torrent	0,0%	99,6%	99,6
Valdemoro	0,0%	100,0%	100,0
Vilafranca del Penedès	0,0%	39,8%	39,8
Vila-real	0,0%	100,0%	100,0
Zona BAU	63,9%	66,4%	2,5

En definitiva, el nivel de despliegue de las tres redes NGA considerado es suficiente para tomar el municipio en su conjunto como la unidad geográfica donde la competencia BAU está más desarrollada.

II.3.2.4. Comentarios del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en relación con el criterio de segmentación propuesto para definir el mercado de acceso directo al por mayor (mercado 3a)

En sus observaciones al proyecto de medida, el Ministerio de Economía y Competitividad cuestiona los criterios de segmentación propuestos por la CNMC para proceder a la fijación de las obligaciones mayoristas en los mercados de referencia, y en concreto en el mercado de acceso directo al por mayor (mercado 3a).

En particular, según el Ministerio de Economía y Competitividad, la CNMC no habría evaluado suficientemente la existencia de posibles alternativas regulatorias. Así, la CNMC no habría justificado las razones por las cuales su propuesta de segmentación resultaría más equilibrada que los planteamientos de algunos operadores como Telefónica, que tomaban como base para la segmentación parámetros poblacionales y territoriales (en aras de identificar a priori el tipo de municipio en que los despliegues de redes NGA son potencialmente rentables) o modelos econométricos.

Según el Ministerio, la propuesta de segmentación de la CNMC podría tener consecuencias negativas para el desarrollo del mercado, dada su variabilidad (al depender el número de municipios finalmente seleccionados de la fecha de corte elegida) y falta de justificación.

En relación con este último aspecto, según el Ministerio (i) la CNMC no explicitaría suficientemente los motivos por los cuales considera que los umbrales propuestos de cuota de mercado, número de operadores desplegando redes NGA y cobertura permiten asumir la existencia de un mayor o menor nivel de competencia; (ii) el nivel de prospección planteado, y en concreto la consideración en el seno del mercado 3a del municipio como unidad de referencia, no reflejaría suficientemente la existencia de posibles condiciones diferenciadas de competencia a nivel infra-municipal (distritos), particularmente en los grandes municipios. El Ministerio de Economía y Competitividad plantea por consiguiente la posibilidad de mantener de manera residual un servicio mayorista de acceso indirecto en la zona BAU, limitado a un número pre-determinado de unidades inmobiliarias, para cubrir los distritos donde previsiblemente no se vayan a dar las mismas condiciones de competencia que en el resto del municipio[98].

[98] Por otra parte, en relación con esta cuestión el Ministerio de Economía y Competitividad resalta asimismo que la propuesta de la CNMC excluye determinadas capitales de provincia que parecerían ser a *priori* particularmente competitivas, dadas sus características demográficas.

El Ministerio de Economía y Competitividad cuestiona por último el uso de indicadores indirectos por la CNMC[99] como proxy para determinar las zonas donde cabe esperar un mayor nivel de rentabilidad (y que pueden por tanto tener un mayor atractivo para el despliegue de infraestructura propia por los operadores de telecomunicaciones). Según el Ministerio, existen indicadores directos que reflejan la rentabilidad esperada del despliegue de las redes, como podría ser comparar el período de recuperación de la inversión en redes por usuario (a nivel de central o de municipio) con la permanencia esperada del usuario en el operador (*payback* por usuario). Dicho test podría utilizarse como alternativa para proceder a la segmentación geográfica, tanto directamente como incluyendo algún indicador cualitativo adicional que permita verificar si algún operador ha iniciado el despliegue de redes NGA.

Por su parte, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo destaca el buen comportamiento del modelo regulatorio vigente en España, gracias al cual se habrían logrado importantes avances en términos de cobertura de redes NGA y en la evolución de las cuotas en el mercado de banda ancha. En este entorno, auspiciado tanto por las medidas regulatorias adoptadas a nivel estatal por el Ministerio y por la CNMC, como por las acciones de los propios operadores de telecomunicaciones, cabría hacer una reflexión sobre la necesidad real de imponer algún tipo de regulación *ex ante* sobre unas redes nuevas que se están desplegando en condiciones óptimas de competencia y con inversiones relevantes por parte de los agentes económicos.

Dada la situación actual del mercado, según el Ministerio de Industria, Energía y Turismo podría en todo caso valorarse acudir a otras variables para proceder a la segmentación geográfica de los mercados de referencia en función del despliegue de nuevas redes, tales como las cuotas efectivas de mercado de los operadores en términos de ingresos, el análisis de la viabilidad económica de los despliegues de redes NGA mediante una comparación de los costes y los ingresos que potencialmente pueden esperarse en las distintas áreas geográficas, o la rentabilidad prospectiva de las inversiones en función de los diferentes geotipos de municipios.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo pone por otra parte de manifiesto la existencia de supuestas deficiencias en la metodología planteada por la CNMC para llevar a cabo la segmentación geográfica. En particular, según el Ministerio, dado que la zona BAU toma como punto de partida datos de cobertura por central (a partir de la cual puede darse servicio a varios municipios), existe el riesgo de que queden excluidos de dicha zona BAU determinados municipios en los que se cumplen los

[99] En concreto, el nivel de competencia existente y esperado en una determinada zona geográfica, tomando como base parámetros como la cuota de mercado de los operadores o los despliegues en curso.

criterios de cobertura de la CNMC (al menos tres redes NGA con una cobertura individual superior al 20%).

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo plantea a este respecto la introducción de un mecanismo de corrección, basado en complementar la lista de municipios BAU establecida por la CNMC con la información de que dispone dicho organismo sobre la base de sus propios datos.

También en relación con el modelo de segmentación de la CNMC, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo señala que algunos municipios pueden tener diversas entidades singulares de población, con características muy dispares. Dada la existencia de dichas condiciones diferenciadas a nivel infra-municipal, este organismo propone a la CNMC sustituir el término municipal por el criterio de entidades singulares de población, tal y como vienen definidas por el INE[100].

En todo caso, con carácter general, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo valora positivamente el proyecto de medida notificado a dicho organismo, en particular a raíz de los cambios introducidos tras la consulta pública llevada a cabo en diciembre de 2014.

En contestación a estas observaciones, la CNMC considera que el enfoque adoptado para la determinación de las áreas geográficas donde Telefónica estaría obligada a prestar el servicio NEBA local está suficientemente justificado a tenor de las explicaciones contenidas en el Anexo 12 (en la sección relativa al análisis en un ámbito inferior al nacional) y en el Anexo 13, en el que precisamente se aborda el análisis de criterios de segmentación geográfica para la identificación de la zona BAU.

En cuanto a la propuesta de Telefónica para identificar la zona BAU, a la que se refiere el Ministerio de Economía y Competitividad, la CNMC señala allí que los factores concretos que determinan la rentabilidad de un municipio para el despliegue de una red NGA están sujetos a un importante nivel de incertidumbre. Dado que la rentabilidad esperada depende de previsiones de demanda (que el carácter dinámico de este mercado y las decisiones finales que tomen los operadores inversores pueden invalidar o al menos modificar notablemente), un planteamiento como el de Telefónica podría conllevar un “exceso de prospectividad”, debido a la falta de evidencia concluyente de un nivel de competencia en infraestructuras basada en redes NGA suficiente en la zona BAU propuesta por Telefónica.

A este respecto, la CNMC también identifica aspectos metodológicos del modelo utilizado en el informe de Telefónica para identificar la zona BAU, que podrían

[100] Según el Ministerio, la consideración como unidad de referencia de las entidades singulares de población sólo tendría sentido si, tal y como asimismo se propone, la información de que dispone la CNMC se ve complementada con los datos que a nivel de cobertura obran en disposición del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

explicar este “exceso de prospectividad” del criterio propuesto por Telefónica; principalmente la falta de un nivel de cobertura mínimo para calificar a una red NGA como tal. Esta limitación conlleva el riesgo de que se asuma que en un municipio los operadores han desplegado tres redes NGA alternativas cuando en realidad alguno de los operadores podría haber llevado a cabo despliegues parciales/limitados y por tanto las previsiones sobre despliegues futuros no fueran suficientemente realistas.

Por esta razón, la CNMC considera más apropiado que la identificación de la zona BAU esté fundamentada sobre las inversiones que efectivamente han llevado a cabo los operadores. De lo contrario, dada la incertidumbre sobre las decisiones de inversión futura y el alcance de las mismas, existe el riesgo de que la acción regulatoría condicione las decisiones de inversión sobre la base de unas premisas que la evidencia de mercado disponible no habría permitido contrastar en medida suficiente.

A mayor abundamiento, bajo el enfoque propuesto por Telefónica o similares, cabria la posibilidad de que fuera en última instancia la autoridad regulatoria, y no los operadores activos en el mercado, la que determinara la modalidad de acceso regulatorio bajo la cual es economicamente viable el despliegue de un número suficiente de redes NGA. La CNMC considera que este planteamiento incumpliría el objetivo de garantizar el fomento de inversiones eficientes.

En conclusión, el enfoque auspiciado por la CNMC garantiza que la toma de decisiones en materia de regulación está suficientemente vinculada a la situación real del mercado objeto de análisis, al fundarse en la presencia y despliegues reales de los operadores en las zonas donde se concluye que existe un mayor nivel de competencia.

En opinión de la CNMC, propuestas como las formuladas por el Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, basadas en indicadores que reflejaran la rentabilidad esperada del despliegue de las redes NGA, adolecerían de limitaciones similares a las señaladas con respecto a la propuesta de Telefónica. En efecto, la determinación del período de recuperación de la inversión en redes por usuario (a nivel de central o de municipio) y la permanencia esperada del usuario en el operador (payback por usuario) o bien el cálculo de la rentabilidad prospectiva de las inversiones en función de los diferentes geotipos de municipios conllevan nuevamente un nivel de incertidumbre significativo y podría tener las consecuencias negativas arriba mencionadas: selección de municipios sobre la base de expectativas y parámetros de inversión (ingresos y costes unitiarios) que no necesariamente reflejarían la realidad actual y futura del mercado.

Una vez resumidos los fundamentos del enfoque de segmentación geográfica de la CNMC, conviene aclarar que la dependencia que dicho enfoque tiene, en cuanto a la delimitación de la zona BAU (esto es, el número e identidad de municipios que la conformarían) de la información disponible en el momento de adoptar la resolución resulta inevitable ya que se basa los despliegues de redes NGA efectivamente realizados. Este hecho no es inusual en la aplicación de las obligatorias regulatorias

en los mercados de comunicaciones electrónicas donde, por ejemplo, la fijación de los precios orientados a costes para un año determinado se lleva a cabo a partir de las contabilidades de costes correspondientes a años previos.

En cuanto a la consideración del municipio cabe recordar que no sólo está justificada porque es la unidad geográfica que los operadores consideran en los planes de inversión sino porque dota al ejercicio de segmentación geográfica del carácter prospectivo que el horizonte temporal contemplado para estas medidas regulatorias requiere.

Este elemento, junto con la fijación del umbral de cobertura del 20% de la redes NGA (consideradas individualmente), que muestra que no se trata de despliegues puntuales sino que el operador probablemente ampliará la cobertura de su red en el municipio correspondiente una vez alcanzado el umbral, permite seleccionar áreas geográficas donde se alcanza un nivel de competencia en infraestructuras basadas en redes NGA suficiente para mantener la regulación actual en materia de acceso a dichas redes.

Por otra parte, y tal y como se analiza en profundidad en el Anexo 12 (en la sección relativa al análisis en un ámbito inferior al nacional), la propuesta del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de considerar entidades singulares de población como unidad geográfica (i) aumentaría la complejidad en el diseño de las medidas regulatorias (en vez de 66 municipios habría un número muy superior de entidades singulares de población) y sobre todo en la implementación de las medidas regulatorias a imponer[101], y (ii) se mantendría la dependencia del número de entidades singulares de población finalmente seleccionadas de la fecha de corte elegida (al igual que al tomar el municipio como unidad de referencia), perdiéndose sin embargo la prospectividad asociada a este último criterio.

Abundando en lo anterior, la CNMC considera que la aducida heterogeneidad intra-municipio tampoco sería un factor de entidad suficiente para optar por otras unidades administrativas de menor tamaño. A este respecto, cabe señalar que la cobertura actual y esperada de cada una de las tres redes NGA presentes en los municipios de la zona BAU es suficiente para permitir asumir que las condiciones de competencia no varíarán notablemente dentro de cada municipio. Dicho de otro modo, es esperable que las condiciones económicas en que se ofrezcan los servicios de banda ancha a los clientes finales de un mismo municipio no sólo no difieran sino que además reflejen las condiciones de competencia prevalentes en un escenario con al menos tres redes NGA alternativas.

II.3.2.5. Conclusión

[101] Desde un punto de vista práctico este aspecto es relevante ya que el modelo regulatorio es complejo, dada la aplicación de dos tipos diferentes de unidades geográficas para los mercados 3a y 3b: unidad administrativa (municipio) y central local, respectivamente.

Se han identificado las centrales locales que presentan un nivel de competencia superior en el mercado minorista de banda ancha y que constituyen la zona 1. Esta zona está formada por 758 centrales, que cubren el 58,4% de la planta de pares de Telefónica. Por su parte, los accesos de banda ancha asociados a la misma representan prácticamente el 58,5% de los accesos totales del mercado minorista de banda ancha.

Del mismo modo, se ha identificado la zona 2, la cual comprende el resto de centrales locales donde el nivel de competencia en el mercado minorista de banda ancha es inferior a la media. Está formada por un número muy elevado de centrales de menor tamaño, en concreto 8.109, y abarca el 41,6% de los pares de cobre restantes. Más del 80% de los accesos de banda ancha prestados actualmente sobre un servicio de acceso indirecto están dentro de la zona 2.

Dentro de la zona 1 se ha identificado un subconjunto de 191 centrales locales que presentan además un nivel de competencia en infraestructuras basado en redes NGA mayor, ya que los operadores han desplegado al menos tres redes NGA con una cobertura individual superior al 20%.

En vista del carácter dinámico de las inversiones en curso en redes NGA, se ha caracterizado una zona BAU formada por los 66 municipios a que pertenecen las 191 centrales BAU. Estos municipios con un nivel de competencia en infraestructuras basado en redes NGA (competencia BAU) mayor están listados en el Anexo 8. Estos municipios representan un 34,6% de la población española.

Finalmente, con el objeto de facilitar la comprensión del alcance geográfico de las medidas regulatorias propuestas en el presente procedimiento, se caracteriza la composición de las zonas 1 y 2 a partir de los tipos de centrales locales descritos conforme a su nivel de competencia:

- La zona 1 está compuesta por (i) 191 centrales BAU (todas ellas localizadas en los 66 municipios señalados) y (ii) 567 centrales BA (de las cuales 89 se localizan en los 66 municipios señalados).
- La zona 2 está compuesta por (i) 8.054 centrales no competitivas (de las cuales 459 se localizan en los 66 municipios señalados) y (ii) 55 centrales no competitivas actualmente (de las cuales 47 de ellas localizadas en los 66 municipios señalados).

Por tanto, puede concluirse que los aspectos geográficos son muy relevantes a la hora de caracterizar la situación competitiva de los servicios de acceso de banda ancha. Esta situación se ha tomado en consideración en el procedimiento de revisión de los mercados de referencia que culmina con la adopción de la presente Resolución.

Por otra parte, los aspectos geográficos de estos mercados seguirán siendo analizados de forma periódica con el fin de identificar si las presiones competitivas

descritas anteriormente se sostienen en el tiempo, en qué medida restringen la capacidad competitiva de los operadores y, finalmente, determinar la evolución de las infraestructuras de los operadores alternativos. Este análisis requerirá que esta Comisión recabe, de forma periódica, toda la información necesaria a los operadores, en particular Telefónica, los operadores de cable y los operadores de fibra óptica, tanto a nivel nacional como segmentada por zonas geográficas subnacionales (incluyendo a nivel de central).

De acuerdo con el marco regulador vigente, las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) deben velar por que las condiciones mayoristas sean suficientes para garantizar la competencia efectiva en el mercado minorista.

En relación con los mercados ascendentes a los servicios minoristas de acceso de banda ancha, la Comisión Europea ha identificado como mercados susceptibles de ser regulados ex ante el mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija (en adelante, mercado 3a), el mercado de acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos de mercados de masas (en adelante, mercado 3b) y el mercado de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija (en adelante, mercado 4). A este respecto, conviene señalar que los mercados precitados incluyen servicios mayoristas que en la Recomendación de mercados de 2007 formaban parte del mercado mayorista de acceso físico a la infraestructura de acceso en una ubicación física (en adelante, antiguo mercado 4) y del mercado mayorista de acceso de banda ancha (en adelante, antiguo mercado 5)[102], que la CMT analizó mediante Resolución de 22 de enero de 2009.

En la determinación de las obligaciones pertinentes, la Comisión Europea aconseja el análisis conjunto de estos servicios mayoristas y de su impacto en el mercado minorista, con el fin de imponer aquellas obligaciones que sean más proporcionadas y ajustadas al problema de competencia identificado con el objetivo de potenciar al máximo los beneficios para los usuarios finales, esto es, las empresas y los consumidores, en términos de precios así como en variedad y calidad del servicio. De conformidad con estas consideraciones se presenta a continuación dicho análisis conjunto, el cual busca asegurar que la cadena de valor para la provisión de los servicios minoristas esté abierta a los operadores alternativos en beneficio de la capacidad de elección de los consumidores finales.

III. MERCADO DE ACCESO LOCAL AL POR MAYOR FACILITADO EN UNA UBICACIÓN FIJA

III.1. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

III.1.1. Definición del mercado relevante de producto

[102] Así como el mercado de segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor (en adelante, antiguo mercado 6).

De acuerdo con las Directrices, y según la doctrina y jurisprudencia comunitarias "*el mercado de productos o servicios pertinente abarca todos los productos o servicios que son suficientemente intercambiables o sustituibles, no sólo por sus características objetivas, en virtud de las cuales resultan especialmente idóneos para satisfacer las necesidades constantes de los consumidores, sus precios o su uso previsto, sino también por las condiciones de competencia o la estructura de la oferta y la demanda en el mercado de que se trate*".

Las ANR deben proceder a realizar el análisis de sustituibilidad desde el lado de la demanda y de la oferta, evaluando asimismo el grado de competencia potencial.

En la segunda revisión, el mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red en una ubicación fija se definió como *"el conjunto de infraestructuras que permiten al operador establecer un canal de transmisión hasta el usuario final, incluyendo los servicios mayoristas de desagregación del par de cobre pero excluyendo la desagregación de la fibra"*.

Para la definición del mercado pertinente a efectos del presente análisis se constata que no se ha producido ningún cambio que modifique las siguientes conclusiones, que ya se alcanzaron en la segunda revisión y según las cuales:

- Las dos modalidades disponibles de desagregación, esto es los servicios mayoristas de acceso desagregado al bucle y subbucle[103], son sustitutivas desde el punto de vista de oferta y, por tanto, pertenecen al mismo mercado. Se mantiene en definitiva la conclusión de que la desagregación del par de cobre es un servicio sustituible ya sea desde la central o desde el nodo (mediante el subbucle) por lo que ambos tipos de desagregación pertenecen al mismo mercado de referencia.
- Las infraestructuras de obra civil y la fibra oscura constituyen recursos asociados en el sentido de la Directiva de acceso[104], lo que implica que el acceso a las mismas, y concretamente a las cámaras, arquetas, canalizaciones, postes o conductos del incumbente, puede ser impuesto en tanto se concluya que su denegación podría suponer un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista. Así, las consideraciones relativas a la

[103] El servicio mayorista de acceso completamente desagregado al par de cobre ofrece una conexión a la red del operador que permite a otros operadores el uso exclusivo de los elementos que forman parte del bucle o subbucle de abonado. Mediante este servicio, el operador suministrador cede el uso del par de cobre a otro operador en todo el rango de frecuencias del par. Por su parte, el servicio mayorista de acceso desagregado compartido al par de cobre ofrece una conexión a la red del operador que permite a otros operadores el uso de frecuencias no vocales del espectro sobre el bucle o subbucle de abonado, manteniéndose por el operador suministrador la prestación del servicio telefónico disponible al público.

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

infraestructura de obra civil y la fibra oscura se realizan en el marco de las obligaciones a imponer y no en la definición del mercado de referencia, sin que sea por tanto pertinente llevar a cabo un análisis de sustituibilidad en relación con los servicios que configuran el citado mercado.

- El acceso mayorista de banda ancha no es sustituible a la desagregación del par de cobre.

Como se ha descrito en la sección relativa a los servicios minoristas de acceso de banda ancha, existen tres redes de acceso que proveen de forma masiva los servicios de banda ancha a los usuarios finales: la red tradicional de cobre (que provee el acceso de banda ancha mediante tecnologías xDSL), la red de cable y, de forma creciente, las redes NGA, singularmente la red de acceso de fibra óptica hasta el hogar (pero también la red de cable adaptada para satisfacer las nuevas necesidades de ancho de banda).

Desde la perspectiva del usuario final, como se ha visto anteriormente, las características técnicas permiten concluir que en el nivel minorista los servicios prestados por estas tecnologías son sustituibles.

Por las mismas razones, en el nivel mayorista debe inferirse que todas las tecnologías que permiten un acceso de banda ancha con las características descritas en el análisis del mercado minorista son *a priori* susceptibles de formar parte del mismo mercado. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que los operadores alternativos que comercializan servicios minoristas de banda ancha no tienen por qué estar necesariamente presentes en el mercado mayorista.

Por tanto, a continuación se analiza si el mercado relevante continúa estando circunscrito a los servicios de desagregación del par de cobre, o si por el contrario, la desagregación de otras redes podría ser también un potencial sustituto de la desagregación del par de cobre (tomado como punto de partida para llevar a cabo el análisis de sustituibilidad).

Más concretamente, en vista de que el operador incumbente es el único operador que presta los servicios de desagregación arriba citados[105], se analiza el grado de sustituibilidad de, primero, el acceso mayorista a la nueva red FTTH de Telefónica y, segundo, el acceso mayorista a las redes de los operadores alternativos, con singular referencia a la fibra óptica hasta el hogar y al cable.

III.1.1.1. Red de acceso FTTH de Telefónica

En vista

[105] Con la excepción de Jazztel, que revende el servicio de acceso desagregado que le presta Telefónica a otros operadores. Sin embargo el alcance de esta oferta mayorista es muy limitado, no superando las **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**

(i) del despliegue de red FTTH realizado y previsto por Telefónica, que ha alcanzado **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** y tiene previsto alcanzar 20 millones en 2017[106];

(ii) de la migración progresiva por parte de Telefónica de sus clientes conectados a la red de cobre a la nueva red FTTH, y el cierre asociado de las centrales de cobre;

(iii) de la definición del mercado minorista de banda ancha y la ausencia de un punto de corte (en función de la velocidad de la conexión de banda ancha) en la cadena de sustitución que permita separar los servicios de banda ancha que se prestan sobre las redes de acceso tradicionales de aquéllos que se prestan sobre las redes de acceso NGA (p.e. FTTH); y

(iv) ligado a esto último, de la comercialización sobre la red FTTH de servicios de banda ancha con velocidades y funcionalidades propias de la red de cobre,

la CNMC considera que los servicios de acceso desagregado sobre la red de cobre y FTTH de Telefónica son suficientemente sustituibles.

Al igual que en otros países del entorno[107], la tecnología seleccionada por el operador incumbente en el mercado español para dar el servicio sobre esta arquitectura es GPON[108], que puede conectar hasta a 64 usuarios al punto intermedio (divisor óptico) y con ello a la fibra que llega desde este punto a la central, de modo que no existe una relación biunívoca entre cada fibra en la central y cada usuario. Como no existe una fibra desde la central a cada usuario, no es en el momento presente factible su desagregación de modo similar a como lo es la red de acceso de pares de cobre. En este sentido, conviene señalar que a día de hoy, persisten los problemas técnicos que se identificaron en la revisión precedente, y que afectaban a la viabilidad de la desagregación de la fibra óptica hasta el hogar desplegada haciendo uso de una arquitectura punto a multipunto[109].

En conclusión, las limitaciones técnicas señaladas impedirían en el momento actual la sustituibilidad de la desagregación de la fibra en su modalidad punto a multipunto (con tecnología GPON) con la desagregación del par de cobre.

Ahora bien, el hecho de que los accesos FTTH no se puedan desagregar de la misma manera que los accesos de cobre no significa que no pueda haber en el mercado un servicio con características próximas a la desagregación física que

[106] Fuente: Requerimiento semestral junio 2015. **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**
[107] Por ejemplo Reino Unido, Italia, Francia y Portugal.
[108] *Gigabit-capable Passive Optical Network*.
[109] Como este es el modelo imperante en el mercado español, no se plantea un análisis de sustituibilidad con la otra modalidad de despliegue de fibra, punto a punto.

pueda ser considerado sustitutivo. En efecto, como sustituto de la desagregación física de la fibra, y hasta que se produzcan desarrollos técnicos que permitan dicha desagregación física, la Comisión Europea ha aceptado en notificaciones de algunos países, con carácter temporal, medidas basadas en accesos activos con características tales que se acerquen lo más posible a la desagregación física: la desagregación virtual de los accesos FTTH. Por su parte, el BEREC, en la Posición Común sobre WLA[110], establece en su apartado BP6b que, hasta que haya tecnologías que permitan la desagregación física de la fibra en el MPoP[111], las ANR deben estudiar imponer un remedio activo[112] con acceso en el MPoP que replique lo más posible la desagregación física. En este sentido, algunas ANR (Reino Unido, Austria, Alemania, Italia) han impuesto un servicio mayorista de desagregación virtual de la fibra óptica que se presta a nivel de la central local y que a pesar de ser un acceso no físico e incluir equipos activos, ofrecería prestaciones equiparables a la desagregación física, en términos de control, flexibilidad y nivel de contención de la red[113].

Un servicio con estas características se conoce como VULA[114]. Si bien sus características técnicas no son totalmente homogéneas entre los países en los que se ha impuesto[115], cabe resaltar como parámetros fundamentales el acceso local (es decir, en la central desde la que se despliega el acceso FTTH, correspondiente a la central cabecera de fibra) y el ofrecer la mayor flexibilidad posible para el operador alternativo, de modo que este acceso se asemeje (en la medida de lo posible, pues no deja de ser un acceso activo) a la independencia respecto del operador con PSM que supondría para un operador alternativo disponer de la desagregación física.

Por tanto, dada su viabilidad técnica y como corrobora su implantación en otros países del entorno, se considera que un servicio mayorista de acceso desagregado

---

[110] *BEREC Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market* (BoR (12) 127).

[111] *Metropolitan Point of Presence*. El MPoP es el punto de conexión entre la red de acceso y la red troncal de una red NGA. Es el equivalente al repartidor principal (*main distribution frame*) de las redes de cobre.

[112] Se entiende por elemento pasivo aquel cuya función no precisa de alimentación eléctrica (como conductos o pares de cobre). Un elemento activo es aquel que necesita alimentación eléctrica para operar (como un DSLAM). Un remedio activo es aquel que en todo o en parte hace uso de elementos de red activos. En contraposición, un remedio pasivo sería, por ejemplo, la desagregación del par de cobre.

[113] El nivel de contención es la relación entre la potencial demanda máxima de ancho de banda y el ancho de banda disponible. Se usa para describir el nivel de compartición de ancho de banda en redes de paquetes, puesto que el tráfico de datos se caracteriza por ser un tráfico en ráfagas, en el que no todos los usuarios de una red transmiten a la vez. Las líneas alquiladas tradicionales reservan toda su capacidad para un solo usuario, de modo que su contención es 1:1, en contraposición al acceso indirecto, en el que no hay reservas de capacidad en la red y cuenta con mayor contención.

[114] *Virtual Unbundled Local Access*.

[115] El BEREC ha elaborado una comparativa, en el documento "*BoR (15) 64: Common Characteristics of Layer 2 Wholesale Access Products in the European Union*".

virtual a la red FTTH tipo VULA formaría parte del mismo mercado que el acceso desagregado al par de cobre.

En este sentido, conviene destacar que un operador que hubiera desplegado una red FTTH GPON (y continuara haciéndolo) estaría en disposición de ofrecer este servicio a operadores alternativos basados en el acceso desagregado al par de cobre en sustitución de este último, en el caso por ejemplo de que decidiera cerrar sus centrales de cobre. Conforme avanzara el despliegue de red FTTH, este operador podría sustituir progresivamente el servicio de acceso desagregado al par de cobre por la desagregación de la fibra mediante un servicio tipo VULA, posiblemente en combinación con un despliegue de red FTTH propia.

El servicio VULA sería, por su propia naturaleza, de carácter transitorio en tanto en cuanto no se superen las actuales limitaciones técnicas que impiden la comercialización de servicios basados en la desagregación física de la fibra. Este podría ser el caso si llegaran a desarrollarse e implantarse tecnologías como DWDM-PON que permitirían, sobre la misma planta externa punto-multipunto, asignar un canal de comunicación desde la central cabecera a cada usuario (mediante la asignación a cada usuario de una de las múltiples longitudes de onda transportadas). Sin embargo, los estándares y equipos desarrollados como evolución de GPON están avanzando por el momento hacia una ampliación de la capacidad bien sobre la misma arquitectura[116] que GPON o bien superponiendo varios sistemas[117] , siempre sobre la misma planta externa y siempre manteniendo la compatibilidad con GPON. Por tanto, por el momento la industria no está encaminada hacia el escenario descrito de desagregación individual, si bien está por ver si a medio plazo, una vez que NG-PON2 esté estandarizado y disponible, este sistema habilita posibilidades de uso compartido por varios operadores (si bien sería un número limitado de operadores por cada fibra óptica en central), lo cual podría dar lugar a escenarios de coinversión en equipos y planta externa.

Por otra parte, es importante señalar que la desagregación física de la red de fibra óptica sí es susceptible de producirse en el último tramo de la red FTTH[118], en concreto en el punto a partir del cual la conexión física con el usuario final se lleva a cabo a través de una conexión individual y ya segregada del resto de fibras que transitan hasta los hogares (normalmente, a partir de la caja terminal óptica ubicada en las fachadas o interior de los edificios)[119].

---

[116] Es el caso de NG-PON1, con 10 Gb/s en lugar de 2,5 Gb/s de capacidad agregada por cada puerto OLT.
[117] Es el caso de NG-PON2, cuya propuesta se basa en TWDM-PON con 40 Gb/s de ancho de banda agregado.
[118] Como también señala el BEREC en la Posición Común sobre WLA.
[119] El acceso a este tramo final de la red de fibra óptica debe producirse además en condiciones reguladas, tal y como viene previsto por la Resolución de 12 de febrero de 2009 por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones

En conclusión, a diferencia de la anterior revisión, los servicios mayoristas de acceso desagregado a la red tradicional de cobre y de acceso a la red FTTH de Telefónica formarían parte del mismo mercado, donde el acceso desagregado a la red FTTH se configuraría mediante la modalidad de acceso desagregado virtual.

III.1.1.2. Redes de acceso de los operadores alternativos

En diciembre de 2014 el número total de accesos HFC DOCSIS 3.0 instalados por los operadores supera 9,8 millones de unidades inmobiliarias[120] mientras que el número de accesos FTTH instalados conjuntamente por Orange y Jazztel alcanza los 5 millones de unidades inmobiliarias[121].

Por su parte, Orange y Vodafone actualizaron su acuerdo de compartición de infraestructuras para el despliegue de su red FTTH., Dentro de este objetivo de despliegue común, Vodafone se ha comprometido a asegurar a Orange el acceso mayorista a la red de cable de Ono en un millón de unidades inmobiliarias. El acuerdo revisado prevé por otra parte la extensión del alcance de la compartición para despliegues futuros que puedan tener lugar, mediante criterios de reciprocidad.

Los operadores alternativos despliegan sus redes de acceso con el objetivo principal de comercializar servicios minoristas de banda ancha, lo cual hace que no estén presentes en el mercado mayorista[122]. Dicho de otro modo, estos operadores sólo se auto-prestarían los servicios mayoristas de desagregación a sus respectivas redes para proveer a los usuarios finales el acceso de banda ancha, siendo Telefónica el único operador que prestaría los servicios mayoristas de referencia a terceros[123].

Ahora bien, en vista de estos despliegues de red FTTH acometidos por los operadores alternativos y sus planes futuros, la CNMC considera que estos operadores también estarían capacitados, como Telefónica, para ofrecer un hipotético servicio VULA como el descrito anteriormente sobre estas redes. Por tanto, desde un punto de vista prospectivo, cabe considerar la existencia de restricciones directas que permitan incluir en el mercado de producto relevante los productos mayoristas tipo VULA sobre redes FTTH que pudieran comercializar terceros operadores en el mercado de producto relevante.

---

electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios (expediente 2008/965).

[120] Fuente: CNMC. 4º 4ºInforme trimestral 2014.

[121] http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6957339/08/15/Orange-multiplica-por-cinco-su-cobertura-de-fibra-tras-integrar-Jazztel-hasta-los-5-millones-de-hogares.html

[122] Más allá de la necesaria transmisión del segmento de terminación de red de fibra que se puede llevar a cabo en el marco de la regulación simétrica contemplada por la Resolución de 12 de febrero de 2009 por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios.

[123] Con la excepción señalada de Jazztel.

Por el contrario, no queda claro que técnicamente sea posible que un servicio de estas características pueda ser prestado por los operadores de cable. En el entorno europeo no hay evidencia suficiente de ofertas comerciales en este sentido.

Por esta razón la CNMC considera que un hipotético servicio mayorista de desagregación virtual tipo VULA sobre la red de cable no es una opción realista y factible en el horizonte temporal contemplado. A diferencia de las redes de fibra, las restricciones directas en el caso de las redes de cable, no serían suficientemente fuertes.

Por otra parte, dado que los operadores de cable son operadores verticalmente integrados, que se auto-prestan los servicios mayoristas anteriormente citados, es preciso analizar hasta qué punto pueden ejercer en el nivel minorista una presión competitiva suficiente en el comportamiento de los operadores que sí comercializan sus servicios en el nivel mayorista (en este caso Telefónica).

Esto sucedería si ante un IRSNT[124] en el nivel de precios de los servicios mayoristas de referencia (esto es, los servicios de acceso desagregado al par de cobre y acceso desagregado virtual a la red FTTH), los operadores que hacen uso de dichos servicios tuvieran la necesidad de traspasar dicha subida a los clientes finales, lo que significaría una reducción de la demanda en beneficio de los operadores integrados (en este caso los operadores de cable) y, por tanto, una menor demanda de los servicios mayoristas de acceso desagregado señalados, lo que repercutiría en los beneficios del operador prestador de los mismos, haciendo el incremento de precios mayoristas no rentable.

A este respecto, la Comisión Europea ha reconocido que las restricciones indirectas por parte de los operadores integrados verticalmente pueden ser de tal intensidad que ejerzan la suficiente presión competitiva en el nivel mayorista como para considerarlos en el mercado de referencia. Sin embargo, también ha considerado que estas restricciones deben estar correctamente estimadas dado que, de otra forma, interferirían de forma injustificada en la designación de operadores con PSM. Efectivamente, en la medida en que los incrementos en los precios mayoristas se vean absorbidos por los proveedores de servicio que demandan dicho acceso mayorista, aunque sea parcialmente, la sustitución minorista se produciría a una escala menor, no restringiendo la conducta de los operadores mayoristas.

De acuerdo con la Comisión Europea, las ANR deben considerar los siguientes criterios para incluir en el mercado de referencia la auto-prestación de los operadores integrados verticalmente[125]:

- El proveedor de servicio se debe ver forzado a trasladar los incrementos de los precios mayoristas a los usuarios finales;

[124] Incremento Reducido pero Significativo y No Transitorio en el nivel de precios de un hipotético monopolista (SSNIP test en su acepción inglesa).
[125] Ver por ejemplo casos UK/2003/0032, NL/2005/0281, AT/2005/0312, UK/2007/0733, UK/2010/1065 y UK/2010/1123.

- Debe haber una suficiente sustituibilidad en el nivel minorista de los servicios de forma que los incrementos de precios no sean rentables para el operador mayorista;
- Los usuarios de los proveedores del servicio no deben cambiar en una proporción importante a la rama minorista del monopolista hipotético integrado verticalmente.

Conforme a este marco es necesario analizar hasta qué punto, dadas las condiciones competitivas prevalentes en el nivel minorista en España, las restricciones indirectas serán suficientes para disciplinar el comportamiento del operador que presta el servicio de desagregación. Para ello debe evaluarse hasta qué punto los precios minoristas podrían verse modificados ante variaciones en los precios mayoristas, esto es, en qué medida se traspasarían al mercado minorista cambios en los costes subyacentes de prestación, y en qué medida la pérdida de cuota mayorista, consecuencia de una pérdida de cuota minorista por parte de los demandantes del servicio, llevaría al operador prestador del servicio mayorista a reducir los precios.

A este respecto, se constata que el peso del servicio mayorista de acceso desagregado al par de cobre sobre el precio final del servicio de banda ancha no justifica el análisis de las potenciales restricciones indirectas que podrían ejercer los operadores verticalmente integrados. En concreto, el coste medio mayorista no superaría el 25% del precio minorista[126], lo que haría improbable un traspaso de la integralidad del aumento del precio que pudiera producirse en el nivel mayorista al nivel minorista. En consecuencia, puede concluirse que la consideración de las restricciones indirectas en el mercado mayorista de referencia no está justificada y, por tanto, la auto-prestación sobre las redes de cable no estaría incluida.

A este respecto, la propia Comisión Europea, en su Nota Explicativa de la Recomendación de Mercados Relevantes, pone de manifiesto sus dudas sobre la presión competitiva que los operadores de cable puedan ejercer de forma indirecta, haciendo una comparación entre estos operadores de cable y los operadores basados en la red de cobre y fibra[127].

[126] Tomando como referencia la cuota mensual de un cliente que contrate el Internet Base de Telefónica 20 Mb ADSL o Fibra Óptica 30 Mb sujeto a cobertura- (20,09€) y el servicio de acceso a la red telefónica fija (14,38€), en total 34,47 euros sin IVA, la cuota mensual del servicio totalmente desagregado al par de cobre (8,60€) representa el 24,9%.

[127] En la Página 44, la Comisión Europea argumenta que, a tenor de las limitaciones técnicas de los operadores de cable a la hora de prestar un servicio mayorista de acceso en la central local en una escala comparable a la de los operadores basados en cobre o fibra es poco probable que las restricciones indirectas sean suficientemente fuertes para restringir los precios de los servicios mayoristas de acceso: "g*iven the technical limitations of cable operators concerning the provision of wholesale access at local level on a scale which is comparable to copper or fibre-based network operators, such constraints are at this moment unlikely to be strong enough to constrain the pricing of WLA products at national level or even at sub-national level."*

III.1.2. Definición de mercado relevante geográfico

Según el apdo. 56 de las Directrices, *"el mercado geográfico pertinente comprende un área en la cual las empresas afectadas participan en la oferta y la demanda de los productos o servicios pertinentes, las condiciones de la competencia son similares o suficientemente homogéneas y puede distinguirse de las zonas vecinas por ser considerablemente distintas las condiciones de la competencia prevalentes."* En el párrafo 59, la Comisión Europea precisa que *"en el sector de las comunicaciones electrónicas, el alcance geográfico del mercado pertinente se ha delimitado tradicionalmente aplicando dos criterios principales: a) la zona cubierta por una red, y b) la existencia de instrumentos legales y otros instrumentos reglamentarios*."

De acuerdo con estos criterios, en la segunda revisión del mercado relevante se concluyó que el alcance del mercado de acceso (físico) al por mayor a la infraestructura de red en una ubicación fija era *"nacional, no detectándose ámbitos inferiores al nacional en que las condiciones de competencia aplicables al servicio descrito sean suficientemente distintas respecto al resto del territorio nacional"*.

Atendiendo a los criterios recogidos en las Directrices, en el caso de la presente revisión estas conclusiones se mantienen para el servicio de acceso a las infraestructuras, en la medida que actual o prospectivamente no hay operadores que presten a nivel mayorista el servicio a terceros, y siendo Telefónica (con una red de alcance nacional y un elevado grado de capilaridad) la única alternativa de suministro.

Por tanto, la dimensión geográfica del mercado de referencia es nacional.

III.1.3. Mercado susceptible de regulación ex ante

A modo de conclusión, se propone definir el mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija como el conjunto de infraestructuras que permiten al operador establecer un canal de transmisión hasta el usuario final. Se incluyen en el mercado de referencia los servicios mayoristas de desagregación del par de cobre y de desagregación de la fibra óptica hasta el hogar. Por la misma razón y desde un punto de vista prospectivo, se incluye la auto-prestación de dichos servicios mayoristas sobre las redes de fibra desplegadas por los operadores alternativos. Sin embargo, quedaría excluida la auto-prestación de estos servicios sobre las redes de los operadores de cable dada las limitaciones actualmente existentes y previstas para la prestación de un servicio de acceso desagregado virtual sobre este tipo de redes en el horizonte temporal contemplado en la presente Resolución.

La dimensión geográfica es el territorio nacional.

El mercado de producto así definido coincide con el listado como mercado 3a en el Anexo de la Recomendación de mercados[128]. De conformidad con el citado

[128] *Wholesale Local Access provided at a fixed location* en su acepción inglesa.

documento, el mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija (acceso local mayorista) incluye los servicios de desagregación virtual del bucle de fibra óptica.

Se trata de un mercado que ya ha sido identificado previamente por la Comisión Europea como un mercado que cumple los tres criterios cumulativos que deben satisfacer los mercados relevantes donde se pretendan imponer obligaciones específicas. En definitiva, cabe concluir que el mercado así definido es un mercado que puede ser objeto de regulación ex ante de conformidad con lo dispuesto en la normativa sectorial.

III.2. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MISMOS Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

III.2.1. Descripción de la estructura del mercado de referencia

III.2.1.1. Evolución de la oferta. Cuotas de mercado

Telefónica, al igual que en las anteriores revisiones del mercado, es el único prestador del servicio mayorista de acceso desagregado al par de cobre.

Por otro lado, los servicios de desagregación (virtual) de la red de acceso de fibra óptica hasta el hogar (FTTH) no están contemplados regulatoriamente a día de hoy, ni se ha producido el acceso a las nuevas redes en condiciones comerciales, más allá del acceso al segmento de terminación de red en el interior de los edificios que Telefónica, Jazztel, Vodafone, Orange y cualquier otro operador que despliegue una red FTTH deben conferirse en el marco de las obligaciones regulatorias establecidas por la CMT en su Resolución de 12 de febrero de 2009.

Por tanto, teniendo en cuenta la autoprestación por parte de los operadores alternativos basado en fibra, la cuota de mercado de Telefónica en este mercado mayorista es muy elevada, situándose en el 97% en diciembre de 2014[129]. Telefónica es asimismo un socio de ineludible referencia en relación con el acceso mayorista a la red de fibra óptica disponible en el interior de los edificios, dada la posición de liderazgo que ostenta en relación con el despliegue de nuevas redes FTTH.

[129] Si se excluyen las conexiones de banda ancha prestadas sobre cable, en diciembre de 2014 el número de conexiones supera los 10,6 millones; de los cuales sólo 316.720 se prestarían sobre red propia de los operadores alternativos (en su mayoría FTTH) y por tanto, la cuota sería del 97%. El resto de conexiones corresponderían a (i) la autoprestación de Telefónica para sus clientes finales (5.761.465) y clientes de terceros en la modalidad de acceso indirecto (708.516) y (ii) la prestación a terceros del servicio de acceso desagregado al bucle (3.841.864). En relación a este último señalar que Jazztel revende el servicio de acceso desagregado que le presta Telefónica a otros operadores, no superando en todo caso las **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

III.2.1.2. Barreras a la entrada

La presencia de barreras a la entrada es un elemento trascendental a la hora de determinar el impacto que un operador con PSM tiene sobre la competencia efectiva en el mercado de referencia. Su existencia o no permitirá concluir si una posición empresarial significativa adquiere un carácter duradero y estructural o, por el contrario, es fácilmente contestable y, por lo tanto, coyuntural.

En el caso del mercado de referencia, la única forma de prestar los servicios incluidos en el mismo supone el despliegue de una red de acceso propia hasta el usuario final.

Sin embargo, el acceso local hasta el usuario final es la parte menos replicable de una red de comunicaciones electrónicas, dados los altos costes del despliegue y las dificultades prácticas asociadas a dicho despliegue.

En concreto, los costes de las infraestructuras de obra civil necesarias para desplegar una red de acceso pueden constituir entre el 50 y el 80% de los costes totales del despliegue de una red de comunicaciones electrónicas[130]. En determinadas áreas, la red de acceso se constituye incluso como una facilidad esencial, dado que los costes de las infraestructuras pasivas son tales que limitan fuertemente el desarrollo de redes alternativas fuera de las áreas más pobladas.

Los costes de despliegue se configuran por tanto como una barrera infranqueable para el desarrollo de una red de acceso tradicional, en particular si se toma como referencia la existencia de una red como la de Telefónica, con un alto grado de capilaridad que le permite cubrir la práctica totalidad del territorio nacional.

Las dificultades para desplegar una red NGA son las mismas, al resultar necesaria la construcción de una red de acceso hasta el usuario final, mediante el acceso a la obra civil así como el tendido de red en el interior de los edificios (al menos, en el caso de una red de fibra óptica hasta el hogar).

En el horizonte temporal contemplado en el presente análisis, una red de acceso de dimensión nacional y una capilaridad como la red de Telefónica sería una red híbrida, donde coexistirían la red tradicional y la nueva red de fibra en un número creciente de demarcaciones geográficas (mientras que el resto de demarcaciones estarían cubiertas por la red tradicional). Con el paulatino cierre de las centrales de cobre, la composición de esta red de acceso híbrida variaría al incluir demarcaciones que sólo estarían atendidas por la red NGA. En el largo plazo, una vez se hubiera producido el cierre completo de las centrales de cobre, esta red de acceso híbrida constaría de demarcaciones que estarían cubiertas exclusivamente por la red NGA y la red tradicional, respectivamente.

La situación de partida para el despliegue de las nuevas redes NGA es diferente a la situación existente respecto a la red tradicional, al tener que acometer Telefónica dicho despliegue en un entorno de mercado liberalizado, y donde los operadores

[130] Fuente: BEREC. http://berec.europa.eu/doc/berec/bor/bor11_65_costingmeth.pdf (pág. 4, pág 16).

alternativos constituyen una importante fuente de presión competitiva. No obstante, la CNMC considera que las barreras de entrada al mercado de referencia en los términos en que se ha definido siguen resultando elevadas, ya que la entrada al mismo requiere de la construcción de una red de acceso híbrida como la definida, la cual sigue comportando unos costes fijos hundidos muy altos que limitan el desarrollo de redes alternativas fuera de las áreas más pobladas.

III.2.2. Competencia potencial en el mercado de referencia

Los operadores de cable, que han efectuado un despliegue de red propia en una parte significativa del territorio nacional y que están presentes en el mercado desde hace años, no parecen tener sin embargo la capacidad ni los incentivos para prestar servicios mayoristas en el mercado 3a. En el mismo sentido, incluso en el supuesto de que técnicamente fuera factible, los operadores alternativos interesados en la contratación de este tipo de servicios deberían afrontar importantes costes de cambio.

En cualquier caso, si se incluyera a los operadores de cable en el mercado de referencia, la cuota de mercado de Telefónica en el mismo seguiría estando en niveles muy elevados; en concreto, en diciembre de 2014 se situaría en el 80%.

Finalmente, otras tecnologías de acceso alternativas (LMDS, Wifi-Wimax, PLC) no parecen una solución mayorista adecuada a las alternativas regulatorias actualmente disponibles en el seno de este mercado, en la medida en que apenas superaban los 281.000 accesos instalados en diciembre de 2013.

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

Dadas las barreras a la entrada descritas es necesario considerar si existe un operador con PSM en el mercado. Para ello se han tenido en cuenta las Directrices de la Comisión Europea.

De acuerdo con las Directrices, la designación de PSM derivará de una combinación de los criterios incluidos en su apartado 78, resultando también relevante el análisis de las cuotas de mercado del operador sometido a análisis. A continuación se analizan los criterios más relevantes para evaluar la situación de competencia en el mercado de referencia.

III.2.3.1. Análisis de las cuotas de mercado[131]

Telefónica es *de facto* el único proveedor del servicio mayorista de acceso desagregado al bucle, por lo que su cuota de mercado si se toma en consideración exclusivamente la red de acceso tradicional es de prácticamente el 100%. La inclusión de la auto-prestación sobre las redes de fibra apenas reduce la cuota de Telefónica, que se sitúa en el 97%. Por otra parte, Telefónica es el operador que hasta la fecha ha acometido el despliegue más intenso de una red de fibra óptica

[131] Párrafos 75 – 78 de las Directrices.

hasta el hogar (FTTH), siendo el socio ineludible al que han debido dirigirse el resto de operadores para instrumentalizar el acceso al segmento de terminación de red disponible en el interior de los edificios.

Desde el punto de vista prospectivo, habida cuenta de esta evolución, no es previsible que la cuota de Telefónica en el mercado de referencia disminuya en los próximos años, hasta situarse por debajo del 50% (umbral por debajo del cual podría considerarse incierta la posición de PSM de Telefónica). Como recogen las Directrices, *"las cuotas de mercado extraordinariamente elevadas –superiores al 50%– atestiguan, por sí mismas, salvo circunstancias excepcionales, la existencia de una posición dominante"* (apartado 75).

III.2.3.2. Control de una infraestructura no reproducible fácilmente

Tal y como se ha señalado anteriormente, la principal barrera a la entrada al mercado de referencia estriba en la necesidad de contar con una red de acceso propia hasta el usuario final. En el despliegue de una red de acceso, las inversiones necesarias y los costes hundidos se incrementan, haciéndolas económicamente inviables, cuando la capilaridad de la red es nacional. Telefónica, en tanto que operador histórico, es propietaria de la red de acceso tradicional de cobre que reúne tales características, construida mayormente en un periodo de monopolio y derechos exclusivos.

La propiedad de esta red de acceso otorga a Telefónica ventajas competitivas que sus competidores no pueden emular. De hecho, el acceso a los bucles o a las infraestructuras de obra civil es, bajo determinadas circunstancias, una facilidad esencial cuya replicabilidad en términos económicos no es viable. De acuerdo con el apdo. 81 de las Directrices, *"una empresa que posee una «instalación esencial» se encuentra, por definición, en posición dominante en cualquier mercado de esa instalación"*.

En el marco de un análisis prospectivo cabe mencionar que la asimetría que (en ausencia de regulación) permite el acceso a las infraestructuras de obra civil es de especial importancia en el sector de las comunicaciones electrónicas, ya que éste se encuentra inmerso, desde el año 2008, en un proceso de transformación de las redes de acceso hacia las redes de nueva generación, que permitirán la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas más avanzados.

Teniendo en cuenta esta situación, en la segunda revisión del mercado de referencia se diseñó un modelo regulatorio encaminado al fomento de la inversión y de la competencia sostenible en infraestructuras, no solo por parte de Telefónica sino también del resto de operadores alternativos que operan en el mercado. Ello dio lugar a la aprobación en 2009 de la Oferta MARCo de Telefónica, servicio mayorista que los operadores alternativos utilizan para el despliegue de sus redes de acceso de fibra óptica. Asimismo, ese mismo año se aprobó, con carácter simétrico para todos los operadores, la Resolución de 12 de febrero de 2009 en virtud de la cual los operadores tienen la obligación de dar acceso a las redes de fibra que desplieguen en el interior de los edificios.

Este marco regulatorio, así como el entorno liberalizado en que se están acometiendo los nuevos despliegues de red, ha permitido que se estén desplegando redes NGA en un contexto de mayor competencia que el observado en la segunda revisión, lo cual como debe ser tomado en consideración a la hora de diseñar las obligaciones más apropiadas para remediar los problemas de competencia detectados en el mercado.

III.2.3.3. Economías de escala y alcance

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

Con anterioridad al proceso liberalizador, Telefónica contaba por otra parte con la totalidad de los accesos minoristas a clientes finales. Esto le permite gozar de economías de escala que sus competidores no pueden emular, y que ha sido capaz de conservar a través del mantenimiento de una base de clientes que sigue siendo significativamente superior a la de sus principales competidores. Adicionalmente, Telefónica es el operador líder en otros mercados conexos que utilizan la red de acceso como infraestructura que los soporta, lo que le confiere significativas economías de alcance.

Estas ventajas se extienden a los nuevos despliegues de red NGA, pues la mayor base de clientes con que cuenta Telefónica le permite liderar el proceso de transición hacia las nuevas redes, en un momento en que una parte importante de la demanda de nuevos servicios viene auspiciada por los movimientos internos de migración desde la red de cobre de un operador hacia la red NGA del mismo operador. Además, como se ha explicado, el despliegue por Telefónica de una red FTTH en paralelo a su red tradicional de pares de cobre conlleva un cierre gradual de buena parte de dichas centrales de cobre, no necesarias en la nueva red. Por lo tanto, prospectivamente, la competencia en este mercado vendrá asociada a la red de acceso FTTH y cada vez menos a la red de pares de cobre.

III.2.3.4. Integración vertical

Por último, cabe señalar que Telefónica está presente en todos los escalones de la cadena de valor de los *inputs* mayoristas necesarios para la provisión del servicio de acceso de banda ancha, siendo en particular el único proveedor de servicios de desagregación de bucle. Telefónica es además el operador líder a nivel minorista en la prestación de servicios de acceso de banda ancha en España.

III.2.4. Conclusiones sobre la existencia de competencia efectiva en el mercado de referencia

De acuerdo con las consideraciones anteriores cabe concluir que, en el mercado de referencia, Telefónica disfruta de una posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea, en una medida apreciable, independiente de los competidores, los clientes y, en última instancia, los consumidores.

Por tanto, atendiendo al artículo 14.2 de la Directiva Marco[132], este operador dispone de poder significativo de mercado, por lo que el mercado en cuestión no se desarrolla en condiciones de competencia efectiva.

Esta conclusión alcanza a la totalidad del territorio nacional, al ser éste el ámbito geográfico del mercado de referencia. Todo ello sin perjuicio de que a la hora de establecer las obligaciones más apropiadas para la resolución de los problemas detectados, resulte conveniente valorar la posible diferenciación de obligaciones para tomar en consideración las diferentes circunstancias en que se están llevando a cabo los despliegues de redes NGA.

III.3. PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DEL OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

De acuerdo con las conclusiones alcanzadas, se propone identificar como operador con poder significativo en el mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija, a los efectos del artículo 13.3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel) y 3.2 del Reglamento de Mercados[133], a Telefónica de España, S.A.U., así como el grupo de empresas a los que pertenece Telefónica en su conjunto, entendiendo por tal a los efectos de este análisis, tanto a la empresa concreta identificada como operador con poder significativo de mercado a nivel individual, como a todas las empresas de su grupo que provean los servicios incluidos en los respectivos mercados de referencia[134].

Una vez que se produce la anterior identificación de PSM ha de procederse a imponer las obligaciones adecuadas, debiendo recordarse que el objetivo perseguido con la regulación ex ante y la imposición de obligaciones a las empresas, recogido en el apartado 16 de las Directrices, consiste en garantizar que la empresa no pueda utilizar su peso en el mercado para restringir o falsear la competencia en el mercado pertinente, ni apoyarse en dicho peso en los mercados adyacentes con el fin último de garantizar que el usuario disponga de una suficiente variedad de servicios de calidad a precios asequibles.

---

[132] Directiva 2002/21/CE de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre de 2009.

[133] Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

[134] La CMT ya se pronunció sobre el concepto de unidad económica interpretando reiterada jurisprudencia comunitaria. Véanse al respecto las Resoluciones de 20 de mayo de 1999 y 8 de noviembre de 2000, en las que se señala que *"cuando un grupo de sociedades constituye una unidad económica, en tanto en cuanto carecen de la necesaria autonomía de comportamiento en el mercado respecto de la sociedad matriz, existe una sola empresa a los efectos de aplicar las disposiciones de derecho de la competencia".*

III.4. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

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

A la hora de decidir qué obligaciones se han de imponer a los operadores con PSM en un determinado mercado, la regulación sectorial establece una serie de principios que deben guiar a las ANR. Las ANR deben en particular tomar decisiones razonadas de una manera transparente, que respeten los principios de proporcionalidad y que estén en línea con los objetivos fijados en la Directiva Marco.

El artículo 13.4 de la LGTel (en línea con el artículo 8 de la Directiva de Marco) establece que las obligaciones que puedan imponerse han de basarse en la naturaleza del problema detectado, ser proporcionadas y justificarse en el cumplimiento de los objetivos enumerados en el artículo 3 de la LGTel. Estos objetivos son, entre otros:

- Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones para potenciar al máximo los beneficios para las empresas y los consumidores, principalmente en términos de bajada de los precios, calidad de los servicios e innovación, teniendo en cuenta la variedad de condiciones en cuanto a la competencia y los consumidores que existen en las distintas áreas geográficas, y velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos (apartado a) del artículo 3 de la LGTel).
- Promover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación (apartado c).
- Contribuir al desarrollo del mercado interior de servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión Europea (apartado e).
- Promover la inversión eficiente en materia de infraestructuras incluyendo, cuando proceda, la competencia basada en infraestructuras, fomentando la innovación y teniendo debidamente en cuenta los riesgos en que incurren las empresas inversoras (apartado f)
- Fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación (apartado h).
- Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y buena calidad, promoviendo la capacidad de los usuarios finales para acceder y distribuir la información o utilizar las aplicaciones y los

servicios de su elección, en particular a través de un acceso abierto a Internet (apartado j).

Asimismo, las ANR deberán imponer preferentemente obligaciones con efecto en los mercados mayoristas, y sólo cuando estas medidas no garanticen la competencia efectiva en el mercado de referencia, podrán imponerse obligaciones en los mercados minoristas (artículo 13.4 de la LGTel).

Por su parte, el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE, o BEREC atendiendo a sus siglas en inglés) ha fijado también los principios que, con carácter general, deben guiar la actuación de las ANR al proceder a regular ex ante los mercados de referencia.

En particular, según el documento *Revised ERG Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*[135], las ANR deberán tener en cuenta las siguientes premisas a la hora de elegir las obligaciones a imponer a operadores con PSM[136]:

- En primer lugar, las obligaciones han de basarse en la naturaleza del problema identificado. En este sentido, las decisiones regulatorias de la ANR deberían contener una discusión sobre la proporcionalidad de las obligaciones a imponer, a fin de garantizar que las mismas resulten lo menos onerosas posible (analizándose entre otros aspectos la posibilidad de fijar obligaciones alternativas que permitan alcanzar resultados equivalentes, o los potenciales efectos de las obligaciones en mercados conexos).
- En segundo lugar, en los casos en que la competencia basada en infraestructuras sea poco probable debido a la presencia persistente de economías significativas de escala o alcance y otras restricciones a la entrada, las ANR deberán asegurar un acceso suficiente a los inputs mayoristas.
- En tercer lugar, en los casos en que la duplicación de la infraestructura del incumbente parezca factible, las obligaciones deben generar incentivos que asistan al proceso de transición a un mercado en competencia sostenible.
- Por último, se han de elegir obligaciones de tal modo que, para la parte regulada, el beneficio de su cumplimiento sea mayor que el beneficio de su infracción.

Como ya recogía la Resolución de 22 de enero de 2009, en el caso español estos fundamentos no son puramente teóricos, sino que encuentran su plasmación en la presencia de operadores terceros que han venido desplegando red de acceso propia (en particular, los operadores de cable, y en la actualidad los operadores que están acometiendo inversiones para asegurar la transición al nuevo entorno de redes de

[135] ERG (06) 33, mayo de 2006.
[136] Ver capítulo 4 del documento.

nueva generación), lo cual deberá ser tomado en cuenta a la hora de imponer las obligaciones más apropiadas para solucionar los problemas de competencia detectados.

Por último, a la hora de decidir acerca de las obligaciones más apropiadas para la regulación de las redes de acceso fijas, es necesario tomar en consideración los documentos que sobre esta cuestión han elaborado la Comisión Europea y el BEREC.

En particular, la CE adoptó en 2010 la Recomendación relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA)[137]. La citada Recomendación ha sido complementada con la Recomendación de 11 de septiembre de 2013 relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes para promover la competencia y potenciar el entorno de la inversión en banda ancha[138].

Por su parte, en diciembre de 2012 el BEREC aprobó la revisión de las Posiciones Comunes vigentes en materia de banda ancha[139].

De conformidad con el marco normativo vigente, estos documentos deberán ser tenidos en cuenta en la mayor medida posible por la CNMC a la hora de adoptar sus decisiones regulatorias en relación con los mercados de banda ancha[140].

III.4.2. Identificación de problemas de competencia en los mercados de referencia y relacionados

En las anteriores rondas de análisis del mercado de referencia se identificaron una serie de problemas de competencia que podrían surgir en ausencia de regulación, dada la privilegiada posición que ocupa Telefónica en el mismo.

Las condiciones en el mercado mayorista de acceso a la infraestructura de red desde una ubicación fija dan aún lugar a la posibilidad de comportamientos anticompetitivos por parte del operador declarado con PSM. Dichos problemas afectan tanto a la red legada de Telefónica como a los nuevos despliegues de red de fibra óptica hasta el hogar que este operador está llevando a cabo de manera progresiva.

---

[137] DOUE L 251/35 de 25 de septiembre de 2010.
[138] DOUE L 251/13 de 21 de septiembre de 2013.
[139] *BEREC Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market* (BoR (12) 127) y *BEREC Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale broadband access (including bitstream access) imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market* (BoR (12) 128).
[140] Ver en particular artículos 3 c) y 19.2 de la Directiva Marco.

En concreto, junto a los potenciales problemas relativos al acceso a los servicios de desagregación del bucle de abonado de cobre o de fibra óptica, así como al segmento de terminación de red, aparecen otros relacionados con el acceso a las infraestructuras pasivas (que, como se ha señalado, constituyen una facilidad asociada al mercado de referencia).

En relación con estos elementos, los problemas de competencia que podrían surgir serían principalmente los derivados de la extensión vertical de la situación de PSM, dada la presencia de Telefónica tanto a nivel mayorista (como proveedor de los *inputs* imprescindibles para la prestación de los servicios comerciales de banda ancha) como a nivel minorista. La extensión vertical de la posición de dominio da lugar a que se restrinja la competencia en los mercados minoristas descendentes a través de actuaciones en el nivel mayorista.

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

- Negativa de suministro;
- Tácticas dilatorias;
- Uso privilegiado de la información;
- Discriminación de calidad y precios; subvenciones cruzadas.

III.4.2.1. Negativa de suministro

Como ya recogía la Resolución de 22 de enero de 2009, los problemas derivados de una potencial negativa de suministro son comunes tanto en relación con los servicios de desagregación como en relación con el acceso a las infraestructuras pasivas de Telefónica.

La negativa de suministro es la forma más directa de prevenir la prestación de servicios minoristas por parte de terceros operadores en un régimen de competencia con el operador declarado con PSM en el mercado, por lo que existen elevados incentivos por parte de Telefónica para llevar a cabo este tipo de conductas. De esta forma, Telefónica se aseguraría la práctica totalidad del mercado minorista, sacrificando únicamente los ingresos derivados de la prestación de servicios mayoristas (que suponen una parte mucho menos significativa de los ingresos totales de Telefónica en los mercados de banda ancha[141]).

[141] Según la información disponible en diciembre de 2014, los ingresos derivados de la prestación del servicio mayorista de acceso al bucle suponen aproximadamente el 15,1% del total de ingresos de Telefónica en los mercados de banda ancha. Debe además señalarse que los servicios de banda ancha suelen comercializarse de manera conjunta con otros servicios minoristas, en particular el acceso y tráfico telefónico fijo, por lo que el porcentaje que suponen los ingresos mayoristas sobre el total de ingresos minoristas sería significativamente menor en caso de que se tomaran en consideración todos los servicios que pueden prestarse a partir del bucle de abonado.

Telefónica podría asimismo implementar otro tipo de conductas que tendrían un resultado equivalente, tales como la comercialización de ofertas mayoristas que no permitieran replicar económicamente sus productos minoristas (negativas constructivas de suministro).

Los servicios englobados en el mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija son críticos para asegurar el correcto equilibrio entre los objetivos de fomento de la inversión eficiente en infraestructura y fomento de la competencia efectiva, previstos en la regulación sectorial. Al centrarse en la propia red de acceso al usuario final (así como las facilidades necesarias para ejecutar dicho acceso), los servicios de acceso a la infraestructura de red permiten un alto nivel de independencia del operador declarado con PSM, lo que debería redundar en una mayor capacidad de diferenciación y en la prestación de servicios más innovadores a los usuarios finales.

Los servicios cubiertos por el mercado 3a (incluyendo el acceso a las infraestructuras de obra civil) son asimismo componentes críticos para garantizar la transición hacia el despliegue de redes de nueva generación. A este respecto, la Posición Común del BEREC sobre el antiguo mercado 4[142] señala que las ANR deben imponer una combinación apropiada y proporcionada de productos de acceso, que garanticen el desarrollo de la competencia efectiva a nivel nacional. Por su parte, la Recomendación de la CE relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) se refiere a la necesidad de fijar regulatoriamente obligaciones de acceso a la infraestructura de obra civil y al bucle de abonado de fibra en casos en que se detecte una situación de PSM en el antiguo mercado 4.

En relación con el acceso al segmento de terminación de red, la negativa por parte de Telefónica de poner a disposición de terceros operadores la infraestructura necesaria para que los mismos puedan culminar el despliegue de red propia y prestar servicios a usuarios finales, podría tener consecuencias irremediables sobre el desarrollo en condiciones de competencia de los servicios soportados sobre redes NGA. A este respecto, la Recomendación NGA señala[143] que "*la duplicación del segmento de terminación del bucle de fibra será, normalmente, costosa e ineficiente. Para que la competencia en infraestructuras sea sostenible resulta necesario, por consiguiente, facilitar el acceso al segmento de terminación de la infraestructura de fibra desplegada por el operador con PSM*".

III.4.2.2. Tácticas dilatorias

[142] *BEREC Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market* (BoR (12) 127).
[143] Considerando 16 de la Recomendación NGA.

Sin negar directamente el acceso a los servicios contemplados en el mercado 3a, Telefónica podría usar tácticas dilatorias, ofreciendo el acceso a terceros en un momento más tardío en comparación con el acceso ofrecido a sí misma. Estas tácticas pueden adoptar varias formas y realizarse con facilidad, por ejemplo retrasando las negociaciones de acceso en el tiempo o invocando la existencia de problemas técnicos irreales.

La instrumentalización de estas prácticas podría implementarse además en distintos niveles de la cadena de valor, dado el catálogo de servicios mayoristas de Telefónica (servicios de desagregación, acceso al segmento de terminación de red, acceso a la infraestructura de obra civil) que los operadores requieren para poder prestar servicios minoristas de banda ancha.

La posibilidad de llevar a cabo tácticas dilatorias son un motivo de especial preocupación en un entorno de transición hacia las redes NGA, dadas las ventajas asociadas a ser el primer operador capaz de ofrecer a los usuarios finales los nuevos servicios soportados sobre dichas redes (por ejemplo en términos de mayores ingresos potenciales, o menores tasas de *churn*[144]).

III.4.2.3. Uso privilegiado de la información

Los operadores alternativos requieren de información correcta y actualizada acerca del estado de tramitación de sus solicitudes con el fin de poder planificar los plazos de comercialización de sus ofertas minoristas.

Asimismo, deben conocer de forma previa a la formalización de una solicitud, si un determinado servicio de desagregación, o una determinada infraestructura pasiva, cuenta con las características técnicas apropiadas para soportar la prestación de los servicios minoristas planificados o para llevar a cabo el despliegue que permitirá la prestación de dicho servicio minorista.

Igualmente, el operador alternativo debe conocer la ubicación y características de determinados elementos de la planta de Telefónica, tales como centrales, nodos o canalizaciones, así como el conjunto de inmuebles ya equipados con la fibra óptica desplegada en su red de acceso por el operador con PSM, para hacer un uso efectivo de las ofertas mayoristas disponibles.

Telefónica, como operador verticalmente integrado, dispone de manera inmediata de la información anterior, por lo que el uso privilegiado de la misma dotaría a este agente de una significativa ventaja respecto de sus competidores.

III.4.2.4. Discriminación de calidad, discriminación de precios y subsidios cruzados

[144] El *churn* o tasa de cancelación mide el porcentaje de clientes que se dan de baja de un servicio en un periodo determinado.

Por último, Telefónica podría recurrir a otro tipo de estrategias en aras de entorpecer el acceso al mercado minorista por terceros operadores, tales como la discriminación de calidad o de precios (a través de la fijación de precios por el servicio de acceso superiores a los que se ofrece a sí misma a nivel interno, o favoreciendo a determinados operadores frente a otros) o la realización de subvenciones cruzadas de carácter desleal.

Asimismo, ausente un cierto control a nivel minorista, Telefónica tendría incentivos para llevar a cabo prácticas potencialmente contrarias a la regulación sectorial en los mercados minoristas de banda ancha, tales como la comercialización de ofertas no replicables económicamente.

Tales prácticas tendrían un impacto significativo sobre la regulación de las ofertas mayoristas que Telefónica debe poner a disposición de terceros, al impedir a los operadores alternativos alcanzar un mínimo nivel de rentabilidad en la comercialización de productos de banda ancha prestados sobre la base de dichas ofertas mayoristas.

III.4.3. Obligaciones a imponer

En el mercado de referencia se han detectado una serie de problemas que justifican la imposición de determinadas medidas regulatorias ex ante, a fin de garantizar el acceso al mercado por terceros operadores en condiciones de igualdad.

Las medidas regulatorias planteadas a continuación se centran en la provisión por parte de Telefónica de los siguientes servicios relacionados con el mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija: (i) acceso al bucle y al sub-bucle de cobre de abonado; (ii) acceso (virtual) al bucle[145] de fibra óptica.

Adicionalmente, y dada su condición de facilidad asociada crítica para garantizar el despliegue de nuevas redes en igualdad de condiciones, resulta necesario establecer una serie de medidas en relación con (iii) el acceso a la infraestructura de obra civil.

Por otra parte, se procederá a hacer una valoración sobre la conveniencia de proceder a regular el acceso al segmento de terminación de red de Telefónica en un entorno asimétrico.

En consecuencia, se analizarán las obligaciones a imponer en los servicios mayoristas mencionados. Para ello, en cada sub-apartado se expondrán las obligaciones vigentes y se analizará su mantenimiento, supresión o la necesidad de imponer obligaciones adicionales.

En relación con el acceso (virtual) al bucle de fibra óptica, las obligaciones a imponer toman en consideración las diferencias en la presión competitiva que se han detectado en determinados ámbitos del territorio nacional, y que han dado lugar a

[145] Aunque técnicamente no se trata de un bucle, es habitual mantener esta denominación para referirse al acceso de fibra óptica hasta el hogar.

que se identifique una zona BAU, que está compuesta por los 66 municipios identificados en la sección II.3.2.2 donde el nivel de competencia es o será prospectivamente superior al existente en el resto de ámbitos de la geografía española.

Como se explica a continuación, Telefónica estará en todo caso obligada a seguir prestando los servicios de acceso a la infraestructura de obra civil y el segmento de terminación de red (en un entorno simétrico), con el objetivo de seguir garantizando la viabilidad de los despliegues propios de redes NGA. La CNMC debe tomar en consideración a este respecto que sobre la base únicamente de estos servicios mayoristas, Telefónica y Jazztel (y en menor medida, Vodafone y Orange) (i) ya han desplegado sus redes FTTH en estos municipios alcanzando un nivel de cobertura de al menos el 20% en las centrales locales de mayor tamaño y (ii) tienen previsto ampliar el despliegue de sus redes FTTH en estos municipios. Estas inversiones realizadas y previstas por estos dos operadores, junto con las ya realizadas por el operador de cable en el despliegue de una red de cable DOCSIS 3.0 y las que prospectivamente pueden acometer otros operadores mostraría que estos dos servicios mayoristas de acceso generan incentivos económicos suficientes para que, en el horizonte temporal de vigencia del presente análisis, haya al menos tres redes propias NGA con una cobertura tal que aseguren a los usuarios finales alternativas de suministro reales para la prestación de los servicios BAU (y también BA). En esta zona, estos servicios mayoristas son suficientes para lograr una competencia basada en infraestructuras que redundará en mayores beneficios para los consumidores en términos no solo de precio sino también de calidad, innovación y variedad de los servicios.

Esta competencia, además, es más sostenible en el tiempo por las fuertes inversiones acometidas por los operadores y la mayor capacidad de diferenciación que permite el despliegue de infraestructuras propias.

Ha de destacarse que este nivel de competencia sostenible derivado de los servicios mayoristas citados, favorecerá no sólo a los operadores alternativos ya establecidos sino también a los posibles operadores entrantes.

Cabe asimismo señalar que en estos municipios seguirá vigente el servicio regulado de acceso desagregado al bucle y sub-bucle, lo cual garantizaría el mantenimiento del nivel de competencia alcanzado en el mercado minorista de banda ancha en su conjunto y, en particular, la prestación de servicios de BA a unos precios minoristas que reflejarían los precios orientados en función de los costes de estos servicios de acceso desagregado, y que los operadores podrían tomar como referencia a la hora de fijar los precios minoristas de los servicios BAU, tal y como se mostrado en la sección II.1.1.1.

En este sentido, conviene recordar que los municipios reseñados se han identificado a partir de la presencia importante de centrales BAU, tal y como se explica en la sección II.3.2.3, donde el nivel de competencia en el mercado minorista de banda ancha es en la actualidad superior a la media, lo cual (i) es consecuencia del mayor grado de desarrollo de las infraestructuras alternativas basadas en el bucle y cable y (ii) explica, en gran medida, la presencia de redes NGA alternativas en estos

municipios. En consonancia con este resultado, el porcentaje de pares de cobre asociados a centrales con al menos un operador co-ubicado en los municipios de la zona BAU es muy alto, situándose por encima prácticamente del 95,7% (en un rango entre el 83,9% en Parla y el 100% en Santa Coloma de Gramanet). Por tanto, la restricción competitiva que imponen las ofertas basadas en el acceso desagregado al bucle es efectiva, debido a la gran implantación de esta modalidad de acceso mayorista.

En un contexto como el descrito, se considera que la imposición a Telefónica de la obligación de prestar el servicio mayorista de acceso (virtual) al bucle de fibra óptica en la zona BAU iría en detrimento de los objetivos de (i) promover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y (ii) la inversión eficiente en materia de infraestructuras.

Por las razones expuestas, la CNMC concluye que las obligaciones relativas al acceso al bucle y sub-bucle de cobre, a la infraestructura civil y a los segmentos terminales de red son suficientes para preservar los incentivos a invertir de forma eficiente y fomentar al máximo la competencia efectiva en beneficio de los usuarios finales. La extensión de las obligaciones regulatorias en los municipios de referencia más allá de las señaladas (mediante la imposición, por ejemplo, de un servicio mayorista de acceso virtual al bucle de fibra óptica) afectaría a la rentabilidad y viabilidad económica de los planes de inversión en redes NGA que se han materializado, y también aquéllos que se han comprometido y están en curso. Esto sucedería sin que se produjera una mejora significativa en la competencia, ya que ésta se desarrolla ya en la actualidad gracias a la presencia de al menos tres redes NGA alternativas (más las redes alternativas basadas en el acceso desagregado a la red tradicional de cobre).

En el horizonte temporal contemplado en el presente análisis, este enfoque regulatorio no sería extensible a otros municipios en los que la competencia en infraestructuras basada en redes NGA no se ha desarrollado en la misma medida y no hay todavía una evidencia suficiente de que vaya a ser así.

En definitiva, en relación con uno de los servicios mayoristas potencialmente disponibles (servicio mayorista de acceso (virtual) al bucle de fibra óptica) resulta apropiado diferenciar geográficamente las obligaciones regulatorias en el mercado de referencia. En concreto, dado el nivel de competencia alcanzado y el modo en que se está desarrollando la competencia en infraestructura basada en redes NGA en la zona BAU, no estaría justificado ni sería una medida proporcional obligar a Telefónica a prestar el citado servicio mayorista de acceso.

A este respecto la CNMC considera que el nivel de dinamismo/prospectividad considerado, al considerar el municipio como unidad geográfica y un nivel de cobertura del 20%, es el adecuado para asegurar la consecución de los objetivos de promover la inversión eficiente en redes así como la competencia efectiva en la prestación de los servicios al usuario final.

III.4.4. Obligaciones relativas al acceso al bucle y al sub-bucle de cobre

III.4.4.1. Obligaciones actualmente vigentes

En relación con los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle y al subbucle de cobre de abonado, en la segunda ronda de revisión de los mercados de banda ancha se impusieron a Telefónica las siguientes obligaciones:

- Obligación de acceso al bucle completamente desagregado y compartido, así como al subbucle, y a los recursos asociados a dichos servicios.
- Orientación de los precios a los costes de producción.
- Separación de cuentas.
- Obligaciones de transparencia, incluyendo en particular la obligación de publicar una oferta de referencia para la prestación de los servicios de acceso regulados, así como la obligación de Telefónica de poner a disposición de terceros y de la CMT información respecto a la transformación de su red.
- Obligación de no discriminación, incluyendo la publicación de parámetros de calidad de los servicios regulados y la formalización en forma de protocolos de las condiciones técnicas, económicas y de suministro de información relativas a la prestación de los servicios regulados y los servicios internos equivalentes de Telefónica.

En cuanto a la posibilidad de cierre de centrales en un entorno de transición a las nuevas redes NGA, la Resolución de los mercados 4 y 5 fijó una serie de parámetros que debían ser respetados por Telefónica antes de poder proceder al cierre de sus centrales.

III.4.4.2. Obligación de acceso

Para solucionar la posible negativa de suministro a los bucles y subbucles metálicos, resulta necesario asegurar el acceso a dichos recursos.

En relación con ello, es de aplicación el artículo 10 del Reglamento de Mercados, según el cual "*se podrá exigir a los operadores que hayan sido declarados con poder significativo en un mercado al por mayor que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de sus redes y a sus recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos, en aquellas situaciones en las que se considere que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales*".

La CNMC considera que, en línea con lo previsto en la anterior resolución del mercado de referencia, se debe imponer una obligación de acceso a los bucles y subbucles metálicos de la red de acceso de Telefónica.

A este respecto, la obligación de acceso se instrumentará según lo dispuesto en la actual oferta de referencia (OBA).

De manera adicional a la obligación de acceso, y tal y como se expuso también en la anterior revisión de mercados, la regulación debe dar certidumbre a todos los agentes, especialmente en relación con las decisiones de inversión (en este caso en acceso desagregado). Esta forma de acceso se ha configurado como la base de la competencia de la banda ancha en España hasta este momento, y aun con el despliegue de redes de acceso de nueva generación seguirá siendo durante un tiempo un pilar fundamental de la competencia.

Por ello deben revisarse y actualizarse, si procede, las medidas complementarias a la obligación de acceso fijadas en la revisión del año 2009 en relación con la desagregación del bucle.

III.4.4.2.1. Obligaciones en relación con la instalación de nodos

Un nodo remoto es un elemento de la red de acceso que ofrece un emplazamiento donde situar un DSLAM[146], atendiendo a un número reducido de usuarios (del orden de varios cientos), mucho menor que el de una central convencional. Los diferentes tipos de nodos remotos instalados por Telefónica en la red se analizaron y describieron en la Resolución DT 2007/709[147].

Algunos de estos nodos se instalan en pares ya existentes que dependen de una central, con el objetivo de acortarlos y permitir mayores velocidades de acceso. El par de cobre entre el nodo remoto y el usuario es lo que se conoce como subbucle. Este tipo de nodos tienen un impacto sobre la desagregación de bucle, puesto que los bucles que dependen de estos nodos no pueden desagregarse en la central[148] a no ser que se activen ciertos mecanismos[149]. Es decir, estas actuaciones de Telefónica en la red mejoran las prestaciones a los usuarios pero impactan sobre la capacidad de los operadores alternativos de desagregar bucles y por tanto sobre la competencia.

Por este motivo, en la anterior revisión del mercado se estableció que las actuaciones de Telefónica en la red que impactan en la capacidad de desagregar bucles por otros operadores deben estar sujetas a autorización previa por parte de la CNMC. Esta obligación debe mantenerse en la presente revisión, en los términos ya previstos en las Resoluciones adoptadas por la CNMC a tal efecto.

De igual modo, se considera procedente mantener la autorización de carácter general para la instalación de nodos de acortamiento de bucle cuando se cumplan

---

[146] El DSLAM (*Digital Subscriber Line Access Multiplexer*) es un equipo terminal que permite la prestación de servicios xDSL sobre los pares de cobre. En el caso de los nodos remotos, Telefónica conecta con fibra óptica su central con el DSLAM situado en el nodo remoto, desde el que salen los pares de cobre que llegan hasta las viviendas de los abonados. Esto permite acortar la longitud de los pares y con ello aumentar la velocidad alcanzable en ellos.

[147] Resolución, de 31 de julio de 2008, sobre la modificación de la OBA por los efectos de la introducción de nodos de acceso en el subbucle de par de cobre.

[148] Debido a las interferencias que les causaría el DSLAM del nodo remoto.

[149] Conformado espectral de potencia de las señales xDSL. Telefónica solo lo usa en 543 nodos de un total de 1.852 nodos de interceptación de bucle (datos de mayo de 2015).

las condiciones indicadas en la Resolución DT 2008/481[150], sin perjuicio de que esta Comisión pueda modificar las condiciones de dicha autorización general en función de la evolución de las condiciones del mercado.

Por último, también debe mantenerse la obligación de Telefónica de informar en sus sistemas de información mayorista de la instalación de nuevos nodos remotos con una antelación mínima de seis meses, tal y como ya preveía el anterior análisis de mercados.

III.4.4.2.2. Obligaciones en relación con el cierre de centrales

Telefónica está procediendo al despliegue de una nueva de red acceso basada en fibra óptica hasta el hogar (FTTH) en paralelo a su red legada de pares de cobre. La nueva red FTTH se despliega a partir de las llamadas centrales cabecera, que son las centrales de las que parte la red de acceso de fibra óptica hacia el usuario final. Estas centrales pueden cubrir un área muy superior a las centrales tradicionales de cobre debido al mayor alcance de la fibra óptica con la tecnología adoptada (GPON), por lo que la nueva red puede cubrir un determinado territorio con menos centrales[151].

La implicación es que Telefónica podría, en un momento dado del proceso de transformación de red, tener interés en dejar de usar algunas centrales y sus pares de cobre asociados, pues su área de influencia habría sido cubierta mediante accesos alternativos al par de cobre (como FTTH). Esto tiene un impacto sobre los operadores que están coubicados en esas centrales y hacen uso de sus pares de cobre para prestar servicios mediante el acceso desagregado, afectando a las inversiones realizadas por esos operadores en la central, que estarán en general parcialmente amortizadas. El proceso de transformación de red afecta también a los operadores que hacen uso de los pares de la central mediante el acceso indirecto, si bien en este caso no hay inversiones en la central.

En este contexto, se entiende como “cierre de central” el cese del uso de los accesos de cobre de dicha central y con ello el cese de la obligación de Telefónica de dar acceso a los pares de cobre de dicha central así como a los recursos asociados (tales como la coubicación). Así, tras el cierre de una central, no se prestarán servicios mayoristas sobre los pares de cobre de dicha central (desagregado e indirecto). De forma consecuente con el principio de no discriminación, el cierre de una central podrá llevarse a cabo solo si Telefónica tampoco hace uso para sí misma de los pares de cobre de la central.

Los operadores que hagan uso de los servicios mayoristas de acceso al bucle de cobre en la central a cerrar (desagregado e indirecto) deben migrar a otro tipo de

[150] Resolución de 18 de diciembre de 2008 sobre la solicitud de Telefónica de España, S.A.U. de modificación del plan de gestión del espectro de la OBA para el despliegue de señales xDSL en el subbucle.
[151] Así, en mayo de 2015 Telefónica dispone de 424 centrales cabecera FTTH, que dan servicio a 1.255 centrales de cobre.

soluciones, como pueden ser el despliegue de su propia red de acceso NGA o servicios de acceso indirecto de Telefónica o de otros operadores sobre los nuevos accesos, en función de las características competitivas de la central a cerrar.

En el anterior análisis de mercados se razonó que, en razón de sus inversiones en la central, se debe garantizar al menos temporalmente el suministro de este servicio a los operadores que hacen uso del acceso desagregado, sin perjuicio de que deba reconocerse también el derecho de Telefónica a la transformación paulatina de su red (como el despliegue de fibra óptica en la red de acceso). Para compaginar ambos objetivos, se estableció un periodo mínimo durante el cual los operadores verían asegurada sin limitaciones la operativa de los servicios mayoristas. Una vez transcurrido ese plazo, Telefónica estaría autorizada a dejar de prestar los servicios correspondientes.

Los objetivos planteados en la segunda ronda de revisión siguen vigentes en la actualidad. De hecho el avance conseguido en el despliegue de la red FTTH de Telefónica hace ahora realidad el entonces descrito escenario de cierre de centrales: Telefónica ya ha comunicado el cierre de 38 centrales. Por ello, debe asegurarse que las condiciones establecidas para dicho cierre sean acordes con la realidad actual del mercado y con el entorno europeo, partiendo del marco allí establecido y adaptándolo donde sea necesario, y con el objetivo de proporcionar certidumbre regulatoria a todas las partes.

El procedimiento actual, según dispone la Resolución de 22 de enero de 2009, prevé los siguientes pasos:

- Anuncio de Telefónica de su intención de cerrar una central concreta, indicando la fecha prevista. Como prerrequisito del anuncio, el porcentaje de clientes en la central conectados a la red de Telefónica por medios alternativos al par de cobre debe alcanzar el 25%.
- Período de garantía, en el que Telefónica continúa dando acceso a su red. El plazo es de 5 años para las llamadas centrales convencionales (centrales definidas como tal por Telefónica, y especificadas en la Resolución de 22 de enero de 2009) o con operadores coubicados, y de un año para el resto. Existen extensiones automáticas de dos y un año respectivamente si Telefónica mantiene clientes sobre cobre.
- Período de guarda de seis meses en el que Telefónica está obligada únicamente a la continuidad en la prestación de los servicios entregados (no estando obligada a aceptar nuevas altas), pero no podrá disponer de servicios minoristas propios sobre accesos de cobre. Este periodo operaría como plazo límite para la migración de las conexiones existentes de los operadores a soluciones alternativas.

El mercado de acceso de banda ancha ha experimentado sustanciales cambios desde la última revisión, tanto en términos de acceso a la red de cobre (1.555 centrales con coubicación en mayo de 2015 frente a 715 en diciembre de 2008) como en términos de despliegue efectivo de redes NGA (con importantes previsiones de inversión de varios operadores en los próximos años).

Por este motivo, no parece ahora justificada la cautela introducida anteriormente como prerrequisito para el anuncio de cierre de una central (la condición de que el 25% de los clientes hayan dejado de usar los accesos de cobre de la central). Efectivamente, como recoge la Resolución de 22 de enero de 2009, dicha condición buscaba asegurar que el proceso de cierre de centrales estuviera intrínsecamente ligado a una verdadera transformación de su red por parte de Telefónica, y no a posibles comportamientos estratégicos de este operador.

A este respecto, el despliegue NGA ya está en marcha y bien avanzado, y es la base sobre la que se asentará paulatinamente la competencia en banda ancha, relegando poco a poco a la competencia sobre la red legada de cobre. Además, los operadores han alcanzado un elevado nivel de penetración en las centrales de Telefónica para la desagregación, llegando a centrales de unos pocos miles de pares y cubriendo ya el 80% de los pares de Telefónica; las centrales restantes son cada vez más pequeñas y de más difícil viabilidad económica. La combinación de los factores descritos implica que el ritmo de crecimiento de la coubicación en nuevas centrales será cada vez menor y el despliegue de NGA cada vez mayor, de modo que no existen los riesgos mencionados, por lo que la cautela anterior no sería necesaria ahora.

Del mismo modo, no parece tener ahora sentido otorgar un tratamiento diferenciado a las centrales convencionales donde no exista coubicación y el resto de centrales sin operadores coubicados. También procede revisar las obligaciones en el período de guarda, pues en el marco actual los operadores pueden aún tener clientes sobre cobre pero Telefónica no, lo cual implica diferentes fechas límite para la migración y por tanto condiciones diferenciadas para Telefónica y los alternativos. Igualmente, las extensiones automáticas suponen también un tratamiento diferenciado.

Por otra parte, el período de garantía, establecido en 5 años para centrales con coubicación, es consistente con lo dispuesto en el apartado 39 de la Recomendación NGA y en el apartado BP40 de la Posición Común sobre WLA del BEREC. El plazo de 1 año para centrales con otros servicios mayoristas (como acceso indirecto) permite a los operadores un horizonte temporal razonable para la adquisición de nuevos clientes en dichas centrales. Por tanto, cabe mantener ambos plazos, que podrán en todo caso ser modificados por acuerdo de las partes implicadas. En general, Telefónica podrá siempre anunciar períodos de garantía superiores a los establecidos, sin perjuicio para los operadores, pues durante este período siguen teniendo plena validez las ofertas reguladas relativas a los servicios mayoristas. Por otro lado, Telefónica podrá negociar períodos menores; esto es especialmente relevante en centrales con operadores coubicados (y por tanto con un período de garantía de 5 años), pues dichos operadores también tendrán interés en migrar a sus clientes a soluciones más competitivas (dada la disponibilidad en esa central de accesos de superiores prestaciones al cobre). Es por tanto con estos operadores con accesos desagregados, que son los que han realizado las inversiones en la central, con quienes deberá negociar Telefónica períodos menores, siempre y cuando no afecte a los operadores con accesos indirectos, que tendrán la expectativa de disponer de un mínimo de 1 año de período de garantía.

Por último, se deben considerar situaciones en las que los plazos citados para el período de garantía podrían resultar excesivos; se trata de situaciones en que el bien a proteger (esto es, la competencia que llevan a cabo operadores alternativos) no existe, es decir, centrales en las que no hay ningún servicio mayorista. Esta situación puede ocurrir en centrales de reducido tamaño, y también en recintos que no son centrales, sino nodos remotos. Si en estas localizaciones no hay servicios mayoristas a la fecha de la comunicación, el período de garantía puede reducirse a seis meses, que es el plazo con que Telefónica debe anunciar cambios en su red de cobre.

A este respecto, cabe mantener la unidad mínima a cerrar identificada en el anterior análisis, la central, con la excepción indicada de los nodos sin servicios mayoristas. El cierre parcial o cierre de unidades menores (como pueden ser cajas terminales) sí puede suponer un impacto sobre los operadores coubicados en la central, pues ven disminuido su mercado potencial en esa central y con ello la rentabilidad de sus inversiones, pudiendo incluso ocurrir que en las cajas afectadas tuvieran un porcentaje relevante de clientes, debiendo estos operadores mantener la infraestructura de equipos y entrega de señal en la central. Telefónica tiene a su disposición un marco flexible para cerrar centrales, y deberá por tanto proceder a la transformación de su red haciendo uso de los instrumentos previstos en el mismo. Sin embargo, si circunstancias específicas hicieran necesario en algunos casos considerar unidades menores (como ciertas cajas terminales, o nodos remotos con servicios mayoristas), Telefónica podrá solicitarlo a esta Comisión.

Por lo tanto, el proceso de cierre de una central sería como sigue:

- Anuncio de Telefónica de su intención de cerrar una central concreta, indicando la fecha prevista de cierre (definida como el final del período de garantía). Esta comunicación debe ir dirigida a la CNMC así como a los operadores con cualquier servicio mayorista en la central.
- Período de garantía, en el que Telefónica continúa dando acceso a su red. El plazo es de cinco años para las centrales con operadores coubicados en el momento de la comunicación y de un año para el resto; en el caso particular de centrales o nodos remotos sin clientes mayoristas, el período de garantía será de seis meses. Todo ello sin perjuicio de posibles acuerdos con los operadores sobre este período, en los términos indicados anteriormente. Telefónica estará obligada en este período a mantener el suministro de todos los servicios regulados de acceso a su red en la central (incluyendo acceso desagregado e indirecto, así como recursos asociados), e incluyendo todos los movimientos regulados, como coubicaciones o cambios de modalidad. Ahora bien, no sería razonable que si un operador pide coubicación en una central donde no se prestaba dicho servicio en el momento de la comunicación (y por ello tenía un período de garantía de 1 año), dicha petición posterior de coubicación eleve el período a 5 años. Por tanto, las solicitudes mayoristas no modificarán la fecha de cierre comunicada (salvo acuerdo con los operadores, como se ha indicado).
- Período de guarda de seis meses en el que Telefónica estaría obligada únicamente a la continuidad en la prestación de los servicios entregados o

pendientes de entrega, y en el que no podría aceptar nuevas altas (ni mayoristas ni minoristas), aplicable en las centrales en que aún haya accesos activos sobre cobre al finalizar el período de garantía. En este período debe concluirse la migración de los accesos de cobre que aún estén en servicio.

Como medida de transparencia hacia los operadores, Telefónica informará de la fecha prevista de cierre de una central y también de la fecha de la comunicación de cierre en sus sistemas mayoristas de información (pues el plazo del período de garantía puede diferir de los establecidos, en caso de acuerdo con los operadores). Asimismo, para que los operadores puedan tenerlo en cuenta al evaluar sus opciones para la migración de los clientes, Telefónica deberá aportar una descripción con indicaciones cuantitativas sobre la cobertura (en el momento de la comunicación así como la prevista en el momento del cierre) de la red o redes de acceso con que Telefónica prestará sus servicios minoristas en el área de la central a cerrar.

Una vez concluido el periodo de guarda, Telefónica deberá proceder al cierre de la central. El incumplimiento de la obligación de cierre de la central en la fecha prevista, en detrimento de los operadores alternativos, podrá dar lugar a la adopción por la CNMC de las medidas que resulten necesarias, incluyendo la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores.

En efecto, el mantenimiento en servicio de la central más allá del período de guarda –periodo donde, de conformidad con el esquema descrito, Telefónica y los operadores alternativos podrán seguir prestando servicios a sus clientes– en caso de que haya clientes minoristas de Telefónica a su final, conlleva la posibilidad de que los operadores alternativos hayan debido migrar sus accesos mientras Telefónica sigue haciendo uso de sus accesos durante un tiempo mayor. Por consiguiente, la eliminación del tratamiento diferenciado durante el período de guarda que se daba con la regulación del cierre de centrales contenida en la Resolución de 22 de enero de 2009, así como del prerrequisito del 25% para poder proceder a la comunicación de cierre de una central, necesariamente implican, por consistencia, que no deban existir extensiones automáticas, que supondrían también un tratamiento diferenciado.

En todo caso, excepcionalmente, y dado que la planificación de la migración de los clientes de una central en un plazo tan dilatado de tiempo puede no siempre cumplirse, en caso de que tras el período de guarda aún haya clientes minoristas de Telefónica que hagan uso de los pares de cobre de la central a cerrar, Telefónica deberá comunicar esta circunstancia a la CNMC para su evaluación, y solicitar autorización expresa para el retraso de su cierre. Será en ese momento cuando la CNMC decida las medidas que deben adoptarse, incluyendo la apertura si se estima necesario de los correspondientes procedimientos sancionadores.

Cabe hacer finalmente una previsión para aquellos servicios mayoristas no relacionados directamente con los accesos de cobre de la central a cerrar.

Así, las centrales con PAI de acceso indirecto podrán ser cerradas en el sentido expresado anteriormente, pero ello no implica que dicho PAI deje de estar operativo,

pues se trata de un punto de acceso a la red de Telefónica para cubrir accesos de otras centrales, y su eliminación constituye una modificación de enorme relevancia para los operadores alternativos que no está justificada solo por el cambio en la red de acceso. El cese de la operatividad de los PAI deberá tratarse en un marco diferente al del cierre de centrales.

Por otra parte, en aquellas centrales desde las que los operadores han desplegado accesos FTTH y han hecho uso de la coubicación para establecer sus equipos ópticos de acceso[152], pero que no son a su vez centrales cabecera de Telefónica, Telefónica no tendrá la obligación de seguir prestando dichos servicios mayoristas una vez finalizado el periodo de guarda, pues la lista de centrales cabecera es conocida por los operadores, y también el hecho de que solo las centrales cabecera mantendrán la obligación de acceso a los recursos asociados al acceso a las infraestructuras de obra civil[153].

III.4.4.3. Obligación de no discriminación

En el caso de obligarse al acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización, cobran trascendencia posibles tácticas dilatorias y de discriminación de la calidad y de los precios, por lo que la efectividad de la obligación de acceso debe asegurarse mediante la imposición adicional de la obligación de no discriminación (Art. 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso).

La obligación de no discriminación garantizará, en particular, que el operador aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otras empresas que presten servicios equivalentes, y proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcione para sus propios servicios o los de sus filiales, o incluso para operadores terceros[154]. La no discriminación debe referirse tanto a la calidad del servicio como a los plazos de entrega y demás condiciones del suministro, con independencia de la ubicación física desde la que se solicita el acceso.

---

[152] El anterior análisis de los mercados 4 y 5 estableció, en su Anexo 2, la obligación de facilitar el acceso a los recursos asociados al acceso a las infraestructuras de obra civil (como coubicación y tendido de cable óptico) en las centrales cabecera FTTH. Posteriormente, la Resolución de 19 de noviembre de 2009 (MTZ 2009/1223) puntualizó que la obligación se extiende también a otras centrales, asumiendo en estos casos los operadores alternativos las consecuencias derivadas de la modernización de la red de Telefónica (y consiguiente cierre de las centrales).

[153] En la Resolución de 19 de noviembre de 2009 se explicita así: *"…entendiendo que se asume la posible discontinuidad en la prestación de dichos servicios en las centrales distintas a las cabeceras FTTH. Esto es, las inversiones de los operadores solicitantes en las centrales OBA que no sean cabecera FTTH no podrán condicionar los planes de modernización de la red de acceso de Telefónica previstos en la Resolución de los mercados 4 y 5*".

[154] Más allá de beneficiar a su propia filial minorista, el operador con PSM podría por ejemplo llegar a un acuerdo con otro competidor para ofrecerle mejores condiciones respecto a un tercer operador, como contrapartida por conceptos distintos a los expresamente incluidos en el ámbito de la regulación mayorista de los servicios de acceso al bucle y al subbucle.

En línea con lo dispuesto en la anterior ronda de revisión del mercado, se considera proporcionado establecer una serie de obligaciones sobre Telefónica que permitan controlar el cumplimiento de la obligación de no discriminación.

Para ello, se incluyen en relación con los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de abonado:

- La obligación por parte de Telefónica de notificar a la CNMC en un plazo de diez días los acuerdos que suscriba internamente o con operadores terceros.
- Una medida sobre la calidad de los servicios que presta Telefónica a terceros y se presta a sí misma, debido a la gran importancia de esta variable y las dificultades que presenta su comprobación efectiva si solo se dispone de los acuerdos que haya suscrito Telefónica.

  Esta medida de control de la calidad de los servicios se lleva a cabo, en línea con lo previsto en la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes, mediante la imposición a Telefónica de la obligación de aportar a la CNMC, de forma periódica, informes sobre indicadores clave de rendimiento (KPI[155] según su acepción en inglés) relativos tanto a los servicios regulados como a los que, siendo equivalentes a estos, Telefónica se autopresta, y cuyo análisis comparativo permite a la autoridad reguladora identificar la posible concurrencia de prácticas discriminatorias.

  A este respecto, y en línea con lo establecido en dicha Recomendación, los indicadores clave de rendimiento medirán la calidad de al menos los siguientes elementos esenciales para la prestación de servicios mayoristas de acceso al bucle de abonado: (i) proceso de solicitud; (ii) plazo de prestación del servicio; (iii) calidad del servicio, incluidas las averías; (iv) plazos de reparación de averías.

  Por otra parte, en línea con la práctica mantenida por la CNMC hasta la fecha, los indicadores clave de rendimiento serán objeto de publicación periódica para su accesibilidad por otros operadores y serán revisados de forma regular por este organismo.
- La imposición de acuerdos de nivel de servicio (ANS) y garantías de nivel de servicio (penalizaciones) aplicables en caso de incumplimiento, tal y como se configuran en la oferta OBA actualmente en vigor.
- Una medida encaminada a dotar de transparencia a los procedimientos que aplica Telefónica en la autoprestación (a su división minorista y empresas del Grupo Telefónica) de servicios equivalentes a los servicios de acceso desagregado que presta a terceros, con el fin de garantizar un trato no discriminatorio e impedir problemas de competencia.

[155] *Key Performance Indicators*.

Asimismo, la obligación de no discriminación se ve reforzada si, además de los informes generados por Telefónica y descritos en el párrafo anterior, esta Comisión dispone de un acceso directo, completo y en tiempo real a las bases de datos de información relativas a los sistemas de provisión mayorista (como NEON), en modo consulta y mediante técnicas análogas a las empleadas por los operadores. Este acceso es equivalente al establecido para la oferta NEBA, aprobada mediante Resolución de 10 de noviembre de 2011 (expediente DT 2011/738). Se trata por tanto de un modo de acceso que ya ha sido desarrollado por Telefónica.

De este modo, la capacidad supervisora de esta Comisión quedaría asegurada, pudiendo comprobar el tipo y consistencia de los datos de que disponen los operadores sobre la planta de pares de cobre y con ello pudiendo, en caso necesario, evaluar posibles necesidades de cambios o mejoras en dicha información que permitan a los operadores acceder a información de la misma calidad que la que proporcione Telefónica para sus propios servicios. Por lo mismo, también el acceso a la información sobre provisión, averías e incidencias de los servicios mayoristas es relevante, puesto que permite evaluar, con datos de todos los operadores, el correcto funcionamiento de dichos servicios mayoristas.

Este acceso directo permitiría a la CNMC recolectar información sobre las actividades mayoristas de Telefónica, lo que facilitaría su supervisión efectiva sin necesidad de llevar a cabo requerimientos concretos de información, o la elaboración y envío periódico de importantes conjuntos de indicadores de calidad por parte de Telefónica, elementos ambos que dicha empresa ha resaltado siempre como muy costosos, en tiempo y esfuerzo de preparación, y que gracias a esta herramienta podrían reducirse sensiblemente.

A este respecto cabe destacar que el acceso a los sistemas de Telefónica en calidad de supervisor en ningún caso tiene por objeto modificar los datos contenidos en la plataforma ni orientar en modo alguno la actividad de sus usuarios, es decir, influir en los procesos comerciales entre los operadores y Telefónica.

La visión transparente de los eventos que se desarrollan en las plataformas que gestionan los servicios mayoristas regulados simplifica extraordinariamente la tarea del regulador, en beneficio de los intereses de los usuarios y la libre competencia en el mercado.

El acceso de la CNMC a NEON facilita en definitiva la posibilidad de realizar un cálculo paralelo y objetivo de los indicadores aportados por el operador con PSM, que se añadirían a las consultas de carácter individual que pudiera llevar a cabo la CNMC, y que permitiría aliviar las cargas administrativas que pesan sobre Telefónica una vez corroborada la efectiva implantación de estos procesos. La puesta a disposición de la CNMC de información fiable e independiente, a través del acceso directo a la fuente de información objetiva (información bruta obtenida directamente de la plataforma NEON) permitirá asimismo al organismo mediar de manera más

eficaz en la conflictividad que se está dando entre los operadores que hacen uso de los servicios mayoristas de Telefónica y el operador con PSM[156].

La imposición de una obligación como la aquí contemplada a través del correspondiente proceso de revisión de mercados toma por otra parte en debida consideración las conclusiones que emanan de la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 26 de mayo de 2014, (rec. 358/2012), donde se estima el recurso interpuesto por Telefónica en relación con la obligación impuesta en la oferta NEBA de facilitar el acceso al regulador sectorial a los módulos de información, averías y solicitudes de NEON, entre otros factores al no haber sido impuesta la citada obligación mediante el correspondiente procedimiento de información pública y contradicción previsto para la imposición de obligaciones a los operadores con poder significativo en el mercado.

A este respecto, cabe incidir en que la correcta supervisión de la obligación de no discriminación –fijada en este caso dentro del proceso de revisión de mercados– es uno de los pilares sobre los que se estructura la regulación de los nuevos servicios de banda ancha, hasta el punto de que ha dado lugar a la adopción de la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes.

La citada Recomendación se refiere a la necesidad de garantizar una estricta equivalencia de acceso, que permita una competencia en condiciones de igualdad entre Telefónica y los terceros solicitantes de acceso. Dicha garantía de acceso en condiciones de igualdad y no discriminatorias se vería dificultada si la CNMC no pudiera supervisar la información contenida en los sistemas de Telefónica en los términos previstos en la presente Resolución.

De hecho, en esta misma línea, la reciente regulación de los mercados de banda ancha aprobada por el regulador francés, ARCEP, contiene la previsión de que, para permitirle ejercer su control, el operador con PSM (Orange) suministre a la autoridad reglamentaria todas las informaciones, eventualmente en bruto, y un acceso a las herramientas que permiten a los operadores efectuar sus pedidos, a fin de que pueda asegurarse la equivalencia de funcionalidades entre los procesos habilitados para operadores terceros y para Orange, en su vertiente minorista.

Por último, es de reseñar que la propia Telefónica, en su respuesta a la Preconsulta sobre los mercados 4 y 5 que la CMT realizó en julio de 2013, señala respecto a la equivalencia de insumos de NEBA y NEON que "*el servicio NEBA unido al sistema NEON cumplen con los requisitos necesarios para que se dé una equivalencia de inputs: equivalencia en la entrada a los procesos, mismo trato, mismo personal, mismos sistemas, y controlado por el Regulador*"; es decir, se considera el control

[156] Ver por ejemplo Resolución de 9 de octubre de 2014 sobre la modificación de la oferta de acceso al bucle de abonado (OBA) en relación a los traspasos de operador y al plan de gestión del espectro para la señal VDSL2 (DT 2010/1756) y Resolución de 24 de noviembre de 2011 sobre la revisión de la oferta de acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT) (DT 2011/1216).

por el regulador como uno de los componentes de la equivalencia de insumos en el contexto de la Recomendación de la CE sobre no discriminación.

III.4.4.4. Obligación de transparencia

Dado que la concreta implementación del principio de no discriminación, o la verificación de parámetros como la calidad del servicio, son difícilmente observables por la autoridad reguladora exclusivamente, resulta necesario imponer a Telefónica una obligación de transparencia en la prestación del servicio mayorista de acceso al bucle de cobre (Art. 7 del Reglamento de Mercados; Artículo 9 de la Directiva de Acceso).

La citada obligación posibilita asimismo que las negociaciones de los operadores alternativos con Telefónica se lleven a cabo de la manera más rápida posible, reduciéndose potenciales conflictos de acceso, y limitándose posibles usos privilegiados de información estratégica por parte de Telefónica.

De acuerdo con el artículo 9.3 de la Directiva de Acceso, las autoridades nacionales de reglamentación podrán determinar la información concreta que deberá ponerse a disposición de terceros, el nivel de detalle exigido y la modalidad de publicación.

En relación con el acceso desagregado al bucle de abonado, la obligación de transparencia implica la publicación de una oferta de referencia suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido. En este sentido, la actual oferta de servicios mayoristas de acceso desagregado al bucle (conocida como OBA) continúa vigente, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

La publicación y cumplimiento estricto de la oferta de referencia por parte de Telefónica es uno de los elementos de la obligación de no discriminación, tal y como expresamente contempla el artículo 14.1 a) de la LGTel.

Sin embargo, la mera adecuación de la conducta de Telefónica a la citada oferta de referencia no puede presuponer automáticamente el cumplimiento de la obligación de no discriminación, en aquellos casos donde –independientemente de lo previsto en la oferta de referencia– pueda acreditarse la existencia de situaciones de discriminación, derivadas del hecho de que Telefónica no aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otros operadores que prestan servicios equivalentes, o no proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que Telefónica proporciona para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones (art. 14.1 b) de la LGTel).

A este respecto, en su sentencia de 2 de julio de 2014 (rec. cas. 3020/2011), el Tribunal Supremo señala que *"aunque el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la OBA supone, en principio, un comportamiento conforme a derecho de [Telefónica], no puede excluirse en términos generales y absolutos, que en tal supuesto [Telefónica] pudiera incurrir en un trato discriminatorio respecto a algún*

operador, bien en comparación con otro operador tercero, bien respecto a los servicios prestados a ella misma o a sus propias filiales". Señala asimismo la sentencia referida que, independientemente del grado de cumplimiento de la oferta de referencia, el comportamiento de Telefónica será susceptible de ser considerado discriminatorio en aquellos *"supuestos absolutamente circunscritos por un trato disímil a otro u otros sujetos y en servicios absolutamente equivalentes"*.

También en relación con esta cuestión, resulta importante señalar que, de conformidad con la Directiva de acceso y la normativa sectorial nacional (LGTel, Reglamento de mercados), las obligaciones de no discriminación y transparencia (en virtud de la cual la ANR puede requerir al operador con PSM la publicación de una oferta de referencia) son dos obligaciones diferenciadas, formando ambas parte del catálogo de obligaciones mayoristas que el regulador sectorial puede emplear para remediar los problemas de competencia detectados en los mercados de referencia.

Como se detalla en el presente documento, la importancia capital que tiene el cumplimiento de la obligación de no discriminación ha llevado a la Comisión Europea a reforzar significativamente el contenido de dicha obligación, a través de la aprobación de la Recomendación de 11 de septiembre de 2013 relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes para promover la competencia y potenciar el entorno de la inversión en banda ancha. Según el Expositivo (12) de la citada Recomendación, *"uno de los principales obstáculos a la existencia de condiciones de verdadera igualdad para los solicitantes de acceso a las redes de comunicaciones electrónicas es el trato preferente que reciben las empresas descendentes (por ejemplo, la división minorista) de un operador integrado verticalmente con poder significativo en el mercado (operador con PSM), mediante una discriminación en lo relativo tanto a los precios como a otros conceptos (por ejemplo, en cuanto a calidad del servicio, acceso a la información, tácticas dilatorias, exigencias injustificadas y diseño estratégico de características esenciales del producto). A este respecto, resulta particularmente difícil detectar y combatir los comportamientos discriminatorios no relativos a los precios mediante la mera aplicación de una obligación general de no discriminación. Así pues, es importante garantizar la verdadera equivalencia de acceso mediante la aplicación estricta de obligaciones de no discriminación y mediante el uso de medios efectivos para vigilar y garantizar su cumplimiento"*.

Dado lo que antecede, debe concluirse que –en línea con lo previsto a nivel normativo– la obligación de no discriminación es una medida independiente de la obligación de publicar una oferta de referencia (obligación de transparencia), por lo que el cumplimiento de lo estipulado en dicha oferta no agota el contenido de la obligación de no discriminación (obligación que además se constituye como uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados regulados).

En particular, y en relación con la prestación de servicios de acceso al bucle desagregado en un entorno de no discriminación, deberá estarse a las medidas adoptadas por esta Comisión para dotar de transparencia a los procedimientos que aplica Telefónica en la autoprestación de servicios equivalentes a dichos servicios

mayoristas. A estos efectos, la Resolución de 22 de mayo de 2008 sobre el análisis de los procedimientos internos relativos a las actividades de autoprestación de Telefónica y de los procesos automáticos de incorporación de información al sistema de información de planificación y seguimiento de la oferta de acceso al bucle de abonado detalla la relación de equivalencia existente entre los servicios minoristas autoprestados por Telefónica y los servicios mayoristas que este operador debe poner a disposición de terceros.

Es de aplicación asimismo el Anexo II de la Directiva de Acceso (2002/19/CE), que define la lista mínima de elementos que deben figurar en la oferta de referencia para el acceso mayorista a la infraestructura de red, incluido el acceso compartido o completamente desagregado al bucle local en una ubicación fija, y que deben publicar los operadores con peso significativo en el mercado.

En relación con el acceso al subbucle, sigue siendo válida en el contexto actual del mercado la conclusión de anteriores análisis de mercados respecto a la no necesidad de un desarrollo de esta obligación en la oferta de referencia (OBA). En efecto, no ha habido solicitudes de los operadores para desarrollar este aspecto ni se han planteado conflictos, puesto que esta modalidad de acceso no ha sido utilizada.

Si bien en otros países europeos comienza a verse un incremento en el uso del subbucle, en el caso español no parece realista pensar en esta posibilidad en el plazo de este análisis de mercado, pues el mercado está tendiendo a aumentar la capacidad de la red de acceso no mediante la reducción de la longitud de los bucles (introducción de nodos remotos) sino mediante el uso o despliegue de redes de acceso alternativas (redes de cable con DOCSIS 3.0 o redes FTTH).

Por consiguiente, no se considera necesario, en las condiciones actuales de mercado, el desarrollo en la oferta de referencia de la obligación de acceso a los subbucles.

Sin embargo, y también en consonancia con el anterior análisis de mercado, sí se considera procedente que Telefónica suministre la información necesaria sobre la situación y características de los subbucles, por su íntima relación con la desagregación de los bucles y para que un operador pueda evaluar si la obligación de acceso que de manera genérica también resulta de aplicación al subbucle podría resultar de interés en localizaciones concretas. El grado de detalle será el actualmente proporcionado, sin perjuicio de la facultad de la CNMC de acordar modificaciones al mismo.

Por último, y en línea con lo establecido en la Resolución de 22 de enero de 2009, se proponen una serie de medidas de transparencia en relación con las actuaciones de despliegue previstas por Telefónica, a fin de que la CNMC y los operadores alternativos dispongan de suficiente información sobre la evolución de la red del operador con PSM, a los efectos de que estos puedan preparar el desarrollo de sus propias redes y tengan información sobre las centrales que mantendrán la obligación de facilitar el acceso a los recursos asociados al acceso a las infraestructuras de obra civil (para el despliegue de redes de acceso FTTH).

A este respecto, y en relación con la información que Telefónica debe proporcionar de manera anticipada a los operadores alternativos y a la CNMC sobre sus previsiones de evolución de su red de acceso FTTH, y en particular sobre sus centrales cabecera y el momento en que las mismas estarán operativas, resulta razonable reducir el plazo de comunicación anticipada de dichas previsiones de seis a tres meses. En efecto, Telefónica ya ha realizado a fecha de hoy una parte importante del proceso de transformación de su red, y los operadores alternativos están acometiendo mayoritariamente sus propios despliegues en las áreas donde ya existen centrales cabecera operativas, siendo previsible que esta tendencia continúe y se consolide en el corto y medio plazo. En este contexto, un plazo de tres meses se considera más proporcionado para el resto de centrales cabecera aún pendientes de abrir, más aún cuando períodos de tiempo superiores pueden retrasar la prestación de los nuevos servicios basados en la red NGA a los usuarios finales y los operadores terceros ya tienen suficiente experiencia como para poder acometer sus propios despliegues de red desde las nuevas centrales en un intervalo corto de tiempo, en el caso de que así lo decidan.

III.4.4.5. Obligación de control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas

Ante la obligación de dar acceso, el operador con PSM puede tener incentivos a fijar unos precios excesivamente altos e incurrir en prácticas de subsidios cruzados y discriminación de precios con el fin de evitar la entrada de los competidores.

Para prevenirlo, resulta necesaria la fijación de los precios de acceso por parte del regulador, siendo pertinente la imposición de obligaciones como las de control de precios y contabilidad de costes con un grado suficiente de desagregación de servicios y elementos de red que permita la estimación de los costes de producción de los citados servicios (Art. 11 Reglamento de Mercados; Artículo 13 de la Directiva de Acceso), y la separación de cuentas (Art. 9 Reglamento de Mercados; Artículo 11 de la Directiva de Acceso).

La obligación de orientación de los precios en función de los costes de producción se revela como una medida proporcionada en relación con el servicio de acceso al bucle y al subbucle de cobre, y así se recoge también en la Recomendación NGA. El bucle de cobre es un recurso esencial asociado a la red legada de Telefónica y constituye una facilidad no replicable, por lo que la imposición de esta medida no es desproporcionada teniendo en cuenta que la imposición de unos precios excesivos podría tener efectos equivalentes a la negativa de suministro.

La revisión más reciente de los precios de acceso al bucle se ha realizado en la Resolución DT 2012/1555 de 18 de julio de 2013[157], en la que ya se tiene en cuenta la Recomendación relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación

[157] Resolución por la que se revisan los precios del servicio de acceso desagregado al bucle de Telefónica y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

y en las metodologías de costes, que viene a impulsar el empleo de modelos ascendentes (*bottom-up*) diseñados a partir de un operador teórico eficiente para el cálculo de costes de redes NGA y legadas, en detrimento de los modelos descendentes.

Ahora bien, aunque esta Comisión recurra en mayor o menor medida a un modelo *bottom-up* o ascendente, los datos de la contabilidad regulatoria de Telefónica continúan siendo necesarios para calibrar los parámetros de diseño del modelo ascendente. Así pues, la CNMC considera que se deben preservar las obligaciones relativas al mantenimiento del sistema de contabilidad de costes actualmente vigente, que junto con la imposición de una obligación de separación de cuentas facilitarán el debido control de las obligaciones establecidas en materia de precios.

Esta obligación no es desproporcionada teniendo en cuenta que Telefónica, en virtud de las obligaciones impuestas y vigentes en la actualidad en los mercados de banda ancha (así como en otros mercados estrechamente relacionados con el mismo, como el mercado de originación de llamadas desde una ubicación fija o el mercado de segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor) desarrolló hace años su sistema de contabilidad de costes y, por tanto, el coste asociado al mantenimiento del mismo se reduce de manera significativa.

III.4.4.6. Otras medidas complementarias a la obligación de acceso

En las anteriores revisiones del antiguo mercado 4, se impuso a Telefónica la prohibición de realizar prácticas de recuperación de abonados durante un plazo de dos meses contados desde la fecha de entrega al operador alternativo del servicio de prolongación del par.

Dada la madurez alcanzada en el mercado minorista de banda ancha, donde la competencia se ha articulado en gran medida a partir de la obligación mayorista de acceso al bucle, la obligación precitada no parece ya proporcionada, siendo el mercado lo suficientemente robusto y dinámico como para no necesitar este tipo de medidas de carácter primordialmente minorista.

A este respecto, debe recordarse que el marco comunitario y nacional establecen una preferencia por la adopción de medidas regulatorias de carácter mayorista, dado el menor impacto que este tipo de instrumentos tienen sobre la política comercial de un agente como Telefónica, que actúa en un mercado liberalizado. Así, según el artículo 13.4 de la LGTel, *"en la determinación de [las] obligaciones específicas se otorgará preferencia a las medidas en mercados al por mayor frente a las actuaciones en los mercados al por menor correspondientes"*.

Por otra parte, debe tomarse en consideración el hecho de que, desde el punto de vista de su control, el respeto de las obligaciones mayoristas es más fácilmente verificable que el control de las obligaciones minoristas.

Por último, la propuesta de supresión de la prohibición de realizar prácticas de recuperación de abonados está en línea con lo observado en el resto de países europeos que, en general, no han impuesto obligaciones de esta naturaleza en los mercados de banda ancha[158].

Por tanto, en línea con la regulación vigente para el mercado 5 de la Recomendación de Mercados de 2007, donde no existe una obligación limitativa de las posibles prácticas de recuperación de clientes por parte de Telefónica (lo que le permite adecuar su conducta a la de sus competidores), se considera proporcionado levantar dicha obligación también en relación con el mercado de acceso al bucle de abonado.

Debe indicarse en todo caso que, en materia de no recuperación de clientes de televisión de pago, Telefónica ha adquirido una serie de compromisos en el marco del expediente C/0612/14 *Telefónica/DTS*, que en todo caso seguirán resultando de aplicación en los términos allí previstos[159].

III.4.5. Obligaciones relativas a la infraestructura de obra civil

III.4.5.1. Obligaciones actualmente vigentes

En la segunda ronda de revisión de los mercados de banda ancha se impuso a Telefónica la obligación de facilitar el acceso a su infraestructura de obra civil, al considerarse dicha infraestructura un elemento esencial para poder proceder al despliegue de nuevas redes NGA.

La citada obligación de acceso (y demás obligaciones mayoristas asociadas) fue implementada a raíz de la aprobación de la Resolución de 8 de mayo de 2008, relativa a la adopción de medidas cautelares en relación con el procedimiento para la definición y análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija, confirmándose la vigencia de dichas medidas en la Resolución de 22 de enero de 2009.

De conformidad con lo dispuesto en la citada Resolución, Telefónica debe asumir en la actualidad las siguientes obligaciones:

---

[158] De la información recabada en el seno del BEREC por la CNMC, se desprende que sólo EETT, la ANR griega, tiene impuestas obligaciones de control de este tipo.

[159] En concreto, según recoge el apartado 1.1.3 de los compromisos (“Compromisos relacionados con el mercado de la televisión de pago en España”), *“Telefónica no podrá realizar prácticas de recuperación a los clientes de servicios de televisión de pago en España que tuvieran contratados servicios de televisión de pago de DTS, así como a los futuros clientes de servicios de televisión de pago contratados "stand-alone", todo ello desde el momento de solicitud de baja del servicio y hasta transcurridos dos (2) meses contados desde la fecha en que dicha baja se hubiera materializado de manera efectiva”*.

- Obligación de acceso a las infraestructuras de obra civil, incluyendo entre otras las canalizaciones, cámaras, arquetas, conductos y postes de Telefónica, así como el acceso a los recursos asociados a dichos servicios.
- Orientación de los precios a los costes de producción.
- Separación de cuentas.
- Obligaciones de transparencia, incluyendo en particular la obligación de publicar una oferta de referencia para la prestación de los servicios de acceso regulados.
- Obligación de no discriminación, incluyendo en particular la publicación de parámetros de calidad de los servicios regulados.

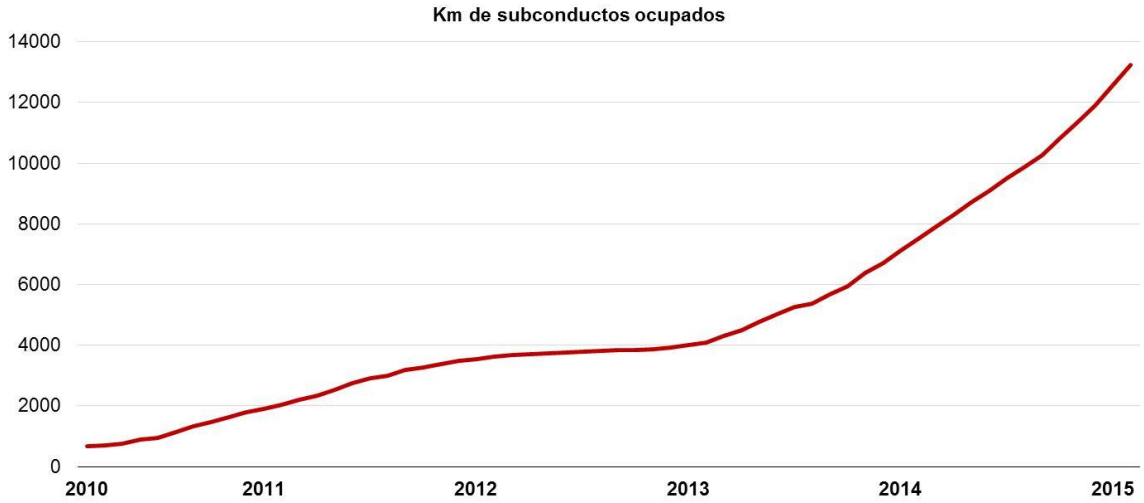
Estas obligaciones se concretan en la oferta mayorista de acceso a registros y conductos de Telefónica (oferta MARCo), inicialmente aprobada en noviembre de 2009[160], y cuya última modificación tuvo lugar en fecha 7 de marzo de 2013[161].

III.4.5.1.1. Uso de la oferta MARCo

Desde la aprobación de la oferta MARCo en noviembre de 2009, numerosos operadores han venido recurriendo en mayor o menor medida a este servicio mayorista para llevar a cabo tendidos de fibra óptica, hasta alcanzarse, en el primer trimestre de 2015, un número agregado de 13.234 km de subconductos alquilados distribuidos entre más de 48.790 solicitudes de uso. El gráfico siguiente muestra la evolución histórica de dichos parámetros:

Gráfico 18. Acumulado mensual de km de subconductos ocupados

[160] Resolución de 19 de noviembre de 2009 sobre el análisis de la oferta de acceso a conductos y registros de Telefónica y su adecuación a los requisitos establecidos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (MTZ 2009/1223).
[161] Resolución por la que se revisan determinados aspectos técnicos en relación con la instalación de cables coaxiales con tensiones de telealimentación (DT 2012/2073).



Fuente. CNMC

Si bien existe un elevado número de operadores apoyándose en la oferta MARCo para el despliegue de sus redes NGA (63 en la actualidad), el nivel de uso del servicio mayorista por parte de los mismos es muy desigual, acumulando tres de ellos cerca del 90% de las solicitudes[162].

III.4.5.2. Obligación de acceso

Para solucionar el problema de la negativa de suministro, resulta necesario, tal y como recoge el documento *Revised ERG Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*[163], asegurar el acceso a los recursos asociados así como fijar un precio y unas condiciones adecuadas para el recurso utilizado.

La imposición de una obligación de acceso halla su fundamento en el artículo 10 del Reglamento de Mercados (artículo 12 de la Directiva de Acceso) el cual establece que los Estados miembros velarán por que sean satisfechas todas las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a los recursos asociados de los operadores con PSM en el mercado mayorista, así como las relativas a su utilización.

La experiencia adquirida a partir de la adopción de las medidas precitadas permite concluir que las obligaciones que se impusieron en la segunda ronda de revisión de los mercados de referencia en relación con el acceso a las infraestructuras de obra civil son proporcionadas con el objetivo de garantizar la continuidad competitiva de los operadores terceros, asegurando el acceso en igualdad de condiciones a

[162] En concreto, Orange, Jazztel y Vodafone.
[163] ERG (06) 33, mayo de 2006.

elementos clave para el despliegue de red como son las cámaras de registro, las arquetas, los conductos, los postes y demás elementos de los que hace uso Telefónica en su planta externa.

En este sentido, la Resolución de los mercados 4 y 5 estableció una serie de principios en relación con las infraestructuras cubiertas por la obligación de acceso a la infraestructura de obra civil de Telefónica, así como en relación con el uso de dicha infraestructura, que se considera apropiado mantener.

En particular, la obligación impuesta a Telefónica de dar acceso a sus infraestructuras pasivas ha de ser necesariamente de contenido genérico, incluyendo toda infraestructura en posesión de Telefónica o que pueda ser usada por Telefónica, e independientemente de que la misma se encuentre en dominio público o privado. Por tanto, la denegación de acceso a las infraestructuras sin causa justificada, amparándose en la titularidad no exclusiva de las mismas o en su ubicación en dominio privado, constituiría en principio un incumplimiento de las obligaciones que Telefónica tiene impuestas como operador con PSM.

Por otra parte, las medidas regulatorias contempladas deben abarcar tanto las infraestructuras construidas por Telefónica con anterioridad a la presente Resolución como aquellas infraestructuras de nueva construcción que puedan ser empleadas por este operador para el despliegue de su red de acceso NGA.

En relación con el uso de la infraestructura de obra civil de Telefónica, la Resolución de los mercados 4 y 5 indicaba que la razón principal de imponer una obligación de acceso a dicha infraestructura era mitigar las condiciones más onerosas que afrontan los operadores alternativos a la hora de efectuar sus propios despliegues de redes NGA, al no disponer del acceso a unos elementos (la obra civil) que resultan determinantes para llevar a cabo de manera efectiva dichos despliegues.

Esta Comisión ha ido perfilando a lo largo de la presente ronda de regulación el contenido preciso de la obligación de acceso, confirmando en particular que los operadores de red móvil deben poder hacer uso asimismo de la infraestructura de obra civil de Telefónica para alcanzar su red de acceso radio (estaciones base). Esta posibilidad de acceso se torna particularmente importante en un entorno donde las ofertas convergentes cobran cada vez mayor importancia y se están implantando tecnologías móviles como LTE que consumen un gran ancho de banda. Por otra parte, tanto la oferta de Acceso al Bucle de Abonado de Telefónica (OBA) como la oferta MARCo disponen que los operadores alternativos podrán recurrir a las facilidades contempladas en esta última oferta mayorista para efectuar tendidos de entrega de señal que tengan por objeto la conexión de los equipos de acceso desagregado al par de cobre con su red de transporte, en los términos recogidos en ambas ofertas (relativos a aspectos como el tamaño de las centrales susceptibles de albergar los citados servicios, las condiciones de utilización, o los precios).

Por último, y como también recogía la Resolución de 22 de enero de 2009, el acceso a la infraestructura de obra civil puede devenir inviable si no se acompaña del acceso a otra serie de facilidades necesarias para que un operador pueda hacer uso efectivo y funcional de los servicios que se ponen a su disposición. Dichas

facilidades incluyen el acceso a espacios de coubicación para poder instalar equipos activos o pasivos, así como el suministro de energía eléctrica para dichos equipos, o bien la provisión de modalidades adecuadas de entrega de señal para poder conectar los equipos a la red de transporte.

Estos requerimientos son comunes tanto en relación con las obligaciones de desagregación como en relación con las obligaciones relativas a la infraestructura de obra civil, dado que en ambos casos un operador debe poder disponer de espacio en las centrales de Telefónica para ubicar sus equipos.

Así, un operador que haga uso de la oferta mayorista de desagregación de bucle y tenga equipos instalados a tal efecto en una central de Telefónica, debe poder hacer uso de esa infraestructura para emplazar allí sus equipos ópticos (como OLT u otros) y conectarlos a la red de fibra óptica tendida mediante la oferta MARCo, potenciando así los efectos de sinergia derivados del uso de ambas ofertas y facilitando el proceso de despliegue de redes NGA a operadores ya coubicados en una central para prestar servicios sobre la red de cobre.

Los elementos descritos en este epígrafe han sido desarrollados, en su caso, en la oferta MARCo de Telefónica, la cual es objeto de revisión periódica. A este respecto, continúan vigentes todas las previsiones contenidas en la misma.

III.4.5.3. Obligación de no discriminación

En el caso de obligarse al acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización, cobran trascendencia posibles tácticas dilatorias y de discriminación de la calidad y de los precios. En consecuencia, la efectividad de la obligación de acceso debe asegurarse mediante la imposición adicional de la obligación de no discriminación (artículo 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso).

La obligación de no discriminación consiste en que los operadores con PSM en el mercado mayorista deben aplicar condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionar a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcionen para sus propios servicios o los de sus filiales, o incluso para operadores terceros[164].

En particular, la no discriminación debe referirse tanto a la calidad del servicio, como a los plazos de entrega y demás condiciones del suministro, con independencia de la ubicación física desde la que se solicita el acceso.

En línea con lo dispuesto en la anterior ronda de revisión del mercado, se propone establecer una serie de obligaciones sobre Telefónica que permitan controlar el cumplimiento del principio de no discriminación.

[164] Más allá de beneficiar a su propia filial minorista, el operador con PSM podría por ejemplo llegar a un acuerdo con otro competidor para ofrecerle mejores condiciones respecto a un tercer operador, como contrapartida por conceptos distintos a los expresamente incluidos en el ámbito de la regulación mayorista de los servicios de acceso a la infraestructura de obra civil.

Para ello se incluyen, en relación con el servicio de acceso a la infraestructura de obra civil de Telefónica:

- la obligación por parte de este operador de notificar a la CNMC en un plazo de diez días los acuerdos que suscriba internamente o con operadores terceros.
- una medida relativa al control de la calidad de los servicios que presta Telefónica a terceros y se presta a sí misma, debido a la gran importancia de esta variable y las dificultades que presenta su comprobación efectiva si sólo se dispone de los acuerdos que haya suscrito Telefónica.

  Esta medida de control de la calidad de los servicios se lleva a cabo, en línea con lo previsto en la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes, mediante la imposición a Telefónica de la obligación de aportar a la CNMC, de forma periódica, informes sobre indicadores clave de rendimiento (KPI) relativos tanto a los servicios regulados como a los que, siendo equivalentes a éstos, Telefónica se autopresta, y cuyo análisis comparativo permite a la autoridad reguladora identificar la posible concurrencia de prácticas discriminatorias.

  A este respecto, y en línea con lo establecido en dicha Recomendación, los indicadores clave de rendimiento medirán la calidad de al menos los siguientes elementos esenciales para la prestación de servicios mayoristas de acceso a la infraestructura de obra civil: (i) proceso de solicitud; (ii) prestación del servicio; (iii) calidad del servicio, incluidas las averías; (iv) plazos de reparación de averías.

  Por otra parte, en línea con la práctica mantenida por la CNMC hasta la fecha, los indicadores clave de rendimiento serán objeto de publicación periódica para su accesibilidad por terceros, siendo en todo caso revisados de forma regular asimismo por este organismo.
- La imposición de acuerdos de nivel de servicio (ANS) y garantías de nivel de servicio (penalizaciones) aplicables en caso de incumplimiento, tal y como se configuran en la oferta MARCo actualmente en vigor.

Asimismo, la obligación de no discriminación se ve reforzada si, además de los informes generados por Telefónica y descritos en el párrafo anterior, esta Comisión dispone de un acceso directo, completo y en tiempo real a las bases de datos de información relativas a los sistemas de provisión mayorista, en modo consulta y mediante técnicas análogas a las empleadas por los operadores. De este modo, la capacidad supervisora de esta Comisión quedaría asegurada, pudiendo comprobar el tipo y consistencia de los datos de que disponen los operadores sobre los accesos y con ello pudiendo, en caso necesario, evaluar posibles necesidades de cambios o mejoras en dicha información que permitan a los operadores acceder a información de la misma calidad que la que proporcione Telefónica para sus propios servicios. Por lo mismo, también el acceso a la información sobre provisión, averías e incidencias de los servicios mayoristas es relevante, puesto que permite evaluar, con

datos de todos los operadores, el correcto funcionamiento de dichos servicios mayoristas.

En relación con el citado acceso, resultan asimismo de aplicación las consideraciones formuladas al tratarse esta cuestión en el seno de las obligaciones relativas al acceso al bucle y al sub-bucle de cobre.

III.4.5.4. Obligación de transparencia

Dado que la concreta implementación del principio de no discriminación, o la verificación de parámetros como la calidad del servicio, son difícilmente observables por la autoridad reguladora exclusivamente, resulta necesario imponer a Telefónica una obligación de transparencia en la prestación del servicio mayorista de acceso a la infraestructura de obra civil (Artículo 7 del Reglamento de Mercados; Artículo 9 de la Directiva de Acceso).

La citada obligación posibilita asimismo que las negociaciones de los operadores alternativos con Telefónica se lleven a cabo de la manera más rápida posible, reduciéndose por otra parte potenciales conflictos de acceso, y limitándose posibles usos privilegiados de información estratégica por parte de Telefónica.

En efecto, en toda relación de acceso en que una de las partes ostenta PSM, la capacidad de negociación es claramente desigual, razón por la cual se hace preciso imponer una serie de obligaciones a fin de asegurar la efectividad del derecho reconocido a los operadores solicitantes del acceso.

La obligación de transparencia garantiza en particular que los operadores puedan disponer y exigir toda la información necesaria sobre las condiciones de acceso a los conductos e infraestructuras pasivas de Telefónica –incluidos los precios– a través de instrumentos abiertos y en la medida de lo posible estandarizados, y que se ven reflejados en la publicación de una oferta de referencia suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido.

En definitiva, se considera apropiado mantener en el seno de la obligación de transparencia la puesta a disposición de terceros de una oferta de referencia en los términos previstos en la presente Resolución y sus Anexos, y tal y como se plasma actualmente en la oferta MARCo. Esta oferta podrá ser revisada periódicamente por la CNMC, atendiendo a la evolución del mercado.

La publicación y cumplimiento estricto de la oferta de referencia por parte de Telefónica es uno de los elementos de la obligación de no discriminación, tal y como expresamente contempla el artículo 14.1 a) de la LGTel.

Sin embargo, y tal y como se desarrolla en detalle al abordarse el contenido de la obligación de transparencia en relación con el acceso al bucle y subbucle de cobre, la mera adecuación de la conducta de Telefónica a la oferta de referencia no puede presuponer automáticamente el cumplimiento de la obligación de no discriminación, en aquellos casos donde –independientemente de lo previsto en la oferta de referencia– pueda acreditarse la existencia de situaciones de discriminación, derivadas del hecho de que Telefónica no aplique condiciones equivalentes en

circunstancias semejantes a otros operadores que prestan servicios equivalentes, o no proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que Telefónica proporciona para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones (art. 14.1 b) de la LGTel). En efecto, la obligación de no discriminación es una medida independiente de la obligación de publicar una oferta de referencia (obligación de transparencia), por lo que el cumplimiento de lo estipulado en dicha oferta no agota el contenido de la obligación de no discriminación (obligación que además se constituye como uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados regulados).

III.4.5.5. Obligación de control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas

Como se ha señalado, el documento *Revised ERG Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*[165] indica que en casos en que se proceda a la imposición de una obligación de acceso, puede resultar conveniente fijar un precio y unas condiciones económicas que resulten adecuadas para el recurso utilizado.

A este respecto, la obligación de orientación de los precios en función de los costes de producción se revela como una medida adecuada en relación con el servicio de acceso a las infraestructuras de obra civil de Telefónica. Siendo estas infraestructuras recursos esencialmente asociados a la red legada de Telefónica, la imposición de esta medida no es desproporcionada, habida cuenta de que la imposición de unos precios excesivos podría tener efectos equivalentes a la negativa de suministro.

La orientación a costes es un criterio objetivo perfectamente válido para la determinación del precio de acceso a la infraestructura de obra civil, dado que este insumo constituye un recurso esencial para permitir el despliegue de infraestructura propia por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas, garantizándose de esta manera el desarrollo de la competencia en infraestructuras.

En este sentido, la Recomendación NGA señala que la obligación de ofrecer acceso a la infraestructura de obra civil del operador con PSM en el antiguo mercado 4 debería imponerse a precios orientados a costes, regulándose los precios del acceso a la infraestructura de obra civil de manera coherente con la metodología utilizada para fijar el precio del acceso al bucle local de cobre desagregado.

El establecimiento de los precios de acceso a las infraestructuras de obra civil por parte de la ANR se ha configurado hasta la fecha a través de la imposición de la obligación de presentar una contabilidad de costes con un grado suficiente de desagregación de servicios y elementos de red que permita la estimación de los costes de producción de los servicios regulados (Artículo 11 del Reglamento de Mercados; Artículo 13 de la Directiva de Acceso). Dicho enfoque regulatorio se

[165] ERG (06) 33, mayo de 2006.

corresponde, por tanto, con un modelo descendente (*top-down*) basado en los datos que se desprenden del sistema de contabilidad de costes corrientes totalmente distribuidos de Telefónica.

No obstante, a la vista de lo establecido en la Recomendación relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes –que viene a impulsar el empleo de modelos ascendentes (*bottom-up*) diseñados a partir de un operador teórico eficiente para el cálculo de costes de redes NGA y legadas, en detrimento de los modelos descendentes– así como de lo recogido en la Recomendación NGA –que establece que los precios del acceso a la infraestructura de obra civil deben determinarse de manera coherente con la metodología utilizada para fijar el precio del acceso desagregado al bucle– la CNMC debe recurrir a esta metodología para llevar a cabo la determinación de los costes atribuibles a las infraestructuras de obra civil.

Ahora bien, aunque esta Comisión recurra en mayor o menor medida a un modelo *bottom-up* o ascendente, los datos de la contabilidad regulatoria de Telefónica continúan siendo necesarios para calibrar los parámetros de diseño de este último modelo[166]. Así pues, la CNMC considera que se deben preservar las obligaciones relativas al mantenimiento del sistema de contabilidad de costes actualmente vigente, que junto con la imposición de una obligación de separación de cuentas facilitarán el debido control de las obligaciones establecidas en materia de precios.

Esta obligación no es desproporcionada teniendo en cuenta que Telefónica, en virtud de las obligaciones impuestas y vigentes en la actualidad en los mercados de banda ancha (así como en otros mercados estrechamente relacionados con el mismo, como el mercado de originación de llamadas desde una ubicación fija o el mercado de segmentos de terminación del líneas arrendadas al por mayor) desarrolló hace años su sistema de contabilidad de costes, y por tanto el coste asociado al mantenimiento del mismo se reduce de manera significativa.

III.4.6. Obligaciones relativas al segmento terminal de la red

III.4.6.1. Obligaciones actualmente vigentes

El acceso al segmento de terminación de red (también conocido como infraestructura vertical de acceso a los edificios) se encuentra actualmente regulado mediante Resolución de 12 de febrero de 2009, por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios.

[166] La Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes propugna el uso de la contabilidad regulatoria, cuando ésta se considere fiable, junto a otras referencias como el *benchmark* internacional, para llevar a cabo la valoración de los activos de obra civil.

La regulación promovida al amparo de la citada Resolución tiene carácter simétrico, al ser de aplicación al primer operador en efectuar la instalación de equipos o cableado óptico en el interior de los edificios, independientemente de su condición de operador con poder significativo de mercado. La Resolución de 12 de febrero de 2009 contempla las siguientes obligaciones:

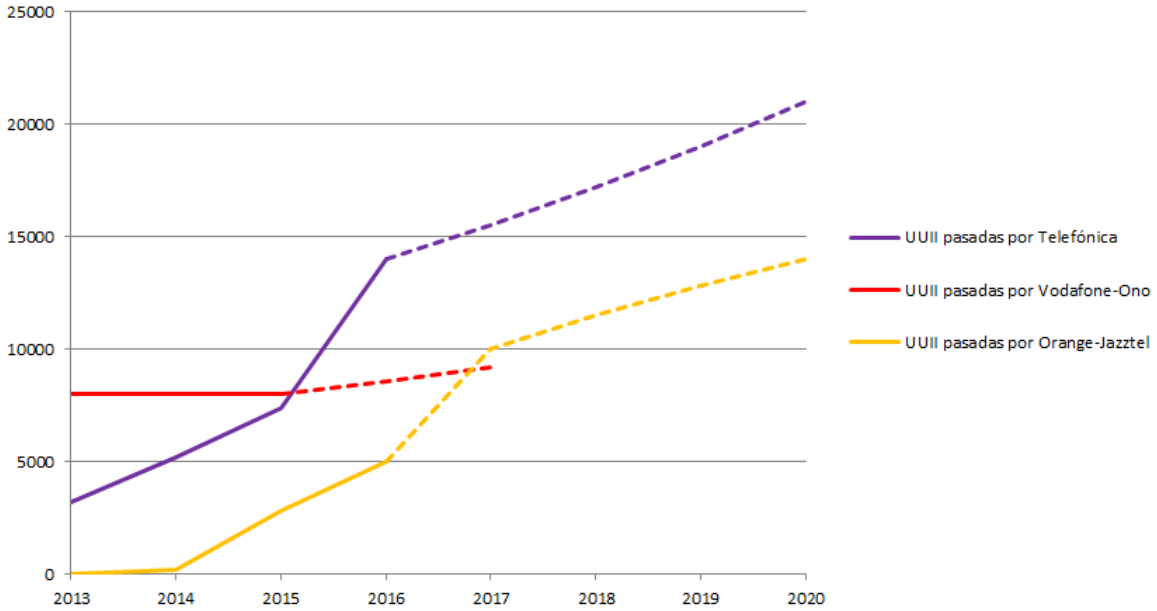
- Obligación de acceso a los elementos de red y equipos en el interior o proximidad de edificios tales como cajas terminales, cables de fibra óptica, cajas de derivación, rosetas ópticas y demás elementos que faciliten la compartición en el acceso hasta las viviendas.
- Obligación de ofrecer el acceso a los elementos de red y equipos en el interior de edificios a precios razonables a los operadores que así lo soliciten.
- Obligaciones de transparencia en las condiciones de acceso a los recursos de red en los edificios.

La evolución de los despliegues de red de fibra óptica acometidos hasta la fecha por Telefónica y el resto de operadores, así como las previsiones de despliegue comunicadas por estas entidades, evidencian las diferencias significativas que en términos de cobertura geográfica y volumen de clientes existen entre Telefónica y sus competidores.

El gráfico siguiente recoge datos concretos de despliegue, actuales y previstos, en relación con el número de hogares pasados con fibra óptica por los operadores. A tal efecto se han contabilizado los hogares que cada operador alcanza mediante sus propios segmentos de terminación de red.

Gráfico 19: Hogares pasados por cada operador[167]

[167] Los hogares pasados por ONO son mediante red de cable HFC DOCSIS 3.0 y no red de fibra FTTH.



Fuente: CNMC. Elaboración propia en base a despliegues comunicados por los operadores a la CNMC. Las proyecciones a futuro reflejan los objetivos de despliegue anunciados por los operadores a distintos medios de comunicación.

Como puede observarse, el volumen de los segmentos de terminación de red construidos por Telefónica, se está distanciando del que previsiblemente alcanzarán el resto de operadores. Es decir, en el horizonte temporal del presente análisis, la mayoría de las infraestructuras verticales habrá sido instalada por Telefónica.

La importancia capital que para terceros operadores tiene el acceso a la infraestructura en el interior de los edificios de Telefónica queda también corroborada por las actuales circunstancias de mercado. En efecto, tanto Jazztel (a través de la suscripción de un acuerdo de co-inversión en octubre de 2012) como Orange y Vodafone (a través de la firma de un acuerdo técnico en julio de 2013, y la interposición de un conflicto ante la CNMC en lo relativo a los precios de acceso[168]) han debido negociar en primera instancia con Telefónica para poder llevar a cabo sus propios despliegues de red de fibra óptica.

Fruto de estos cambios en la situación del mercado, en el informe de la DTSA sometido a consulta pública se planteó complementar las obligaciones de carácter general antes descritas con una serie de obligaciones de contenido más específico, aplicables exclusivamente al operador declarado con PSM en el mercado de referencia.

En concreto, la consulta pública proponía reforzar las obligaciones ya aplicables a Telefónica, la cual entre otros aspectos:

[168] A este respecto, ver Resolución de 18 de junio de 2014 sobre el conflicto interpuesto por France Telecom y Vodafone contra Telefónica en relación con el acceso a las infraestructuras verticales (MTZ 2013/692).

(i) debería garantizar el acceso a terceros operadores a todo tipo de edificios, independientemente de que los mismos estuvieran dotados o no de una infraestructura común de telecomunicaciones (ICT);

(ii) estaría sometida a una obligación de orientación de los precios de acceso al segmento de terminación de red en función de los costes de producción, lo que asimismo implicaría adoptar un sistema de contabilidad de costes y separar sus cuentas para las actividades relacionadas con este insumo;

(iii) tendría que asumir obligaciones reforzadas en materia de transparencia y no discriminación, incluyendo la obligación de publicar una oferta de referencia.

Como se especifica en mayor nivel de detalle en Anexo, donde se recogen las principales observaciones de los distintos agentes económicos a la propuesta de la DTSA, en su escrito de alegaciones Telefónica argumenta que no existen razones objetivas que justifiquen el cambio de criterio propugnado, y en particular el paso de una regulación de carácter simétrico a la imposición de medidas más estrictas que resultarían de aplicación exclusivamente al agente declarado con PSM.

Para Telefónica, la regulación promovida por la Resolución de 12 de febrero de 2009, por la que se aprobó la imposición de obligaciones simétricas de acceso en el interior de los edificios, ha creado un marco favorable para el fomento de la inversión, asegurando por otra parte la compartición de los elementos que resultan críticos para el despliegue de las nuevas redes NGA. Fruto de este óptimo entorno regulatorio, los operadores habrían alcanzado acuerdos comerciales para el uso compartido de las verticales en los edificios, y se habría asistido al despliegue en amplias zonas del territorio español de múltiples redes de fibra óptica y cable, lo que permitiría asegurar el desarrollo de una competencia sostenible.

Para Telefónica, se estaría penalizando al operador que ha demostrado mayor interés y más activamente ha promovido el despliegue de las nuevas redes, frente a otros operadores que habrían optado por una “opción de espera”, y que sin embargo verían recompensada su inacción con la introducción –en su favor– de obligaciones de acceso más estrictas aplicables a Telefónica.

Por consiguiente, para Telefónica la propuesta carecería de fundamento.

A este respecto, Telefónica se refiere asimismo a los recientes cambios normativos contemplados en la actual LGTel, la cual habría contribuido a promover los despliegues de red propia a través de la remoción de las barreras administrativas que existían en relación con la ocupación del dominio público y la propiedad privada, solventando asimismo la LGTel los problemas de índole práctico que aún subsistían para el despliegue en el interior de los edificios.

En relación con estas alegaciones, debe reconocerse que la nueva LGTel, recientemente aprobada, ha auspiciado importantes cambios en relación con el acceso a las infraestructuras comunes y redes de comunicaciones electrónicas en los edificios.

Así, en primer lugar, la LGTel reconoce explícitamente en su artículo 45.4 el derecho de los operadores a instalar los tramos finales de las redes fijas de comunicaciones

electrónicas de acceso ultrarrápido en los edificios, regulando las diferentes alternativas de despliegue (promoción del uso de los elementos comunes; utilización de las fachadas en caso de que no existan otras alternativas por razones técnicas o económicas, *etc.*), y detallando los plazos en que podrá procederse a dichos despliegues, una vez informada la comunidad de propietarios o, en su caso, el propietario del edificio. La LGTel atribuye asimismo, en su artículo 45.6, al Ministerio de Industria, Energía y Turismo la fijación de los aspectos técnicos que deberán cumplir los operadores en la instalación de las nuevas redes de acceso ultrarrápido en los edificios.

En segundo lugar, la LGTel faculta, en su artículo 45.7, al Ministerio de Industria, Energía y Turismo para imponer a los operadores y a los propietarios de los correspondientes recursos asociados, obligaciones objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias relativas a la utilización compartida de los tramos finales de las redes de acceso.

En sus alegaciones, varios operadores se hacen eco de la normativa que, en aplicación del artículo 45 de la LGTel, está siendo elaborada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En efecto, es bien sabido que este organismo está ultimando los desarrollos reglamentarios que, tal y como prevé la LGTel, regularán los aspectos técnicos que deben cumplir los operadores para la instalación de las nuevas redes, así como la condiciones bajo las cuales los operadores habrán de garantizar la utilización compartida de los tramos finales de su red, incluyendo los que discurran por el interior de los edificios.

En línea con la regulación vigente desde la adopción de la Resolución de 12 de febrero de 2009, la citada normativa se aplicaría de manera simétrica a todos los operadores que despliegan redes de acceso de nueva generación, independientemente de su condición de operador con PSM o no.

El Consejo de la CNMC entiende que los desarrollos reglamentarios señalados deben ser tomados en consideración a la hora de valorar la conveniencia de adoptar medidas adicionales en relación con el acceso al segmento de terminación de red de Telefónica.

A este respecto, es preciso reconocer que la existencia de normativa técnica específica, en curso de elaboración por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, minimiza los riesgos de cierre de mercado puestos de manifiesto en el informe sometido a consulta pública, en particular si se atiende al hecho de que muchas de las cuestiones analizadas en dicho informe (tales como la posibilidad de requerir la compartición de los tramos de red de Telefónica situados en el interior de edificios dotados con ICT, o la necesidad de reforzar las obligaciones de transparencia y no discriminación) serán asimismo planteadas en la normativa técnica que está en

curso de elaboración, y que ha sido recientemente informada por parte de este organismo[169].

Es decir, en opinión de la CNMC, la existencia de regulación específica que ha venido aplicándose desde el año 2009, y que ha contribuido en gran medida al uso compartido de las redes existentes en el interior de los edificios, junto con el posible refuerzo de la citada regulación a través de los instrumentos reglamentarios que la LGTel expresamente contempla, hacen que en el momento actual devenga innecesaria la adopción de disposiciones adicionales que expresamente regulen la actuación de Telefónica en este ámbito.

Estas medidas adicionales incrementarían por otra parte el riesgo de futuras inconsistencias entre los distintos ámbitos de reglamentación vigentes, lo que afectaría a uno de los pilares esenciales para el fomento del despliegue de las nuevas redes de acceso, como es la seguridad jurídica.

Dado lo que antecede, y siendo preciso por consiguiente separarse en este punto de la propuesta sometida a consulta pública, el Consejo de la CNMC concluye que, en el momento actual, no resulta necesario adoptar ninguna medida adicional en relación con el acceso por parte de terceros operadores al segmento de terminación de red de Telefónica.

Todo ello sin perjuicio de la pervivencia por el momento de las obligaciones que, con carácter general, establece la Resolución de 12 de febrero de 2009 por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios, y sin perjuicio asimismo de que pueda resultar necesario volver a valorar esta cuestión en las posteriores revisiones que se lleven a cabo de los mercados de banda ancha, a la luz de la nueva normativa técnica que está pendiente de aprobación por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y del efectivo desarrollo de los mercados objeto del presente expediente.

En todo caso, y como ya establecía la referida Resolución de 12 de febrero de 2009, deben reiterarse las facultades que la LGTel[170] asigna a esta Comisión para la resolución de los conflictos que puedan plantearse entre los operadores de comunicaciones electrónicas en materia de obligaciones de acceso e interconexión (incluyendo las obligaciones de acceso aplicables en relación con el acceso a los últimos tramos de red disponibles en el interior de los edificios), lo que permitirá a este organismo velar porque el acceso a la red de los operadores, y en particular a la red de Telefónica, se lleve a cabo en condiciones adecuadas.

III.4.7. Obligaciones relativas al acceso desagregado al bucle de fibra óptica

[169] Informe de 5 de noviembre de 2015 sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de la instalación de tramos finales de redes fijas de comunicaciones electrónicas de acceso ultrarrápido.
[170] Ver, en particular, artículos 12.5 y 70.2.g) de la LGTel.

En la anterior revisión del antiguo mercado 4 no se impusieron obligaciones de acceso desagregado al bucle de fibra óptica, pues este no se incluyó en el mercado relevante, tal y como se ha descrito anteriormente. Sin embargo, en el presente análisis, se ha concluido que los servicios mayoristas de acceso desagregado a la red tradicional de cobre y a la red FTTH forman parte del mismo mercado mayorista.

Si bien sigue sin ser técnicamente posible la desagregación de los accesos FTTH en la central en los mismos términos que la desagregación del par de cobre, se ha visto anteriormente que un servicio de desagregación virtual de los accesos FTTH es viable y así lo han considerado tanto la Comisión Europea (en sus Recomendaciones relativas al despliegue de redes NGA) como el BEREC (en su Posición Común sobre WLA). Además, la Comisión Europea, en su Nota Explicativa a la Recomendación de 2014 de mercados susceptibles de regulación ex-ante, justifica que los productos mayoristas de acceso virtual que cumplen ciertas características se sitúan en el mismo mercado (mercado 3a, acceso mayorista local) que los accesos desagregados tradicionales. Las características identificadas por la Comisión son (1) acceso local, (2) acceso genérico con transmisión independiente del servicio y sin contención en la práctica, y (3) el grado de flexibilidad para diferenciar las ofertas minoristas.

Por lo tanto, procede imponer a Telefónica la obligación, como operador con PSM, de desagregar sus accesos FTTH. A falta de la posibilidad de una desagregación física en la central, y en tanto en cuanto los desarrollos tecnológicos no permitan dicha desagregación, la misma deberá implementarse mediante un acceso activo, es decir, será una desagregación virtual. Este acceso deberá prestarse en la central cabecera de fibra óptica, de manera equivalente a como se prestaría una desagregación física.

La obligación de proporcionar acceso desagregado a los accesos FTTH deberá en definitiva concretarse en la implementación de un servicio activo y con entrega en la central cabecera, que permita la máxima independencia posible del operador alternativo y se asemeje lo más posible a una desagregación física, permitiendo en todo caso la replicabilidad técnica de todos los componentes que Telefónica comercialice en sus ofertas de acceso de banda ancha sobre accesos FTTH. Dado que ya existe un servicio de acceso indirecto, NEBA, que fue diseñado conjuntamente por los operadores y que permite un alto grado de independencia y flexibilidad a los operadores alternativos y proporciona un acceso genérico a los accesos de los clientes[171], el nuevo servicio deberá ser una adaptación de este a accesos locales, de modo que su implementación resulte lo más rápida posible y los operadores y Telefónica puedan beneficiarse de sinergias en la implementación y operativa de ambos servicios.

Por otra parte, la Recomendación NGA incorpora como excepción a la obligación de acceso en su apartado 22 las áreas geográficas donde la presencia de varias

[171] Proporciona un acceso genérico con un servicio de transporte a nivel Ethernet, como los servicios VULA definidos en varios países de la UE.

infraestructuras alternativas, como redes FTTH y/o cable, en combinación con ofertas competitivas, sea suficiente para generar competencia efectiva aguas abajo. En el presente análisis de mercado, dichas áreas geográficas son los municipios que presentan un mayor nivel de competencia en infraestructuras basado en redes NGA (la llamada zona BAU), y que vienen detallados en Anexo. Dadas las condiciones diferenciadas de competencia presentes en estos municipios, en los mismos no se impondría una obligación de acceso en relación con el acceso desagregado a la fibra óptica.

III.4.7.1. Obligaciones actualmente vigentes

Como se ha indicado, en la anterior revisión de los mercados 4 y 5 no se impusieron obligaciones de acceso desagregado al bucle de fibra óptica.

III.4.7.2. Obligación de acceso

Para solucionar la posible negativa de suministro a los accesos FTTH, resulta necesario asegurar el acceso a dichos recursos.

En relación con ello, es de aplicación el artículo 10 del Reglamento de Mercados, según el cual "*se podrá exigir a los operadores que hayan sido declarados con poder significativo en un mercado al por mayor que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de sus redes y a sus recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos, en aquellas situaciones en las que se considere que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales*".

Como se ha señalado, la CNMC considera que se debe imponer una obligación de acceso desagregado virtual a los accesos FTTH de Telefónica en las centrales cabecera FTTH, excepto para los accesos FTTH situados en la zona BAU. Dada la imposibilidad de realizar una desagregación física en la central como en los bucles de cobre, la obligación de acceso se instrumentará mediante un servicio activo (acceso indirecto) con entrega en la central cabecera de fibra, que permita la máxima independencia razonablemente posible del operador alternativo y se asemeje a una desagregación física, permitiendo la replicabilidad técnica de todos los componentes que Telefónica comercialice en sus ofertas de acceso de banda ancha sobre accesos FTTH.

Este servicio mayorista activo se realizará mediante la adaptación del servicio NEBA para incluir puntos de entrega (PAI) en las centrales cabecera de fibra óptica de Telefónica, adaptando también otros parámetros de manera acorde. En adelante, se usará el término NEBA local en las referencias a este servicio.

III.4.7.3. Obligación de no discriminación

En el caso de obligarse al acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización, cobran trascendencia posibles tácticas dilatorias y de discriminación de la calidad y de los precios, por lo que la efectividad de la obligación de acceso debe

asegurarse mediante la imposición adicional de la obligación de no discriminación (Art. 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso).

La obligación de no discriminación garantizará, en particular, que el operador aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otras empresas que presten servicios equivalentes, y proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcione para sus propios servicios o los de sus filiales, o incluso para operadores terceros[172]. La no discriminación debe referirse tanto a la calidad del servicio como a los plazos de entrega y demás condiciones del suministro, con independencia de la ubicación física desde la que se solicita el acceso.

Por ello, se considera proporcionado establecer una serie de obligaciones sobre Telefónica que permitan controlar el cumplimiento de la obligación de no discriminación.

Para ello, se incluyen en relación con el servicio mayorista de acceso desagregado virtual a los accesos FTTH (NEBA local):

(i) La obligación por parte de este operador de notificar a la CNMC en un plazo de diez días los acuerdos que suscriba internamente o con operadores terceros.

(ii) Una medida sobre la calidad de los servicios que presta Telefónica a terceros y se presta a sí misma, debido a la gran importancia de esta variable y las dificultades que presenta su comprobación efectiva si solo se dispone de los acuerdos que haya suscrito Telefónica.

Esta medida de control de la calidad de los servicios se lleva a cabo, en línea con lo previsto en la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes, mediante la imposición a Telefónica de la obligación de aportar a la CNMC, de forma periódica, informes sobre indicadores clave de rendimiento (KPI) relativos tanto a los servicios regulados como a los que, siendo equivalentes a estos, Telefónica se autopresta, y cuyo análisis comparativo permite a la autoridad reguladora identificar la posible concurrencia de prácticas discriminatorias.

A este respecto, y en línea con lo establecido en dicha Recomendación, los indicadores clave de rendimiento medirán el rendimiento de al menos los siguientes elementos clave para la prestación del servicio NEBA local: (i) proceso de solicitud; (ii) prestación del servicio; (iii) calidad del servicio, incluidas las averías; (iv) plazos de reparación de averías.

[172] Más allá de beneficiar a su propia filial minorista, el operador con PSM podría por ejemplo llegar a un acuerdo con otro competidor para ofrecerle mejores condiciones respecto a un tercer operador, como contrapartida por conceptos distintos a los expresamente incluidos en el ámbito de la regulación mayorista de los servicios de acceso desagregado virtual a la fibra óptica.

Por otra parte, los indicadores clave de rendimiento serán objeto de publicación periódica para su accesibilidad por otros operadores, siendo en todo caso revisados de forma regular asimismo por este organismo.

(iii) La imposición de acuerdos de nivel de servicio (ANS) y garantías de nivel de servicio (penalizaciones) aplicables en caso de incumplimiento.

Las medidas (ii) y (iii) anteriormente citadas deberán formar parte de la oferta de referencia de Telefónica.

Asimismo, la obligación de no discriminación se ve reforzada si, además de los informes generados por Telefónica y descritos en el párrafo anterior, esta Comisión dispone de un acceso directo, completo y en tiempo real a las bases de datos de información relativas a los sistemas de provisión mayorista, en modo consulta y mediante técnicas análogas a las empleadas por los operadores. De este modo, la capacidad supervisora de esta Comisión queda asegurada, pudiendo comprobar el tipo y consistencia de los datos de que disponen los operadores sobre los accesos y con ello pudiendo, en caso necesario, evaluar posibles necesidades de cambios o mejoras en dicha información que permitan a los operadores acceder a información de la misma calidad que la que proporcione Telefónica para sus propios servicios. Por lo mismo, también el acceso a la información sobre provisión, averías e incidencias de los servicios mayoristas es relevante, puesto que permite evaluar, con datos de todos los operadores, el correcto funcionamiento de dichos servicios mayoristas.

En relación con el citado acceso, resultan asimismo de aplicación las consideraciones formuladas al tratarse esta cuestión en el seno de las obligaciones relativas al acceso al bucle y al sub-bucle de cobre.

III.4.7.4. Obligación de transparencia

Dado que la concreta implementación del principio de no discriminación, o la verificación de parámetros como la calidad del servicio, son difícilmente observables por la autoridad reguladora exclusivamente, resulta necesario imponer a Telefónica una obligación de transparencia en la prestación del servicio mayorista NEBA local (Art. 7 del Reglamento de Mercados; Artículo 9 de la Directiva de Acceso).

La citada obligación posibilita asimismo que las negociaciones de los operadores alternativos con Telefónica se lleven a cabo de la manera más rápida posible, reduciéndose por otra parte potenciales conflictos de acceso, y limitándose posibles usos privilegiados de información estratégica por parte de Telefónica.

De acuerdo al artículo 9.3 de la Directiva de Acceso, las autoridades nacionales de reglamentación podrán determinar la información concreta que deberá ponerse a disposición, el nivel de detalle exigido y la modalidad de publicación.

En relación con el acceso a NEBA local, la obligación de transparencia implica la publicación de una oferta de referencia suficientemente desglosada para garantizar

que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido.

Dicha oferta de referencia deberá estar disponible en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente Resolución, y será comunicada a la CNMC para su aprobación. Como se ha indicado anteriormente, la oferta de referencia de NEBA local deberá formar parte de la oferta de referencia del servicio NEBA, de modo que todas las partes se beneficien de los desarrollos ya acometidos tanto de red como de sistemas, y describirá la adaptación del servicio NEBA para incluir puntos de entrega (PAI) en las centrales cabecera de fibra óptica de Telefónica, adaptando también otros parámetros de manera acorde. Dado que la oferta de referencia es una ampliación o adaptación de la oferta vigente para incluir nuevos PAI (y otros aspectos asociados a ellos), el plazo de dos meses se considera suficiente.

La CNMC podrá dictar Resolución motivada instando la modificación de la oferta, y podrá asimismo revisar periódicamente la mencionada oferta, atendiendo a la evolución del mercado. Considerando que el plazo para la implementación del servicio mayorista que proponga Telefónica desde la aprobación de la oferta por la CNMC no debería exceder de doce meses al basarse en un servicio ya existente, se estima que la implantación del servicio NEBA local requerirá de un período de tiempo de aproximadamente 18 meses.

Una vez operativo el servicio, los operadores podrán proceder a dar altas y a migrar sus accesos al nuevo servicio. Pero para ello deberán primeramente tener constituidos los PAI locales; dado que el tiempo para ello puede llegar a 45 dias (de acuerdo a la oferta de referencia de NEBA), es necesario para asegurar una migración rápida que los PAI locales puedan estar ya constituidos con la operatividad del servicio, de manera similar a como se hizo en la implementación del servicio NEBA. Por tanto, Telefónica deberá atender las solicitudes de PAI locales cursadas informalmente (por ejemplo por correo electrónico), al menos dos meses antes de la fecha de operatividad del servicio mayorista NEBA local.

Transcurrido el plazo de 18 meses señalado, la CNMC procederá a comprobar que el servicio NEBA local funciona según lo previsto en la oferta de referencia, adoptando la Resolución correspondiente en un plazo de aproximadamente seis meses.

La publicación y cumplimiento estricto de la oferta de referencia por parte de Telefónica es uno de los elementos de la obligación de no discriminación, tal y como expresamente contempla el artículo 14.1 a) de la LGTel.

Sin embargo, y tal y como se desarrolla en detalle al abordarse el contenido de la obligación de transparencia en relación con el acceso al bucle y subbucle de cobre, la mera adecuación de la conducta de Telefónica a la oferta de referencia no puede presuponer automáticamente el cumplimiento de la obligación de no discriminación, en aquellos casos donde –independientemente de lo previsto en la oferta de referencia– pueda acreditarse la existencia de situaciones de discriminación, derivadas del hecho de que Telefónica no aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otros operadores que prestan servicios equivalentes, o

no proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que Telefónica proporciona para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones (art. 14.1 b) de la LGTel). En efecto, la obligación de no discriminación es una medida independiente de la obligación de publicar una oferta de referencia (obligación de transparencia), por lo que el cumplimiento de lo estipulado en dicha oferta no agota el contenido de la obligación de no discriminación (obligación que además se constituye como uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados regulados).

Por último, y en línea con lo establecido para los operadores que hacen uso del servicio NEBA, se impone una medida de transparencia en relación con el despliegue FTTH de Telefónica, a fin de que los operadores alternativos dispongan de información completa sobre el despliegue global de la red del operador con PSM, a los efectos de que puedan evaluar, de manera similar a como lo hacen en la desagregación de los bucles metálicos, la planta potencial alcanzable en cada central cabecera (que constituye un punto de acceso). Para ello, debe requerirse de Telefónica la elaboración de un listado de edificios (identificados por la población, tipo de vía, nombre de vía, número y código GESCAL correspondiente de la finca) donde Telefónica disponga de accesos FTTH instalados a los que pueda prestar servicio, de forma que los operadores dispongan de información suficiente para solicitar el acceso a los mismos; en particular, se deberá indicar el código MIGA de la central cabecera correspondiente a cada fila de datos. Esta información deberá estar disponible a través de una URL gracias a la cual los operadores terceros puedan llevar a cabo la descarga del fichero correspondiente. Este fichero de información podrá ser común en todos los servicios mayoristas en los que se impone (como el acceso de banda ancha, con NEBA como servicio mayorista de referencia), siempre que contenga los datos pedidos en todos ellos.

Dicha información deberá proporcionarse a los operadores que hayan suscrito un contrato con Telefónica para la provisión de servicios de acceso desagregado virtual al bucle de fibra óptica (FTTH) o demuestren inequívocamente su voluntad de adherirse al citado servicio mayorista, y habrá de mantenerse debidamente actualizada mediante la incorporación de datos correspondientes a los últimos despliegues realizados.

III.4.7.5. Obligación en materia de control de precios

Ante la obligación de dar acceso, el operador con PSM puede tener incentivos a fijar unos precios excesivamente altos e incurrir en prácticas de subsidios cruzados y discriminación de precios con el fin de evitar la entrada de los competidores.

A diferencia de la desagregación del bucle y subbucle metálicos, el bucle de fibra óptica no constituye sin embargo una facilidad no replicable en todo el ámbito del mercado, sino que los operadores disponen de productos mayoristas (como el acceso a la infraestructura de obra civil y a los segmentos de terminación de red de Telefónica y otros operadores) con los que pueden desplegar su propia red de acceso FTTH.

Por otro lado, es también cierto que unos precios excesivos podrían tener efectos equivalentes a la negativa de suministro.

Por lo tanto, y en aplicación de lo previsto en la Recomendación relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes, debe analizarse si los precios de este producto mayorista deberían estar sometidos a un control por la CNMC basado en un test de replicabilidad económica. A estos efectos, la Recomendación precitada delimita los criterios que deben guiar la actuación del regulador a la hora de decidir acerca del régimen de precios aplicable al acceso a redes de nueva generación.

Según el apartado 49 del citado documento, la ANR puede no establecer precios del acceso regulados a los insumos pasivos al por mayor de redes NGA o insumos al por mayor no físicos o virtuales que ofrezcan funcionalidades equivalentes, cuando imponga al operador con PSM obligaciones de no discriminación en relación con dichos insumos que sean coherentes con:

a) la Equivalencia de Insumos;

b) las obligaciones relativas a replicabilidad técnica cuando no se aplique aún plenamente la Equivalencia de Insumos, y

c) las obligaciones relativas al análisis de replicabilidad económica;

siempre que:

d) la ANR pueda probar que (i) un producto de la red de acceso legada ofrecido por el operador con PSM que esté sujeto a una obligación de control de precios de orientación a costes con arreglo a la metodología de costes especificada en la Recomendación constituye un anclaje de cobre[173] y, por tanto, ejerce una presión en el precio minorista demostrable, o (ii) la ANR pueda probar que los operadores que prestan servicios minoristas sobre una o más infraestructuras alternativas no controladas por el operador con PSM pueden ejercer una presión en el precio minorista demostrable.

Se analiza a continuación el cumplimiento en el caso español de los criterios anteriores fijados en la Recomendación para el servicio mayorista NEBA local.

Como se expondrá a continuación, la CNMC considera que no es necesario imponer una obligación adicional de control de precios más estricta para este servicio mayorista. El cumplimiento de las condiciones precitadas, en los términos que se explican en los siguientes apartados, garantizaría:

- por un lado, la flexibilidad necesaria para el operador con PSM a la hora de comercializar los servicios BAU (i) cuya demanda está sujeta a un mayor nivel

[173] Esta condición hace referencia a un producto de acceso al por mayor de cobre orientado a costes que ejerce una presión competitiva sobre los precios de los productos NGA tal que los precios de los servicios NGA deben reflejar la disposición de los consumidores a pagar por la capacidad y las funcionalidades adicionales que un producto minorista basado en NGA puede aportar en comparación con un producto minorista basado en el cobre.

de incertidumbre debido a que estos productos son más novedosos, incluyen funcionalidades claramente superiores a las actualmente presentes, y su valoración por parte del usuario final es más incierta y (ii) han precisado de un esfuerzo inversor superior con el despliegue de una red de acceso nueva que conecte las unidades inmobiliarias de los usuarios finales y

- por otro lado, la replicabilidad técnica y económica en un entorno competitivo en que la presencia de redes NGA alternativas no alcanza la dimensión suficiente (en comparación con la zona BAU) para impedir que el operador con PSM tenga incentivos y, sobre todo, capacidad para fijar unos niveles de calidad y unos precios mayoristas que restrinjan las posibilidades de los operadores alternativos de competir efectivamente en la comercialización de los servicios BAU.

III.4.7.5.1. Equivalencia de Insumos (EdI)

Como se ha indicado anteriormente, la obligación de acceso a los bucles de fibra se instrumentará mediante un servicio activo con entrega en la central cabecera de fibra, NEBA local, con las características citadas anteriormente y que es una ampliación del servicio NEBA existente.

La Recomendación de 11 de septiembre de 2013 relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes define la equivalencia de insumos como el suministro de servicios e información a terceros solicitantes de acceso y a internos en las mismas condiciones, incluidos los precios y niveles de calidad del servicio, así como en los mismos plazos, utilizando los mismos sistemas y procesos y con el mismo grado de fiabilidad y resultados.

Dado que el nuevo servicio NEBA local se basará en el servicio NEBA ya existente, debe examinarse en qué medida este servicio supone o está próximo a una equivalencia de insumos en el sentido de la Recomendación, y si sería necesario realizar modificaciones en ciertos aspectos respecto al servicio NEBA. Para ello, debe tenerse en cuenta la doble vertiente de suministro de servicios y suministro de información.

El servicio NEBA se definió en un foro de operadores al efecto, y en este marco se acordaron las características principales del servicio, tras lo que se envió su especificación a la CMT, que en un procedimiento administrativo al efecto aprobó la oferta de referencia (ver en particular Resoluciones DT 2009/497 y DT 2011/738, de 11 de noviembre de 2010 y 10 de noviembre de 2011, respectivamente).

Las características y arquitectura del servicio son en gran medida resultado de este foro, y reflejan las necesidades identificadas por los operadores. Dichas características y arquitectura no son sin embargo exactamente iguales a las que Telefónica utiliza para sí misma para la provisión de los servicios minoristas ni para la provisión de los servicios mayoristas anteriores a NEBA (en particular ADSL-IP, que utiliza los mismos equipos de red que NEBA), puesto que los operadores consideraron que no eran adecuadas a sus necesidades. Sin embargo, estas

diferencias se limitan a detalles de implementación técnica, pues se hace uso de los mismos equipos y de los mismos esquemas básicos de funcionamiento y transmisión.

En cuanto a la interacción comercial de los operadores con Telefónica de cara a la operatividad del servicio NEBA y de cara al suministro de información, ésta se realiza mediante una plataforma informática denominada NEON, de nuevo diseño. NEBA, y en general casi todos los servicios mayoristas, se han creado o migrado a este sistema, que se caracteriza por ofrecer una comunicación máquina a máquina basada en el uso de servicios web (Web Services). Se identifica así, para cada servicio mayorista, un conjunto de interfaces definidas al detalle, con una serie de funciones asociadas, mediante las cuales se realiza toda la interacción del operador con Telefónica (desde la provisión del alta de un nuevo cliente, pasando por la modificación de las características de su acceso, a la gestión de las incidencias de provisión y averías relacionadas con dicho acceso). Estas interfaces incluyen aquellas destinadas a que el operador obtenga información destinada a la planificación de la comercialización de sus ofertas (como por ejemplo las características físicas y estado de los accesos), información que de acuerdo con la obligación de no discriminación debe incluir la que Telefónica usa para sí misma.

En la Preconsulta sobre los mercados 4 y 5 que la CMT llevó a cabo en julio de 2013 se indicó que "*Pese a que Telefónica ha declarado que en paralelo estaba migrando el soporte de sus servicios minoristas a una plataforma tecnológicamente semejante a NEON, y ha señalado que ambas compartirían las mismas bases de datos, las interfaces de acceso son diferentes*". En su respuesta, Telefónica confirmó que "*mediante el sistema NEON se consigue que los sistemas y procesos del operador se integren en los sistemas, provisión, mantenimiento e información de Telefónica, de la misma manera que su minorista. NEON hace que las órdenes minoristas de Telefónica y las del operador sean tratadas exactamente igual desde que entran a los sistemas hasta que finaliza la provisión o avería. Las órdenes mayoristas y minoristas compiten de igual a igual por los mismos recursos*".

Por lo tanto, en NEBA, y por consiguiente también en su variante NEBA-local, la manera de interactuar con Telefónica utilizada por los operadores que contratan servicios mayoristas no sería idéntica a la utilizada por Telefónica a la hora de proveerse a sí misma sus equivalentes minoristas, ni la operación de la red sería tampoco idéntica, aun usando los mismos equipos.

En este contexto, debe examinarse en qué medida las diferencias anteriores permiten considerar que la configuración actual del servicio NEBA (plano de red) así como de la plataforma NEON (plano de sistemas) permitirían una caracterización del servicio mayorista NEBA-local como EdI o próximo a EdI, y también acerca de la proporcionalidad de imponer dicho estándar de manera estricta en la situación actual.

En primer lugar, cabe considerar que el artículo 7 de la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las

metodologías de costes indica que la manera más segura de lograr una no discriminación efectiva es a través de la aplicación de la equivalencia de insumos, que garantiza unas condiciones de igualdad entre las empresas descendentes del operador con PSM, por ejemplo su división minorista, y los terceros solicitantes de acceso. En la medida en que, como se ha dicho, NEBA fue elegido por los operadores alternativos como el servicio mayorista más adecuado (lo consideraron más adecuado a sus necesidades que otras alternativas propuestas por Telefónica que seguían la misma arquitectura que ésta usa para sus servicios minoristas, pero no permitían la misma flexibilidad e independencia a los operadores alternativos) y el servicio de provisión NEON es una interfaz máquina-máquina que hace que las órdenes minoristas de Telefónica y las del operador alternativo sean tratadas exactamente igual, cabría preguntarse si estas diferencias tienen la entidad suficiente como para colocar a Telefónica en una situación de ventaja con respecto a sus competidores.

Puesto que la arquitectura de NEBA, al margen de posibles mejoras paulatinas que se vayan proponiendo, desde el principio permite una elevada independencia de las ofertas de Telefónica así como una alta flexibilidad para los operadores alternativos (siendo además semejante a servicios tipo VULA existentes en otros Estados miembros[174]), y la plataforma NEON permite a su vez a los operadores la integración en sus sistemas de la interacción con Telefónica como estos consideren más adecuado, accediendo (en base a las obligaciones de transparencia) a la misma información de que dispone Telefónica, no parece haber motivos para pensar que estas diferencias supongan ventajas competitivas apreciables para Telefónica, de modo que se estaría muy cerca de las condiciones de igualdad indicadas por el citado artículo de la Recomendación.

En segundo lugar, en relación con el análisis de proporcionalidad que esta Comisión debería realizar en caso de que se exigiera un suministro de insumos con EdI estricto, habría que tener en cuenta que en el mercado español no se cumplirían necesariamente las previsiones de la Comisión Europea sobre los menores costes de imponer el EdI. En efecto, como se ha detallado anteriormente, el servicio NEBA ya está implementado y operativo para accesos tanto de cobre como FTTH, de la manera definida por los propios operadores, por lo que definir un nuevo servicio de desagregación virtual de fibra que se aparte de las características de NEBA (en el plano de red y/o en el plano de sistemas) y siga exactamente las especificaciones minoristas de Telefónica implicaría para los operadores alternativos no poder beneficiarse de las posibles sinergias con la implementación de NEBA (o con la implementación de otras ofertas mayoristas, pues el interfaz NEON se usa por ejemplo en la OBA también), lo que podría suponer un coste considerable y resultaría desproporcionado, sin que se aprecien efectos positivos en la innovación y la competencia como resultado (pues NEBA ya fue diseñado con este objetivo).

[174] Ver documento del BEREC “Common Characteristics of Layer 2 Wholesale Access Products in the European Union”.

En este contexto cobra especial importancia el ya citado suministro de servicios e información a terceros solicitantes de acceso y a internos en las mismas condiciones, para lo que es una herramienta esencial el acceso por parte de esta Comisión directo, completo y en tiempo real, a las bases de datos de información relativas a los sistemas de provisión mayorista, incluyendo la información sobre averías e incidencias de los servicios mayoristas, en modo consulta y mediante técnicas análogas a las empleadas por los operadores, como ya se justificó para la desagregación del par de cobre.

III.4.7.5.2. Replicabilidad técnica

El servicio NEBA local tiene las características citadas de NEBA de independencia respecto a Telefónica así como de flexibilidad y capacidad de innovación, de modo que permitiría la replicabilidad técnica de las ofertas de Telefónica. De hecho, la oferta de referencia de los anteriores servicios de acceso indirecto ya preveía que la misma debe modificarse si se introducen nuevos elementos no replicables, si bien en un contexto de menor flexibilidad para los operadores para definir ofertas diferenciadas.

En cualquier caso, se considera conveniente asegurar explícitamente este aspecto en el articulado de las obligaciones impuestas. En particular, y en referencia al suministro de servicios en los mismos plazos citados por la Recomendación como elemento integrante de la equivalencia de insumos, debe considerarse la situación originada si Telefónica introduce ciertas características en sus ofertas minoristas que no puedan ser replicadas técnicamente con la oferta de referencia vigente de NEBA local. En ese caso, debe asegurarse que el servicio mayorista sea modificado para permitir la replicabilidad técnica de las nuevas ofertas minoristas, y ello con anterioridad a la comercialización de dichas ofertas minoristas.

En este contexto, no parece procedente el establecimiento de un plazo específico para la comunicación y modificación, dada la variedad de aspectos que pueden ser objeto de modificación, desde muy complejos a muy simples (un ejemplo de estos últimos sería la introducción, por parte de Telefónica, de un nuevo perfil de velocidad por encima del mayor disponible). El suministro de servicios en los mismos plazos implicaría en todo caso la necesidad de imponer la obligación explícita de que el servicio mayorista debe ser modificado antes de la comercialización minorista, por lo que Telefónica deberá proponer a esta Comisión una modificación de la oferta de referencia con una antelación suficiente para permitir la aprobación de la oferta y la implementación de los cambios.

En su comunicación, Telefónica deberá incluir el calendario esperado de eventos hasta la disponibilidad mayorista del servicio. La comercialización minorista no deberá por otra parte comenzar antes de la disponibilidad de un servicio equivalente a nivel mayorista. Se considera razonable establecer un plazo de al menos un mes de antelación a la comercialización efectiva de los servicios a nivel minorista.

III.4.7.5.3. Replicabilidad económica

Los precios del servicio mayorista NEBA local deben garantizar que los operadores alternativos puedan reproducir las ofertas minoristas de los servicios BAU de Telefónica, en su condición de operador con PSM en el mercado de referencia.

Con el objetivo de prevenir una combinación de precios a nivel minorista y mayorista que haga que las ofertas de los servicios BAU de Telefónica no sean replicables para un operador alternativo a partir del servicio NEBA-local, los precios de este servicio mayorista de acceso están sujetos a un test de replicabilidad económica.

La metodología del test de replicabilidad económica presenta las siguientes características:

- El coste de prestar el servicio BAU se calcula conforme al estándar de costes incrementales a largo plazo (en adelante LRIC). El coste final deberá incorporar un margen adicional para la recuperación de los costes comunes correspondientes a las actividades minoristas. Así, el coste del servicio BAU en que incurriría un operador alternativo se calcula de acuerdo con la siguiente formula:

Coste servicio BAU = Precio del servicio NEBA-local + costes minoristas (basado en un modelo LRIC) + mark-up (sobre los costes minoristas).

- Los costes minoristas[175] se calculan conforme al estándar de Operador Igualmente Eficiente (EEO, por sus siglas en inglés), esto es, a partir de los costes minoristas incurridos por el operador con PSM. Dado que (i) tal y como se explica en la sección IV.4, se mantiene un servicio mayorista de banda ancha sobre la red de fibra de Telefónica que de forma transitoria tendría dimensión nacional y (ii) los operadores alternativos ya disponen de una base de clientes de banda ancha, no se considera necesario realizar ningún ajuste de escala a la hora de calcular estos costes minoristas.

  A los efectos de asegurar que estos costes se estimen a partir de los costes minoristas auditados del operador con PSM con un nivel suficiente de desagregación, cabe requerir de Telefónica los datos de contabilidad regulatoria y la separación de cuentas en relación con el servicio NEBA local[176].

[175] Por costes minoristas se entiende los costes en que incurren los operadores en sus actividades minoristas tales como marketing, adquisición y retención de clientes, facturación y gestión de impagos así como los costes de red incurridos en el despliegue y mantenimiento de los elementos de red adicionales a aquéllos incluidos en el servicio mayorista de acceso sujeto a control de precios (equivalentemente, los costes de red no incluidos en el servicio mayorista de acceso sujeto a control de precios).

[176] En línea con lo señalado en la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes, según la cual *"los costes en el mercado descendente se estiman a partir de los costes de las empresas descendentes del propio operador con PSM (análisis OIE). Las ANRs deben utilizar los costes auditados del operador con PSM en el mercado descendente, siempre que estén suficientemente desagregados".*

- El precio del servicio NEBA-local debe reflejar el precio que el operador con PSM carga efectivamente a los operadores alternativos. El descuento (bien descuento por volumen bien acuerdo tarifario de acceso a largo plazo) que el operador pudiera haber aplicado internamente a su división minorista para la comercialización de los servicios BAU podrá ser tenido en cuenta en el test de replicabilidad económica sólo en el caso en que no supere el descuento más elevado ofrecido de buena fe a los terceros solicitantes de acceso.
- Los servicios BAU relevantes sobre los que se aplicaría el test de replicabilidad económica son los denominados "servicios BAU emblemáticos" que comprenderían:
    - Los servicios BAU existentes que (i) se comercializaban de forma empaquetada con al menos un servicio de comunicaciones móviles o un servicio de televisión de pago, y (ii) representaban individualmente más de un umbral mínimo, expresado como un porcentaje sobre el total de conexiones BAU del operador con PSM..

      Dichos servicios BAU serán identificados expresamente en el expediente relativo a la metodología que resultará de aplicación a los servicios BAU.
    - Nuevos servicios BAU que (i) vayan a ser comercializados de forma empaquetada con al menos un servicio de comunicaciones móviles o un servicio de televisión de pago y supongan una mejora con respecto a los anteriores sin un incremento en precio significativo (expresado como un incremento porcentual máximo) y/o (ii) constituyan un novedad disruptiva en el mercado como pudieran ser productos de banda ancha *stand alone* y/o ofertas empaquetadas que incluyan servicios que hasta ese momento no se incluían en el mercado, como por ejemplo fue el caso de las ofertas convergentes Fusión en octubre de 2012.
- Para cada "servicio BAU emblemático" se calcula el Valor Actual Neto (VAN) derivado de la prestación de dicho servicio, como flujo descontado de caja de los ingresos y costes asociados al mismo durante la vida media del cliente representativo de los servicios BAU del operador con PSM (de manera que este parámetro esté en consonancia con el estándar EEO). Las modificaciones en las características (incluyendo precios) de un servicio BAU no afectarán a su designación como "emblemático" y conllevarán la determinación de un nuevo VAN.

De cara a la implementación del test de replicabilidad económica, Telefónica deberá comunicar a la CNMC las condiciones económicas del NEBA local, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente Resolución.

Una vez recibida dicha comunicación, la CNMC incoará un expediente específico con el objeto de analizar y determinar los detalles de esta metodología. Estos detalles comprenderían, entre otros, los siguientes elementos del test de replicabilidad económica:

- La determinación de los servicios BAU emblemáticos, dentro del portfolio actual de productos BAU de Telefónica, conforme a un umbral expresado como un porcentaje mínimo sobre el total de conexiones BAU.
- La determinación del mecanismo para verificar si las promociones realizadas por Telefónica con respecto a cada servicio BAU emblemático no supera el VAN correspondiente.
- La determinación de las condiciones que habrán de cumplir los nuevos productos BAU que comercialice Telefónica a lo largo del próximo horizonte temporal regulatorio para ser considerados servicios BAU emblemáticos.
- El cálculo del precio efectivo que el operador alternativo pagaría, conforme al estándar EEO, por el servicio NEBA local dadas la estructura y los niveles tarifarios propuestos por Telefónica así como los posibles descuentos aplicados a la división minorista de Telefónica.
- La estimación de los costes minoristas en que se incurre para comercializar los servicios BAU emblemáticos a partir del servicio NEBA local, enumerándose y estimándose el coste respectivo de las actividades minoristas y servicios de red adicionales, conforme al estándar EEO.
- La fijación del mark-up a aplicar sobre los costes comerciales para la recuperación de los costes comunes.
- La estimación de la vida media del cliente representativo de los servicios BAU emblemáticos.
- El establecimiento de la tasa de retorno a utilizar en el cálculo del VAN de los servicios BAU emblemáticos conforme al último WACC aprobado por la CNMC a Telefónica.

En un plazo no superior al año desde la entrada en vigor de la presente Resolución, la CNMC aprobará los detalles de la metodología. Las condiciones económicas de los servicios NEBA local y NEBA fibra no se fijarán conforme a esta metodología aprobada hasta que el servicio NEBA local no se haya efectivamente implantado, lo cual requerirá un período de tiempo de aproximadamente 18 meses desde la entrada en vigor de la presente Resolución.

Los precios aplicados en el servicio NEBA-local deberán formar parte de la oferta de referencia. En el caso de que Telefónica plantee la modificación de los precios del citado servicio mayorista, dicha modificación no resultará de aplicación hasta el momento en que la CNMC haya verificado la replicabilidad económica de las ofertas comerciales de Telefónica ya existentes (y que deban quedar sometidas a control por parte del regulador sectorial) sobre la base de los nuevos precios.

III.4.7.5.4. Presión competitiva demostrable

En lo que respecta al servicio de acceso desagregado al bucle y sub-bucle de cobre conviene recordar que, en virtud de la Resolución de 18 de julio de 2013 por la que se revisan los precios del servicio de acceso desagregado al bucle de Telefónica

(DT 2012/1555), se fija un precio mensual para el acceso desagregado al bucle de 8,60 Euro, sobre la base de (i) los resultados del modelo BU-LRIC+ desarrollado por la CNMC, y que está basado en una red NGA eficiente hipotética donde se superponen en determinadas áreas geográficas las redes de cobre y fibra, (ii) los resultados de la contabilidad de costes de Telefónica y (iii) la realización de una comparativa internacional.

Este precio se sitúa dentro de la franja de entre 8 y 10 Euros en la que, según la Comisión Europea, es probable que el precio del alquiler del bucle desagregado esté en línea con el resultado de aplicar la metodología de costes recogida[177] en la Recomendación relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes. En este sentido, la Comisión Europea señala que el modelo BU-LRIC+ desarrollado por la CMT puede conseguir un equilibrio adecuado entre garantizar una entrada eficiente en el mercado y aportar suficientes incentivos para invertir en redes NGA[178].

Por tanto, sobre esta base y teniendo presente que el servicio de acceso desagregado al bucle y sub-bucle se prestará conforme a una obligación de control de precios basado en la orientación a costes y, concretamente, el modelo LRIC+ citado, la CNMC concluye que este servicio constituye un anclaje de cobre y por tanto ejerce una presión en el precio minorista demostrable.

Con el objeto de completar el análisis anterior cabe igualmente señalar que los operadores de cable, que prestan sus servicios de banda ancha sobre sus redes de acceso propias, podrían asimismo ejercer una presión demostrable en el precio minorista ya que estos operadores tienen una presencia importante en el mercado, al alcanzar conjuntamente una cobertura superior al 60%.

III.4.7.6. Establecimiento, en tanto recurso asociado al servicio NEBA local, de un servicio mayorista transitorio de acceso a NEBA

Como se detalla en el marco del análisis de los mercados mayoristas de banda ancha residenciales, la CNMC plantea la delimitación de dos mercados geográficos diferenciados (mercado 3b_1 y mercado 3b_2). El mercado 3b_1 presenta una situación de competencia efectiva, dada la existencia de alternativas mayoristas suficientes aguas arriba, incluyendo el servicio regulado de desagregación del bucle de fibra –servicio NEBA local– aquí considerado.

A este respecto, para aquellas zonas geográficas consideradas como competitivas en el mercado aguas abajo de acceso mayorista a la banda ancha, y donde está previsto el desarrollo del servicio mayorista NEBA local, se propone establecer la obligación de que Telefónica preste temporalmente un servicio mayorista de acceso de banda ancha sobre su red de fibra óptica.

[177] Así como de las metodologías utilizadas con arreglo al punto 40 de dicha Recomendación.
[178] Caso ES/2013/1465.

En efecto, a diferencia del servicio de acceso desagregado al bucle y sub-bucle de cobre, el nuevo servicio mayorista NEBA local, que Telefónica debe prestar en las condiciones establecidas en la presente sección, no está aún disponible. La obligación aquí considerada, entendida como una obligación accesoria a la obligación principal de prestar un servicio NEBA local, estaría por tanto vigente durante el periodo en que se procede al desarrollo del nuevo servicio mayorista regulado.

Como se ha indicado anteriormente, se estima que la implantación del servicio NEBA local requerirá de un período de tiempo de aproximadamente 18 meses. En las centrales del mercado 3b_1 (definido a continuación) donde está pendiente de desarrollo dicho nuevo servicio, debe por consiguiente exigirse de Telefónica la prestación durante dicho plazo de tiempo de un servicio mayorista de acceso de banda ancha sobre su red de acceso de fibra óptica.

Este plazo es un periodo suficiente para la implementación del nuevo servicio mayorista NEBA local, habida cuenta de que se trata de la adaptación de un servicio ya existente, NEBA, para incluir nuevos PAI en las centrales cabecera FTTH (y parámetros asociados a los nuevos PAI)[179], incluyendo la aprobación de la oferta por la CNMC.

Transcurrido el plazo señalado, Telefónica no estaría obligada a aceptar nuevas altas del servicio mayorista NEBA sobre los accesos de fibra situados en las centrales correspondientes al mercado 3b_1, sin perjuicio de la obligación de Telefónica a partir de dicho momento de facilitar que la migración desde el servicio mayorista NEBA-fibra hacia otras modalidades reguladas (como el NEBA local), o en su caso hacia alternativas comerciales que Telefónica u otros operadores puedan poner a disposición de los terceros agentes implicados, se lleva a cabo de manera ordenada.

La CNMC estima que dicha migración hacia servicios regulados o comerciales alternativos debería llevarse a cabo en un plazo de aproximadamente seis meses. Durante este plazo, la CNMC procederá a comprobar que el servicio NEBA local funciona según lo previsto en la oferta de referencia, adoptando la Resolución correspondiente al final de este período.

El servicio mayorista asociado al servicio NEBA local no estaría por otra parte disponible, ni siquiera de forma transitoria, en las centrales correspondientes a los municipios donde no se ha impuesto a Telefónica la obligación de prestar un servicio NEBA local. En efecto, en dichos municipios de la zona BAU, se ha llegado a la conclusión de que existen suficientes alternativas a Telefónica como para que no sea necesario el desarrollo de un servicio NEBA local en condiciones reguladas. En los citados municipios no resulta por consiguiente preciso proceder a la introducción

[179] En opinión de la CNMC, este periodo de tiempo (18 meses aproximadamente) supone por otra parte una aproximación más ajustada a los condicionantes relacionados con la necesidad de aprobar, desarrollar e implementar una nueva oferta de referencia que el plazo de 12 meses que inicialmente se contemplaba en la consulta pública.

de mecanismos temporales que resulten de aplicación mientras se desarrolla el nuevo servicio mayorista.

En todo caso, en la zona BAU, Telefónica deberá asegurar que la migración desde el servicio mayorista NEBA-fibra actualmente existente (con la limitación de velocidad en 30 Mb/s) hacia otras modalidades de acceso que puedan existir en el mercado se lleva a cabo de manera ordenada.

En opinión de la CNMC, la imposición, con carácter transitorio, de la medida descrita guarda plena coherencia con el marco regulatorio que determina el ámbito de actuación de las ANR. En particular, de conformidad con la definición que sobre el concepto de acceso efectúa el artículo 2 a) de la Directiva de acceso[180], el mismo *"abarca, entre otros aspectos, los siguientes: […] el acceso a elementos de redes y recursos asociados que pueden requerir la conexión de equipos por medios fijos y no fijos (en particular, esto incluye el acceso al bucle local y a recursos y servicios necesarios para facilitar servicios a través del bucle local); […]"*. En similares términos, el artículo 12.1 de la citada norma dispone que las ANRs están facultadas para exigir a los operadores *"que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos en aquellas situaciones en las que dichas autoridades consideren que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales"*, e incluye entre estas obligaciones, en el apartado a) conceder acceso a terceros *"a elementos o a recursos específicos de las redes"* y en el f), facilitar *"la coubicación u otras modalidades de uso compartido de recursos asociados"*[181].

La imposición de una obligación de acceso, de manera transitoria, a un servicio de banda ancha al por mayor, en tanto en cuanto se procede al desarrollo e implementación del nuevo servicio regulado NEBA local, constituye por tanto un recurso asociado al NEBA local en el sentido de la Directiva de acceso, lo que implica que dicha medida temporal puede ser impuesta en tanto que su denegación podría suponer un obstáculo al desarrollo de un mercado verdaderamente competitivo.

[180] Ver, en similares términos, la definición de "acceso" contenida en el Anexo II de la LGTel.
[181] A nivel nacional, ver artículo 14.1 d) de la LGTel, así como artículo 10 del Reglamento de mercados.

IV. MERCADOS DE ACCESO DE BANDA ANCHA AL POR MAYOR

IV.1. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

IV.1.1. Definición del mercado relevante de producto

En la segunda revisión del mercado de referencia, el mercado de acceso de banda ancha al por mayor se definió como *"aquél mediante el cual los operadores que prestan servicios en el mercado minorista lo hacen sobre la red de otro operador mediante una conexión entre su red y la red de otro operador con acceso a los usuarios"*.

Para la definición del mercado pertinente a efectos del presente análisis se constata que, a tenor de la descripción relativa a los servicios minoristas de acceso de banda ancha, las siguientes conclusiones que ya se alcanzaron en segunda revisión son válidas:

- Los servicios mayoristas de banda ancha y banda ultra-ancha forman parte del mismo mercado de referencia, independientemente de la tecnología de acceso utilizada (cobre, fibra óptica), al poderse prestar el acceso indirecto sobre la base de ambas tecnologías.
- Los servicios mayoristas de banda ancha regional y nacional pertenecen también al mismo mercado de referencia, ya que ambos servicios cubren idénticas necesidades y las tecnologías de transmisión subyacentes (ATM, IP y/o Ethernet) o los puntos de entrega no son percibidos por los usuarios finales como factores determinantes para deducir que existan condiciones diferenciadas de demanda.

A continuación se analiza si, sobre la base del análisis relativo a los servicios minoristas de acceso de banda ancha, (i) se deben distinguir mercados específicos de producto dependiendo del tipo de usuario final al que se presta el servicio de banda ancha, esto es, clientes residenciales y empresariales y (ii) los operadores alternativos que comercializan servicios minoristas de banda ancha formarían parte del mercado de referencia.

De acuerdo con la definición de mercado de producto contenida en la segunda revisión, el punto de partida es el mercado formado por los servicios mayoristas de banda ancha que los operadores prestan a terceros sobre sus redes, cualquiera que sea la tecnología de acceso utilizada y el nivel jerárquico al que se presta.

IV.1.1.1. Servicios mayoristas de acceso de banda ancha prestados a los clientes empresariales y a los clientes residenciales

En la sección II.1.3 se han identificado dos grupos de usuarios finales con características de demanda diferenciadas:

(i) el primer grupo está compuesto por la mayor parte de clientes del mercado (en particular, los clientes residenciales y una parte de los clientes empresariales como los autónomos) que adquiere los servicios de

comunicaciones electrónicas mediante contratos de adhesión, a partir de canales de comercialización masivos;

(ii) el segundo grupo está compuesto por clientes empresariales de mayor tamaño, que tienen generalmente sedes dispersas geográficamente y necesidades de comunicaciones electrónicas más complejas, lo cual les obliga a demandar servicios personalizados con cobertura nacional. Los servicios de referencia no se comercializan normalmente en este caso mediante un contrato de adhesión, sino mediante un proyecto específico negociado con el operador, que requiere un personal comercial técnico especializado. Estos proyectos incluirían no sólo la conectividad con una calidad de servicio superior (garantía de una determinada velocidad de descarga, simetría en los velocidades de descarga de subida y bajada, tasa de contención baja, etc.) sino también servicios de valor añadido avanzados y servicios de asistencia técnica.

Por tanto se distingue entre (i) un segmento residencial que generalmente demanda productos estandarizados de banda ancha (ofertas empaquetadas incluidas) y (i) un segmento empresarial que generalmente demanda productos complejos personalizados[182].

Esta configuración de los mercados es coincidente con la tendencia puesta de manifiesto en la Nota Explicativa a la Recomendación de Mercados de la Comisión Europea, donde se hace referencia a la existencia de necesidades de conectividad específicas por parte de los clientes empresariales, que podrían no verse cubiertas por las ofertas de banda ancha estandarizadas que los operadores de comunicaciones electrónicas dirigen al mercado residencial[183]. Como señala la Nota Explicativa[184], a nivel minorista el mercado empresarial de alta calidad englobaría un abanico de productos dirigidos a satisfacer las necesidades de los clientes empresariales y que no son necesariamente equivalentes a los productos residenciales, dada la importancia de elementos como una elevada calidad de servicio, garantías de disponibilidad, velocidades de subida y bajada suficientemente elevadas, o un nivel de contención limitado.

Estas particularidades de la demanda empresarial determinan a su vez unas condiciones de oferta diferenciadas para este segmento en contraposición con el segmento residencial. Así, se observa la presencia de un conjunto de operadores especializados en el segmento empresarial sin presencia en el segmento residencial

[182] La CMT ya identificó la existencia de estos dos mercados diferenciados en la Resolución relativa al mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija, ver Resolución de 13 de diciembre de 2012 por la cual se aprueba la definición y el análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación 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 y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (MTZ 2012/1302).
[183] Sección 4.2.1 de la Nota Explicativa (*retail high-quality market*).
[184] *Idem.*

(caso de BT, Colt, Verizon) y viceversa, esto es, operadores generalistas centrados fundamentalmente en el segmento residencial.

Igualmente importante es el hecho de que el tamaño del segmento residencial permite a los operadores focalizados en dicho segmento lograr unas economías de escala en la comercialización de las ofertas estandarizadas de banda ancha que hacen rentable la co-ubicación en un número elevado y creciente de centrales locales (tal y como se ha explicado en la sección II.3.2). Debe recordarse a este respecto que la co-ubicación es una herramienta esencial de cara a competir más eficazmente a nivel residencial, ya que esta modalidad de acceso mayorista ofrece un mayor control y capacidad de diferenciación que los servicios mayoristas de acceso de banda ancha.

No sucede lo mismo en el segmento empresarial donde (i) no son realizables las mismas economías de escala, ya que el número potencial de clientes alcanzable es significativamente menor; (ii) la dispersión de las líneas a conectar por usuario es mayor ya que, por ejemplo, los grandes clientes empresariales presentan sedes dispersas geográficamente. En este entorno competitivo, el servicio mayorista de acceso desagregado no sería en muchos casos una alternativa viable para conectar las sedes de los clientes empresariales, que requieren de una conectividad superior a la propia de un cliente residencial, pero tampoco tan elevada como para justificar el uso de otras alternativas como el despliegue de red propia y/o la provisión de un servicio mayorista de líneas alquiladas.

Asimismo, como consecuencia del mayor nivel de calidad en el servicio solicitado por los clientes del segmento empresarial, los operadores especializados en este segmento demandan unos servicios mayoristas de acceso de banda ancha con unas prestaciones superiores a las requeridas por los operadores generalistas que atienden el segmento residencial.

Por tanto, a la vista de las diferencias mencionadas por el lado de la demanda y la oferta, y las diferencias en las condiciones competitivas que resultarían, se definen los siguientes mercados de producto:

- El mercado mayorista de acceso de banda ancha para la comercialización de ofertas al segmento residencial (en adelante, mercado residencial de acceso de banda ancha al por mayor).
- El mercado mayorista de acceso de banda ancha de alta calidad para la comercialización de ofertas al segmento empresarial (en adelante, mercado empresarial de acceso de banda ancha al por mayor).

En relación con este último mercado, los operadores configuran sus ofertas para los clientes empresariales no sólo a partir de conexiones sobre accesos de banda ancha sino también de conexiones dedicadas basadas en líneas alquiladas. Así, los operadores centrados en el segmento empresarial pueden ofrecen sus servicios a partir de (i) su red propia (pudiendo hacer uso del servicio de acceso a la infraestructura civil), (ii) los servicios mayoristas de acceso de banda ancha (y en

menor medida los servicios de acceso desagregado al bucle) y también (iii) los servicios mayoristas de líneas alquiladas terminales.

El conjunto de ubicaciones que deben ser cubiertas para proveer el servicio de comunicaciones a una empresa o institución multi-sede pueden tener necesidades de acceso muy diversas y también muy diferentes en cuanto a las prestaciones que requieren. Así, para proveer el servicio a una empresa puede que sea necesario cubrir desde sedes principales, ya sea por el número elevado de personal o por la ubicación de los servidores y centros de datos principales, pasando por centros de tamaño medio, hasta pequeñas oficinas con poco personal o incluso tele-trabajadores.

Las sedes grandes o medianas o la presencia de servidores y centros de datos, requerirán probablemente no solo una determinada capacidad (mayor o menor en función del tamaño de la sede) sino también una disponibilidad permanente y asegurada de un ancho de banda reservado. Sin embargo, en oficinas pequeñas o puntos en los que los flujos de comunicación implican mayoritariamente el acceso a datos e información externa, los tipos de acceso no necesitan una reserva continua de una capacidad fija, pudiendo operar perfectamente con conexiones con contención, es decir conexiones sobre accesos de banda ancha.

Como consecuencia, en algunas sedes será necesario el uso de líneas alquiladas para disponer de un ancho de banda simétrico de forma permanente y garantizada. Por el contrario, en las sedes pequeñas o incluso para conectar tele-trabajadores resultará suficiente contar con servicios de acceso de banda ancha. Ello sin menoscabo de que dichos accesos de banda ancha deban ser de alta capacidad, con velocidades instantáneas muy superiores (incluso a la capacidad de algunas líneas alquiladas) y que su tráfico sea tratado con mayor prioridad en la red o disponga de servicios de soporte *premium*.

Un claro ejemplo de la situación descrita son las ofertas del mercado empresarial analizadas por el regulador sectorial hasta la fecha para determinar posibles prácticas de precios contrarias a la regulación sectorial[185]. En prácticamente todas ellas, los requerimientos de los pliegos de los clientes empresariales requerían el uso de un mix de servicios mayoristas, incluyendo entre otros, líneas alquiladas y servicios de acceso de banda ancha, ya fueran basados en fibra o cobre (dependiendo de las capacidades demandadas).

[185] Ver por ejemplo Resolución de 2 de junio de 2015 por la que se acuerda archivar la denuncia interpuesta por ONO contra Telefónica sobre la oferta económica presentada en el concurso convocado por el Ayuntamiento de Villena. (expediente OFMIN/DTSA/14/1203/DENUNCIA VILLENA); Resolución de 25 de noviembre de 2010 relativa a la denuncia interpuesta por Ono contra Telefónica en relación con la oferta presentada por este último operador en el concurso convocado por la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (MTZ 2010/1614).

En definitiva, para proveer servicios de comunicaciones a los clientes empresariales con necesidades de comunicación sofisticadas, un operador necesitaría de ambos tipos de servicios para ajustarse a los requerimientos técnicos demandados.

De hecho, a nivel empresarial se constata una cierta sustitución entre las líneas alquiladas de menor capacidad y los servicios de banda ancha con garantías. En efecto, para sedes menores, que deben ser integradas en los servicios de la empresa pero cuyo volumen de conectividad y necesidades de disponibilidad no necesitan, por razones de eficiencia de costes, de líneas alquiladas, será en ocasiones suficiente la disponibilidad de un servicio mayorista de acceso indirecto, siempre que éste permita (o pueda configurar) elementos de calidad y niveles de servicio que sin embargo no son requeridos por los usuarios residenciales. Dependiendo de la situación específica, el cliente empresarial estará dispuesto a hacer concesiones en relación con determinadas funcionalidades que sólo pueden ser provistas mediante líneas alquiladas (como la ausencia absoluta de contención), para recibir el servicio mediante una conexión de banda ancha de alta calidad.

La CNMC considera, por tanto, que el mercado 4 incluye tanto el servicio mayorista de líneas alquiladas como el servicio mayorista de acceso de banda ancha de alta calidad (acceso de banda ancha empresarial). Estas dos categorías de servicios mayoristas forman parte de los inputs indispensables para que un operador pueda ofrecer los servicios de comunicaciones electrónicas que los clientes finales del mercado empresarial demandan.

La situación a nivel mayorista aquí descrita es, por consiguiente, coincidente con la reflejada en la Nota Explicativa a la Recomendación de Mercados de la Comisión Europea[186], donde se hace referencia a la inclusión dentro del mercado 4 de una gama de servicios más amplia que exclusivamente las líneas alquiladas, y que en su conjunto están dirigidos a satisfacer las necesidades de los operadores de comunicaciones electrónicas que prestan servicios al mercado empresarial (y en última instancia, a dichos clientes empresariales).

Ahora bien, dado que el mercado mayorista de segmentos de terminación de líneas alquiladas fue analizado en 2013[187], la CNMC considera que el análisis específico relativo a dichos insumos mayoristas deberá ser efectuado en el marco de la próxima revisión del citado mercado. La inclusión o no dentro del mercado relevante de los segmentos de terminación de líneas alquiladas no tendría en todo caso consecuencias sobre la consideración de Telefónica como operador con PSM en el mercado de referencia, tal y como se detalla al analizar la estructura del mismo.

[186] Sección 4.2.2.3 de la Nota Explicativa (*wholesale high-quality access*).
[187] Resolución de 11 de abril de 2013 por la que se aprueba el análisis del mercado de segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor (expediente MTZ 2012/2017).

IV.1.1.2. Inclusión de la auto-prestación en el mercado residencial de acceso de banda ancha al por mayor

En esta sección se analiza en qué medida los operadores alternativos que han desplegado su red propia de cable y/o fibra óptica o se han coubicado en las centrales locales de Telefónica, ofrecen (o estarían en disposición de ofrecer) un servicio mayorista de acceso de banda ancha a terceros operadores que compita (o pudiera competir) con los servicios mayoristas de acceso de banda ancha que Telefónica ofrece en virtud de las obligaciones regulatorias vigentes. Si este fuera el caso se incluirían, además de los servicios provistos por Telefónica, los servicios mayoristas que los operadores alternativos ofrecen a terceros operadores, o los que se prestan a sí mismos cuando comercializan el servicio de banda ancha al cliente final (esto es, la auto-prestación).

La Comisión Europea explica en la Recomendación de mercados de 2007 que en casos donde es probable la sustitución por el lado de la demanda, esto es, donde los clientes mayoristas están interesados en proveerse de esos servicios por medio de operadores alternativos, puede estar justificado tomar en consideración la auto-prestación a la hora de definir el mercado. Sin embargo, dichas consideraciones podrían no ser asumibles si los operadores alternativos soportaran restricciones de capacidad o sus redes carecieran de la ubicuidad esperada por los solicitantes de acceso, y/o los operadores alternativos tuvieran dificultades para entrar en el mercado de forma inmediata.

Asimismo, en la Recomendación de mercados de 2014, a la hora de analizar si un servicio mayorista soportado sobre la red de cable es potencialmente sustitutivo de un servicio mayorista de acceso de banda ancha prestado sobre una red de cobre o fibra, la Comisión Europea se refiere no sólo al hecho de que pueda existir efectivamente una oferta mayorista comercial sobre la red de cable, sino también a la posibilidad de que dicho servicio mayorista pueda prestarse de forma realista tanto desde una perspectiva técnica como económica.

Por otra parte, según la Comisión Europea, para que un producto de acceso de cable represente un sustituto funcional de un servicio mayorista de acceso de banda ancha prestado sobre la red de cobre y fibra, deberá ejercer una presión competitiva directa suficientemente fuerte sobre tales servicios. Para lo cual la ANR debe analizar si un entrante potencial en el mercado minorista de banda ancha se cambiaría a este servicio mayorista de acceso basado en cable en caso de un IRSNT[188] del otro producto de acceso mayorista. En este análisis, la configuración de los servicios de banda ancha, la cobertura potencial, así como los precios, son determinantes.

Sobre la base de este análisis, se constata que se han producido importantes cambios en la dinámica competitiva del mercado de referencia. Así, en el marco de

[188] Incremento Reducido pero Significativo y No Transitorio en el nivel de precios de un hipotético monopolista (SSNIP test en su acepción inglesa).

la actualización del acuerdo de coinversión entre Vodafone y Orange, el nuevo operador Vodafone-ONO se ha comprometido a ofrecer a Orange un servicio mayorista de acceso de banda ancha a su red de cable DOCSIS 3.0; más concretamente a un millón de unidades inmobiliarias conectadas mediante esta tecnología de acceso[189]. Hasta la fecha la prestación de este servicio mayorista de acceso de banda ancha se había limitado en su práctica totalidad a la oferta regulada de Telefónica[190].

El nuevo servicio mayorista de banda ancha que Vodafone-ONO prestará a Orange muestra que un operador de cable con una escala importante, si bien inferior a la nacional, está en disposición de atender una parte muy significativa del mercado y (más importante aún) absorber la demanda que podría liberarse en caso de que Telefónica aplicara un IRSNT en el precio de su servicio mayorista de acceso de banda ancha.

Asimismo, dado que la cobertura conjunta alcanzada en diciembre de 2014 por los operadores alternativos basados en el bucle supera el 80% y la cobertura individual del mayor operador de bucle está por encima del 82 %[191], la CNMC considera que no sólo un operador como Vodafone-ONO, que dispone de redes de acceso basadas en fibra/cobre y cable, sino también Orange y Jazztel, que también disponen de una red propia de fibra óptica y hacen uso de la desagregación del bucle, podrían atender en medida suficiente la demanda de un servicio mayorista de banda ancha por parte de un potencial entrante en el mercado minorista de banda ancha. De hecho, y aun cuando de forma muy limitada, en la actualidad ya existen operadores que ofrecen a terceros servicios de acceso mayorista de banda ancha independientes de los comercializados por Telefónica.

En este sentido, conviene destacar que la presencia de una oferta regulada de un servicio mayorista de banda ancha de dimensión nacional y orientado en función de los costes puede tener el efecto indirecto de limitar el desarrollo de ofertas comerciales mayoristas alternativas por parte de los operadores alternativos de bucle y/o red propia, por la posible falta de demanda potencial. En efecto, en este contexto regulatorio, los potenciales operadores demandantes de este tipo de servicios pueden no tener incentivos económicos suficientes para optar por otras alternativas de suministro.

En el estado actual de desarrollo de la competencia basada en infraestructura y en el acceso a la red de Telefónica a nivel de la central local de cobre, la ausencia de una oferta alternativa de servicios mayoristas de banda ancha más desarrollada no debería en definitiva interpretarse necesariamente como una muestra de una falta de capacidad de los operadores alternativos para servir una parte significativa de la

[189] http://www.vodafone.es/static/fichero/pro_ucm_mgmt_600109.pdf
[190] Ver Tabla 27. Jazztel sería el principal proveedor alternativo de este servicio mayorista de banda ancha con menos de 14.000 líneas en diciembre de 2014.
[191] En diciembre de 2014. La cobertura de los dos siguientes operadores de bucle más importantes es muy similar, siendo entre 2 y 5 p.p. inferior.

demanda, sino que debería entenderse en un contexto más amplio, en el que factores como la regulación actual y las propias decisiones empresariales de centrarse exclusivamente en el mercado minorista habrían desempeñado un papel igualmente relevante.

En conclusión, en vista del nivel de despliegue de red de los operadores alternativos y el acuerdo comercial arriba señalado entre Vodafone-ONO y Orange, la CNMC considera que las redes alternativas basadas en el cable y en el acceso desagregado al bucle ejercen una restricción competitiva sobre el servicio mayorista de acceso de banda ancha de Telefónica de magnitud suficiente como para concluir que forman parte del mismo mercado de referencia.

IV.1.1.3. Inclusión de la auto-prestación en el mercado empresarial de acceso de banda ancha al por mayor

Dada la menor relevancia que tiene el despliegue de red propia de cable y el servicio de acceso desagregado al bucle (lo que, como se ha explicado, es consecuencia de las menores economías de escala asociadas a la conexión de las sedes de los clientes), no se puede incluir la autoprestación de modo análogo a como se argumenta en la sección anterior.

IV.1.2. Definición del mercado relevante geográfico

De acuerdo con las Directrices (apdo. 59), en el sector de las comunicaciones electrónicas, el alcance del mercado geográfico pertinente se ha delimitado generalmente aplicando dos criterios principales: *"la zona de cobertura de una red" y "la existencia de instrumentos legales y otros instrumentos reglamentarios".*

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

De acuerdo con la Posición Común del BEREC sobre aspectos geográficos en el análisis del mercado[192], a la hora de definir la dimensión geográfica del mercado debe tenerse en cuenta el test del monopolista hipotético. Sin embargo, este test podría conllevar una definición del mercado demasiado estrecha, por lo que puede

[192] *BEREC Common Position on Geographical Aspects of Market Analysis (definition and remedies)*, Junio 2014.

resultar pertinente agregar las áreas en función de la homogeneidad en las condiciones de competencia[193].

En un contexto de análisis prospectivo, un análisis geográfico en detalle puede estar particularmente justificado cuando las redes alternativas a las del incumbente tengan una cobertura significativa pero inferior a la nacional, o bien si en el mercado minorista se detecta la existencia de precios diferenciados geográficamente.

IV.1.2.1. Criterios que deben guiar a las ANR en relación con la definición de mercados geográficos en el ámbito de la regulación ex ante

Como se ha señalado anteriormente, existen diferentes factores, tanto estructurales como de comportamiento, que pueden asistir a las ANR en la determinación del ámbito geográfico del mercado de referencia.

En particular, las ANR deberán tener en cuenta los siguientes factores a la hora de determinar la existencia de diferencias competitivas suficientes para la definición de mercados sub-nacionales[194]:

- Evolución de las cuotas de mercado y su distribución;
- Diferenciación en las condiciones del producto de referencia (calidad);
- Existencia de precios diferenciados geográficamente;
- Condiciones de entrada;
- Estabilidad de las zonas geográficas definidas;
- Impacto de la modificación de la red de acceso sobre la situación competitiva.

Adicionalmente, en el ámbito de la definición del mercado geográfico de referencia se tomará en consideración la situación de competencia prevalente en el nivel minorista, y que ha sido descrita con anterioridad.

A continuación se analiza el cumplimiento de estos factores con respecto al mercado residencial de acceso de banda ancha al por mayor.

IV.1.2.1.1. **Evolución de las cuotas de mercado**

Sobre la base de la definición del mercado relevante de producto, en la que se ha incluido la auto-prestación de los operadores integrados, se ha calculado la cuota de

[193] De conformidad con lo establecido en las Directrices (apdo. 56), según las cuales *"el mercado geográfico pertinente comprende un área en la cual las empresas afectadas participan en la oferta y la demanda de los productos o servicios pertinentes, las condiciones de la competencia son similares o suficientemente homogéneas y puede distinguirse de las zonas vecinas por ser considerablemente distintas las condiciones de la competencia prevalentes"*.
[194] Tal como han sido especificados por la Comisión Europea por ejemplo en el caso UK/2007/0733, *"Wholesale broadband Access in the UK"*.

mercado de Telefónica en la prestación del servicio mayorista de acceso de banda en las dos zonas identificadas en la sección II.3.2 y que se muestran en la siguiente tabla.

Se constata que las cuotas de Telefónica difieren notablemente entre estas dos zonas. Mientras que en la zona 1 la cuota no alcanza el 35%, en la zona 2 esta cuota prácticamente se sitúa en el 75%, umbral que es propio de empresas con *a priori* un claro poder de mercado.

Tabla 24: Cuota de mercado de los operadores en la prestación del servicio mayorista de acceso de banda ancha. Junio 2015

Zona	Centrales	Número de accesos de banda ancha activos				Cuota de Telefónica (mayorista)	Cuota de Telefónica (minorista)
		Total	Operadores cable[195]	Operadores de bucle[196]	Telefónica[197]		
Zona 1	758	7.668.205	1.904.330	3.289.858	2.327.519	32,3%	30,4%
Zona 2	8.109	5.433.511	352.071	1.083.538	3.349.850	73,6%	61,7%
Total	8.867	13.101.716	2.256.401	4.373.396	5.677.369	49,4%	43,3%

Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

Asimismo se observa que la diferencia entre las cuotas a nivel mayorista y minorista son más acusadas en la zona 2 que en la zona 1 (11,9 p.p. frente a 1,9 p.p.). Este resultado sería un reflejo del peso que el servicio mayorista regulado que Telefónica presta a terceros tiene en esta zona 2.

En definitiva, la estructura de la oferta presenta diferencias muy acusadas entre las dos zonas identificadas a nivel minorista, pudiendo concluirse que en la zona donde la presencia de operadores con infraestructura propia es menor, la cuota de mercado de Telefónica es significativamente superior (más de 40 p.p de diferencia).

IV.1.2.1.2. **Existencia de diferencias en las funcionalidades**

Las diferencias geográficas en las funcionalidades de los servicios minoristas comercializados por los operadores es otro indicador sobre la existencia de condiciones de competencia diferentes a nivel sub-nacional. Efectivamente, los

[195] En la comercialización de los accesos de banda ancha, los operadores de cable se prestan a sí mismos el servicio mayorista de acceso de banda ancha sobre su red propia.
[196] En la comercialización de los accesos de banda ancha, los operadores de bucle se prestan a sí mismos el servicio mayorista de acceso de banda ancha sobre su red propia (red FTTH desplegada) y el servicio mayorista de acceso desagregado (red de cobre de Telefónica).
[197] En la comercialización de los accesos de banda ancha, Telefónica se presta a sí misma el servicio mayorista de acceso de banda ancha sobre su red propia (redes de cobre y FTTH) y a terceros operadores por medio de las ofertas reguladas disponibles (NEBA, y en su caso servicios GigADSL y ADSL-IP).

servicios de banda ancha presentan cierta heterogeneidad en su configuración en función de las coberturas de las diferentes redes de acceso y sus capacidades.

Como se aprecia en la siguiente tabla, fruto de dicha heterogeneidad en las coberturas de las diferentes infraestructuras de acceso, la configuración y composición de los servicios de banda ancha prestados a los usuarios finales varía notablemente entre las dos zonas. Así se constata que los usuarios en la zona 1 están en disposición, y de hecho así lo hacen, de recibir estos servicios sobre un mayor número de redes alternativas (más de la mitad de los usuarios reciben este servicio sobre las redes de cable, las redes alternativas basadas en el acceso desagregado y en menor medida las redes alternativas de fibra) frente a los usuarios de la zona 2, de los cuales prácticamente el 75%, reciben estos servicios sobre la red de Telefónica. En definitiva, la variedad de la oferta de banda ancha en términos de funcionalidades, prestaciones y formas de comercialización (empaquetamientos) es mayor en la zona 1 que en la zona 2.

Tabla 25: Distribución de los accesos de banda ancha en función de la infraestructura. Junio 2015

Zona	Red propia operador de cable	Red propia y/o red basada en el acceso desagregado de operador alternativo	Red propia de Telefónica (incluido el acceso de banda ancha prestado a terceros)
Zona 1	24,8%	42,9%	32,3%
Zona 2	6,5%	19,9%	73,6%
Total	17,2%	33,4%	49,4%

Fuente. CNMC. Requerimiento semestral junio 2015

Cabe destacar que el mayor peso de los operadores de cable en la configuración de ofertas de banda ancha en la zona 1 permite a los usuarios de dicha zona recibir unas ofertas empaquetadas que generalmente incluyen el servicio de televisión, y que no estarán en principio al alcance de los usuarios de la zona 2, donde el nivel de cobertura de la red de cable es significativamente inferior.

Del mismo modo, los usuarios de la zona 1 estarán también en disposición de recibir ofertas de banda ancha NGA en mayor medida que los usuarios de la zona 2 ya que, como se ha explicado en la sección II.3.2.2, existe una correlación positiva entre las inversiones en redes de banda ultra-ancha y el mayor nivel de competencia alcanzado en la zona 1, de tal forma que la mayor parte de estas inversiones se han centrado en la zona 1. A modo de ejemplo, en junio de 2015 entre el 75,7% y el 85,2% de los accesos NGA instalados por los operadores de cable, Telefónica, Vodafone, Orange y Jazztel, respectivamente, se concentraban en la zona 1. Esto significa que la proporción de usuarios finales de la zona 1 que podrán elegir entre una gama de ofertas de banda ancha con velocidad de descarga superior a 30 Mb/s será significativamente superior en comparación con la zona 2.

En definitiva, debido al desigual desarrollo de redes de acceso alternativas en las zonas 1 y 2 y las consecuencias que dicho desarrollo conlleva sobre la configuración de la oferta para el usuario final, existen diferencias significativas en las funcionalidades y variedad de los servicios de banda ancha disponibles para los usuarios de una y otra zona.

IV.1.2.1.3. **Existencia de una política diferenciada de precios**

Los precios fijados por los operadores y la existencia de una política de precios uniforme a nivel nacional son elementos que pueden considerarse a la hora de determinar la existencia de condiciones de competencia heterogéneas a nivel geográfico.

En la valoración de este criterio hay que tener en cuenta que, por imposición regulatoria, los precios de los servicios mayoristas de acceso incluidos en el mercado de referencia así como los del mercado mayorista aguas arriba de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija son uniformes a nivel nacional. El marco regulatorio vigente puede por tanto contribuir al menos en parte a restringir la capacidad de los operadores de establecer precios geográficos diferenciados a nivel minorista.

De hecho, Telefónica ha venido fijando sus precios minoristas de forma uniforme en todo el territorio nacional, si bien se observan diferentes condiciones competitivas en las zonas 1 y 2 en términos de estructura de mercado y funcionalidades de los servicios ofrecidos. Los operadores con infraestructuras propias (como los operadores de cable), por su parte, también fijan sus precios de forma uniforme en todas aquéllas zonas en las que están presentes, al igual que ocurre con los operadores que utilizan los servicios regulados de acceso a la red de Telefónica.

Ahora bien, como se ha explicado el peso y la presencia de los operadores con red propia y los operadores de bucle es muy superior en la zona 1, lo cual hace que no sólo varíen las funcionalidades de las conexiones de banda ancha comercializadas en una zona u otra sino que también lo hagan indirectamente las condiciones económicas en que los usuarios finales en su conjunto reciben dichos servicios. Dicho de otro modo, a pesar de la uniformidad tarifaria dentro de las zonas de cobertura de las diferentes modalidades de acceso, el nivel de precios de los servicios de banda ancha que resulta en las zonas 1 y 2 reflejará la diferente configuración de la oferta. Sirva como ejemplo que una oferta empaquetada de servicios, prevalente generalmente en la zona 1, lleva aparejada un descuento sobre el precio al que se comercializan individualmente cada uno de los servicios que componen el paquete, intensificándose la comercialización de dichas ofertas conforme los operadores (i) progresan en su despliegue de red propia y/o (ii) avanzan en la escalera de inversión, co-ubicándose en más centrales locales.

Por último, es preciso señalar que el hecho de que los precios nominales de los productos de banda ancha sean uniformes en todo el territorio nacional, en el caso de Telefónica, y en el ámbito de cobertura de la red, en el caso de los operadores

alternativos, no significa que el precio final efectivo también lo sea. Así, Telefónica ha concentrado sus esfuerzos comerciales, mediante promociones diferenciadas, precisamente en las zonas donde la presencia de los operadores de cable y de bucle es mayor[198].

En resumen, se concluye que el nivel de precios efectivos del servicio de banda ancha varía entre las zonas 1 y 2 como consecuencia de (i) la diferente composición de la oferta y, por tanto, de los diferentes productos, ofertas empaquetadas y estructuras tarifarias que se comercializaran en una y otra zona y (ii) el diferente esfuerzo comercial realizado por los operadores dependiendo de la zona geográfica de que se trate.

IV.1.2.1.4. **Existencia de condiciones heterogéneas de entrada**

La posible heterogeneidad en las condiciones de acceso al mercado es otro criterio relevante a la hora de acometer un análisis geográfico.

En particular, las zonas con competencia diferenciada deberían contar con barreras a la entrada distintas. Por ejemplo, el número de accesos potenciales asociados a una central hace que los operadores puedan alcanzar la masa crítica suficiente para hacer rentables sus inversiones de forma más rápida en las centrales más grandes.

El tamaño medio de las centrales locales de la zona 1 supera con creces el correspondiente a la zona 2. Así, el número medio de pares de cobre por central local en la zona 1 es igual a 19.102, mientras que el de las centrales co-ubicadas de la zona 2 es de 7.118[199]. Por tanto, las centrales de la zona 1 aproximadamente duplican en tamaño a las centrales co-ubicadas de la zona 2. A la vista de estas diferencias, la CNMC considera que las condiciones de entrada en las zonas 1 y 2 varían significativamente.

IV.1.2.1.5. **Estabilidad de las zonas geográficas**

De acuerdo con la Comisión Europea, resulta más pertinente el tratamiento de las diferencias en las condiciones competitivas al nivel de imposición de obligaciones y no de mercados cuando las fronteras entre las zonas geográficas no son estables.

Como se ha explicado en la sección II.3.2, la zona 1 se ha ampliado en cierta medida con respecto a la segunda revisión. De hecho, tal y como se ha definido, el tamaño de la zona 1 es suficiente para garantizar la estabilidad de sus límites o cuando menos, garantizar que la posible expansión, que resultará del desarrollo de la competencia en el horizonte temporal contemplado en el presente análisis, no

[198] Por ejemplo en las provincias de Asturias, La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra, Alava, Guipuzcoa y Vizcaya Telefónica lanzó promociones específicas para sus productos de banda ancha (duos y trios) de 10 Mb/s en los meses de abril, julio y octubre de 2013.
[199] El tamaño medio de las centrales no co-ubicadas es de 625 pares de cobre.

suponga un incremento muy importante respecto del análisis que se ha llevado a cabo de manera prospectiva. A este respecto, conviene destacar que en el periodo transcurrido desde la segunda revisión el acceso desagregado al bucle de abonado ha experimentado una gran expansión y podría estar cercano a los niveles máximos de demanda.

Más importante aún es el hecho de que, como se explicaba en la sección II.3.2.2, la mayor parte de las centrales locales que presentaban un nivel de competencia en infraestructuras basado en redes NGA superior a la media se ubicaba en la zona 1. Por tanto, desde un punto de vista prospectivo, es esperable que las inversiones crecientes en redes NGA se traduzcan en un incremento de la proporción de las centrales de la zona 1 que presenten un mayor nivel de competencia en las dos dimensiones consideradas (actualmente, 191 centrales BAU). Dicho de otra forma, si se hubiera considerado que la zona 1 está formada exclusivamente por estas 191 centrales BAU cabría el riesgo de que la definición de mercado fuera muy estrecha, y que en un plazo de tiempo reducido estos límites fueran sobrepasados por la evolución real del mercado. En los términos en los que se ha definido la zona 1, este potencial problema queda en gran parte mitigado.

IV.1.2.1.6. **Análisis prospectivo de la situación competitiva en las diferentes zonas geográficas**

En un enfoque prospectivo, las ANR han de analizar los riesgos que los desarrollos de las nuevas redes NGA pueden tener sobre los mercados mayoristas de banda ancha. Estos desarrollos podrían modificar sustancialmente las redes de acceso, de forma que en particular la desagregación del bucle sea técnica y económicamente menos atractiva o más complicada (hecho por ejemplo derivado del potencial cierre de centrales a acometer prospectivamente por el operador tradicional de red legada).

En el caso español se ha producido, como se ha explicado, una importante inversión en el despliegue de nuevas redes NGA y, es esperable que este proceso se intensifique a la vista de los planes de despliegue comunicados por los diferentes operadores; la operación de concentración entre Vodafone y ONO; y la actualización de los acuerdos de co-inversión en materia de despliegues de fibra óptica. Estos desarrollos no prejuzgan sin embargo la importancia relativa que el acceso a la infraestructura pasiva de Telefónica (bucle de abonado) sigue teniendo para los operadores alternativos, en particular en un momento en que las nuevas redes NGA coexisten (y seguirán coexistiendo) con la red legada de cobre. Por otra parte, dadas las condiciones impuestas para el cierre de centrales de cobre en virtud de la Resolución de 22 de enero de 2009, no es esperable que en el horizonte temporal contemplado para el presente análisis se produzca un cierre sustancial de centrales que pueda afectar a la viabilidad técnica y económica de los servicios de acceso prestados sobre la red de cobre de Telefónica.

IV.1.2.1.7. **Conclusiones sobre la definición de mercado relevante**

A partir de los argumentos desarrollados anteriormente, se concluye que las condiciones de competencia a nivel mayorista y minorista son suficientemente diferentes entre las zonas 1 y 2 del mercado residencial en términos de (i) cuotas de mercado, (ii) funcionalidades en los servicios de banda ancha accesibles a los usuarios finales y (iii) nivel de precios (como consecuencia del diferente peso de las modalidades de servicio mayoristas). Por tanto la dimensión geográfica del ámbito residencial es inferior a la nacional y se definen dos mercados sub-nacionales a partir de las zonas 1 y 2 identificadas a nivel minorista.

A efectos de la definición de mercados geográficos conviene tener en cuenta que la red de acceso de pares de cobre de Telefónica contiene un cierto número de pares[200] que no dependen de una central convencional directamente, sino que a efectos de prestación del servicio de banda ancha dependen de un nodo remoto, como se ha descrito en la sección III.4.4. Como allí se indicó, debido a su reducido tamaño (y por tanto al reducido número de clientes accesibles al realizar la inversión en el nodo), los operadores alternativos no han hecho uso de la posibilidad de desagregación del sub-bucle, como sí lo han hecho en numerosas centrales para la desagregación del bucle. A esto se suma la imposibilidad de desagregar los pares en la central de la que dependen los nodos en el caso de nodos de interceptación de bucle.

En consecuencia, también en las centrales de la zona 1 existen áreas en las que no hay y no se espera la presencia de operadores alternativos en mercados mayoristas ascendentes, como el mercado mayorista de acceso desagregado al bucle, por ser áreas servidas por nodos remotos desde los que Telefónica ofrece en ellas sus servicios minoristas de banda ancha. Por lo tanto, los pares de cobre de estas áreas servidas por nodos remotos deben tener disponible un servicio mayorista de acceso indirecto, aunque pertenezcan a centrales de la Zona 1, dado que en ellos no se ha producido (ni es esperable) la desagregación del bucle o subbucle, y la competencia en ellas depende exclusivamente de la oferta de servicios mayoristas de banda ancha, es decir, del acceso indirecto.

En lo que respecta al mercado empresarial de acceso de banda ancha al por mayor, se considera que este mercado es de ámbito nacional, al ser Telefónica el único operador que dispone de un red de alcance nacional con un elevado grado de capilaridad, la cual permite asegurar el servicio mayorista de acceso de banda ancha en la práctica totalidad de las localizaciones geográficas en que se pueden ubicar las sedes de los clientes empresariales.

Por otra parte, la presión competitiva que el bucle y el cable ejercen en el nivel empresarial es significativamente inferior que en el segmento residencial. Como se ha indicado, y dado el menor número de demandantes, los operadores dedicados al segmento empresarial no tienen en general la capacidad de beneficiarse de las

[200] 550.066 pares activos dependientes de nodos para servicios de banda ancha en noviembre de 2015. En términos de pares totales, representarían un 4,44%.

economías de escala de que disponen los operadores que proveen servicios de comunicaciones electrónicas al segmento residencial. Por tanto, el acceso a las centrales, en aras de proceder a la desagregación del bucle, es mucho menos significativo en el caso de los operadores centrados en la prestación de servicios para empresas.

En relación con el cable, el carácter multi-sede de muchas empresas requiere un alto grado de capilaridad de las redes de acceso. Debe recordarse a este respecto que en España, Telefónica es el único operador que dispone de una red de acceso ubicua a nivel nacional.

IV.1.3. Mercado susceptible de regulación ex-ante

A modo de conclusión, se propone definir los siguientes mercados de producto: (i) mercado residencial de acceso de banda ancha al por mayor; (ii) mercado empresarial de acceso de banda ancha al por mayor.

Atendiendo a su dimensión geográfica, se definen:

- El mercado residencial de acceso de banda ancha al por mayor en la zona 1 (en adelante, mercado 3b_1).
- El mercado residencial de acceso de banda ancha al por mayor en la zona 2 (en adelante, mercado 3b_2).
- Por su parte, la dimensión geográfica del mercado empresarial de acceso de banda ancha al por mayor es el territorio nacional (en adelante, mercado 4).

Los mercados de producto así definidos están en línea con la Recomendación de mercados de 2014. Según el citado documento, el mercado residencial de acceso de banda ancha al por mayor en una ubicación fija se correspondería con el mercado 3b (acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos del mercado de masas[201]), mientras que el mercado empresarial de acceso de banda ancha al por mayor en una ubicación fija se correspondería con el nuevo mercado 4 de la Recomendación (acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija[202]).

En lo que concierne a este último mercado (nuevo mercado 4), la Recomendación de mercados incluye como parte del mismo otros servicios mayoristas, como las líneas arrendadas. En relación con estos servicios mayoristas, debe señalarse que los mismos han sido objeto de revisión en el marco de la Resolución de 11 de abril de 2013 por la cual se aprueba la definición y el análisis del mercado de segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor[203] y la Resolución de 11 de abril

[201] *Wholesale Central Access provided at a fixed location for mass-market products* en su acepción inglesa.
[202] *Wholesale high-quality access provided at a fixed location* en su acepción inglesa.
[203] Expediente MTZ 2012/2017.

de 2013 por la cual se aprueba la definición y el análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor[204].

Por tanto, dada la reciente revisión de los mercados de líneas arrendadas, a los efectos de la presente Resolución el mercado 4 se circunscribirá a la provisión de servicios de acceso de banda ancha al por mayor. En posteriores revisiones los servicios de banda ancha al por mayor destinados al mercado empresarial se analizarán conjuntamente con los servicios de líneas alquiladas, en el seno del mercado más amplio que considere de manera integral las necesidades que a nivel mayorista tienen los operadores que prestan servicios al mercado empresarial, tal y como se ha explicado en la sección IV.1.1.1.

Se trata de mercados que ya han sido identificados previamente por la Comisión Europea como mercados que cumplen los tres criterios cumulativos que deben satisfacer los mercados relevantes donde se pretendan imponer obligaciones específicas. En definitiva, cabe concluir que los mercados así definidos son mercados que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con lo dispuesto en la normativa sectorial.

IV.2. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MISMOS Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

IV.2.1. Descripción de la estructura del mercado de referencia

IV.2.1.1. Evolución de la oferta. Cuotas de mercado

Los servicios mayoristas de banda ancha –excluyendo la modalidad comercial de reventa– alcanzaron una facturación de 145,4 millones de euros en el año 2014, un 8,1% menos que el año anterior[205].

Sin embargo, como se ha recogido en los epígrafes anteriores la importancia de la autoprestación es muy relevante en el mercado español de acceso de banda ancha, sin que esta variable aparezca recogida al analizar el mercado sobre la base de los ingresos (puesto que se trata de líneas no comercializadas). Por tanto, el cálculo de cuotas de mercado sobre la base del número de accesos de banda ancha se convierte en la magnitud determinante.

A continuación se presenta la distribución de las líneas comercializadas y en autoprestación así como su evolución:

Tabla 26: Distribución de los accesos mayoristas de acceso de banda ancha (incluyendo la autoprestación)[206]

[204] Expediente MTZ 2012/2019.
[205] Fuente: CNMC. Informes trimestrales.
[206] El número de accesos mayoristas de banda ancha para el periodo 2008-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral)..

Operador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Telefónica	61,9%	59,4%	59,0%	56,3%	54,8%	53,0%	50,4%
Operadores de cable	19,7%	19,3%	18,7%	18,9%	18,4%	17,2%	17,2%
Operadores bucle	17,8%	20,7%	21,7%	23,9%	26,1%	29,2%	29,9%
Otros	0,6%	0,7%	0,7%	0,9%	0,7%	0,6%	2,5%

Fuente. CNMC. Informe Trimestrales

Como se observa, la cuota de mercado de Telefónica a nivel nacional es todavía superior al 50%.

Sin embargo, como recoge la sección IV.1.2.1.1, la cuota de mercado de Telefónica varía en función de las diferentes áreas geográficas que se propone considerar, pasando de una cuota de 32,8% en la zona 1 (mercado 3b_1) a una cuota de 74,1% (mercado 3b_2) en la zona 2. El grado de competencia a nivel mayorista es por tanto un reflejo de la situación que se ha detectado a nivel minorista, donde pueden identificarse dos zonas con condiciones de competencia claramente diferenciadas.

Por otra parte, en virtud de las razones señaladas en los epígrafes anteriores, conforme a las cuales para el segmento empresarial no debe tomarse en consideración la presión competitiva ejercida por el bucle y el cable, la cuota de mercado de Telefónica en dicho segmento sería muy elevada. Como se muestra en las siguientes tablas la cuota de Telefónica en la prestación del servicio mayorista de banda ancha a terceros se sitúa por encima del 95% tanto en términos de líneas como ingresos[207]. Dado que no se disponen de datos desagregados sobre la tipología de cliente al que se presta este servicio mayorista, si se adopta el supuesto de que los operadores alternativos sólo prestan este tipo de servicios mayoristas a terceros operadores centrados en el segmento empresarial y que el 20% de los accesos mayoristas de Telefónica van dirigidos al segmento empresarial, la cuota de Telefónica podría ser del orden del 85% en términos de líneas, y de aproximadamente el 80% en términos de ingresos.

Tabla 27: Distribución de los accesos mayoristas de banda ancha prestados a terceros operadores[208]

Operador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Telefónica	93,4%	92,1%	95,6%	96,3%	96,5%	97,0%	97,2%
Jazztel	1,1%	2,8%	2,3%	1,9%	2,1%	2,0%	2,1%

[207] La CNMC no dispone de esta información desagregada en función del tipo de cliente final (residencial o empresarial). Por este motivo se estima la cuota de Telefónica en el mercado mayorista de banda ancha destinado dirigido al segmento empresarial, bajo determinados supuestos, tal y como se especifica en el texto.

[208] El número de accesos mayoristas de banda ancha para el periodo 2008-2014 es el registrado en diciembre de cada año (correspondiente al cuarto informe trimestral).

Orange	3,8%	3,5%	1,2%	0,8%	0,7%	0,6%	0,5%
BT	1,6%	1,6%	0,8%	0,4%	0,3%	0,2%	0,1%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,4%	0,1%	0,1%

Fuente. CNMC. Informe Trimestrales

Tabla 28: Distribución de los ingresos por los servicios mayoristas de banda ancha prestados a terceros operadores

Operador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Telefónica	90,1%	86,7%	90,6%	93,6%	93,1%	94,6%	95,2%
Jazztel	1,0%	2,8%	2,8%	2,4%	2,6%	2,8%	3,0%
BT	3,7%	5,1%	3,6%	2,4%	1,5%	1,1%	0,9%
Orange	4,5%	4,8%	2,6%	0,9%	0,7%	0,6%	0,4%
Otros	0,8%	0,5%	0,4%	0,7%	2,1%	0,9%	0,4%

Fuente: CNMC. Informes trimestrales

IV.2.1.2. Barreras a la entrada

Tal como señalaba la Resolución de 22 de enero de 2009, el mercado mayorista de banda ancha exhibe una serie de barreras a la entrada, asociadas a la necesidad de desplegar una red propia de acceso hasta el usuario final para poder prestar sobre la base de dicha red los servicios mayoristas de referencia.

La prestación de servicios de acceso mediante red propia requiere por su parte de un canal hasta el domicilio del usuario final. Esto implica construir una red de acceso ocupando el dominio público, lo que supone importantes plazos de despliegue. Adicionalmente, las inversiones necesarias son elevadas. Dichas inversiones suponen, en la mayor parte de los casos, costes hundidos, sin que por otra parte resulte económicamente viable replicar una red de acceso de capilaridad nacional como la de Telefónica.

Dados los costes asociados al despliegue, el regulador sectorial ha venido imponiendo una serie de medidas reglamentarias en el mercado ascendente al mercado de referencia (el antiguo mercado 4). Así, los operadores alternativos pueden desagregar los pares metálicos de Telefónica para prestar los servicios de referencia. Para ello deben acceder a las centrales de Telefónica y solicitar los diferentes servicios mayoristas necesarios para la prestación de servicios a nivel minorista.

Por su parte, en relación con el despliegue de redes de nueva generación, a partir de la Resolución de 22 de enero de 2009 tiene lugar la apertura a terceros de las canalizaciones y conductos de Telefónica, estando asimismo asegurada desde ese mismo año la compartición de la infraestructura vertical de fibra óptica existente en el

interior de los edificios[209]. Se mitigan así los dos principales cuellos de botella detectados para el despliegue de una red propia de fibra óptica.

Como se ha visto, el despliegue de una red propia de acceso y el acceso por los operadores alternativos a las centrales de Telefónica no se han llevado a cabo de manera uniforme. Se puede concluir que las barreras que tradicionalmente han caracterizado la entrada al mercado de acceso mayorista de banda ancha, resultan ser menores en el mercado 3b_1 que en el mercado 3b_2, a tenor asimismo de la mayor presencia de las redes de cable en el primer mercado, como muestra el análisis de las cuotas de mercado. Más aún, la existencia del servicio mayorista de desagregación del bucle no ha hecho sino remarcar estas diferencias, dada la mayor presencia de los operadores de acceso desagregado en el mercado 3b_1.

En definitiva, habiendo transcurrido un periodo suficientemente largo desde el inicio del despliegue de las redes de cable y la introducción de las obligaciones de acceso desagregado al bucle, se constata que el mercado 3b_2 continúa exhibiendo barreras a la entrada que impiden la presencia de redes alternativas y, por tanto, la entrada de competidores en la misma medida que en el mercado 3b_1. Aplicando el denominado *"modified greenfield approach"* (es decir, ausencia de regulación en el mercado que se analice pero considerando las obligaciones generales de los operadores así como las vigentes en los mercados ascendentes), en dichas áreas geográficas estas barreras no se ven mitigadas por la presencia de obligaciones ex ante en el mercado mayorista ascendente (acceso al bucle de abonado y acceso a la infraestructura pasiva de red).

El mercado 4 también se caracteriza por la existencia de elevadas barreras a la entrada, pues las medidas regulatorias adoptadas relativas al acceso al bucle han tenido un impacto menos significativo, dada la dependencia que los operadores de empresa manifiestan hacia los servicios de acceso indirecto y otro tipo de instrumentos regulatorios como puede ser el acceso a los segmentos de terminación de líneas arrendadas.

A este respecto, en el anterior análisis de mercado de segmentos de terminación de líneas alquiladas al por mayor aprobado en abril de 2013 se concluía que Telefónica mantenía una posición de PSM. A partir de los datos disponibles en la actualidad[210], se observaría una estabilidad en la posición competitiva de Telefónica. En concreto, la cuota de mercado por ingresos se situaría en el 56% en diciembre de 2014, esto es, prácticamente en el mismo nivel que en 2012.

[209] Resolución de 12 de febrero de 2009 Resolución por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios (MTZ 2008/965).

[210] A diferencia de los datos expuestos en el análisis del mercado referenciado, que usa datos procedentes de requerimientos específicos a los operadores, la presente estimación se ha elaborado partiendo de los datos disponibles en el marco del Informe Sectorial.

Tabla 29: Cuota de Telefónica (estimada) en la prestación del servicio mayorista de líneas alquiladas terminales [INICIO CONFIDENCIAL

(Datos en millones de €)	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos totales					
Ingresos Telefónica					
Cuota	57,0%	55,0%	56,0%	56,4%	55,6%

Fuente: CNMC. Informes trimestrales **FIN CONFIDENCIAL]**

La fuerte posición competitiva de que goza Telefónica en la prestación de estos servicios de líneas alquiladas está en consonancia con la elevada cuota de mercado a nivel empresarial, que se mostraba en la sección II.3.1.2. Como se ha explicado, los clientes empresariales que demandan los servicios de comunicaciones electrónicas en el marco de una oferta personalizada contratan circuitos alquilados conjuntamente con conexiones de banda ancha y otros servicios, esto es, de forma empaquetada.

A partir de los ingresos para los dos servicios mayoristas que forman parte del mercado 4 (acceso indirecto empresarial, líneas alquiladas), la cuota estimada para Telefónica se mantendría asimismo de forma estable en torno al 60%.

Tabla 30: Cuota de Telefónica (estimada) en el mercado 4 [INICIO CONFIDENCIAL

(Datos en millones de €)	2010	2011	2012	2013	2014
Ingreso s totales					
Ingresos Telefónica					
Cuota	58,4%	58,6%	59,1%	59,9%	59,5%

Fuente: CNMC. Informes trimestrales **FIN CONFIDENCIAL]**

Por otra parte, el resto de factores a tomar en consideración para concluir acerca de la existencia de poder significativo de mercado también resultarían de aplicación en el caso de que el análisis se extendiera a los segmentos de terminación de líneas alquiladas[211].

En particular, al igual que para la provisión del servicio mayorista de banda ancha empresarial de alta calidad, la prestación de servicios mediante líneas alquiladas estaría caracterizada por la existencia de elevadas barreras a la entrada, asociadas a la necesidad de desplegar una red propia de acceso hasta el usuario final para poder prestar sobre la base de dicha red los servicios mayoristas requeridos.

El despliegue de red propia por parte de terceros operadores no permitiría alcanzar el nivel de capilaridad de la red de Telefónica, con una red disponible en la totalidad

[211] En línea asimismo con las conclusiones alcanzadas en la Resolución de 11 de abril de 2013 por la que se aprueba el análisis del mercado de segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor.

del territorio español. Para la provisión del servicio de líneas alquiladas terminales, Telefónica contaría asimismo con importantes economías de escala y alcance, y se podría beneficiar de su presencia tanto a nivel mayorista como minorista (integración vertical) para interrumpir, en un escenario de ausencia de regulación, la provisión del servicio de líneas alquiladas a los operadores alternativos activos a nivel minorista (o degradar las condiciones de prestación del mismo).

Por último, la capacidad negociadora de los operadores que utilizan el servicio mayorista de acceso a líneas alquiladas es limitada, dadas las reducidas alternativas de suministro disponibles. En este sentido, es destacable que incluso los operadores con infraestructura propia, tales como Vodafone/Ono, Colt y Euskaltel, son a su vez clientes relevantes de Telefónica en el mercado mayorista. La amenaza por parte de los operadores alternativos de prescindir de los servicios de líneas alquiladas terminales de Telefónica no sería por tanto creíble, y en ningún caso permitiría disciplinar su comportamiento.

La evidencia a lo largo de los últimos dos años (desde la aprobación de la Resolución de 11 de abril de 2013) confirma asimismo que las líneas alquiladas están todavía sometidas a un elevado grado de conflictividad. En particular, cabe señalar que en 2014 y 2015 se han producido varios conflictos entre los operadores alternativos y Telefónica en relación con las condiciones de prestación de las líneas alquiladas terminales mayoristas, tal y como vienen recogidas en la oferta de referencia de líneas alquiladas (oferta ORLA). En concreto en el último año la CNMC ha debido resolver los siguientes procedimientos:

- 23/10/14: Resolución del conflicto entre BT y Telefónica por circuitos ORLA (CNF/DTSA/2494/13). La CNMC concluyó que Telefónica estaba incumpliendo la ORLA al aplicar costes extraordinarios a BT en circunstancias no permitidas.
- 23/10/14: Contestación a la consulta de Jazztel sobre circuitos de alto coste en la ORLA (CNS/DTSA/1250/14). La CNMC clarificó, a instancias de Jazztel, en qué circunstancias Telefónica podía repercutir costes extraordinarios sobre los precios mayoristas regulados.
- 10/02/15: Resolución del conflicto entre Vodafone y Telefónica por circuitos ORLA (CNF/DTSA/1189/14). La CNMC concluyó que Telefónica estaba incumpliendo la ORLA al aplicar costes extraordinarios a Vodafone en circunstancias no permitidas (al igual que había ocurrido con BT).

Como consecuencia de estos expedientes, la CNMC incoó asimismo un expediente sancionador contra Telefónica por incumplimientos reiterados de la oferta ORLA. Dicho expediente sancionador fue aprobado por la CNMC el 15 de octubre de 2015 (SNC/DTSA/1821/2014). En el expediente sancionador se constataron, entre otras, prácticas por parte de Telefónica de aplicación de sobrecostes en situaciones no reguladas, fijación de cláusulas de permanencia desproporcionadas y plazos de comunicación y de entrega superiores a los establecidos en la ORLA. Tal y como consta en el expediente sancionador, la conducta denunciada de Telefónica tuvo evidentes efectos negativos para los operadores alternativos y sus clientes

empresariales, puesto que tuvieron que cancelar un porcentaje importante de solicitudes de provisión de este servicio mayorista. Por todo ello, la CNMC impuso a Telefónica una sanción de 5 millones de euros.

Dado lo que antecede, puede concluirse que la potencial inclusión de los servicios mayoristas de segmentos terminales de líneas alquiladas en el presente análisis del mercado mayorista de banda ancha de alta calidad no modificaría la conclusión respecto a la identificación de Telefónica como operador con PSM en el mismo.

IV.2.2. Competencia potencial en el mercado de referencia

Bajo un enfoque prospectivo (con un horizonte temporal contemplado hasta el próximo análisis de mercados) las redes de fibra de los operadores alternativos constituirían la principal amenaza de entrada creíble y con efecto sobre la posición que Telefónica ostenta en la actualidad en los mercados de referencia.

Ahora bien, un servicio mayorista de banda ancha sobre la red de fibra no parece viable en el mercado 3b_2, a la vista del ámbito geográfico de los despliegues de fibra que, como se ha explicado se concentran mayoritariamente en las zona 1. A este respecto, es esperable que los operadores alternativos centren sus esfuerzos en el despliegue de sus propias redes de fibra en la zona 1 al mayor ritmo posible (a fin de asegurar la migración de sus clientes finales a las mismas). En consecuencia, en cuanto a los servicios mayoristas de banda ancha que se pudieran prestar, estos se circunscribirían preferentemente a los acuerdos de co-inversión suscritos y/o que pudieran suscribir, siendo su ámbito geográfico principalmente la zona 1, es decir el mercado 3b_1.

Asimismo, la necesidad de garantizar una presencia a nivel nacional y así proporcionar conectividad a escala nacional a la empresas multi-sede hace que los servicios mayoristas de banda ancha que se pudieran prestar sobre las redes de fibra tampoco parezcan constituir una alternativa de suministro potencial en el mercado 4, dado su menor alcance geográfico.

En definitiva, en el segmento residencial la existencia de diferentes focos de competencia (manifestada en la distinta intensidad del despliegue de red propia de fibra por parte de los operadores alternativos) determina que existan ciertas áreas donde puede asumirse prospectivamente la existencia de alternativas mayoristas competitivas creíbles, frente a otras áreas donde la intensidad de la competencia en infraestructuras es menor y por consiguiente las alternativas a la red de Telefónica serán más reducidas.

Por otra parte, la posibilidad de competencia potencial será más creíble en el segmento residencial que en el segmento empresarial, donde la necesidad de garantizar una presencia a nivel nacional reduce las posibilidades de que, en el horizonte temporal de la presente revisión, se consoliden nuevas alternativas competitivas con cobertura nacional. Se concluye en definitiva que estas fuentes de competencia potencial serán de mayor intensidad en el mercado 3b_1 que en los mercados 3b_2 y 4.

Finalmente, en consonancia con lo explicado en la sección III.2.2, otras tecnologías de acceso alternativas (LMDS, Wifi-Wimax, PLC) tampoco parecen una solución mayorista adecuada a las alternativas regulatorias actualmente disponibles en el seno de este mercado.

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

Dadas las barreras a la entrada descritas es necesario considerar si existe un operador con PSM en el mercado. Para ello se han tenido en cuenta las Directrices elaboradas por la Comisión Europea.

De acuerdo con las Directrices, la designación del PSM derivará de una combinación de los criterios incluidos en su apdo. 78, resultando también relevante el análisis de las cuotas de mercado del operador de referencia. A continuación se analizan los criterios más relevantes para evaluar la situación de competencia en el mercado.

IV.2.3.1. Análisis de las cuotas de mercado[212]

Como se ha determinado anteriormente, la cuota de Telefónica varía significativamente en función del segmento en el cual se prestan los servicios de acceso indirecto (residencial o empresarial). Asimismo, dentro del segmento residencial, pueden distinguirse dos zonas de competencia diferenciadas en función del grado de despliegue de infraestructura propia por parte de los operadores alternativos.

Como se muestra en la Tabla 24, la cuota de Telefónica en el mercado 3b_1 (zona 1) es inferior al 35% mientras que en el mercado 3b_2 (zona 2) prácticamente alcanza el 75%. Por su parte, en el mercado 4, la cuota de mercado de Telefónica no sería inferior al 85%[213].

Desde el punto de vista prospectivo, habida cuenta de esta evolución, no es previsible que la cuota de Telefónica en el mercado de referencia disminuya en los próximos años, hasta situarse por debajo del 50% (umbral por debajo del cual podría considerarse incierta la posición de PSM de Telefónica). Como recogen las Directrices, *"las cuotas de mercado extraordinariamente elevadas –superiores al 50%– atestiguan, por sí mismas, salvo circunstancias excepcionales, la existencia de una posición dominante"* (apdo. 75).

IV.2.3.2. Control de una infraestructura no reproducible fácilmente

Como se ha descrito anteriormente, la principal barrera a la entrada al mercado de referencia estriba en la necesidad de contar con una red de acceso hasta el usuario final.

[212] Párrafos 75 – 78 de las Directrices.
[213] La cuota de Telefónica en la prestación del servicio de acceso indirecto a terceros (para atender a tanto a clientes residenciales como empresariales) es 97% en diciembre de 2014.

Telefónica, en tanto que operador histórico, es propietaria de una red de acceso nacional, construida en un periodo de monopolio y derechos exclusivos. Los operadores alternativos sólo han sido capaces de replicar parcialmente la red de Telefónica, bien desplegando su propia red, bien haciendo uso de las ofertas mayoristas reguladas que este operador ha debido poner a disposición de terceros.

Dada (i) la ausencia de redes con cobertura nacional, pues los operadores alternativos han concentrado sus decisiones de inversión en aquellas áreas que prospectivamente han considerado más rentables, y (ii) la situación de monopolio o cuasi-monopolio en que Telefónica se encuentra en una parte del territorio, donde no existen redes alternativas a la desplegada por este operador, se concluye que en los mercados 3b_2 y 4 la red de acceso de Telefónica, entendida como la red de acceso híbrida mencionada en la sección III.2.1.2, constituye una infraestructura no reproducible fácilmente.

IV.2.3.3. Economías de escala y alcance

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

Por otra parte, el número de líneas minoristas de banda ancha comercializadas por este operador, muy superior al del resto de operadores, le otorga importantes economías de escala en la prestación de los servicios de referencia. Adicionalmente, Telefónica es el operador líder en otros mercados conexos que utilizan la red de acceso como infraestructura que los soporta, lo que le confiere significativas economías de alcance.

Los operadores alternativos han sido capaces de mitigar en cierto grado las economías de escala y alcance de que se beneficia Telefónica. Sin embargo, como se ha señalado repetidamente, el grueso de la inversión de los operadores se ha centrado en zonas determinadas del territorio nacional (las zonas que a priori se han considerado más rentables), sin que los operadores terceros hayan podido por tanto alcanzar el nivel de capilaridad de la red de Telefónica.

IV.2.3.4. Integración vertical

Por último, cabe señalar que Telefónica está presente en todos los escalones de la cadena de valor del servicio mayorista de banda ancha, siendo en particular el único proveedor de servicios de desagregación de bucle. Telefónica es además el operador líder a nivel minorista en la prestación de servicios de banda ancha en España.

IV.2.4. Conclusiones sobre la existencia de competencia efectiva en el mercado de referencia

De conformidad con el análisis de la estructura del mercado y la evaluación de la situación de competencia, puede concluirse que la posición de Telefónica es significativamente diferente en el mercado 3b_1 y el mercado 3b_2.

En el mercado 3b_1 se ha desarrollado una fuerte competencia plasmada en el desarrollo de infraestructura propia. Los operadores alternativos han hecho un uso eficiente de los instrumentos regulatorios que el regulador sectorial ha puesto a su disposición en el mercado mayorista de acceso aguas arriba (desagregación del bucle, acceso a infraestructura pasiva para el despliegue de nuevas redes), lo que les ha permitido competir en condiciones de igualdad con el operador histórico, erosionando significativamente la cuota de mercado y las ventajas con que inicialmente podía contar Telefónica. A estos operadores se unen los operadores de cable, a través del despliegue integral de su propia red (y posteriormente, su actualización a la tecnología DOCSIS 3). En definitiva, en el mercado 3b_1 Telefónica no ostenta poder significativo de mercado.

Por el contrario, en mercado 3b_2 la competencia en infraestructuras es menos intensa. En particular, no se ha producido un despliegue significativo de infraestructura propia, sean redes de cobre o redes NGA. En este mercado existen barreras de entrada significativas que determinan que Telefónica goce de una situación de privilegio, y que justifican la consideración de este operador como operador con poder significativo de mercado en dicha zona.

De acuerdo con las consideraciones anteriores cabe concluir que, en el mercado 3b_2, Telefónica disfruta de una posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea, en una medida apreciable, independiente de los competidores, los clientes y, en última instancia, los consumidores. Por tanto, de acuerdo con el artículo 14.2 de la Directiva Marco, este operador tiene PSM en el mercado 3b_2, por lo que el mercado en cuestión no se desarrolla en condiciones de competencia efectiva.

Las mismas conclusiones (ausencia de competencia efectiva) son aplicables al mercado empresarial de acceso de banda ancha al por mayor en la totalidad del territorio nacional, habida cuenta de las más limitadas posibilidades de competir que los instrumentos regulatorios previstos en el mercado 3a confieren a terceros operadores.

IV.3. PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DEL OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

De acuerdo con las conclusiones alcanzadas, se propone identificar como operador con poder significativo en el mercado residencial de acceso de banda ancha al por mayor en la zona 2 (mercado 3b_2), así como en el mercado empresarial de acceso de banda ancha al por mayor (mercado 4), a los efectos del artículo 13.3 de la LGTel y 3.2 del Reglamento de Mercados, a Telefónica de España, S.A.U., así como el grupo de empresas a los que pertenece Telefónica en su conjunto, entendiendo por tal a los efectos de este análisis, tanto a la empresa concreta identificada como operador con poder significativo de mercado a nivel individual, como a todas las

empresas de su grupo que provean los servicios incluidos en los respectivos mercados de referencia[214].

Tras la identificación de PSM, deben imponerse las obligaciones adecuadas. El objetivo perseguido con la regulación ex ante y la imposición de obligaciones a las empresas, recogido en el apartado 16 de las Directrices, consiste en garantizar que la empresa no pueda utilizar su peso en el mercado para restringir o falsear la competencia en el mercado pertinente ni apoyarse en dicho peso en los mercados adyacentes.

IV.4. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

A continuación, y una vez identificados los mercados de referencia así como el operador que ostenta PSM en los mercados 3b_2 y 4 (Telefónica), se procede a analizar las obligaciones susceptibles de ser impuestas al citado operador.

En concreto, como se detalla en los epígrafes siguientes, la CNMC considera necesario requerir de Telefónica la provisión de los siguientes servicios mayoristas: (i) servicio mayorista de acceso de banda ancha para la prestación de servicios en el mercado 3b_2 (residencial); (ii) servicio mayorista de acceso de banda ancha para la prestación de servicios en el mercado 4 (empresarial).

En relación con el mercado mayorista de acceso de banda ancha residencial, como se ha visto, el análisis de las condiciones geográficas prevalentes ha permitido concluir acerca de la existencia de dos zonas geográficas con condiciones de competencia diferenciadas, que han justificado la definición de dos mercados residenciales de acceso de banda ancha al por mayor diferentes, los mercados 3b_1 y 3b_2.

El mercado 3b_1 presenta una situación de competencia efectiva, lo que justifica el levantamiento de las obligaciones que previamente fueron fijadas a través de la Resolución de 22 de enero de 2009, una vez transcurrido un plazo de tiempo razonable para asegurar la adaptación de los operadores al nuevo entorno regulatorio (tal y como prevé el artículo 4.3 del Reglamento de Mercados). Se estima que un periodo de seis meses es a estos efectos un plazo de tiempo suficiente para garantizar la migración de las líneas de banda ancha mayorista afectadas por la presente medida a los nuevos servicios comerciales o regulados que aseguren la continuidad en la prestación de los servicios minoristas. A este respecto, y en línea con las alegaciones planteadas por varios operadores durante el trámite de información pública, debe señalarse que el plazo de dos meses inicialmente

[214] La CMT ya se pronunció sobre el concepto de unidad económica interpretando reiterada jurisprudencia comunitaria. Véanse al respecto las Resoluciones de 20 de mayo de 1999 y 8 de noviembre de 2000, en las que se señala que *"cuando un grupo de sociedades constituye una unidad económica, en tanto en cuanto carecen de la necesaria autonomía de comportamiento en el mercado respecto de la sociedad matriz, existe una sola empresa a los efectos de aplicar las disposiciones de derecho de la competencia".*

contemplado en la consulta pública resulta demasiado breve, habida cuenta de la previsible existencia durante el período previo al levantamiento de las obligaciones de solicitudes de altas en curso que se encontrarán aún en proceso de ser validadas, y de la importancia de que los operadores que (en particular) prestan servicios al segmento empresarial puedan disponer de un plazo de tiempo razonable para decidir acerca de la migración de sus accesos a las modalidades que estarán específicamente disponibles para el segmento empresarial, o en su defecto el mantenimiento de los accesos preexistentes en las condiciones no reguladas que el mercado pueda poner a su disposición.

El establecimiento de un plazo de seis meses ha sido por otra parte la norma general en instancias en que el regulador sectorial español ha procedido a la desregulación de servicios mayoristas que el operador con PSM venía prestando a terceros, como consecuencia de la evolución de los mercados de referencia hacia un entorno de competencia efectiva[215].

Por otra parte, en el mercado 3b_2 el desarrollo de la competencia es insuficiente, dado el limitado despliegue de infraestructura propia, tanto para redes tradicionales como para las nuevas redes NGA. En consecuencia, resulta precisa la provisión de un servicio mayorista regulado de acceso indirecto, soportado tanto sobre los accesos FTTH como sobre la red tradicional de accesos de cobre de Telefónica.

Ahora bien, es precisa una diferenciación de obligaciones en el mercado 3b_2 para garantizar la consistencia entre las obligaciones impuestas en este mercado y el mercado ascendente de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija. En concreto, en las 316 centrales no competitivas y las 39 centrales no competitivas actualmente, que pertenecen a los municipios de la zona BAU y que forman parte del mercado 3b_2, el servicio mayorista de acceso de banda ancha sobre la red de fibra no estará disponible como en el resto de centrales locales del mercado 3b_2. De esta forma, se garantiza que Telefónica no deba prestar el servicio de acceso mayorista de banda ancha sobre fibra (sin limitación de velocidad) en los municipios de la zona BAU donde no se ha impuesto a Telefónica la obligación de ofrecer aguas arriba un servicio mayorista de acceso NEBA local.

Por tanto, en la totalidad de la zona BAU (incluyendo tanto las centrales locales del mercado 3b_1 como las centrales locales del mercado 3b_2 allí localizadas), resultará simplemente de aplicación el plazo de seis meses previsto para proceder a la desregulación del servicio NEBA fibra actualmente existente (con la limitación de velocidad establecida hasta el momento en 30 Mb/s).

Todo ello sin perjuicio de la plena disponibilidad en las centrales pertenecientes al mercado 3b_2 de la zona BAU del servicio mayorista de acceso de banda ancha

[215] Ver en particular Resolución de 2 de julio de 2009 por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor; Resolución de 1 de octubre de 2009 por la que se aprueba la revisión del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija.

prestado sobre la red de cobre (de manera permanente al menos hasta la próxima revisión de los mercados de referencia).

Por otra parte, en relación con el servicio mayorista de acceso de banda ancha para la prestación de servicios al mercado empresarial, se ha concluido que la dimensión geográfica del mercado 4 es de carácter nacional, por lo que las obligaciones mayoristas que puedan imponerse abarcarán la totalidad del territorio español.

Las obligaciones que se desarrollan en el apartado IV.4.4 junto con las impuestas en mercado 3a garantizarían unas condiciones de acceso suficientes para permitir la entrada de un operador eficiente que discipline el comportamiento de los operadores presentes en el mercado minorista de banda ancha.

IV.4.1. Comentarios del Ministerio de Economía y Competitividad en relación con la disponibilidad del servicio NEBA

En sus observaciones al proyecto de medida, el Ministerio de Economía y Competitividad señala que el plazo de seis meses propuesto para eliminar el servicio NEBA actualmente regulado (con un límite de velocidad de hasta 30 Mb/s) en las áreas catalogadas como competitivas (mercado 3b_1) es demasiado corto. Este sería en particular el caso en los municipios de la zona BAU, donde dado el carácter progresivo de los despliegues de infraestructura, la situación de competencia efectiva solamente se alcanzará de forma paulatina.

Según el Ministerio, con el objetivo de asistir a los operadores alternativos a retener su base de clientes ADSL, en la zona BAU cabría plantear por consiguiente el mantenimiento de una obligación de acceso indirecto sin límite de velocidad durante un plazo de al menos 24 meses.

En relación con esta cuestión, es importante recordar que, hasta la fecha, el acceso a la red de fibra de Telefónica mediante modalidades de acceso indirecto (servicio NEBA) sólo ha estado regulado hasta un límite de velocidad de 30 Mb/s. Los operadores alternativos han contado en todo caso desde el año 2008 con otras alternativas reguladas (en particular, el acceso a la infraestructura pasiva de Telefónica) para proceder al despliegue de sus propias redes NGA en los municipios BAU, e ir migrando progresivamente a sus clientes ADSL hacia las nuevas infraestructuras. El mayor o menor grado de despliegue alcanzado hasta el momento en los municipios BAU es por tanto consecuencia de las propias decisiones estratégicas de los operadores, sin que –como se ha visto– las condiciones de competencia prevalentes en la zona BAU justifiquen el mantenimiento de las obligaciones vigentes de acceso indirecto sobre fibra por un período superior a seis meses (período suficiente para asegurar la migración hacia red propia o hacia los servicios regulados o comerciales que puedan seguir estando disponibles una vez transcurrido dicho plazo).

Es preciso asimismo señalar que el mantenimiento o fijación de nuevas obligaciones en un mercado declarado competitivo (como es el mercado 3b_1) resultaría contrario a los principios fijados en el marco regulador de las telecomunicaciones. En efecto, según el artículo 13.5 de la LGTel, *“en los mercados en los que se constate la*

existencia de competencia efectiva, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia suprimirá las obligaciones específicas que, en su caso, tuvieran impuestas los operadores por haber sido declarados con poder significativo en dichos mercados". Es decir, una vez se concluye acerca de la ausencia de operadores con poder significativo de mercado en un determinado mercado, debe procederse al levantamiento de las obligaciones existentes en dicho mercado en un plazo razonable[216], sin que resulte justificado proceder a la fijación, incluso con carácter temporal, de nuevas obligaciones (como lo sería la imposición temporal de un servicio de acceso indirecto sin límite de velocidad).

IV.4.2. Principios a aplicar por el regulador en la elección de las obligaciones más idóneas

A la hora de decidir acerca de las obligaciones que se han de imponer a los operadores con PSM en un determinado mercado, la normativa sectorial establece una serie de principios que deben guiar la actuación de las ANR. Éstas han de tomar decisiones razonadas de una manera transparente, que respeten los principios de proporcionalidad y que estén en línea con los objetivos fijados en la Directiva Marco.

Las consideraciones realizadas en el seno del mercado 3a (sección III.4.1) en relación con los principios a aplicar por el regulador deben darse aquí por reproducidas, en particular dado que el acceso mayorista de banda ancha constituye un servicio más agregado y, en gran medida, complementario de los servicios mayoristas regulados en virtud del mercado 3a.

IV.4.3. Identificación de problemas de competencia en los mercados de referencia y relacionados

En la anterior revisión del mercado 5 se identificaron una serie de problemas de competencia que podrían surgir en ausencia de regulación.

Se considera que las condiciones en los mercados de acceso de banda ancha al por mayor para la prestación de servicios residenciales y empresariales dan aún lugar a la posibilidad de comportamientos estratégicos por parte del operador declarado con PSM, tanto a nivel nacional (en relación con el segmento empresarial, mercado 4) como en el área geográfica del segmento residencial donde se ha concluido que existe un insuficiente grado de competencia en infraestructuras (mercado 3b_2).

Tomando estos elementos en consideración, los problemas de competencia potenciales que podrían surgir se dan en tres niveles: (i) en el propio mercado de acceso de banda ancha al por mayor; (ii) en mercados mayoristas conexos al mercado de referencia; (iii) en mercados minoristas descendentes y conexos al mercado de referencia.

En concreto, se han identificado los problemas que se señalan a continuación.

---

[216] Estando previsto a este respecto, tal y como recoge el artículo 4.3 del Reglamento de Mercados, un plazo mínimo de dos meses para la supresión de las obligaciones.

IV.4.3.1. Problemas de competencia en los mercados de referencia

Los problemas de competencia que podrían surgir serían principalmente los derivados de la extensión vertical de la situación de PSM, dada la presencia de Telefónica tanto a nivel mayorista (como proveedor de los inputs imprescindibles para la prestación de servicios comerciales de banda ancha) como a nivel minorista. La extensión vertical de la posición de dominio da lugar a que se restrinja la competencia en los mercados minoristas descendentes a través de actuaciones en el nivel mayorista.

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

- Negativa de suministro;
- Tácticas dilatorias;
- Uso privilegiado de la información;
- Discriminación de calidad y precios; subvenciones cruzadas y requerimientos no equitativos.

La negativa de suministro es la forma más directa de prevenir la prestación de servicios minoristas por parte de los competidores de Telefónica, por lo que existen elevados incentivos por parte de Telefónica para llevar a cabo este tipo de conductas. De esta forma, Telefónica se reservaría una parte significativa del mercado minorista, sacrificando únicamente los ingresos derivados de la prestación de servicios mayoristas (que suponen una parte mucho menos sustancial de los ingresos totales de Telefónica en los mercados de banda ancha).

A este respecto, los servicios de acceso mayorista de banda ancha resultan necesarios para aquellos agentes que no hayan desplegado su propia red de acceso con una capilaridad suficiente, permitiendo de esta forma a los operadores alternativos cubrir zonas geográficas del territorio nacional donde de otra forma no podrían prestar servicios. Para los operadores que atienden al mercado empresarial, los servicios de acceso indirecto son en muchos casos la única alternativa viable para la prestación de servicios minoristas de banda ancha, dada la ausencia de las economías de escala (por el menor número de potenciales clientes) que resultan necesarias para poder prestar servicios de desagregación del bucle a partir de las centrales de Telefónica[217].

Los servicios mayoristas de banda ancha son por otra parte componentes críticos para garantizar la transición hacia el despliegue de redes de nueva generación. A

[217] Ver a este respecto informes sobre la situación competitiva en la prestación de los servicios a clientes empresariales, de marzo y octubre de 2011, disponibles en
http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=81c955d4-de67-400f-a275-8bf6edd624b3&groupId=10138
http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Telecomunicaciones/Informes/111109_informe_empresarial.pdf

este respecto, la Posición Común del BEREC sobre el antiguo mercado 5[218] señala que las ANR deben imponer una combinación apropiada y proporcionada de productos de acceso, que garanticen el desarrollo de la competencia efectiva a nivel nacional. Por su parte, la Recomendación de la CE relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) se refiere a la necesidad de fijar regulatoriamente obligaciones de acceso mayorista de banda ancha en casos en que se detecte una situación de PSM en el mercado 5.

Telefónica podría asimismo implementar otro tipo de conductas que tendrían un resultado equivalente, tales como la comercialización de ofertas no replicables económicamente (negativa constructiva de suministro).

Por las mismas motivaciones anteriores, sin negar directamente el acceso a los servicios contemplados en el mercado, Telefónica podría usar tácticas dilatorias, ofreciendo el acceso a terceros en un momento más tardío en comparación con el acceso ofrecido a sí misma. Estas tácticas pueden adoptar varias formas y realizarse con facilidad, por ejemplo retrasando las negociaciones de acceso en el tiempo o invocando la existencia de problemas técnicos irreales.

La posibilidad de llevar a cabo tácticas dilatorias son un motivo de especial preocupación en un entorno de transición hacia las redes NGA, dadas las ventajas asociadas a ser el primer operador capaz de ofrecer a los usuarios finales los nuevos servicios soportados sobre dichas redes (por ejemplo en términos de mayores ingresos, o menores tasas de *churn*).

Igualmente, el uso de tácticas dilatorias podría ser particularmente dañino para los operadores que prestan servicios al segmento empresarial, y donde es frecuente que la contratación de servicios de comunicaciones electrónicas se lleve a cabo a través de concursos (o procedimientos de licitación pública en el caso de las Administraciones Públicas). Dadas estas características desde el lado de la demanda, los operadores están sometidos al cumplimiento de plazos muy estrictos para poder optar a la prestación de los servicios requeridos por las empresas.

En relación con el uso privilegiado de la información, los operadores alternativos requieren de información correcta y actualizada acerca del estado de tramitación de sus solicitudes con el fin de poder planificar los plazos de comercialización de sus ofertas minoristas. Telefónica, como operador verticalmente integrado, dispone de manera inmediata de la información anterior, por lo que el uso privilegiado de la misma dotaría a este agente de una significativa ventaja competitiva respecto de sus competidores. De nuevo, el uso estratégico de la información por parte del operador con PSM podría tener efectos determinantes sobre las posibilidades del resto de operadores de competir en igualdad de condiciones en los concursos que se suelen convocar en el ámbito empresarial.

[218] *BEREC Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale broadband access (including bitstream access) imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market* (BoR (12) 128).

Por último, en el caso de que un operador declarado con PSM pudiera ver limitada su capacidad de actuación a través de la existencia de regulación en el mercado (por ejemplo, en relación con la prohibición de negar el acceso a terceros), todavía podría recurrir a otro tipo de estrategias, como la imposición de requerimientos no equitativos[219]; las subvenciones cruzadas; la discriminación de calidad o la discriminación de precios (a través de la fijación de precios por el servicio de acceso superiores a los que se ofrece a sí misma).

IV.4.3.2. Problemas de competencia en mercados mayoristas conexos al de referencia

En relación con los posibles problemas de competencia en este contexto, cabe citar la posibilidad con que cuenta Telefónica de ofrecer comercialmente servicios mayoristas de acceso indirecto a unos precios que no permitan a los operadores coubicados o en distintos escalones de la escalera de inversión obtener un margen suficiente.

Este podría por ejemplo ser el caso si Telefónica fijara, fuera de un entorno regulado, el precio de un servicio puramente de reventa a un precio tal que desincentivara el ascenso de los operadores alternativos en la escalera de inversión (y por consiguiente, la posibilidad de conseguir un mayor nivel de diferenciación respecto de la red del operador con PSM).

IV.4.3.3. Problemas de competencia en mercados minoristas descendentes y conexos con el de referencia

Por último, en ausencia de un cierto control a nivel minorista, Telefónica tendría incentivos para llevar a cabo prácticas potencialmente contrarias a la regulación sectorial en los mercados minoristas de banda ancha, tales como la comercialización de ofertas no replicables económicamente.

Tales prácticas tendrían un impacto significativo sobre la regulación de las ofertas mayoristas que Telefónica debe poner a disposición de terceros, al impedir a los operadores alternativos alcanzar un mínimo nivel de rentabilidad en la comercialización de productos de banda ancha prestados sobre la base de dichas ofertas mayoristas.

Por otra parte, en el segmento empresarial, ausente un cierto nivel de control, resultaría extremadamente difícil detectar la existencia de ofertas irreplicables económicamente, dada la escasa transparencia que suele guiar los procesos de adjudicación de servicios por parte de las empresas que requieren la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (al ser los contratos generalmente negociados de forma bilateral con los operadores, y dar lugar a acuerdos de carácter privado).

[219] Por ejemplo, Telefónica podría modificar de forma injustificada los puntos de entrega del tráfico a los operadores.

IV.4.4. Obligaciones a imponer

En los mercados de referencia se han detectado una serie de problemas que justifican la imposición de determinadas medidas regulatorias ex ante, a fin de garantizar el acceso al mercado por terceros operadores en condiciones de igualdad.

Las medidas regulatorias planteadas a continuación se centran en la provisión por parte de Telefónica de los siguientes servicios: (i) servicio mayorista de acceso de banda ancha en el mercado 3b_2 que, como se ha explicado, incluiría asimismo todas las zonas servidas por nodos remotos con independencia de la ubicación geográfica de los mismos; (ii) servicio mayorista de acceso de banda ancha en el mercado 4.

A la hora de establecer las medidas necesarias, la CNMC debe tener en cuenta que *"la mejor forma de fomentar la competencia es un nivel económicamente eficiente de inversiones en infraestructuras nuevas y existentes, completándolo en su caso con una normativa dirigida a establecer una competencia eficaz en los servicios al por menor. El nivel eficiente de competencia basada en las infraestructuras se relaciona con el grado de duplicación de las infraestructuras para las que quepa esperar de forma razonable que las inversiones obtengan una rentabilidad justa basándose en las previsiones razonables relativas a la evolución de las participaciones en el mercado"*[220].

En la misma línea, según recoge la *Revised ERG Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*[221], las ANR deben distinguir aquellos casos en que la duplicación de la infraestructura del incumbente resulta factible de aquellos casos en que la competencia basada en infraestructuras sea poco probable. En el primer escenario, las obligaciones a imponer deben generar incentivos que asistan al proceso de transición a un mercado en competencia sostenible, mientras en el segundo caso las ANR deberán asegurar un acceso suficiente a los inputs mayoristas que permitan la prestación de servicios en un régimen de competencia.

Estas consideraciones son de especial relevancia en los mercados objeto de análisis en tanto que una parte de las infraestructuras necesarias para la prestación de servicios mayoristas de banda ancha son susceptibles de ser replicadas por terceros operadores.

IV.4.5. Obligaciones relativas a los mercados mayoristas de acceso de banda ancha para la prestación de servicios residenciales y servicios empresariales (mercados 3b_2 y 4, respectivamente)

[220] Considerando 54 de la Directiva 2009/140/CE, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifica la Directiva marco, la Directiva de acceso y la Directiva de autorización, DOUE L337/37 de 18 de diciembre de 2009.
[221] ERG (06) 33, mayo de 2006.

IV.4.5.1. Obligaciones actualmente vigentes

La Resolución de 22 de enero de 2009 definió el antiguo mercado 5 como el mercado de acceso no físico o virtual a la red, incluido el acceso indirecto, en una ubicación física, y consideró que la dimensión geográfica de dicho mercado era el territorio nacional.

En el seno del mercado de referencia así definido, se establecieron las siguientes obligaciones:

- Obligación de acceso, en virtud de la cual Telefónica debe proporcionar el servicio mayorista de acceso de banda ancha con velocidad nominal hasta 30 Mb/s a todos los operadores.

  Los requisitos técnicos del servicio fueron concretados en el servicio regulado NEBA (Nuevo servicio Ethernet de Banda Ancha), que consta de 50 PAIs (uno por provincia). La obligación incluye asimismo los siguientes servicios regulados de acceso indirecto, disponibles sólo en las zonas sin cobertura NEBA:

  - ADSL-IP nacional: servicio de acceso nacional basado en la tecnología IP, siendo suficiente conectarse a un único PAI para disfrutar de cobertura en todo el territorio.
  - ADSL-IP regional: servicio similar al anterior pero de alcance regional, con 50 PAIs para cubrir toda España (uno por provincia).
  - GigADSL: Servicio de acceso indirecto regional basado en tecnología ATM, siendo necesario conectarse a 109 PAIs para tener cobertura nacional.
- Orientación de los precios a los costes de producción.
- Separación de cuentas.
- Obligación de transparencia, incluyendo en particular la obligación de publicar una oferta de referencia para la prestación de los servicios de acceso regulados.
- Obligación de no discriminación, incluyendo la publicación de parámetros de calidad de los servicios regulados.

La Resolución de 22 de enero de 2009 no procedió a una segmentación de los mercados residencial y empresarial, resultando las obligaciones mayoristas señaladas indistintamente aplicables a ambos mercados.

Por otra parte, y en consonancia con el principio de neutralidad tecnológica, los servicios de acceso indirecto se impusieron tanto sobre la base de la red legada como la nueva red de fibra óptica de Telefónica (con el único límite de la velocidad nominal a 30 Mb/s).

Obligaciones relativas a la transición a NEBA

El nuevo servicio mayorista de acceso indirecto NEBA impuesto en la anterior revisión del mercado no está disponible en todos los accesos. Esta problemática se ha analizado en la Resolución, de 11 de octubre de 2012, sobre la revisión de las obligaciones impuestas sobre la cobertura del servicio NEBA. La cobertura actual global del servicio es de un 85% de los accesos de cobre y un 100% de los accesos FTTH de Telefónica. La cobertura en las centrales sin operadores coubicados (un subconjunto de la zona 2) es de alrededor de un 50%. En la citada Resolución, se justificó que no se consideraba proporcionado imponer la obligación de aumentar la cobertura (mediante la sustitución de equipos de la red) sino que se establecían incentivos al aumento de la misma, y se impuso la obligación de que todo nuevo equipo instalado debe permitir prestar el servicio NEBA (salvo excepción justificada), de modo que la cobertura solo puede aumentar.

En este contexto, se estableció el marco que deberá regir la transición a NEBA, es decir, las condiciones aplicables cuando una localización pase a estar en cobertura NEBA (para accesos de cobre), en la Resolución de 11 de abril de 2013 sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA. Dicho marco establece que una vez que una localización pase a estar en cobertura NEBA (i) cesa la obligación de Telefónica de dar nuevas altas en los servicios anteriores (GigADSL y ADSL-IP), (ii) cesa el precio especial establecido para AMLT sobre accesos indirectos[222], y (iii) se mantienen los accesos existentes en condiciones reguladas (es decir, sigue vigente la oferta de referencia) durante un año.

IV.4.5.2. Obligación de acceso

Para solucionar el problema de la posible negativa de suministro a los servicios mayoristas de banda ancha, resulta necesario asegurar el acceso a dichos recursos.

En relación con ello, es de aplicación el artículo 10 del Reglamento de Mercados, según el cual *"se podrá exigir a los operadores que hayan sido declarados con poder significativo en un mercado al por mayor que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de sus redes y a sus recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos, en aquellas situaciones en las que se considere que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales"*.

[222] En la Resolución DT 2009/871 de 17 de septiembre de 2009 se impuso a Telefónica, mientras no esté disponible el servicio que permita VoIP con garantías de calidad impuesto por el análisis del antiguo mercado 2 (mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija), un descuento sobre la cuota que pagan los operadores que usan AMLT (servicio telefónico tradicional) junto con acceso indirecto tradicional (GigADSL o ADSL-IP). Este descuento consistía en que los operadores pagan el recargo para conexiones de acceso indirecto sin servicio telefónico en lugar de la cuota AMLT.

En línea con las conclusiones alcanzadas en las anteriores revisiones del mercado, se debe imponer una obligación de acceso mayorista de banda ancha para la prestación de servicios residenciales y servicios empresariales, en los términos establecidos a lo largo de la presente Resolución. Dicho acceso, según lo establecido en la anterior revisión, se instrumentalizará mediante el servicio NEBA, manteniéndose en vigor el marco establecido para la migración a este servicio desde los anteriores (GigADSL y ADSL-IP).

Como se ha visto, el mercado minorista, así como el mayorista ascendente, incluye tanto los accesos de banda ancha prestados sobre pares de cobre como los accesos FTTH de Telefónica. Correspondientemente, la obligación de Telefónica de proporcionar un acceso mayorista de banda ancha se extiende sobre ambos tipos de accesos, sin que exista diferenciación por el tipo de acceso con carácter general.

Por otro lado, se han identificado en el mercado mayorista ascendente una serie de municipios en los que la mayor competencia en redes NGA (actual y prospectiva) justifica que en ellos no se impongan obligaciones de acceso desagregado sobre accesos FTTH. Las mismas razones que motivan esta exclusión justifican también, como se ha visto, que no se impongan en estos municipios obligaciones de acceso mayorista de banda ancha (acceso indirecto) sobre accesos FTTH de Telefónica, puesto que en ellos es de esperar, en el período de vigencia del presente análisis de mercado, que se establezca una competencia basada en accesos propios NGA.

Por tanto, se excluyen de la obligación de proporcionar servicios de banda ancha residencial mayorista en relación con el mercado 3b_2 aquellos accesos FTTH situados en los municipios en los que se ha identificado un mayor nivel de competencia en accesos NGA.

Esta exclusión no aplica, como también se ha explicado, al servicio de banda ancha empresarial, que tiene carácter nacional.

IV.4.5.2.1. Requisitos del servicio mayorista de banda ancha

Una vez impuesta la obligación a Telefónica de atender las solicitudes razonables de acceso, se hace necesario precisar los requisitos mínimos a cumplir por el servicio mayorista de banda ancha.

En la Resolución de 22 de enero de 2009 se estableció que el servicio debía garantizar la replicabilidad técnica de todas las ofertas minoristas de banda ancha comercializadas por el grupo Telefónica, aspecto que debe mantenerse en la presente revisión. Como se ha justificado en relación con el NEBA local, las ofertas minoristas que conlleven la necesidad de modificar la oferta de referencia para asegurar la replicabilidad técnica no podrán comercializarse hasta que la modificación sea efectiva. Por ello, y teniendo además en cuenta que el nuevo servicio NEBA local se basará en el servicio NEBA, serán de aplicación para ambos servicios los mismos términos respecto al procedimiento de modificación de la oferta de referencia para asegurar la replicabilidad técnica.

La citada Resolución de 22 de enero de 2009 estableció asimismo la implantación del nuevo servicio de acceso indirecto sobre la base de la red de agregación

Ethernet, posteriormente plasmado en el servicio NEBA. En virtud de dicho servicio NEBA, los operadores alternativos deben disponer de opciones suficientes, tanto en términos de parámetros de calidad como de estructura de precios, que permitan la configuración flexible de productos minoristas así como su independencia de las ofertas minoristas de Telefónica.

Por otra parte, en el marco del presente análisis se propone eliminar el límite de 30 Mb/s por el cual Telefónica sólo debía asegurar la replicabilidad técnica y económica de las ofertas minoristas de banda ancha que no superaran esa velocidad de descarga. A diferencia de lo argumentado en la Resolución de 2009, tal y como se ha explicado en la sección II.2.2, las ofertas de servicios BAU se han generalizado, ha aumentado su penetración y en diciembre de 2013 representaban el 15% de los accesos de banda ancha activos.

Asimismo, a tenor del desarrollo de la competencia en el mercado minorista de banda ancha, en el que se ha constatado que no se pueden distinguir mercados en función de la velocidad de descarga, y de la competencia en infraestructuras en redes de acceso NGA, se han diseñado e impuesto a Telefónica las obligaciones de acceso sobre la base de las diferencias en el grado de competencia en diferentes áreas geográficas (zona BAU en el mercado 3a) y mercados geográficos (mercados 3b_1, 3b_2 y 4). Conforme al análisis realizado, en el marco regulatorio resultante no tiene cabida una diferenciación de obligaciones para la prestación de los servicios mayoristas de banda ancha como la vigente.

Como consecuencia de lo anterior, el límite actualmente presente en la oferta mayorista de NEBA no permitiría la replicabilidad técnica de algunas ofertas minoristas de Telefónica ya disponibles, como las ofrecidas sobre accesos FTTH con velocidad de descarga de 100 Mb/s o más (como las de 300 Mb/s). Por lo tanto, Telefónica deberá modificar la oferta de referencia de modo que los nuevos perfiles, que permitan la replicabilidad técnica de sus ofertas minoristas incluyendo aquellas que pretenda comercializar próximamente, estén disponibles lo más pronto posible. Para ello, dado que los perfiles necesarios para prestar 100 o 300 Mb/s están operativos y disponibles en sus equipos debido a que Telefónica ya comercializa este servicio en el mercado minorista, se considera razonable que los mismos estén disponibles dos meses después de la entrada en vigor de la presente medida[223], plazo en el que puede acometer los desarrollos necesarios en sus sistemas. Asimismo, Telefónica deberá comunicar en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la presente Resolución a los operadores y a esta Comisión la nueva oferta de referencia de NEBA con dichos perfiles.

El servicio NEBA garantiza por otra parte la existencia de una oferta de conexión de banda ancha sin vinculación al servicio telefónico de Telefónica, a partir de la cual se pueden prestar servicios de voz sobre IP. Dicha modalidad está contemplada tanto

[223] Se amplía por tanto el plazo de disponibilidad a dos meses (frente al mes propuesto en la consulta pública), a fin de asegurar que el operador con PSM puede llevar a cabo las adaptaciones necesarias en el plazo regulatoriamente estipulado.

en la Resolución de 22 de enero de 2009 como en la 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 (Resolución del mercado 2). A los efectos de la presente revisión del mercado, se considera apropiado mantener dicha funcionalidad, a la vista de las cifras aportadas en la descripción del mercado minorista, en particular la tasa de empaquetamientos del servicio de banda ancha con el de telefonía fija, que alcanza el 93% (lo que hace que ambos servicios sean percibidos como uno y adquiridos conjuntamente por la práctica totalidad de los usuarios). El servicio NEBA incluye una calidad de tráfico apta para proporcionar estos servicios de telefonía sobre IP. Sin embargo, su cobertura no global implica, como se ha descrito, que en una serie de localizaciones los operadores no puedan prestar estos servicios, y hasta que esta funcionalidad esté presente en esas localizaciones, se aprobó[224] un precio especial para los accesos indirectos con AMLT, de modo que en esos accesos el servicio telefónico se presta de manera sustitutoria mediante el servicio mayorista AMLT. Se considera adecuado que, mientras el servicio NEBA no esté disponible en una localización, se mantengan dichos precios especiales, sin perjuicio de las modificaciones que a este respecto pueda efectuar la CNMC mediante la tramitación del correspondiente procedimiento.

En la descripción del mercado minorista se indicó también el creciente peso de las ofertas empaquetadas que incluyen el servicio de televisión prestado a través del acceso de banda ancha, si bien las conexiones de banda ancha con servicio de televisión no superan el 25% del total del mercado de banda ancha en diciembre de 2014. Este porcentaje indica que, a diferencia del servicio de telefonía fija, el servicio de televisión no va hoy necesariamente asociado para los consumidores al de banda ancha, si bien se trata de un servicio que potencialmente (dadas las ofertas minoristas de Telefónica y el resto de operadores) crecerá durante el ámbito temporal de la presente revisión del mercado.

En este contexto, el servicio mayorista NEBA no contiene funcionalidades activas que permitan una distribución más eficiente de un servicio de televisión sobre IP (como por ejemplo la funcionalidad de replicación de tramas multicast en elementos de la red de agregación).

La implementación de dicha funcionalidad presenta dificultades tanto técnicas como operativas, y faltan experiencias internacionales de aplicación real de dichas funcionalidades. Además, aun incluyendo dicha funcionalidad, ésta estaría presente solo en una parte de los accesos (por dos motivos: primero porque la obligación de acceso solo se impone en las zonas no competitivas, y segundo porque la cobertura de NEBA no incluye toda la planta de cobre). Y por último, debe tenerse en cuenta que, en las zonas de menor competencia en NGA, estará también disponible el servicio NEBA local, que por su naturaleza resulta más apto para la distribución de

[224] Resuelve segundo de la Resolución, de 17 de septiembre de 2009, sobre la modificación de los servicios actuales de acceso mayorista de banda ancha (DT 2009/871).

un servicio de televisión, al igual que sucede con los servicios de desagregación tradicionales. El control de precios basado en un análisis de replicabilidad económica asegurará dicha replicabilidad para los operadores alternativos que ofrezcan el servicio de televisión. Por tanto, sería posiblemente más eficiente para un operador prestar el servicio de televisión haciendo uso de la nueva oferta mayorista NEBA local, de modo que la hipotética posibilidad técnica descrita para el servicio NEBA sería relevante básicamente para accesos de cobre, reduciendo aún más su ámbito de aplicación y con ello su proporcionalidad, si se tiene en cuenta la previsible decreciente importancia de los mismos.

Por ello, no se considera proporcionado incluir dichas funcionalidades técnicas en el servicio NEBA. Los operadores tienen sin embargo la posibilidad de prestar el servicio de televisión sobre IP en su modalidad OTT[225] mediante el servicio NEBA, de modo que no existe realmente una falta de replicabilidad técnica, sino en todo caso económica, dados los anchos de banda necesarios (el precio de la capacidad transportada incluye los costes de la red de agregación, lo que puede dificultar la viabilidad económica).

Por todo ello, se concluye que no resulta proporcionado imponer funcionalidades adicionales al servicio mayorista de banda ancha motivadas por el servicio de televisión empaquetado.

IV.4.5.2.2. Modalidades del servicio mayorista de banda ancha

Mediante Resolución de 1 de abril de 2014[226], la CNMC procedió a declarar, con efectos a partir de la fecha de adopción de la citada Resolución, la disponibilidad efectiva del servicio NEBA. Una vez dicho servicio mayorista se ha configurado de manera satisfactoria, son de aplicación las previsiones contenidas en el Anexo I de la Resolución de 11 de abril de 2013 sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA. Como allí se establece, Telefónica debe continuar con la prestación de los servicios GigADSL y ADSL-IP (nacional y provincial) en los accesos de cobre de las localizaciones sin cobertura NEBA[227].

Se mantiene por tanto de esta manera el incentivo para que Telefónica aumente la cobertura de NEBA si desea prescindir de estos servicios y sus costes asociados.

<u>Servicio de banda ancha residencial</u>

[225] *Over The Top*. En esta modalidad, el servicio de televisión se transmite del mismo modo que otros datos, es decir, no hace uso de tramas multicast sino solo unicast, de manera semejante al funcionamiento de un servicio de video bajo demanda.
[226] Resolución sobre la solicitud de declaración de disponibilidad efectiva del servicio NEBA (DT 2013/1287).
[227] La cobertura de NEBA sobre accesos de cobre no llega al 100%, como se puso de manifiesto en la Resolución, de 11 de noviembre de 2010, sobre la propuesta de nuevo servicio de acceso mayorista de banda ancha (DT 2009/497).

Dado lo que antecede, deben continuar vigentes las ofertas de referencia para los distintos servicios mayoristas disponibles (GigADSL, ADSL-IP nacional y provincial, NEBA).

Dado que la obligación de acceso en el mercado residencial de acceso de banda ancha al por mayor se circunscribe a la zona 2 (mercado 3b_2), es allí donde continuarán vigentes estas ofertas reguladas.

Servicio de banda ancha empresarial

Por otra parte, y como recoge la presente Resolución, los operadores centrados en la provisión de servicios de comunicaciones electrónicas al mercado empresarial requieren de un servicio de acceso indirecto disponible en todo el territorio nacional, y con una serie de características específicas que aseguren la viabilidad de las ofertas minoristas que puedan tener interés en comercializar.

Los servicios mayoristas de banda ancha actuales ya permiten su uso tanto para clientes residenciales como empresariales. Así, cuentan con características como calidades especiales (tráfico SBR y control de admisión de conexiones en GigADSL, tráfico Oro en ADSL-IP y NEBA, tráfico real-time de alto caudal en NEBA) y con modalidades de caudal simétrico. Asimismo, en aspectos críticos para aplicaciones empresariales como pueden ser la calidad de servicio, cuentan con ANS definidos para actividades como provisión de servicios, tiempo de resolución de incidencias y tiempo de reparación de averías. Finalmente, como extensión opcional a los plazos definidos para la resolución de incidencias por averías, los operadores pueden solicitar la prestación de un servicio de mantenimiento similar al que presta Telefónica a nivel minorista (mantenimiento premium). Se cuenta además con penalizaciones asociadas al incumplimiento de estos ANS.

Sin embargo, como se ha descrito en la caracterización del mercado minorista, Telefónica cuenta todavía con unas cuotas de mercado muy superiores a las de sus competidores, concluyéndose asimismo acerca de la existencia de un mercado empresarial de acceso de banda ancha al por mayor de alta calidad. Así, los operadores que utilizan estos servicios mayoristas para ofrecer soluciones de conectividad a medida y de alto valor añadido a empresas deben poder hacer uso de características que les permitan competir de manera efectiva en dicho mercado minorista con Telefónica, y ello en todo el territorio nacional.

Junto a estos servicios, los operadores cuentan, para competir en este segmento del mercado, con la Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas (ORLA). En función de las características de ambas ofertas así como de los clientes a servir, los operadores podrán hacer uso en cada caso particular de unos u otros recursos (y por supuesto también de las ofertas mayoristas impuestas en el mercado 3a).

Las ofertas citadas, al igual que las ofertas mayoristas de servicios de acceso indirecto para el mercado de empresas, están disponibles (en su ámbito de validez, que es nacional) para todos los operadores, sin que sea necesario justificar que el cliente es efectivamente una empresa. Más bien, las propias características de estos servicios, definidos teniendo en cuenta las necesidades de los clientes a que se dirigen *a priori* (empresas y no residenciales) son las que determinarán a qué

clientes concretos destinan los operadores sus ofertas minoristas construidas a partir de estas ofertas mayoristas.

Las características de NEBA de alta flexibilidad e independencia le hacen también adecuado para construir ofertas minoristas destinadas a empresas. El servicio, basado en Ethernet, dispone de 50 puntos de acceso (uno por provincia), correspondientes a las redes de agregación Ethernet provinciales de Telefónica. Habida cuenta de esto, y de que el servicio debe tener una arquitectura común con su variante residencial, no sería proporcionada una modificación de sus características fundamentales o la definición de un nuevo servicio. En su lugar, debe asegurarse que los servicios de acceso indirecto cuentan con las prestaciones necesarias para competir en el segmento de mercado definido y están disponibles en todo el territorio nacional (con las salvedades indicadas anteriomente respecto a las localizaciones sin cobertura NEBA), con las características asociadas a este mercado.

Como característica más importante asociada a los servicios mayoristas de banda ancha empresariales que los diferencia de los residenciales están los ANS, acuerdos de nivel de servicio que habitualmente son mucho más estrictos en empresas, dadas sus necesidades de conectividad permanente y el daño económico que la falta de ella puede acarrear. Por lo tanto, el servicio mayorista de banda ancha empresarial deberá contar con ANS, especialmente de resolución de averías, más estrictos que su variante residencial, lo cual en particular significa que en la variante empresarial el mantenimiento premium no será opcional.

Igualmente, el servicio de banda ancha mayorista del mercado empresarial necesita proveer a los operadores con la capacidad de ofrecer accesos con caudales con tráfico de elevada prioridad que permita aumentar la fiabilidad de los servicios ofrecidos a una empresa de las características apuntadas para el mercado 4. Por lo tanto, el servicio mayorista empresarial deberá contar necesariamente con tráfico de calidad superior a best-effort[228] (tráfico Oro, SBR, real time o cualquier tipo de tráfico con prioridad sobre el tráfico best-effort). El tráfico best-effort no formará parte del servicio mayorista de banda ancha empresarial de alta calidad.

Por otro lado, si bien las necesidades de comunicación de los clientes finales a las que se pretende dar respuesta corresponden, como se ha justificado, a esta tipología de servicios de alta calidad (y por tanto, el tráfico para los servicios ofrecidos debe ser de calidad superior a *best-effort*), también es cierto que un operador podría necesitar, para prestar esos servicios de alta calidad, de tráfico auxiliar para fines como gestión de red o control de los equipos de cliente, dado que estos equipos presentan una complejidad superior a los usados en aplicaciones residenciales. Y por ello se considera razonable que pueda haber una limitada

[228] Por tráfico best-effort se entiende tráfico de datos sin garantías de calidad (es decir, sin prioridad respecto a otros tráficos), adecuado para aplicaciones que no necesitan garantizar parámetros de calidad de servicio (QoS, por sus siglas en inglés) para funcionar correctamente. Es usado habitualmente para prestar acceso a Internet.

capacidad de tráfico *best-effort* para estos fines, con carácter complementario al tráfico principal de calidad superior. Dado el fin perseguido, y teniendo en cuenta que este tráfico auxiliar no forma parte de los servicios finales ofrecidos al cliente, su capacidad debe ser inferior a un cierto umbral; se estima que 1 Mb/s es un umbral adecuado que permite el citado control de los equipos de cliente sin desvirtuar el carácter de alta calidad del servicio.

Por lo tanto, cabe hablar de la variante empresarial del servicio mayorista de acceso de banda ancha (aplicable tanto a NEBA como a los anteriores GigADSL y ADSL-IP) cuando el acceso de cliente tiene estas características:

- ANS de mantenimiento Premium, y
- Tráfico de mayor calidad o prioridad que el tráfico best-effort (y de manera complementaria, el tráfico mencionado de gestión de red)

En ausencia de alguna de estas características el acceso corresponde a la variante residencial del servicio.

Como consecuencia del análisis de mercado efectuado, debe asegurarse que la variante empresarial de los servicios mayoristas de banda ancha está disponible en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que los operadores puedan asimismo acordar comercialmente la prestación de características de la variante residencial en esos accesos.

Otro aspecto especialmente relevante para los operadores dirigidos al segmento corporativo, dada su menor escala, son los costes que supone mantener varios servicios de acceso indirecto en las localizaciones en que no hay cobertura NEBA para accesos de cobre. Si bien como se ha indicado la importancia de estos accesos será prospectivamente decreciente, seguirá habiendo zonas que no cuentan con accesos FTTH, y en las que los accesos mediante el uso de una línea alquilada no sean una opción viable. En estas zonas, los operadores del segmento corporativo cuentan con el servicio NEBA sobre accesos de cobre, y allí donde no esté disponible cuentan, de acuerdo con la citada Resolución de 11 de abril de 2013, con los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP, con características tales como ANS y tráfico prioritario descritas anteriormente. Estos servicios continúan estando regulados en las localizaciones donde Telefónica no disponga de cobertura NEBA; sin embargo, sería importante para estos operadores, dada su menor economía de escala, poder prescindir de los servicios regionales no NEBA (GigADSL, ADSL-IP provincial), disponiendo de este modo de margen adicional para hacer más competitivas sus ofertas minoristas. En este sentido, la Resolución de 11 de abril de 2013 ya prevé que "*Cuando en una demarcación de GigADSL o ADSL-IP provincial quede un número reducido de localizaciones o de accesos sin cobertura NEBA, los operadores podrán solicitar a la CMT el establecimiento de un precio reducido para el servicio ADSL-IP nacional en dichas localizaciones*". De acuerdo a lo argumentado, cuando llegado el momento se analicen las solicitudes, la CNMC deberá tener en cuenta las especiales necesidades y diferentes economías de escala del segmento empresarial definido por el mercado 4, e incluir en el

mencionado servicio ADSL-IP nacional con precio reducido una variante empresarial con las características citadas anteriormente.

IV.4.5.3. Obligaciones en materia de control de precios

Ante la obligación de dar acceso, el operador con PSM puede tener incentivos a fijar unos precios excesivamente altos e incurrir en prácticas de subsidios cruzados y discriminación de precios con el fin de evitar la entrada de los competidores.

Por otro lado, el sistema de control de precios a implantar por la ANR debe tomar en consideración la existencia de las diferentes realidades competitivas que subyacen, según el servicio de acceso indirecto se provea sobre la base de la red legada de Telefónica o sobre la base de su red de fibra óptica, donde como se ha venido señalando existe la posibilidad real de que se lleve a cabo el despliegue de redes alternativas.

En este sentido, la Resolución de 22 de enero de 2009 ya señalaba que para la fijación de los precios del servicio mayorista de acceso indirecto puede resultar conveniente tomar en consideración el proceso de mejora de la red de acceso a partir de las obligaciones impuestas en el seno del antiguo mercado 4. La citada Resolución indicaba en particular que en el caso de que los servicios mayoristas de banda ancha se presten mediante las nuevas infraestructuras de acceso, las diferencias en términos de costes y el mayor riesgo asumido para el despliegue de las nuevas redes podrían ser objeto de valoración.

IV.4.5.3.1. Obligaciones en materia de control de precios en relación con la red legada de Telefónica

En relación con la provisión de servicios de acceso indirecto sobre la base de la red legada de Telefónica, como se ha expuesto en los epígrafes anteriores la cuota de mercado de este operador es particularmente significativa en los mercados cubiertos por las presentes medidas (zona 2 del mercado residencial, mercado empresarial). En dichos mercados, las modalidades alternativas existentes en relación con la red de cobre de Telefónica (en particular, el acceso al bucle) no han podido contribuir por sí solas a erosionar la posición de liderazgo destacado que ostenta este operador.

Por tanto, resulta necesaria la fijación directa de los precios de acceso por parte del regulador, siendo pertinente la imposición de obligaciones como las de control de precios y contabilidad de costes con un grado suficiente de desagregación de servicios y elementos de red que permita la estimación de los costes de producción de los citados servicios (Art. 11 Reglamento de Mercados; Artículo 13 de la Directiva de Acceso), y la separación de cuentas (Art. 9 Reglamento de Mercados; Artículo 11 de la Directiva de Acceso). En este sentido, la Recomendación relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes viene a impulsar el empleo de modelos ascendentes (bottom-up) diseñados a partir de un operador teórico eficiente para el cálculo de costes de redes NGA y legadas, en detrimento de los modelos descendentes.

Tomando estos elementos en consideración, la CNMC podrá recurrir al uso de una metodología ascendente para llevar a cabo la determinación de los costes atribuibles al servicio mayorista de acceso indirecto prestado sobre red legada.

Ahora bien, aunque esta Comisión recurra en mayor o menor medida a un modelo bottom-up o ascendente, los datos de la contabilidad regulatoria de Telefónica continúan siendo necesarios para calibrar los parámetros de diseño de este último modelo. Así pues, se deben preservar las obligaciones relativas al mantenimiento del sistema de contabilidad de costes actualmente vigente, que junto con la imposición de una obligación de separación de cuentas facilitarán el debido control de las obligaciones establecidas en materia de precios.

Esta obligación no es desproporcionada teniendo en cuenta que Telefónica, en virtud de las obligaciones impuestas en diferentes mercados (banda ancha, originación de llamadas desde una ubicación fija o el mercado de segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor) desarrolló hace años su sistema de contabilidad de costes y, por tanto, el coste asociado al mantenimiento del mismo se ha reducido de manera significativa.

IV.4.5.3.2. Obligaciones en materia de control de precios en relación con la red NGA de Telefónica

La Recomendación relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes delimita los criterios que deben guiar la actuación del regulador a la hora de decidir acerca del régimen de precios aplicables al acceso a redes de nueva generación.

Según el apartado 48 del citado documento, la ANR puede no establecer precios del acceso regulados a los insumos activos al por mayor de redes NGA (en este caso, los servicios mayoristas de acceso indirecto de banda ancha) cuando imponga al operador con PSM obligaciones de no discriminación, relativas a insumos pasivos y activos al por mayor de NGA, que sean coherentes con:

a) la Equivalencia de Insumos;

b) las obligaciones relativas a replicabilidad técnica cuando no se aplique aún plenamente la Equivalencia de Insumos, y

c) las obligaciones relativas al análisis de replicabilidad económica;

d) siempre que la utilización efectiva de los insumos al por mayor ascendentes pasivos o los insumos mayoristas no físicos o virtuales que ofrecen funcionalidades equivalentes o la presencia de infraestructuras alternativas creen una presión competitiva demostrable sobre los precios al por menor.

A continuación se analiza el cumplimiento en el caso español de los criterios fijados en la Recomendación:

- Como se ha descrito en relación con el acceso mayorista desagregado virtual a los accesos FTTH (NEBA local), el servicio NEBA no cumple las características aplicables a un EoI estricto, pero se halla próximo a tales características y fue definido así en un foro de operadores.

- Igualmente, aplica también lo allí indicado sobre la replicabilidad técnica de las ofertas minoristas.
- Al igual que los precios del acceso al NEBA local, los precios del servicio mayorista de banda ancha deberán garantizar que los operadores alternativos puedan reproducir las ofertas minoristas de los servicios BAU de Telefónica dirigidas a los clientes residenciales. Con este objetivo, los precios de este servicio mayorista de acceso están sujetos a una obligación ex-ante de control de precios conforme a un test de replicabilidad económica, cuya metodología es la misma que la establecida en la sección III.4.7.5.3. Al igual que con el NEBA local, a los efectos de asegurar que los costes minoristas se estimen a partir de los costes minoristas auditados del operador con PSM con un nivel suficiente de desagregación, cabe requerir de Telefónica los datos de contabilidad regulatoria y la separación de cuentas en relación con el servicio NEBA[229].
- Atendiendo (i) al nivel de desarrollo y, en particular, la cobertura geográfica del servicio mayorista de acceso desagregado al bucle y sub-bucle, que hace que un porcentaje significativo de centrales de cobre pertenecientes al mercado 3b_2 estén también co-ubicadas así como la fijación de un precio regulado nacional para este servicio mayorista, (ii) la existencia de una oferta mayorista a nivel nacional para el acceso a la infraestructura civil y (iii) la imposición de una obligación de acceso al NEBA local que abarca todo el territorio nacional salvo la zona BAU, se considera que los servicios mayoristas ascendentes en el mercado 3a ejercen una presión demostrable sobre los precios al por menor.

  Asimismo, en línea con lo indicado en la sección III.4.7.5.4 los operadores de cable, que prestan servicios de banda ancha sobre sus redes de acceso propias, contribuyen a ejercer una presión en el precio minorista demostrable ya que dada su cobertura también están presentes, si bien en menor medida, en el mercado 3b_2.

En lo que respecta al servicio mayorista de banda ancha para clientes empresariales prestado sobre la red de fibra, se establece asimismo un test de replicabilidad económica que garantice que este operador no presenta ofertas comerciales no replicables económicamente al segmento empresarial. Dada la complejidad de dichas ofertas, que no sólo incluyen servicios de banda ancha sino otros servicios de comunicaciones electrónicas y servicios avanzados de datos, así como multiplicidad de soluciones mayoristas sobre las cuales se prestan el conjunto de productos minoristas que constituyen la oferta personalizada, los detalles de la metodología a

[229] En línea con lo señalado en la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes, según la cual *"los costes en el mercado descendente se estiman a partir de los costes de las empresas descendentes del propio operador con PSM (análisis OIE). Las ANRs deben utilizar los costes auditados del operador con PSM en el mercado descendente, siempre que estén suficientemente desagregados"*.

emplear para el análisis de dichas ofertas personalizadas a clientes empresariales serán abordados en un expediente específico incoado a tal fin[230].

A efectos de identificar correctamente los tests de replicabilidad económica que aplicarían a las ofertas minoristas de Telefónica se distingue: (i) el test de replicabilidad económica residencial, que se impone en los mercados 3a y 3b_2 y cuya metodología así como los detalles de la misma a concretar en un expediente específico han sido expuestos con anterioridad; (ii) el test de replicabilidad económica empresarial, que se impone en el mercado 4 y cuya metodología y detalles serán establecidos en un expediente específico para tal fin.

A efectos de asegurar la verificación con la regulación vigente de la política de precios de Telefónica, debe por otra parte requerirse de este operador que haga públicos en todo momento a los operadores terceros los precios del servicio de acceso mayorista de banda ancha prestado sobre la red de fibra óptica, los cuales deberán quedar reflejados en la oferta de referencia que este operador tiene la obligación de publicar. Dichos precios, así como cualquier modificación que se pueda producir respecto de los mismos, deberán ser asimismo comunicados a la CNMC.

En el caso de que Telefónica plantee la modificación de los precios del citado servicio mayorista, dicha modificación no resultará de aplicación hasta el momento en que la CNMC haya verificado la replicabilidad económica de las ofertas comerciales de Telefónica ya existentes (y que deban quedar sometidas a control por parte del regulador sectorial) sobre la base de los nuevos precios.

Por último, cabe establecer una serie de salvaguardas que garanticen que la transición desde un sistema de control de precios como el que actualmente existe para los accesos FTTH del servicio mayorista NEBA (limitado en la actualidad a 30 Mb/s) a un régimen de ausencia de control de precios (más allá de la aplicación de un test de replicabilidad económica) se lleva a cabo de la manera menos disruptiva posible para los operadores activos en este mercado, y que necesitan de una cierta estabilidad mientras se implementa el nuevo modelo regulatorio contemplado en la presente Resolución (incluyendo los servicios mayoristas y mecanismos de supervisión aquí planteados).

A este respecto, la CNMC considera necesario requerir el mantenimiento de los precios actualmente vigentes para el servicio NEBA[231] (en relación con los accesos

[230] Todo ello sin perjuicio de las modalidades de revisión y los criterios que, sobre la base de la regulación sectorial actual, la CNMC viene aplicando hasta la fecha, ver por ejemplo Resolución de 25 de noviembre de 2010 relativa a la denuncia interpuesta por Ono contra Telefónica en relación con la oferta presentada por este último operador en el concurso convocado por la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (MTZ 2010/1614) y Resolución de 2 de junio de 2015 por la que se acuerda archivar la denuncia interpuesta por Ono contra Telefónica sobre la oferta económica presentada en el concurso convocado por el ayuntamiento de Villena (OFMIN/DTSA/14/1203).

[231] Ver en concreto Resolución de 30 de enero de 2014 por la que se revisan los precios de los servicios mayoristas de banda ancha GigADSL, ADSL-IP y NEBA, así como Resolución

FTTH, tanto en su variante residencial como empresarial) en tanto en cuanto la CNMC procede –según los plazos señalados en relación con el servicio mayorista NEBA local– a la adopción de una metodología de análisis de las ofertas comerciales de Telefónica soportadas sobre su red NGA, y se procede a la implantación del servicio NEBA local.

Es decir, no será hasta el momento en que el servicio NEBA local esté implantado, y la CNMC haya podido verificar sobre la base de los precios mayoristas aplicables al NEBA local y al NEBA la replicabilidad de las ofertas minoristas soportadas sobre la red NGA de Telefónica ya disponibles en el mercado (tomando como referencia la metodología indicada) que dejarán de resultar de aplicación con carácter obligatorio las previsiones que en materia de precios contenía la Resolución de 22 de enero de 2009 (Resolución de los mercados 4 y 5), y que hasta ese punto temporal seguirán resultando de aplicación tanto para la vertiente residencial como empresarial del servicio NEBA.

IV.4.5.4. Obligación de no discriminación

En el caso de obligarse al acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización, cobran trascendencia posibles tácticas dilatorias y de discriminación de la calidad y de los precios, por lo que la efectividad de la obligación de acceso debe asegurarse mediante la imposición adicional de la obligación de no discriminación (Art. 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso).

La obligación de no discriminación garantizará, en particular, que el operador aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otras empresas que presten servicios equivalentes, y proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que para sus propios servicios o los de sus filiales, o incluso para operadores terceros[232]. La no discriminación debe referirse tanto a la calidad del servicio como a los plazos de entrega y demás condiciones del suministro, con independencia de la ubicación física desde la que se solicita el acceso.

En línea con lo dispuesto en la anterior ronda de revisión del mercado, se considera proporcionado establecer una serie de obligaciones sobre Telefónica que permitan controlar el cumplimiento de la obligación de no discriminación.

Para ello, se incluyen en relación con los servicios mayoristas de acceso de banda ancha:

- La obligación por parte de este operador de notificar a la CNMC en un plazo de diez días los acuerdos que suscriba internamente o con operadores terceros.

OFE/DTSA/1840/14/PRECIO CAPACIDAD NEBA de 23 de julio de 2015 sobre la revisión del precio de la capacidad en PAI del servicio de banda ancha mayorista NEBA.

[232] Más allá de beneficiar a su propia filial minorista, el operador con PSM podría por ejemplo llegar a un acuerdo con otro competidor para ofrecerle mejores condiciones respecto a un tercer operador, como contrapartida por conceptos distintos a los expresamente incluidos en el ámbito de la regulación mayorista de los servicios de banda ancha.

- Una medida sobre la calidad de los servicios que presta Telefónica a terceros y se presta a sí misma, debido a la gran importancia de esta variable y las dificultades que presenta su comprobación efectiva si solo se dispone de los acuerdos que haya suscrito Telefónica.

  Esta medida de control de la calidad de los servicios se lleva a cabo, en línea con lo previsto en la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes, mediante la imposición a Telefónica de la obligación de aportar a la CNMC, de forma periódica, informes sobre indicadores clave de rendimiento (KPI) relativos tanto a los servicios regulados como a los que, siendo equivalentes a estos, Telefónica se autopresta, y cuyo análisis comparativo permite a la autoridad reguladora identificar la posible concurrencia de prácticas discriminatorias.

  A este respecto, y en línea con lo establecido en dicha Recomendación, los indicadores clave de rendimiento medirán la calidad de al menos los siguientes elementos esenciales para la prestación de servicios mayoristas de acceso al bucle de abonado: (i) proceso de solicitud; (ii) prestación del servicio; (iii) calidad del servicio, incluidas las averías; (iv) plazos de reparación de averías.

  Por otra parte, en línea con la práctica mantenida por la CNMC hasta la fecha, los indicadores clave de rendimiento serán objeto de publicación periódica para su accesibilidad por otros operadores, siendo en todo caso revisados de forma regular asimismo por este organismo.

- La imposición de acuerdos de nivel de servicio (ANS) y garantías de nivel de servicio (penalizaciones) aplicables en caso de incumplimiento.

Asimismo, la obligación de no discriminación se ve reforzada si, además de los informes generados por Telefónica y descritos en el párrafo anterior, esta Comisión dispone de un acceso directo, completo y en tiempo real a las bases de datos de información relativas a los sistemas de provisión mayorista, en modo consulta y mediante técnicas análogas a las empleadas por los operadores. De este modo, la capacidad supervisora de esta Comisión quedaría asegurada, pudiendo comprobar el tipo y consistencia de los datos de que disponen los operadores sobre los accesos y con ello pudiendo, en caso necesario, evaluar posibles necesidades de cambios o mejoras en dicha información que permitan a los operadores acceder a información de la misma calidad que la que proporcione Telefónica para sus propios servicios. Por lo mismo, también el acceso a la información sobre provisión, averías e incidencias de los servicios mayoristas es relevante, puesto que permite evaluar, con datos de todos los operadores, el correcto funcionamiento de dichos servicios mayoristas.

En relación con el citado acceso, resultan asimismo de aplicación las consideraciones formuladas al tratarse esta cuestión en el seno de las obligaciones aplicables al acceso al bucle y al sub-bucle de cobre.

IV.4.5.5. Obligación de transparencia

Dado que la concreta implementación del principio de no discriminación, o la verificación de parámetros como la calidad del servicio, son difícilmente observables por la autoridad reguladora exclusivamente, resulta necesario imponer a Telefónica una obligación de transparencia en la prestación del servicio mayorista de acceso de banda ancha (Art. 7 del Reglamento de Mercados; Artículo 9 de la Directiva de Acceso).

La citada obligación posibilita asimismo que las negociaciones de los operadores alternativos con Telefónica se lleven a cabo de la manera más rápida posible, reduciéndose por otra parte potenciales conflictos de acceso, y limitándose posibles usos privilegiados de información estratégica por parte de Telefónica.

De acuerdo con el artículo 9.3 de la Directiva de Acceso, las autoridades nacionales de reglamentación podrán determinar la información concreta que deberá ponerse a disposición de terceros, el nivel de detalle exigido y la modalidad de publicación.

La obligación de transparencia implica la publicación de una oferta de referencia suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido. En este sentido, la actual oferta del nuevo servicio Ethernet de banda ancha (NEBA) continúa vigente, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

La publicación y cumplimiento estricto de la oferta de referencia por parte de Telefónica es uno de los elementos de la obligación de no discriminación, tal y como expresamente contempla el artículo 14.1 a) de la LGTel.

Sin embargo, y tal y como se desarrolla en detalle al abordarse el contenido de la obligación de transparencia en relación con el acceso al bucle y subbucle de cobre, la mera adecuación de la conducta de Telefónica a la oferta de referencia no puede presuponer automáticamente el cumplimiento de la obligación de no discriminación, en aquellos casos donde –independientemente de lo previsto en la oferta de referencia– pueda acreditarse la existencia de situaciones de discriminación, derivadas del hecho de que Telefónica no aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otros operadores que prestan servicios equivalentes, o no proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que Telefónica proporciona para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones (art. 14.1 b) de la LGTel). En efecto, la obligación de no discriminación es una medida independiente de la obligación de publicar una oferta de referencia (obligación de transparencia), por lo que el cumplimiento de lo estipulado en dicha oferta no agota el contenido de la obligación de no discriminación (obligación que además se constituye como uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados regulados).

La variante empresarial de los servicios mayoristas de acceso indirecto incluye las características identificadas anteriormente (ANS de mantenimiento Premium y tráfico prioritario), que ya forman parte de la actual oferta de referencia del servicio de

acceso indirecto (NEBA) de Telefónica. Es decir, la variante empresarial a la que se hace referencia en la actual Resolución está ya implantada en este momento, por lo que –sin perjuicio de la posible evolución futura de este servicio– los operadores de este segmento dispondrán con carácter inmediato de una oferta de acceso operativa.

En definitiva, cabe clarificar que el servicio mayorista de banda ancha asociado al mercado 4 no es un nuevo y diferente servicio mayorista, sino que se constituye a partir del existente servicio de acceso indirecto NEBA (y GigADSL/ADSL-IP), pero en el que los accesos que se acogen a este servicio regulado tienen que ser necesariamente de la variante empresarial (es decir, incluir necesariamente las dos características mencionadas anteriormente, ANS de mantenimiento Premium y tráfico prioritario). Por ello, tiene plena aplicación la oferta de referencia de NEBA a los accesos que se acojan a la variante empresarial. Asimismo, en las áreas donde no existe cobertura del servicio NEBA, siguen resultando de aplicación las previsiones que en relación con los servicios GigADSL y ADSL-IP contiene la oferta OBA.

Por último, resulta necesario que la CNMC conozca las ofertas comerciales mayoristas que Telefónica pueda realizar, para llevar a cabo un seguimiento de la aplicación efectiva de las medidas adoptadas en el marco del presente análisis de mercados. Por tanto, Telefónica deberá comunicar a la CNMC la información relativa a todos los servicios mayoristas de acceso indirecto no incluidos en la oferta de referencia que comercialice (características técnicas, precios, condiciones, *etc.*)

V. OBLIGACIONES RELATIVAS A LAS OFERTAS MINORISTAS

Dados los problemas potenciales de competencia que pueden darse en relación con las ofertas minoristas de Telefónica, se estima que será preciso mantener un cierto control sobre el nivel minorista. Dicho control se ejercerá tomando en consideración los insumos mayoristas que, en virtud de la presente Resolución, Telefónica ha de poner a disposición de terceros, tanto en el mercado 3a como en los mercados de acceso de banda ancha donde este operador ostenta PSM (mercado 3b_2, mercado 4).

Esta labor de supervisión se ha venido ejerciendo desde el año 2007 por el regulador sectorial en relación con las ofertas minoristas soportadas sobre la base de la red de cobre de Telefónica, a raíz de la aprobación de la Resolución, de 26 de julio de 2007, por la que se adopta la metodología para el análisis ex ante de las ofertas comerciales de Telefónica (AEM 2006/1486)[233]. Este acto administrativo deberá seguir sirviendo como base para la revisión de las ofertas minoristas que Telefónica pueda lanzar haciendo uso de su red de cobre, sin perjuicio de las

[233] La nueva metodología procederá a reemplazar la metodología aprobada en el año 2007 una vez la CNMC declare, de conformidad con lo previsto en la Resolución de 30 de mayo de 2013 por la que se procede a la revisión de la metodología (MTZ 2012/2259), la finalización del periodo transitorio en virtud del cual resulta por el momento aplicable la Resolución de 26 de julio de 2007.

adaptaciones que en su momento la CNMC pueda llevar a cabo para ajustar la metodología a la evolución de la situación competitiva del mercado.

Por otra parte, en relación con la red FTTH de Telefónica, como ha quedado de manifiesto la introducción de un test de replicabilidad económica como el test de replicabilidad económica residencial es una de las herramientas regulatorias básicas previstas por la normativa sectorial para garantizar la supervisión por parte del regulador del correcto desarrollo del mercado.

Telefónica deberá por tanto comunicar con un mes de antelación a su comercialización los "servicios BAU emblemáticos" que se hayan definido.

A modo de conclusión, debe mantenerse la obligación de comunicación previa de las ofertas minoristas prestadas sobre la red legada de Telefónica, en los términos previstos en la Resolución de 26 de julio de 2007, y una vez la misma entre en vigor por la Resolución de 30 de mayo de 2013. Las ofertas minoristas soportadas sobre la base de la red FTTH de Telefónica seguirán lo dispuesto en la presente medida, sin perjuicio de que dichas obligaciones puedan ser posteriormente desarrolladas por la CNMC mediante la adopción de la correspondiente Resolución.

En tanto en cuanto se procede al desarrollo de las citadas obligaciones, y en particular a la definición de los "servicios BAU emblemáticos", Telefónica deberá continuar comunicando a la CNMC sus ofertas comerciales basadas en su red de fibra en los mismos términos que hasta la fecha, es decir atendiendo a los mismos criterios que los fijados para las ofertas comerciales basadas en la red de cobre de Telefónica en la presente Resolución así como en la metodología actualmente vigente, y sin que por otra parte resulte de aplicación el límite de velocidad (fijado en 30 Mb/s) existente hasta este momento.

En lo que respecta al análisis de las ofertas basadas en la red de fibra de Telefónica, seguirán por otra parte resultando de aplicación hasta que se proceda al desarrollo de la nueva metodología las modalidades de revisión y los criterios que, sobre la base de la regulación sectorial actual, la CNMC viene aplicando hasta la fecha (ver, en particular, el expediente OFMIN/DTSA/608/14/ relativo a la revisión semestral de parámetros utilizados en la metodología de análisis ex ante de las ofertas comerciales de Telefónica).

En relación con las ofertas dirigidas a clientes empresariales (incluyéndose a estos efectos las ofertas dirigidas a Administraciones Públicas), Telefónica deberá informar semestralmente a la CNMC, como máximo un mes después de la finalización de cada semestre, de todos los proyectos firmados que tengan un importe anual, atendiendo a todos los conceptos incluidos en el mismo, superior a 100.000 Euros (IVA no incluido) y que hayan sido suscritos durante el semestre anterior.

En previsión de que estos proyectos puedan formalizarse mediante la firma de uno o más contratos, en la citada comunicación, Telefónica deberá aportar la siguiente información relativa al/a los contrato(s) correspondiente(s) a cada proyecto: (i) nombre de la empresa (o Administración pública contratante) y número de identificación fiscal; (ii) importe total del contrato y duración del mismo, indicando si existe la posibilidad de prorrogar el contrato y el periodo de dicha prórroga; (iii)

existencia de penalizaciones por la resolución unilateral de contrato con anterioridad a la finalización del mismo; (iv) descripción de la oferta, atendiendo en particular a las especificaciones técnicas y económicas de los servicios de comunicaciones electrónicas que forman parte de la misma; (v) indicación del número de sedes a conectar; (vi) indicación de los servicios mayoristas a partir de los cuales puede asegurarse la replicabilidad técnica y económica de las ofertas comunicadas.

En relación con el resto de ofertas dirigidas al segmento empresarial (incluyéndose a estos efectos, como se ha señalado, a las Administraciones Públicas), la CNMC podrá requerir en todo momento de Telefónica, en el marco de su facultad de supervisión de los mercados sometidos a regulación ex ante, la comunicación de la información que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que en materia de replicabilidad técnica y económica este operador tiene contraídas.

VI. COMENTARIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA Y COMENTARIOS ADICIONALES DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO Y DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

A continuación, se abordan el resto de cuestiones planteadas por la Comisión Europea y el Ministerio de Economía y Competitividad en sus observaciones al proyecto de medida, y que no han sido objeto de consideración específica en las secciones anteriores de la Resolución.

VI.1. Comentarios de la Comisión Europea, del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en relación con la revisión de los mercados y su supervisión por parte de la CNMC

En sus observaciones, la Comisión Europea señala que, pese a que la metodología de segmentación propuesta por la CNMC puede a priori dar lugar a inexactitudes en determinadas zonas geográficas, cabe concluir que el proyecto de medida parece reflejar adecuadamente de forma global la situación competitiva prevalente en los mercados de banda ancha. En todo caso, la Comisión Europea pide a la CNMC que vigile de cerca la situación del mercado y garantice que las centrales BAU reflejan con exactitud el nivel de competencia del correspondiente municipio BAU en el tiempo.

La Comisión solicita además a la CNMC que controle si su metodología propuesta puede dar lugar a un comportamiento estratégico de inversión por parte del operador con PSM, el cual podría potencialmente dirigirse al máximo número de municipios propensos a convertirse en municipios BAU con la inversión mínima necesaria para asegurar la desregulación, en lugar de determinar su estrategia de inversión basándose en las condiciones y señales del mercado.

La Comisión observa por último que la diferenciación de obligaciones sobre la base de la metodología de segmentación propuesta es compleja (en particular, habida cuenta de que la segmentación geográfica para el mercado de acceso local se basa en los municipios, y la desregulación del mercado de acceso central al por mayor residencial toma como unidad de referencia las áreas de influencia de las centrales).

La Comisión Europea reconoce en todo caso que la decisión de la CNMC de no proceder a la actualización periódica de los municipios y centrales competitivas cada vez que se disponga de nuevos datos parece ser una decisión adecuada en términos de previsibilidad reglamentaria. Según la Comisión, la CNMC deberá en cualquier caso buscar el equilibrio adecuado entre la previsibilidad de la reglamentación, por un lado, y la garantía de que la reglamentación es la adecuada a la luz de los desarrollos del mercado, por otra, a la hora de proceder a cualquier actualización futura de los mercados de referencia.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Competitividad considera que, dada la sensibilidad de los criterios de segmentación empleados y la rápida evolución de los despliegues, la CNMC debería autoimponerse como obligación el seguimiento periódico (semestral) de la evolución de las zonas geográficas definidas en el proyecto de medida, y sobre esa base valorar si resulta conveniente adelantar la siguiente revisión de los mercados de referencia. En todo caso, según el Ministerio resultaría como mínimo exigible de la CNMC el cumplimiento del plazo de tres años previsto en la normativa sectorial para la revisión de los mercados susceptibles de regulación ex ante.

En cualquier caso, según el Ministerio de Economía y Competitividad los acuerdos de nivel de servicio que se establezcan para la prestación de los servicios regulados, así como el régimen de penalizaciones, deberán estar encaminados a asegurar que el beneficio de su cumplimiento sea mayor que el posible beneficio derivado de su infracción.

Por último, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo se refiere a la volatilidad del criterio de segmentación propuesto por la CNMC, derivado del hecho de que los operadores de telecomunicaciones se encuentran todavía en la fase principal de sus despliegues.

Dada esta circunstancia, que se ha visto reflejada en el significativo crecimiento de los municipios de la zona BAU entre el documento sometido a consulta pública y la propuesta final, resultaría deseable que la CNMC (i) determinase en su medida definitiva una relación inicial de municipios BAU, con datos a 31 de diciembre de 2015; (ii) actualizara posteriormente dicha relación de municipios, teniendo en cuenta los datos de cobertura en la fecha en que finalmente esté operativo el servicio NEBA local. Según el Ministerio, se garantizaría de esta forma que municipios con similares condiciones competitivas están sometidos al mismo tipo de regulación, independientemente de que el despliegue de nuevas redes se hubiera llevado a cabo unos meses antes o después.

En relación con la supervisión y seguimiento de los mercados de referencia, la CNMC ha venido evaluando de manera periódica las condiciones de competencia prevalentes a nivel geográfico desde la aprobación de la Resolución de 22 de enero

de 2009 relativa a los mercados 4 y 5[234]. Dada la importancia de los aspectos geográficos al objeto de caracterizar la situación competitiva de los servicios de acceso de banda ancha, la CNMC continuará con el análisis periódico de dichos parámetros.

Respecto a la posible existencia de comportamientos estratégicos de Telefónica, es preciso señalar que en su metodología la CNMC plantea una serie de filtros (presencia en el área de influencia de la central local de al menos dos operadores alternativos con una cuota de mercado superior al 10%; despliegue significativo de infraestructura NGA en el área de influencia de la central de al menos dos operadores además de Telefónica) encaminados a evitar que el operador con poder significativo de mercado pueda determinar de manera unilateral las condiciones en que se desenvolverá la competencia en los mercados de banda ancha, así como la regulación.

Por otra parte, en relación con el plazo para la revisión de los mercados de banda ancha, el artículo 13.2 de la LGTel fija –en los mismos términos que el artículo 16.6 de la Directiva Marco– un plazo máximo de tres años contado desde la adopción de una medida relativa a un mercado de referencia para que la CNMC lleve a cabo un nuevo análisis. Dicho plazo resulta en principio razonable, atendiendo en particular al hecho de que la presente Resolución prevé la introducción de nuevos servicios mayoristas de acceso (servicio NEBA local, servicio NEBA sin limitación de velocidad) y de nuevos mecanismos de verificación de los precios mayoristas, que deberán ser objeto de desarrollo regulatorio y que requerirán de un plazo de implantación antes de que pueda valorarse su eficacia.

Como señala la Comisión Europea en su carta de comentarios, en términos de previsibilidad reglamentaria parece preferible no proceder en principio a una revisión en el corto plazo del mercado y a la actualización de las zonas geográficas competitivas y no competitivas, a fin de que tanto el operador con PSM como los operadores alternativos puedan disponer de un marco regulatorio claro y bien definido, sobre cuya base puedan tomar sus decisiones estratégicas de inversión a lo largo de los próximos años. Como se ha indicado, la CNMC vigilará en todo caso de cerca la situación y el desarrollo de los mercados de referencia, pudiendo ante una situación excepcional adelantar la próxima ronda de revisión de los mercados de referencia (por ejemplo, en el caso de que exista evidencia de un deterioro de las condiciones de competencia que han sustentado las conclusiones y propuestas regulatorias planteadas en esta medida).

Por último, en relación con los acuerdos de nivel de servicio y el régimen de penalizaciones, todos los servicios mayoristas regulados contemplados en la presente Resolución prevén el uso de ambos instrumentos, que podrán ser objeto de

[234] A este respecto, ver recientemente el estudio de la CNMC relativo al análisis geográfico de los servicios de banda ancha y despliegue de NGA en España, datos Diciembre 2014, disponible en http://cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Telecomunicaciones/Informes/201512_Analisis_geograficoDiciembre%202014.pdf

revisión mediante la correspondiente modificación de las ofertas mayoristas de referencia. Los acuerdos de nivel de servicio y el régimen de penalizaciones son, por otra parte, conformes con las previsiones que a este respecto establece la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes para promover la competencia y potenciar el entorno de la inversión en banda ancha.

VI.2. Comentarios de la Comisión Europea en relación con la revisión del mercado 4

En su carta de comentarios, la Comisión Europea señala que, a pesar de que el proyecto de medida notificado concierne también al mercado 4, la CNMC no ha llevado a cabo una revisión en detalle del mercado así definido, y en particular del nivel de sustituibilidad entre los diferentes productos que formarían parte del mercado (servicios de acceso indirecto empresarial, segmentos de terminación de líneas arrendadas).

La Comisión toma en todo caso nota del hecho de que el mercado de los segmentos de terminación de líneas arrendadas fue revisado en 2013, y señala que sobre la base de las explicaciones y datos aportados por la CNMC, no existen motivos para creer que el resultado del análisis de PSM hubiese sido diferente del propuesto en el proyecto de medida si en el mercado 4 notificado se hubieran analizado en mayor detalle los segmentos de terminación de líneas arrendadas.

En relación con esta cuestión, la CNMC llevará a cabo un análisis en profundidad del mercado 4 en su conjunto (servicio de acceso indirecto empresarial y segmentos de terminación de líneas arrendadas) en el marco de la próxima revisión del mercado mayorista de segmentos de terminación de líneas arrendadas. En todo caso, en la presente Resolución se han incorporado los elementos y datos adicionales que han sido puestos a disposición de la Comisión Europea en el marco del procedimiento de cooperación previsto en el artículo 7 de la Directiva Marco, y que vendrían a corroborar –como la Comisión Europea reconoce– que la consideración de los segmentos de terminación de líneas arrendadas en el seno del nuevo mercado 4 no tiene efectos sobre la conclusión de que Telefónica posee poder significativo de mercado en el mercado de referencia así definido.

VI.3. Comentarios del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en relación con el servicio de banda ancha empresarial (NEBA empresarial)

En sus observaciones, el Ministerio de Economía y Competitividad comparte la valoración de la CNMC sobre la situación competitiva en el mercado empresarial, destacando la particular prominencia de Telefónica en dicho mercado (en particular, a medida que va aumentando el número de sedes de las empresas clientes a las que se debe prestar servicio).

Dada esta situación, el Ministerio de Economía y Competitividad plantea una serie de modificaciones a la oferta mayorista NEBA empresarial, a fin de dotar de mayor

flexibilidad a dicha oferta. En particular, según el Ministerio, cabría plantearse (i) permitir a los operadores alternativos contratar calidad *best effort*, y no exclusivamente calidades superiores; (ii) permitir a los operadores no contratar necesariamente el servicio de mantenimiento *premium*; (iii) implantar un sistema de acceso nacional (o regional, pero con pocos puntos de interconexión) que sustituya al actual sistema de conexión a nivel provincial.

Según el Ministerio de Economía y Competitividad, exigir a los operadores alternativos la contratación de calidades y acuerdos de nivel de servicio superiores implica asumir un sobrecoste que el cliente empresarial no estará siempre dispuesto a pagar, pues en ocasiones los demandantes del servicio no requieren de tales mejoras sino que aspiran a un mayor nivel de flexibilidad. En relación con el número de puntos de interconexión, la reducción en su número evitaría a los operadores alternativos incurrir en costes innecesarios en provincias donde apenas tienen presencia para prestar servicios a sus clientes multi-sede.

Para el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la situación de competencia existente a nivel empresarial debería llevar a plantearse medidas adicionales en dicho mercado, específicamente destinadas a atender las necesidades de los operadores que operan en este ámbito. Por otra parte, según el Ministerio no estaría justificado limitar los servicios NEBA para empresas a determinadas calidades y acuerdos de nivel de servicio, dado que el uso que dan las empresas a las conexiones de banda ancha es sumamente variado, no teniendo por qué requerir en todos los casos conexiones de una alta calidad.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo considera en todo caso necesario que la medida finalmente adoptada recoja de manera expresa que la obligación de provisión de servicios mayoristas para empresas debe estar restringida a la prestación de este conjunto de servicios a clientes empresariales, no pudiendo utilizarse los servicios mayoristas para atender al público residencial[235].

En contestación a estas observaciones, cabe recordar que el servicio NEBA empresarial se configura como un insumo mayorista del mercado 4 de la Recomendación de mercados de la Comisión Europea (acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija). Son precisamente las mayores capacidades de este servicio mayorista en contraposición con el servicio NEBA definido en el seno del mercado 3b (en términos de calidad y acuerdos de nivel de servicio) las que permiten definirlo como parte integrante de dicho mercado de acceso de alta calidad, al estar adaptado a las características concretas del mercado empresarial de alta calidad tal y como se ha delimitado el mismo en esta medida (necesidades de comunicación complejas, dispersión geográfica de las ubicaciones, procesos de negociación individualizados…), y que han sido puestas de manifiesto en la presente Resolución.

[235] Esta consideración es tratada específicamente en la sección relativa a las modalidades del servicio mayorista de banda ancha (servicio de banda ancha empresarial), por lo que no será reproducida aquí.

Tal y como asimismo se expone en la Resolución, será este servicio específico (construido a partir de la oferta NEBA existente, pero adaptado a las necesidades de los clientes empresariales) el que, en combinación con otras alternativas mayoristas (como podría ser la oferta ORLA), permitirá a los operadores alternativos competir en igualdad de condiciones con Telefónica por esta tipología de clientes en todo el territorio nacional.

Por el contrario, no tendría sentido acordar un tratamiento más favorable a los operadores que proveen servicios de conectividad a nivel empresarial frente a los operadores generalistas en relación con el acceso al servicio de acceso indirecto de banda ancha definido en el seno del mercado 3b (servicio NEBA). En efecto, este servicio *bitstream* (dirigido en su mayor parte al segmento residencial) se presta bajo las condiciones competitivas descritas en la presente Resolución, lo que da lugar a la definición de mercados separados: los mercados 3b de dimensión sub-nacional (mercado 3b_1 y mercado 3b_2) y el mercado 4 de dimensión nacional. La distinción entre ambos tipos de servicios (NEBA y NEBA empresarial) permite por otra parte minimizar los problemas de arbitraje que podrían plantearse ante la disponibilidad de un mismo servicio exclusivamente a nivel sub-nacional (en el seno del mercado 3b) o a nivel nacional (en el seno del mercado 4) dependiendo del perfil del cliente que vaya a contratar el servicio (residencial o empresarial).

En todo caso, dada la situación de competencia prevalente en el mercado 3b, no cabe descartar que los operadores centrados en el segmento empresarial puedan en su caso negociar en las áreas geográficas donde existe un mayor nivel de competencia un servicio mayorista con unas condiciones comerciales diferentes de las fijadas para el servicio NEBA empresarial (por ejemplo, con tráfico *best effort*, o sin servicios de mantenimiento *premium*), no sólo con Telefónica sino también con otros operadores (como por ejemplo aquellos que hacen uso del acceso desagregado).

En cuanto al número de puntos de acceso, el servicio NEBA empresarial parte de la configuración ya existente para el servicio NEBA, al construirse sobre la base de dicho servicio mayorista. Los 50 puntos establecidos para NEBA atienden a las características de la red de Telefónica (redes de agregación provinciales). Por otra parte, al ser un servicio basado en Ethernet, las redes de agregación no pueden crecer del mismo modo que lo pueden hacer en una red IP, por lo que un número pequeño de puntos de acceso no sería posible en esta arquitectura de servicio. Por ello no procede, salvo que se produzca un cambio en la red de Telefónica, establecer un número menor de puntos de acceso.

Cabe en todo caso señalar que la oferta de referencia NEBA ya incorpora una serie de previsiones para minimizar el impacto en costes de la conexión a puntos de acceso indirecto en los que hay menores economías de escala. En particular, se prevé el establecimiento de entregas de señal interprovinciales que permitan un número de puntos físicos de acceso menor, al concentrarse el tráfico proveniente de los 50 puntos en un número reducido de localizaciones (estas entregas de señal

pueden ser de Telefónica o de otro operador). A este respecto, la oferta NEBA[236] señala que *"los servicios de entrega de señal de la OBA estarán disponibles para la conexión con los PAI-E. En particular, Telefónica facilitará que la conexión con los PAI-E pueda llevarse a cabo mediante infraestructuras de terceros. Telefónica ofrecerá asimismo el transporte interprovincial de la señal para los operadores interesados. Se podrá acordar entre operadores la compartición de PAI-E o infraestructuras de transporte sin autorización previa de Telefónica"*.

VI.4. Comentarios del Ministerio de Economía y Competitividad y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en relación con el plazo de implementación del servicio NEBA local

En sus observaciones, el Ministerio de Economía y Competitividad considera que sería deseable, en la medida de lo posible, reducir el plazo de puesta en funcionamiento del servicio NEBA local, y propone un plazo de 12 meses desde la aprobación de esta Resolución (frente a los 18 previstos por la CNMC).

En similares términos, para el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la CNMC debería adecuar los plazos de manera que se garantice la pronta disponibilidad del servicio NEBA local, velando al mismo tiempo por que los operadores alternativos dispongan de productos mayoristas adecuados durante el tiempo que este servicio no esté disponible.

A este respecto, debe indicarse que el plazo de 18 meses es un plazo estimado que contempla tanto el desarrollo del servicio como la necesidad de aprobación explícita de la oferta mayorista del servicio NEBA local por la CNMC. Sin esta aprobación, no podría asegurarse que el servicio que Telefónica implemente responda en su totalidad a lo establecido por esta Resolución, pudiendo haber por ejemplo interpretaciones diferentes en ciertos aspectos. Por lo tanto, esta aprobación supone que Telefónica debe disponer de un plazo adecuado para presentar su propuesta de oferta (estipulado en dos meses) y que la CNMC debe disponer de un plazo para estudiarla y modificarla si es necesario, teniendo en cuenta que, procedimentalmente, deberá someter a consulta pública la propuesta de Resolución, y deberá notificar a la Comisión Europea la oferta mayorista (que a su vez, dispondrá en principio de un plazo de un mes para hacer observaciones).

Una vez culminado este proceso (es decir, tras la notificación a la Comisión Europea y posterior aprobación de la Resolución), debe darse un tiempo razonable a Telefónica para su implementación, para lo cual este operador debe realizar el proyecto pertinente que comprende actuaciones en la red y en los sistemas de apoyo informáticos (NEON, que constituye el interfaz por el que los operadores acceden a los procedimientos previstos en la oferta mayorista). Aun partiendo de un servicio mayorista ya implementado, ambas actividades necesitan de un tiempo adecuado.

[236] Apartado 2.7 de la oferta NEBA (Número de puntos de entrega y distribución geográfica).

Más importante aún, no debe olvidarse que no es solo Telefónica quien debe realizar desarrollos: los operadores alternativos también deberán realizar desarrollos para adecuar sus sistemas a los nuevos WebService que se necesiten para implementar el servicio NEBA local, así como para constituir los puntos de entrega del servicio en las centrales cabecera óptica.

El plazo máximo estimado para realizar estos desarrollos necesarios es de doce meses, que la CNMC velará por minimizar. Es por ello que Telefónica deberá entregar, junto con la oferta de referencia, una planificación detallada y justificada de los plazos de desarrollo que considere necesarios.

Por otra parte, y en línea con las observaciones del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, cabe recordar que hasta que este servicio esté operativo, se establece un servicio NEBA transitorio (descrito en el Anexo 7) asegurando así que los operadores alternativos dispongan de productos mayoristas adecuados durante el tiempo que el servicio NEBA local no esté disponible.

ANEXO 1: RESUMEN DE LAS OBLIGACIONES PROPUESTAS

La siguiente tabla muestra el resumen de las obligaciones que se imponen a Telefónica en los mercados de referencia analizados.

Mercado relevante	Centrales BAU		Centrales BA		Centrales no competitivas y centrales no competitivas actualmente[237]	
	Cobre	NGA	Cobre	NGA	Cobre	NGA
	Acceso a la infraestructura civil (orientación a costes, no discriminación, oferta referencia)					
Mercado 3a[238]	Bucle: orientación a costes, no discriminación, oferta referencia		Bucle: orientación a costes, no discriminación, oferta referencia	Acceso a NEBA local: replicabilidad económica, no discriminación, oferta referencia	Bucle: orientación a costes, no discriminación, oferta referencia	Acceso a NEBA local: replicabilidad económica, no discriminación, oferta referencia
Mercado 3b (residencial) Mercado 3b_1 (*) Mercado 3b_2				(*)	Acceso indirecto: orientación a costes, no discriminación, oferta referencia	Acceso indirecto: replicabilidad económica, no discriminación, oferta referencia[239]
Mercado 4 (empresarial)	Acceso indirecto: orientación a costes, no discriminación, oferta referencia	Acceso indirecto: replicabilidad económica, no discriminación, oferta referencia	Acceso indirecto: orientación a costes, no discriminación, oferta referencia	Acceso indirecto: replicabilidad económica, no discriminación, oferta referencia	Acceso indirecto: orientación a costes, no discriminación, oferta referencia	Acceso indirecto: replicabilidad económica, no discriminación, oferta referencia

(*) En el mercado 3b_1 estará disponible de manera transitoria un servicio mayorista de acceso indirecto prestado sobre la red de fibra, en los términos contemplados en la presente Resolución.

[237] En la sección II.3.2.3 se describen las (i) centrales BAU, (ii) centrales BA, (iii) centrales no competitivas y (iv) centrales no competitivas actualmente.

[238] La unidad geográfica para la diferenciación geográfica de obligaciones en relación con la red NGA de fibra de Telefónica en el mercado 3a es el municipio y, en concreto, la zona BAU formada por los 66 municipios definidos en la presente propuesta. Por simplicidad en la tabla se ha asociado la zona BAU a las centrales BAU, que son a partir de las cuales se han identificado los 66 municipios.
En términos de centrales locales, la Zona BAU estaría compuesta por 191 centrales BAU (localizadas en los 66 municipios), 89 centrales BA localizadas en los 66 municipios (sobre un total de 567 centrales BA), 459 centrales no competitivas localizadas en los 66 municipios de la zona BAU (sobre un total de 8.054 centrales no competitivas) y 55 centrales no competitivas actualmente (47 de ellas localizadas en los 66 municipios de la zona BAU).

[239] Por consistencia con las obligaciones impuestas en el mercado 3a a nivel de municipios (zona BAU) en el mercado 3b_2 se diferencian geográficamente las obligaciones relativas a la red NGA de fibra de Telefónica. Así, en las 459 centrales no competitivas y las 47 centrales no competitivas actualmente, localizadas en los 66 municipios de la zona BAU, Telefónica sólo deberá seguir prestando el servicio NEBA sobre su red de cobre.

ANEXO 2: OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO COMPLETAMENTE DESAGREGADO Y COMPARTIDO AL BUCLE DE COBRE DE ABONADO

1.- Obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de cobre de abonado a todos los operadores, a precios regulados

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

a) Atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (arts. 14.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; art. 12 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de acceso por parte de terceros operadores a los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de cobre de abonado.

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

a. Dar acceso a terceros a elementos y recursos específicos de su red necesarios para la provisión del acceso desagregado al bucle de abonado, al menos en las siguientes modalidades:

- acceso completamente desagregado al bucle
- acceso compartido al bucle
- acceso completamente desagregado al subbucle
- acceso compartido al subbucle

b. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso.
c. Facilitar el acceso a los recursos asociados al acceso desagregado al bucle de abonado necesarios para la plena operatividad de las cuatro modalidades mencionadas, entre los cuales destacarían los servicios de ubicación, el cableado, los enlaces de conexión de equipos o entrega de señal, alimentación de equipos y los sistemas de información relevantes, así como modalidades de compartición de instalaciones.
d. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares, habilitados al efecto.

Telefónica estará obligada a prestar los servicios mayoristas de referencia en la totalidad de su red de acceso de pares metálicos, debiendo atenerse en relación con cualquier modificación sobre su red de acceso que afecte a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle a lo dispuesto en este Anexo en relación con la transformación de la red.

Siguen vigentes todas las previsiones contenidas en la actual Oferta de Acceso al Bucle de Abonado.

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

b) Ofrecer el servicio de acceso al bucle a precios orientados en función de los costes de producción (arts. 14.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá ofrecer los servicios de acceso al bucle a precios orientados en función de los costes de producción y adoptar un sistema de contabilidad de costes.

La CNMC podrá calcular los precios de los servicios de acceso al bucle recurriendo a un modelo ascendente (*bottom-up*) con metodología de costes incrementales a largo plazo (BU-LRIC+), que determine los costes en los que incurre un operador en la construcción de una red moderna y eficiente. Los parámetros de entrada y criterios de diseño de este modelo podrán ser calibrados con la información recogida en la contabilidad regulatoria de Telefónica. En lo que respecta al sistema de contabilidad de costes, y en relación con los estándares de costes históricos y corrientes, Telefónica estará obligada a lo establecido en la Resolución de 10 de junio de 2010 sobre la actualización de los principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes[240] y en la Resolución de 13 de diciembre de 2007 sobre la adaptación del Sistema de Contabilidad de costes de Telefónica al nuevo marco regulatorio, y en cualquier otra que desarrolle, complemente o modifique las Resoluciones mencionadas.

c) Separar sus cuentas para sus actividades relacionadas con el acceso desagregado al bucle de abonado (arts. 14.1 c) de la LGTel y 9 del Reglamento de Mercados; art. 11 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá separar sus cuentas en relación con las actividades relacionadas con el acceso desagregado al bucle de abonado. El cumplimiento de esta obligación permitirá a la CNMC, en particular, el control del cumplimiento de la obligación b) del presente punto.

En tanto que operador integrado verticalmente, Telefónica deberá poner de manifiesto de manera transparente los precios al por mayor. En particular, Telefónica deberá:

- Detallar los costes y márgenes de las diferentes actividades que realiza y, en particular, asegurar que los costes relativos al acceso al bucle de abonado están claramente identificados y separados de los costes de otros servicios.
- Asegurar que los accesos al bucle de abonado prestados a otras áreas de negocio de Telefónica o, en su caso, a filiales o asociados, se presten en condiciones equivalentes a las ofrecidas a terceros.

[240] Resolución por la que se procede a la actualización de la Resolución de 15 de julio de 1999 sobre principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes a desarrollar por Telefónica.

- Mostrar la inexistencia de subvenciones cruzadas entre los servicios de referencia y otros segmentos de la actividad de la operadora.

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

2.- Obligación de transparencia en la prestación de los servicios de acceso desagregado al bucle de cobre de abonado

a) Telefónica está obligada a la publicación de una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de acceso al bucle de abonado suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido (arts. 14.1 a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso).

Esta oferta de referencia deberá incluir, como mínimo, los elementos indicados en el Anexo II de la Directiva de Acceso (2002/19/CE), que define la lista mínima de elementos que deben figurar en la oferta de referencia para el acceso mayorista a la infraestructura de red, incluido el acceso compartido o completamente desagregado al bucle local en una ubicación fija, y que han de publicar los operadores con peso significativo en el mercado.

A efectos de esta obligación, se estará a lo dispuesto en la actual oferta de servicios mayoristas de acceso desagregado al bucle (Oferta de Acceso al Bucle de Abonado). Todo ello sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

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

Con el objeto de realizar el seguimiento de la evolución en la prestación de los servicios basados en el bucle de abonado, Telefónica remitirá periódicamente a la CNMC información detallada sobre los servicios de acceso al bucle de abonado. El formato y el grado de detalle de la citada información así como los plazos en que se debe suministrar y los periodos de referencia serán los actualmente vigentes (establecidos por la Resolución de revisión de la oferta de referencia de fecha 14 de septiembre de 2006 y su Anexo I, así como por la Resolución sobre la revisión de varios requerimientos de información periódica, de 1 de diciembre de 2015), y podrán ser modificados mediante resolución de la CNMC.

b) Obligación relativa al suministro de información respecto a la transformación de la red de cobre por parte de Telefónica (arts. 14.1 a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso)

- *Información ante cambios en la red de acceso de cobre*

Telefónica deberá suministrar a los operadores alternativos que utilizan los servicios mayoristas de referencia y a la CNMC, con al menos seis meses de antelación sobre la modificación de la red, información suficiente y de carácter detallado sobre los cambios previstos en la arquitectura y propiedades de su red de acceso de pares de cobre incluidos los que, aun no afectando directamente a la prestación del servicio de referencia, supongan un cambio potencial o real sobre la oferta de servicios minoristas. La CNMC podrá, por Resolución, establecer excepciones justificadas a este plazo. La información que suministre Telefónica deberá incluir los efectos sobre la red de acceso de pares metálicos y su impacto sobre los operadores que hacen uso de la misma.

- *Información sobre la instalación de nodos remotos y el despliegue FTTH*

Respecto a la instalación de nodos remotos correspondientes a la arquitectura contemplada en la Resolución de 31 de julio de 2008 relativa al expediente DT 2007/709, Telefónica informará, conforme al párrafo anterior, en sus sistemas mayoristas sobre nuevos nodos remotos con una antelación de seis meses a su puesta en servicio. La CNMC podrá, por Resolución, establecer excepciones justificadas a este plazo.

Sin perjuicio de la obligación genérica de suministro de información ante cambios en su red de acceso de cobre establecida en este apartado, en caso de que Telefónica pretenda introducir cualquier modificación sobre su red de acceso que afecte a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, deberá someter a autorización previa por parte de la CNMC dichos cambios. Sin perjuicio de posteriores modificaciones que esta Comisión pudiera introducir, se consideran vigentes para la aprobación de este tipo de despliegues las condiciones de la autorización general estipuladas en la Resolución de 18 de diciembre de 2008 en el marco del expediente DT 2008/481.

Telefónica deberá informar a la CNMC y a los operadores sobre el estado de despliegue de su red de acceso FTTH y la previsión de su evolución a tres meses. En particular, Telefónica deberá detallar las centrales cabecera, su situación, su área de cobertura (centrales convencionales absorbidas) y el momento previsto en el que las mismas estarán operativas.

Asimismo, remitirá periódicamente a la CNMC (i) información detallada sobre cada tipo de nodos remotos existentes en su red de acceso de cobre así como sus previsiones a seis meses (ii) información detallada sobre el alcance de la red de acceso FTTH (en unidades inmobiliarias) en cada central de cobre con accesos FTTH y sus cabeceras así como sus previsiones a tres meses. El formato y el grado de detalle de la citada información así como su periodicidad serán los actualmente vigentes (Resolución sobre la revisión de varios requerimientos de información periódica, de 1 de diciembre de 2015), sin perjuicio de las modificaciones que a este respecto pueda acordar la CNMC.

- *Procedimiento e información sobre el cierre de centrales*

Se entiende por cierre de una central el cese del uso de los accesos de cobre de dicha central. El cierre de una central conlleva el fin de la obligación de acceso en dicha central a la red de pares de cobre de Telefónica así como sus recursos asociados (como servicios de ubicación).

Telefónica deberá comunicar su intención de cerrar una central a la CNMC y a los operadores con cualquier servicio mayorista en la central. La comunicación de cierre deberá incluir la fecha de cierre (definida como el final del período de garantía) así como una descripción con indicaciones cuantitativas sobre la cobertura (en ese momento así como la prevista en el momento del cierre) de la red o redes de acceso con que Telefónica prestará servicios minoristas en el área de la central a cerrar. Telefónica deberá informar de la situación de la central a cerrar en sus sistemas de información mayorista, en particular al menos de la fecha de la comunicación de cierre y de la fecha de cierre. La CNMC podrá modificar la información a mantener en dichos sistemas mayoristas.

A partir de la fecha de la comunicación habrá un período de garantía en el que Telefónica estará obligada a mantener el suministro de todos los servicios regulados de acceso a su red en la central (incluyendo acceso desagregado e indirecto, así como recursos asociados), e incluyendo todos los movimientos regulados, como coubicaciones o cambios de modalidad, sin que ello modifique la fecha de cierre comunicada.

El período de garantía será de cinco años para las centrales con operadores coubicados (en cualquier modalidad) en la fecha de la comunicación y de un año para centrales con otros servicios mayoristas. En el caso particular de centrales o nodos remotos sin servicios mayoristas en la fecha de la comunicación, el período de garantía será de seis meses.

Telefónica podrá anunciar un período de garantía mayor en la comunicación de cierre. Igualmente, podrá acordar en cualquier momento (antes o después de la comunicación de cierre) con los operadores con servicios mayoristas de acceso desagregado en la central a cerrar un período de garantía inferior al mínimo establecido. Dicho acuerdo deberá ser comunicado a la CNMC, y si se produce después de la comunicación inicial de cierre deberá ser comunicado en los términos y a los interesados descritos para la comunicación de cierre. Si la diferencia entre la fecha de cierre acordada y la fecha de nueva comunicación es inferior a un año, el acuerdo deberá incluir a todos operadores con servicios mayoristas en la central.

Telefónica deberá facilitar que los operadores se puedan acoger a los servicios mayoristas disponibles para la migración a soluciones alternativas de sus accesos mayoristas sobre pares de cobre de la central a cerrar.

Finalizado el período de garantía, y si aún hay clientes (minoristas de Telefónica o de otros operadores mediante servicios mayoristas) sobre accesos de cobre en la central, habrá un período de guarda de seis meses, en el que deberá concluirse la migración de los accesos de cobre aún en uso. Telefónica no aceptará nuevas solicitudes de alta (de servicios minoristas ni mayoristas) sobre

accesos de cobre de la central, y los movimientos mayoristas solicitados por los operadores deberán tener como fin la migración de los clientes.

Una vez concluido el periodo de guarda, Telefónica deberá proceder al cierre de la central. En el supuesto excepcional de que al finalizar el período de guarda aún haya clientes minoristas de Telefónica que hagan uso de los pares de cobre de la central a cerrar, Telefónica comunicará a la CNMC esta circunstancia, solicitando autorización expresa para retrasar el cierre. La CNMC evaluará las circunstancias concretas que han motivado el retraso. El incumplimiento de la obligación de cierre de la central en la fecha prevista, en detrimento de los operadores alternativos y sin que exista una causa objetiva que lo justifique, podrá dar lugar a la adopción por la CNMC de las medidas que resulten necesarias, incluyendo la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores.

Finalmente, si en una central a cerrar hay servicios mayoristas asociados a accesos FTTH de operadores (como servicios de coubicación) y no se trata de una central cabecera de Telefónica, Telefónica no tendrá obligación de seguir prestando dichos servicios mayoristas al finalizar el período de guarda.

En caso de cierre de una central con puntos de acceso indirecto (PAI), Telefónica deberá mantener los PAI de la central y deberá seguir prestando todos los servicios mayoristas asociados (como entrega de señal).

La CNMC conocerá de los conflictos que se puedan plantear entre los operadores en relación con el procedimiento relativo al cierre de centrales contemplado en la presente Resolución, así como en relación con situaciones no expresamente previstas en la misma, y respecto de las cuales Telefónica y los operadores implicados no lleguen a alcanzar un acuerdo.

La CNMC podrá autorizar excepcionalmente procesos de cierre parcial de centrales, bajo solicitud y debidamente justificados.

c) Obligación de acceso a la información mayorista (arts. 14.1.a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá facilitar el acceso de la CNMC, en modo consulta y mediante técnicas análogas a las empleadas por los operadores (Web Services), a los módulos de la plataforma NEON responsables de la gestión de información, provisión, averías e incidencias de provisión de la oferta mayorista de referencia.

3.- Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso desagregado al bucle de cobre.

Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso (arts. 14.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados; art. 10 de la Directiva de Acceso)

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

proporcione para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones".

Por tanto, Telefónica implantará en su red de acceso los medios necesarios para la provisión del acceso desagregado al bucle de abonado, suministrando a terceros recursos e información equivalentes a los que se proporciona a sí misma o a sus empresas filiales o participadas, en las mismas condiciones y plazos. Asimismo, la información que aportará a terceros en virtud de la obligación descrita en el punto 2 del presente Anexo será la misma que dispone para sí misma.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación:

- Los acuerdos que suscriba Telefónica, con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas del Grupo Telefónica, deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por Telefónica a la CNMC en el plazo de 10 días desde su formalización.

- Con carácter periódico, Telefónica deberá remitir a la CNMC y comunicar a los operadores alternativos los indicadores clave de rendimiento (parámetros de calidad) de los servicios de acceso al bucle que presta a terceros y de los servicios equivalentes que se presta a sí misma y a otras empresas del Grupo Telefónica.

  Hasta el momento de su modificación por la CNMC, la periodicidad, el formato y el grado de detalle de la citada información serán los actualmente vigentes[241] , sin perjuicio de la facultad de la CNMC de requerir de Telefónica toda información adicional necesaria para garantizar el cumplimiento de la obligación de no discriminación.

- La oferta de referencia deberá recoger, en forma de acuerdos de nivel de servicio (ANS), los compromisos de calidad que como mínimo debe garantizar Telefónica, así como las garantías de nivel de servicio (penalizaciones) que serán de aplicación ante el incumplimiento de los primeros.

  Telefónica deberá respetar los ANS y garantías de nivel de los servicios establecidos en la actual oferta de servicios mayoristas de acceso desagregado al bucle (Oferta de Acceso al Bucle de Abonado), así como en sus posibles actualizaciones.

- Telefónica deberá mantener actualizada la información sobre sus procedimientos internos relativos a la formalización de protocolos de las

[241] Establecido por la Resolución de revisión de la oferta de referencia de fecha 14 de septiembre de 2006 y su Anexo II, y modificado por la Resolución sobre la modificación de la Oferta de acceso al Bucle de Abonado (OBA) en relación a la migración del servicio de prolongación de par al nuevo entorno de sistemas mayoristas NEON de 2 de junio de 2011 y por la Resolución sobre revisión de plazos e indicadores de calidad de la Oferta del Bucle de Abonado (OBA) de 5 de diciembre de 2012, así como por la Resolución sobre la revisión de varios requerimientos de información periódica, de 1 de diciembre de 2015

condiciones técnicas, económicas y de suministro de información (incluida la relativa a la planificación de las actuaciones en las instalaciones soporte), en relación con la prestación de los servicios de acceso desagregado al bucle y los servicios internos equivalentes entre la división operativa, que gestiona las redes para la prestación de los servicios de banda ancha, y la división minorista y/o filial perteneciente al Grupo Telefónica que comercializa los servicios de banda ancha.

A estos efectos, Telefónica deberá atender en particular a lo dispuesto en la oferta de referencia vigente y en la Resolución de 22 de mayo de 2008 sobre el análisis de los procedimientos internos relativos a las actividades de autoprestación de Telefónica y de los procesos automáticos de incorporación de información al sistema de información de planificación y seguimiento de la oferta de acceso al bucle de abonado, y sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios mediante resolución.

ANEXO 3: OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA DE OBRA CIVIL

1.- Obligación de proporcionar acceso a las infraestructuras de obra civil en tanto recursos asociados, a precios regulados

La efectividad de este acceso mayorista requiere la imposición de las siguientes obligaciones a Telefónica:

a) Atender las solicitudes razonables de acceso a las infraestructuras de obra civil (arts. 14.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; art. 12 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de acceso por parte de terceros operadores a sus infraestructuras de obra civil, incluyendo entre otras las canalizaciones, cámaras, arquetas, conductos y postes.

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

a. Dar acceso a terceros a los elementos y recursos específicos de su red necesarios para la provisión del acceso a las infraestructuras de obra civil.
b. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso.
c. Facilitar el acceso a los recursos relacionados con el acceso a las infraestructuras de obra civil necesarios para la plena operatividad de la obligación, entre los cuales destacarían los servicios de ubicación en centrales, el cableado, los enlaces de conexión de equipos o entrega de señal, alimentación de equipos y los sistemas de información relevantes, así como modalidades de compartición de instalaciones.
d. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares, habilitados al efecto.
e. No discriminar o limitar el suministro del acceso por razones tecnológicas, de arquitectura de red o de funcionalidad de la misma, o por la actividad del operador.

De forma subsidiaria al acceso a la infraestructura de obra civil, tanto para la red legada de Telefónica como en relación con nuevos despliegues, en caso de que de la verificación de disponibilidad de recursos de infraestructura en un trayecto determinado, se desprenda la existencia de obstáculos para su compartición, Telefónica deberá ofrecer a los terceros operadores alternativas que permitan el enlace entre los puntos solicitados por el operador, incluyendo en particular el servicio de conexión mediante fibra oscura.

A estos efectos, se estará a lo dispuesto en la actual oferta mayorista de acceso a registros y conductos de Telefónica (oferta MARCo). Todo ello sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

b) Ofrecer el acceso a las infraestructuras de obra civil a precios orientados en función de los costes de producción (arts. 14.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá ofrecer los servicios de acceso a las infraestructuras de obra civil a precios orientados en función de los costes de producción y adoptar un sistema de contabilidad de costes.

La CNMC podrá calcular los precios de los servicios de acceso a las infraestructuras de obra civil recurriendo a un modelo ascendente (*bottom-up*) con metodología de costes incrementales a largo plazo (BU-LRIC+), que determine los costes en los que incurre un operador en la construcción de una red moderna y eficiente. Los parámetros de entrada y criterios de diseño de este modelo podrán ser calibrados con la información recogida en la contabilidad regulatoria de Telefónica. En lo que respecta al sistema de contabilidad de costes, y en relación con los estándares de costes históricos y corrientes, Telefónica estará obligada a lo establecido en la Resolución de 10 de junio de 2010 sobre la actualización de los principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes[242] y en la Resolución de 13 de diciembre de 2007 sobre la adaptación del Sistema de Contabilidad de costes de Telefónica al nuevo marco regulatorio, y en cualquier otra que desarrolle, complemente o modifique las Resoluciones mencionadas.

c) Separar sus cuentas para sus actividades relacionadas con las infraestructuras de obra civil (arts. 14.1 c) de la LGTel y 9 del Reglamento de Mercados; art. 11 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá separar sus cuentas en relación con las actividades relacionadas con el acceso a la infraestructura de obra civil. El cumplimiento de esta obligación permitirá a la CNMC el control de la obligación b) del presente Anexo.

En tanto que operador integrado verticalmente, Telefónica deberá poner de manifiesto de manera transparente los precios al por mayor. En particular, Telefónica deberá:

- Detallar los costes y márgenes de las diferentes actividades que realiza y, en particular, asegurar que los costes relativos al acceso a la infraestructura de obra civil están claramente identificados y separados de los costes de otros servicios.
- Asegurar que los accesos a la infraestructura de obra civil prestados a otras áreas de negocio de Telefónica o, en su caso, a filiales o asociados, se presten en condiciones equivalentes a las ofrecidas a terceros.
- Mostrar la inexistencia de subvenciones cruzadas entre los servicios de referencia y otros segmentos de la actividad de la operadora.

La CNMC determinará el formato y metodología en que Telefónica deberá dar cumplimiento a estas obligaciones. En tanto la CNMC no determine dichos aspectos,

[242] Resolución por la que se procede a la actualización de la Resolución de 15 de julio de 1999 sobre principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes a desarrollar por Telefónica.

se deberán utilizar los establecidos en las Resoluciones citadas en el apartado anterior.

2.- Obligación de transparencia en las condiciones de acceso a las infraestructuras de obra civil

a) Telefónica está obligada a la publicación de una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios mayoristas de acceso a las infraestructuras de obra civil suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido (arts. 14.1 a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso).

Telefónica deberá asegurar que la oferta de referencia que esté disponible para los operadores es coherente con el conjunto de obligaciones impuestas en el presente Anexo. Telefónica deberá incluir como mínimo los siguientes elementos:

- Procedimientos y plazos máximos para satisfacer las solicitudes de acceso de los operadores.
- Características técnicas de los distintos elementos de infraestructura: tipologías, tamaños, capacidades, espacio útil, etc.
- Provisión de alternativas en caso de inviabilidad técnica o insuficiencia de espacio.
- Condiciones respecto a las tareas de mantenimiento de la infraestructura tendida por el operador.
- Condiciones económicas, incluyendo la indicación de los precios aplicables a cada una de las componentes de la oferta de manera suficientemente desglosada.
- Acuerdos de nivel de servicio y garantías de nivel de servicio (penalizaciones) aplicables ante el incumplimiento de los mismos.
- Indicadores clave de rendimiento (KPI).

A efectos de esta obligación, se estará a lo dispuesto en la actual oferta mayorista de acceso a registros y conductos de Telefónica (oferta MARCo). Todo ello sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

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

b) Provisión de información relativa a las infraestructuras de obra civil (arts. 14.1.a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá aportar a los operadores alternativos toda la información necesaria de sus infraestructuras de obra civil para que los mismos puedan planificar sus peticiones de acceso.

En particular:

- Telefónica deberá tener disponible para su acceso por terceros información suficiente en relación con todas sus infraestructuras de obra civil, incluyendo entre otros aspectos información sobre las características técnicas y físicas de la infraestructura, así como sobre el espacio disponible en sus canalizaciones, cámaras, arquetas, conductos o cualquier otra instalación relevante.
- Cuando los operadores detecten la ausencia de información en relación con determinados tramos de infraestructura, podrán requerirla a Telefónica, quien deberá facilitarla en el plazo máximo que se disponga en la oferta de referencia.

Toda la información descrita deberá actualizarse con la mejor información con que cuente Telefónica.

Si el operador alternativo considera que la información aportada por Telefónica es insuficiente para poder planificar su propio despliegue, podrá plantear la cuestión ante la CNMC.

c) Obligación de acceso a la información mayorista (arts. 14.1.a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá facilitar el acceso de la CNMC, en modo consulta y mediante técnicas análogas a las empleadas por los operadores, a los módulos de la plataforma informática responsables de la gestión de información, provisión, averías e incidencias de provisión de la oferta mayorista de referencia.

3.- Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso a las infraestructuras de obra civil

a) No discriminación en las condiciones de acceso a las infraestructuras de obra civil (arts. 14.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados; art. 10 de la Directiva de Acceso)

El artículo 10 de la Directiva de Acceso detalla el alcance de la aplicación de la obligación de no discriminación en los siguientes términos: "*las obligaciones de no discriminación garantizarán, en particular, que el operador aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otras empresas que presten servicios equivalentes y proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcione para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones*".

Por tanto, Telefónica implantará los medios necesarios para la provisión del acceso mayorista a sus infraestructuras de obra civil, suministrando a terceros recursos equivalentes a los que se proporciona a sí misma o a sus empresas filiales o participadas, en las mismas condiciones y plazos. Asimismo, la

información que aportará a terceros en virtud de la obligación descrita en el punto 2 del presente Anexo será la misma que dispone para sí misma.

Este principio implica en particular que Telefónica no podrá discriminar entre terceros o respecto de sí misma en relación con la ocupación de la capacidad disponible, plazos y demás condiciones relevantes relativas al acceso a las infraestructuras de obra civil.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación:

- Los acuerdos que suscriba Telefónica con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas del Grupo Telefónica, deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por Telefónica a la CNMC en el plazo de 10 días desde su formalización.
- Con carácter periódico, Telefónica deberá remitir a la CNMC y comunicar a los operadores alternativos los indicadores clave de rendimiento (parámetros de calidad) de los servicios de acceso a infraestructuras de obra civil que presta a terceros y de los servicios equivalentes que se presta a sí misma y a otras empresas del Grupo Telefónica para sus servicios minoristas, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de 19 de noviembre de 2009[243]. Hasta el momento de su modificación por la CNMC, la periodicidad, el formato y el grado de detalle de la citada información serán los actualmente vigentes, sin perjuicio de la facultad de la CNMC de requerir de Telefónica toda información adicional necesaria para garantizar el cumplimiento de la obligación de no discriminación.
- La oferta de referencia deberá recoger, en forma de acuerdos de nivel de servicio (ANS), los compromisos de calidad que como mínimo debe garantizar Telefónica, así como las garantías de nivel de servicio (penalizaciones) que serán de aplicación ante el incumplimiento de los primeros

  Telefónica deberá respetar los ANS y garantías de nivel de servicio establecidos en la actual oferta mayorista de acceso a registros y conductos de Telefónica (oferta MARCo), así como en sus posibles actualizaciones.

[243] Resolución sobre el análisis de la oferta de acceso a conductos y registros de Telefónica y su adecuación a los requisitos establecidos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (MTZ 2009/1223).

ANEXO 4: OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO VIRTUAL AL BUCLE DE FIBRA ÓPTICA (NEBA LOCAL)

1.- Obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso desagregado virtual al bucle de fibra óptica (FTTH) a todos los operadores

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

a) Atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (arts. 14.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; art. 12 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de acceso por parte de terceros operadores a los servicios mayoristas de acceso desagregado virtual al bucle de fibra óptica (FTTH). Esta obligación se implementará mediante un acceso indirecto de banda ancha con las siguientes características:

- Ofrecerá acceso mayorista local (en la central cabecera).
- Emulará en la medida de lo posible las características que tendría un acceso desagregado físico al bucle de fibra óptica.
- Permitirá la configuración flexible de las ofertas minoristas por los operadores así como la máxima independencia posible de las de Telefónica.
- Permitirá la replicabilidad técnica de todos los elementos contenidos en las ofertas minoristas de banda ancha que comercialice Telefónica sobre accesos FTTH, bien directamente o a través de otras empresas de su mismo grupo. En particular, deberá posibilitar la prestación de telefonía basada en IP como sustituto de la telefonía tradicional analógica.

Sin perjuicio de posibles modificaciones posteriores para mejorar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Anexo, el servicio de referencia se basará en el servicio mayorista NEBA ya disponible, añadiendo puntos de acceso (PAI) en las centrales cabecera de fibra óptica, y con las modificaciones necesarias de parámetros y de procedimientos que esto implique, además de cualquier otra modificación necesaria para cumplir con las obligaciones de este Anexo. Este servicio se denomina en lo sucesivo NEBA local.

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

a. Dar acceso a terceros a elementos y recursos específicos de su red necesarios para la provisión del acceso NEBA local.
b. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso.

c. Facilitar el acceso a los recursos asociados necesarios para la plena operatividad de la obligación, entre los cuales destacarían los servicios de ubicación, el cableado, los enlaces de conexión de equipos o entrega de señal, alimentación de equipos y los sistemas de información relevantes, así como modalidades de compartición de instalaciones.

d. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares, habilitados al efecto.

Ámbito de aplicación de la obligación

Telefónica estará obligada a prestar el servicio mayorista de referencia en todos los accesos FTTH sobre los que pueda prestar servicios minoristas de acceso de banda ancha[244]. Se exceptúan los accesos situados en los municipios enumerados en el Anexo 8, de conformidad con los términos establecidos en la presente Resolución.

b) Ofrecer el servicio NEBA local a precios sujetos a un control de replicabilidad económica (arts. 14.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá ofrecer el servicio NEBA local a precios sujetos a un control de replicabilidad económica, basado en el test de replicabilidad económica residencial, en los términos previstos en el Anexo 6 de la presente Resolución.

Telefónica deberá hacer públicos en todo momento a los operadores terceros los precios del servicio NEBA local así como sus modificaciones, mediante la publicación de dichos precios en la oferta de referencia que este operador debe poner a disposición de terceros. Los precios del servicio NEBA local, así como cualquier modificación que se pueda producir respecto de los mismos, deberán ser asimismo comunicados a la CNMC.

Las modificaciones que Telefónica pueda efectuar en relación con los precios del servicio NEBA local no resultarán de aplicación hasta el momento en que la CNMC haya verificado la replicabilidad económica de las ofertas comerciales de Telefónica ya existentes sobre la base de los nuevos precios.

Telefónica deberá adoptar un sistema de contabilidad de costes y estará obligada a lo establecido en la Resolución de 10 de junio de 2010 sobre la actualización de los principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes[245] y

[244] Se hace referencia a accesos pasados, es decir, tanto aquellos en los que ya está tendida la acometida final como aquellos en que aún no lo está, pero el resto de la infraestructura necesaria está disponible.
[245] Resolución por la que se procede a la actualización de la Resolución de 15 de julio de 1999 sobre principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes a desarrollar por Telefónica.

en la Resolución de 13 de diciembre de 2007 sobre la adaptación del Sistema de Contabilidad de costes de Telefónica al nuevo marco regulatorio, y en cualquier otra que desarrolle, complemente o modifique las Resoluciones mencionadas.

c) Separar sus cuentas para sus actividades relacionadas con el acceso al servicio NEBA local (arts. 14.1 c) de la LGTel y 9 del Reglamento de Mercados; art. 11 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá separar sus cuentas en relación con las actividades relacionadas con el acceso al servicio NEBA local. El cumplimiento de esta obligación permitirá a la CNMC, en particular, el control del cumplimiento de la obligación de no discriminación.

En tanto que operador integrado verticalmente, Telefónica deberá poner de manifiesto de manera transparente los precios al por mayor. En particular, Telefónica deberá:

- Detallar los costes y márgenes de las diferentes actividades que realiza y, en particular, asegurar que los costes relativos al acceso al servicio NEBA local están claramente identificados y separados de los costes de otros servicios.
- Asegurar que los accesos al servicio NEBA local prestados a otras áreas de negocio de Telefónica o, en su caso, a filiales o asociados, se presten en condiciones equivalentes a las ofrecidas a terceros.
- Mostrar la inexistencia de subvenciones cruzadas entre los servicios de referencia y otros segmentos de la actividad de la operadora.

La CNMC determinará el formato y metodología en que Telefónica deberá dar cumplimiento a estas obligaciones, debiendo tomarse a este respecto en consideración asimismo las Resoluciones dictadas por la CNMC en este materia hasta la fecha.

d) Comunicación por Telefónica a la CNMC de los nuevos servicios así como de la modificación de las condiciones de prestación aplicables a los servicios minoristas de banda ancha con suficiente antelación (Arts. 14.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso)

En el caso de lanzamiento de modalidades en los servicios minoristas de banda ancha ofrecidos por Telefónica o cualquier empresa de su grupo empresarial que incluyan características o parámetros técnicos no incluidos en su oferta mayorista (es decir, elementos que no permitan la replicabilidad técnica de sus ofertas minoristas mediante el servicio mayorista de referencia), este operador deberá comunicarlo y presentar a esta Comisión una propuesta para modificar la oferta, de manera que se posibilite dicha replicabilidad técnica de la oferta minorista de Telefónica.

En su comunicación, Telefónica deberá incluir el calendario esperado de eventos hasta la disponibilidad mayorista del servicio (incluyendo la aprobación de la nueva oferta por la CNMC). Telefónica no podrá proceder a la comercialización

del servicio o modalidad a nivel minorista hasta pasado al menos un mes desde la disponibilidad mayorista que permita la replicabilidad técnica.

2.- Obligación de transparencia en la prestación del servicio de NEBA local.

a) Telefónica está obligada a la publicación de una Oferta de Referencia para la prestación del servicio NEBA local suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido (arts. 14.1 a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso).

En particular, y sin perjuicio de los requerimientos específicos que la concreción de la obligación de transparencia pueda suponer, la oferta de referencia deberá contar, como mínimo, con:

- Condiciones para el acceso mayorista.

  Elementos de red en los que se ofrece acceso (centrales cabecera de fibra). Los nuevos puntos de acceso (o nuevas centrales cabecera) que se añadan a los existentes deberán ser informados con una antelación de al menos tres meses respecto a la puesta en servicio. Información sobre el emplazamiento de los puntos de acceso así como información sobre la disponibilidad de accesos de fibra en la red de acceso. La difusión de la información relativa al emplazamiento de los puntos de acceso físicos se limita exclusivamente a las partes interesadas.
  Descripción de las interfaces con los operadores, tanto en red como en sistemas de información.

- Sistemas de información.

  Condiciones de acceso a los sistemas de apoyo operativos, sistemas de información o bases de datos del operador.

- Condiciones de suministro.

  - Descripción de los elementos de la red de acceso y descripción de los procesos a seguir para prestar el servicio a un usuario concreto.
  - Plazos para responder a las solicitudes de suministro de servicios y recursos, acuerdos sobre nivel de servicios.
  - Reparación de averías, procedimiento para volver al servicio normal y parámetros de calidad de servicio.
  - Condiciones contractuales estándar, incluida, cuando proceda, la compensación por incumplimiento de los plazos.
  - Precios o fórmulas de precio de cada servicio, función y recurso enumerados anteriormente.
  - Indicadores clave de rendimiento (KPI).

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

Ello, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia, tanto de oficio como a instancia de parte, y de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

La oferta de referencia del servicio NEBA local deberá basarse en la oferta de referencia del servicio NEBA, añadiendo puntos de acceso indirecto (PAI) en las centrales cabecera de fibra óptica de Telefónica y con las modificaciones necesarias de parámetros y de procedimientos que esto implique, además de cualquier otra modificación necesaria para cumplir con las obligaciones de este Anexo. La CNMC podrá dictar Resolución motivada instando la modificación de la oferta, y podrá asimismo revisar periódicamente la mencionada oferta, atendiendo a la evolución del mercado.

La oferta de referencia así como el calendario de implantación del servicio (detallando y justificando los plazos de desarrollo y la fecha en que el servicio estará operativo) deberán comunicarse a la CNMC para su aprobación en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente Resolución. El plazo de implementación desde la aprobación de la oferta por la CNMC deberá ser el mínimo imprescindible y no deberá exceder de doce meses. El plazo para enviar a la CNMC y a los operadores la documentación necesaria para la implementación del servicio (como guías de uso, flujogramas, esquemas WSDL) no deberá exceder de cuatro meses desde la aprobación de la oferta.

Telefónica deberá aceptar, por vías alternativas a NEON (como correo electrónico), solicitudes de establecimiento de PAI en las centrales cabecera desde al menos dos meses antes de que esté operativo el servicio mayorista.

Con el objeto de realizar el seguimiento de la evolución en la prestación de los servicios de acceso a NEBA local, Telefónica remitirá periódicamente a la CNMC información detallada sobre dichos servicios. La CNMC establecerá el formato y el grado de detalle de la citada información así como los plazos en que se deberá suministrar.

b) Obligación relativa al suministro de información respecto a la cobertura de la red de acceso FTTH (arts. 14.1 a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá aportar a los operadores alternativos toda la información necesaria relativa a su red de acceso de fibra óptica FTTH para que aquéllos puedan planificar sus solicitudes de acceso basándose en decisiones técnicas y comerciales eficientes.

A este respecto, Telefónica deberá elaborar un listado de edificios (identificados por la población, tipo de vía, nombre de vía, número y código GESCAL correspondiente de la finca) en los que pueda prestar servicios minoristas de acceso de banda ancha

sobre accesos FTTH y que estén situados en las zonas en que Telefónica debe prestar el servicio mayorista de referencia, que deberá estar disponible a través de una URL mediante la cual los operadores terceros podrán descargar el correspondiente fichero. Asimismo, Telefónica deberá proporcionar la identificación (código MIGA) de la central cabecera correspondiente a cada acceso individual (mediante el Web Service de consulta de cobertura individual) y a cada edificio (mediante una columna a tal efecto en el citado fichero).

Dicha información deberá proporcionarse a los operadores que hayan suscrito un contrato con Telefónica para la provisión de servicios de acceso desagregado virtual a accesos FTTH o demuestren inequívocamente su voluntad de adherirse al citado servicio mayorista, y habrá de mantenerse debidamente actualizada mediante la incorporación periódica de los datos correspondientes a los últimos despliegues realizados.

c) Obligación de acceso a la información mayorista (arts. 14.1.a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá facilitar el acceso de la CNMC, en modo consulta y mediante técnicas análogas a las empleadas por los operadores (Web Services), a los módulos de la plataforma NEON responsables de la gestión de información, provisión, averías e incidencias de provisión de la oferta mayorista de referencia.

3.- Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso desagregado virtual al bucle de fibra óptica.

Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso (arts. 14.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados; art. 10 de la Directiva de Acceso)

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

Por tanto, Telefónica implantará los medios necesarios para la provisión del acceso al servicio NEBA local, suministrando a terceros recursos e información equivalentes a los que se proporciona a sí misma o a sus empresas filiales o participadas, en las mismas condiciones y plazos. Asimismo, la información que aportará a terceros en virtud de la obligación descrita en el punto 2 del presente Anexo será la misma que dispone para sí misma.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación:

- Los acuerdos que suscriba Telefónica con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas del Grupo Telefónica, deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por Telefónica a la CNMC en el plazo de 10 días

desde su formalización.

- Con carácter periódico, Telefónica deberá remitir a la CNMC y comunicar a los operadores alternativos los indicadores clave de rendimiento (parámetros de calidad) del servicio NEBA local que presta a terceros y de los servicios equivalentes que se presta a sí misma y a otras empresas del Grupo Telefónica.

  Hasta el momento de su modificación por la CNMC, la periodicidad, el formato y el grado de detalle de la citada información se basarán en los actualmente vigentes[246], sin perjuicio de la facultad de la CNMC de requerir de Telefónica toda información adicional necesaria para garantizar el cumplimiento de la obligación de no discriminación.

- La oferta de referencia deberá recoger, en forma de acuerdos de nivel de servicio (ANS), los compromisos de calidad que como mínimo debe garantizar Telefónica, así como las garantías de nivel de servicio (penalizaciones) que serán de aplicación ante el incumplimiento de los primeros.

  En relación con los acuerdos de nivel de servicio y garantías de nivel de servicio, se estará a lo dispuesto en la oferta de referencia descrita en el punto 2 del presente Anexo, así como en sus posibles actualizaciones.

[246] Establecidos por la Resolución de revisión de la oferta de referencia de fecha 14 de septiembre de 2006 y su Anexo II, y modificados por la Resolución sobre la modificación de la Oferta de acceso al Bucle de Abonado (OBA) en relación a la migración del servicio de prolongación de par al nuevo entorno de sistemas mayoristas NEON de 2 de junio de 2011 y por la Resolución sobre revisión de plazos e indicadores de calidad de la Oferta del Bucle de Abonado (OBA) de 5 de diciembre de 2012, así como por la Resolución sobre la revisión de varios requerimientos de información periódica, de 1 de diciembre de 2015.

ANEXO 5: OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO INDIRECTO DE BANDA ANCHA

1.- Obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso de banda ancha a todos los operadores

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

a) Atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (arts. 14.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; art. 12 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de acceso por parte de terceros operadores a los servicios mayoristas de acceso indirecto para los accesos de cobre y FTTH. Esta obligación se implementará mediante el servicio de acceso indirecto NEBA.

En relación con la transición entre los anteriores servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP y el servicio NEBA, se estará a lo dispuesto en las Resoluciones dictadas a tal efecto por la CNMC[247], sin perjuicio de la facultad de la CNMC para introducir cambios en dicho régimen de transición si es necesario.

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

a. Dar acceso a terceros a elementos y recursos específicos de su red necesarios para la provisión del acceso mayorista de banda ancha.
b. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso.
c. No retirar el acceso a facilidades que actualmente se están prestando sin aprobación previa de la CNMC.
d. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares, habilitados al efecto.
e. Facilitar un acceso mayorista suficiente para garantizar la replicabilidad técnica de todas las ofertas minoristas de banda ancha que comercialice, bien directamente o a través de otras empresas de su mismo grupo. Este servicio deberá permitir a los operadores la configuración flexible de productos minoristas así como la máxima independencia posible de las ofertas minoristas de Telefónica.
f. Facilitar el acceso a los recursos asociados necesarios para la plena operatividad de la obligación, entre los cuales destacarían los servicios de

[247] En particular, Resolución, de 11 de abril de 2013, sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA (DT 2012/1447).

ubicación, el cableado, los enlaces de conexión de equipos o entrega de señal, alimentación de equipos y los sistemas de información relevantes, así como modalidades de compartición de instalaciones.

g. Facilitar un acceso mayorista que permita la prestación de un servicio de telefonía sobre IP con garantías, incluyendo parámetros técnicos necesarios para ello (como pueden ser velocidades simétricas adecuadas al número de canales de voz, y garantías de retardo, variación en el retardo y pérdida de paquetes). Esta Comisión podrá aprobar excepciones en ciertas localizaciones a esta prestación, y establecer las condiciones alternativas que regirán en ellas. A estos efectos, y mientras esta Comisión no lo modifique, se mantienen las condiciones especiales del servicio de AMLT[248] en los términos de la Resolución, de 11 de abril de 2013, sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA (DT 2012/1447). .

Siguen vigentes todas las previsiones relativas al acceso indirecto al bucle de abonado contenidas en la actual Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (servicios GigADSL y ADSL-IP) así como en la Oferta de Referencia NEBA, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en dichas ofertas, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

Ámbito de aplicación de la obligación

Un acceso de cliente corresponde a la variante empresarial del servicio (NEBA empresarial) cuando tiene estas características:

- ANS de mantenimiento Premium, y
- Tráfico de mayor calidad o prioridad que el tráfico *best-effort*[249]

Si carece de alguna de estas características el acceso corresponde a la variante residencial del servicio (NEBA residencial).

Telefónica estará obligada a prestar los servicios mayoristas de referencia en su variante residencial, de conformidad con los términos establecidos en la presente Resolución, en todos sus accesos (cobre y FTTH) excepto:

[248] Establecidas en el Resuelve segundo de la Resolución, de 17 de septiembre de 2009, sobre la modificación de los servicios actuales de acceso mayorista de banda ancha (DT 2009/871).
[249] El tráfico *best-effort* no está incluido en la obligación de acceso en la variante empresarial, que puede contener tráfico de diferentes prioridades siempre que todas sean superiores a *best-effort*. Sí está incluido tráfico *best-effort* a los solos efectos de gestión de red del operador, y limitado a valores inferiores a 1 Mb/s.

- En los accesos de cobre o FTTH de las centrales enumeradas en el Anexo 9 (centrales locales incluidas en la zona 1, mercado 3b_1); en los accesos (cobre o fibra) de dichas centrales, Telefónica solo estará obligada a prestar el servicio en su variante empresarial.
- En los accesos FTTH de las centrales enumeradas en el Anexo 11 (centrales locales localizadas en los municipios de la zona BAU e incluidas en la zona 2 del mercado residencial de acceso de banda ancha, mercado 3b_2); Telefónica solo estará obligada a prestar el servicio en su variante empresarial.

Telefónica deberá prestar los servicios mayoristas de referencia en su variante residencial en todos los accesos de pares de cobre que dependan de un nodo remoto para la prestación del servicio de banda ancha.

b) Ofrecer el servicio de acceso mayorista de banda ancha atendiendo a las obligaciones existentes en materia de control de precios (arts. 14.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso)

b1) Servicio de acceso indirecto prestado sobre la red de cobre

Telefónica deberá ofrecer los servicios de acceso mayorista de banda ancha a precios orientados en función de los costes de producción y adoptar un sistema de contabilidad de costes.

La CNMC podrá calcular los precios de los servicios de acceso mayorista de banda ancha recurriendo a un modelo ascendente (*bottom-up*) con metodología de costes incrementales a largo plazo (BU-LRIC+), que determine los costes en los que incurre un operador en la construcción de una red moderna y eficiente. Los parámetros de entrada y criterios de diseño de este modelo podrán ser calibrados con la información recogida en la contabilidad regulatoria de Telefónica. En lo que respecta al sistema de contabilidad de costes, y en relación con los estándares de costes históricos y corrientes, Telefónica estará obligada a lo establecido en la Resolución de 10 de junio de 2010 sobre la actualización de los principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes[250] y en la Resolución de 13 de diciembre de 2007 sobre la adaptación del Sistema de Contabilidad de costes de Telefónica al nuevo marco regulatorio, y en cualquier otra que desarrolle, complemente o modifique las Resoluciones mencionadas.

Los precios de los servicios mayoristas regulados deberán permitir a los operadores alternativos que decidan utilizar los servicios mayoristas de banda ancha replicar las ofertas minoristas de banda ancha de Telefónica o cualquier empresa de su grupo, asegurando por otra parte los incentivos económicos

[250] Resolución por la que se procede a la actualización de la Resolución de 15 de julio de 1999 sobre principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes a desarrollar por Telefónica.

suficientes para asegurar el desarrollo de redes alternativas, la inversión eficiente y la competencia sostenible.

b2) Servicio de acceso indirecto prestado sobre la red de fibra óptica (FTTH)

Telefónica deberá ofrecer los servicios de acceso indirecto sobre los accesos FTTH a precios sujetos a un control de replicabilidad económica, basado en los tests de replicabilidad residencial y empresarial en los términos previstos en el Anexo 6 de la presente Resolución.

Telefónica deberá hacer públicos en todo momento a los operadores terceros los precios del servicio de acceso mayorista al bucle de fibra óptica así como sus modificaciones, mediante la publicación de dichos precios en la oferta de referencia que este operador debe poner a disposición de terceros. Los precios del servicio de acceso mayorista sobre la red FTTH, así como cualquier modificación que se pueda producir respecto de los mismos, deberán ser asimismo comunicados a la CNMC.

Las modificaciones que Telefónica pueda efectuar en relación con los precios del servicio de acceso mayorista a la red FTTH (tanto en su variante residencial como empresarial) no resultarán de aplicación hasta el momento en que la CNMC haya verificado la replicabilidad económica de las ofertas comerciales de Telefónica ya existentes sobre la base de los nuevos precios. Hasta que la CNMC proceda a la adopción de una metodología de análisis de las ofertas comerciales de Telefónica soportadas sobre su red de fibra óptica, y se produce la implantación del servicio NEBA local, resultarán de aplicación los precios en vigor del servicio NEBA[251], sin perjuicio de la facultad de la CNMC para modificar los precios relativos a elementos comunes a los accesos de cobre, como los servicios soporte.

Telefónica deberá adoptar un sistema de contabilidad de costes y estará obligada a lo establecido en la Resolución de 10 de junio de 2010 sobre la actualización de los principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes[252] y en la Resolución de 13 de diciembre de 2007 sobre la adaptación del Sistema de Contabilidad de costes de Telefónica al nuevo marco regulatorio, y en cualquier otra que desarrolle, complemente o modifique las Resoluciones mencionadas.

[251] Contemplados en la Resolución de 30 de enero de 2014 por la que se revisan los precios de los servicios mayoristas de banda ancha GigADSL, ADSL-IP y NEBA, así como en la Resolución OFE/DTSA/1840/14/PRECIO CAPACIDAD NEBA de 23 de julio de 2015 sobre la revisión del precio de la capacidad en PAI del servicio de banda ancha mayorista NEBA

[252] Resolución por la que se procede a la actualización de la Resolución de 15 de julio de 1999 sobre principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes a desarrollar por Telefónica.

c) Separar sus cuentas para sus actividades relacionadas con el acceso mayorista de banda ancha (arts. 14.1 c) de la LGTel y 9 del Reglamento de Mercados; art. 11 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá separar sus cuentas en relación con las actividades relacionadas con el acceso mayorista de banda ancha prestado tanto sobre la base de la red de cobre como sobre la base de la red de fibra óptica. El cumplimiento de esta obligación permitirá a la CNMC, en particular, el control del cumplimiento de la obligación b) del presente punto, así como de la obligación de no discriminación.

En tanto que operador integrado verticalmente, Telefónica deberá poner de manifiesto de manera transparente los precios al por mayor. En particular, Telefónica deberá:

- Poner de manifiesto los costes y márgenes de las diferentes actividades que realiza y, en particular, asegurar que los costes relativos al acceso mayorista de banda ancha están claramente identificados y separados de los costes de otros servicios.

- Asegurar que los accesos de banda ancha al por mayor prestados a otras áreas de negocio de Telefónica o, en su caso, a filiales o asociados, se presten en condiciones equivalentes a las ofrecidas a terceros.

- Poner de manifiesto la inexistencia de subvenciones cruzadas entre los servicios de referencia y otros segmentos de la actividad de la operadora.

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

d) Comunicación por Telefónica a la CNMC de los nuevos servicios así como de la modificación de las condiciones de prestación aplicables a los servicios minoristas de banda ancha con suficiente antelación (Arts. 14.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso)

En el caso de lanzamiento de modalidades en los servicios minoristas de banda ancha ofrecidos por Telefónica o cualquier empresa de su grupo empresarial que incluyan características o parámetros técnicos no incluidos en su oferta mayorista (es decir, elementos que no permitan la replicabilidad técnica de sus ofertas minoristas mediante el servicio mayorista de referencia), este operador deberá comunicarlo y presentar a esta Comisión una propuesta para modificar la OBA y/o la oferta NEBA, de manera que se posibilite dicha replicabilidad técnica de la oferta minorista de Telefónica.

En su comunicación, Telefónica deberá incluir el calendario esperado de eventos hasta la disponibilidad mayorista del servicio (incluyendo la aprobación de la nueva oferta por la CNMC). Telefónica no podrá proceder a la comercialización del servicio o modalidad a nivel minorista hasta pasado al menos un mes desde la disponibilidad mayorista que permita la replicabilidad técnica.

Telefónica deberá tener operativos en su servicio mayorista NEBA los perfiles necesarios para permitir la replicabilidad técnica de sus ofertas minoristas sobre accesos FTTH en el plazo de dos meses tras la entrada en vigor de la presente Resolución. Asimismo, deberá comunicar en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la presente Resolución a los operadores y a esta Comisión la nueva oferta de referencia de NEBA con dichos perfiles.

2.- Obligación de transparencia en la prestación de los servicios mayoristas de banda ancha

a) Telefónica está obligada a la publicación de una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios mayoristas de banda ancha suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido (arts. 14.1 a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso).

En particular, y sin perjuicio de los requerimientos específicos que la concreción de la obligación de transparencia pueda suponer, la oferta de referencia deberá contar, como mínimo, con:

- Condiciones para el acceso mayorista.

  Elementos de red en los que se ofrece acceso. Información sobre el emplazamiento de los puntos de acceso así como información sobre la disponibilidad de los diferentes accesos en la red. La difusión de la información relativa al emplazamiento de los puntos de acceso físicos se limita exclusivamente a las partes interesadas.

  Descripción de las interfaces con los operadores, tanto en red como en sistemas de información.

- Sistemas de información.

  Condiciones de acceso a los sistemas de apoyo operativos, sistemas de información o bases de datos del operador.

- Condiciones de suministro.

  - Descripción de los elementos de la red de acceso y descripción de los procesos a seguir para prestar el servicio a un usuario concreto.
  - Plazos para responder a las solicitudes de suministro de servicios y recursos, acuerdos sobre nivel de servicios.

- Reparación de averías, procedimiento para volver al servicio normal y parámetros de calidad de servicio.
- Condiciones contractuales estándar, incluida, cuando proceda, la compensación por incumplimiento de los plazos.
- Precios o fórmulas de precio de cada servicio, función y recurso enumerados anteriormente.
- Indicadores clave de rendimiento (KPI).

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

A efectos de esta obligación, en relación con el acceso indirecto de banda ancha, se considera que tanto las actuales ofertas de servicios mayoristas de acceso indirecto recogidas en la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (GigADSL, ADSL-IP provincial y nacional) como la actual oferta de referencia del servicio NEBA continúan vigentes, según la delimitación establecida en las Resoluciones de la CNMC[253]. Ello, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia, tanto de oficio como a instancia de parte, y de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

La CNMC podrá dictar Resolución motivada instando la modificación de las ofertas, y podrá asimismo revisar periódicamente las mencionadas ofertas, atendiendo a la evolución del mercado.

Con el objeto de realizar el seguimiento de la evolución en la prestación de los servicios de acceso de banda ancha, Telefónica remitirá periódicamente a la CNMC información detallada sobre dichos servicios. La CNMC establecerá el formato y el grado de detalle de la citada información así como los plazos en que se deberá suministrar.

b) Provisión de información relativa al acceso mayorista de banda ancha (arts. 14.1.a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá aportar a los operadores alternativos toda la información necesaria relativa a su red de acceso de fibra óptica FTTH para que aquéllos puedan planificar sus solicitudes de acceso basándose en decisiones técnicas y comerciales eficientes.

A este respecto, Telefónica deberá elaborar un listado de edificios (identificados por la población, tipo de vía, nombre de vía, número y código GESCAL

[253] Ver en particular Resolución, de 11 de abril de 2013, sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA (DT 2012/1447).

correspondiente de la finca) en los que pueda prestar servicios minoristas de acceso de banda ancha sobre accesos FTTH y que estén situados en las zonas en que Telefónica debe prestar el servicio mayorista de referencia, que deberá estar disponible a través de una URL mediante la cual los operadores terceros podrán descargar el correspondiente fichero.

Dicha información deberá proporcionarse a los operadores que hayan suscrito un contrato con Telefónica para la provisión de servicios de acceso de banda ancha o demuestren inequívocamente su voluntad de adherirse al citado servicio mayorista, y habrá de mantenerse debidamente actualizada mediante la incorporación periódica de los datos correspondientes a los últimos despliegues realizados.

c) Obligación de puesta a disposición de la CNMC de los precios y condiciones aplicables a los servicios mayoristas de banda ancha no incluidos en la oferta de referencia (arts. 14.1 a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso)

Se entenderán sujetas a esta obligación las tarifas y condiciones aplicadas por Telefónica o cualquier empresa de su Grupo en el marco de ofertas mayoristas comerciales en las que los servicios de referencia sean un elemento necesario para su provisión. Igualmente aplicará la obligación anterior sobre cualquier modificación de las ofertas ya existentes.

Esta obligación implica que Telefónica o cualquier empresa de su Grupo estará obligada a poner a disposición de la CNMC, en el plazo de diez días desde su lanzamiento, cualquiera de las ofertas anteriores.

d) Obligación de acceso a la información mayorista (arts. 14.1.a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados; art. 9 de la Directiva de Acceso)

Telefónica deberá facilitar el acceso de la CNMC, en modo consulta y mediante técnicas análogas a las empleadas por los operadores (Web Services), a los módulos de la plataforma NEON responsables de la gestión de información, provisión, averías e incidencias de provisión de las ofertas mayoristas de referencia.

3.- Obligación de no discriminación en las condiciones de los servicios mayoristas de acceso de banda ancha.

Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso (arts. 14.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados; art. 10 de la Directiva de Acceso)

El artículo 10 de la Directiva de Acceso detalla el alcance de la aplicación de la obligación de no discriminación en los siguientes términos: "*las obligaciones de no discriminación garantizarán, en particular, que el operador aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otras empresas que presten servicios equivalentes y proporcione a terceros servicios e información de la*

misma calidad que los que proporcione para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones".

Por tanto, Telefónica implantará los medios necesarios para la provisión del acceso mayorista de banda ancha, suministrando a terceros recursos equivalentes a los que se proporciona a sí misma o a sus empresas filiales o participadas, en las mismas condiciones y plazos.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación:

- Los acuerdos que suscriba Telefónica con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas del Grupo Telefónica, deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por Telefónica a la CNMC en el plazo de 10 días desde su formalización.
- Con carácter periódico, Telefónica deberá remitir a la CNMC y comunicar a los operadores alternativos los indicadores clave de rendimiento (parámetros de calidad) de los servicios de acceso de banda ancha que presta a terceros y de los servicios equivalentes que se presta a sí misma y a otras empresas del Grupo Telefónica para sus servicios minoristas.
- Hasta el momento de su modificación por la CNMC, la periodicidad, el formato y el grado de detalle de la citada información se basarán en los actualmente vigentes[254], sin perjuicio de la facultad de la CNMC de requerir de Telefónica toda información adicional necesaria para garantizar el cumplimiento de la obligación de no discriminación.La oferta de referencia deberá recoger, en forma de acuerdos de nivel de servicio (ANS), los compromisos de calidad que como mínimo debe garantizar Telefónica, así como las garantías de nivel de servicio (penalizaciones) que serán de aplicación ante el incumplimiento de los primeros.

  En relación con los acuerdos de nivel de servicio y garantías de nivel de servicio, se estará a lo dispuesto en la actual oferta mayorista del nuevo servicio Ethernet de banda ancha (NEBA) y en la oferta de acceso al bucle de abonado (OBA), así como en sus posibles actualizaciones.

[254] Establecido por la Resolución de revisión de la oferta de referencia de fecha 14 de septiembre de 2006 y su Anexo II, y modificado por la Resolución sobre la modificación de la Oferta de acceso al Bucle de Abonado (OBA) en relación a la migración del servicio de prolongación de par al nuevo entorno de sistemas mayoristas NEON de 2 de junio de 2011 y por la Resolución sobre revisión de plazos e indicadores de calidad de la Oferta del Bucle de Abonado (OBA) de 5 de diciembre de 2012, así como por la Resolución sobre la revisión de varios requerimientos de información periódica, de 1 de diciembre de 2015.

ANEXO 6: OBLIGACIONES EN MATERIA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA

a) Obligaciones en relación con los servicios minoristas comercializados por Telefónica (arts. 14.1 e) de la LGTel y 11 y 18 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso y art. 17 de la Directiva de Servicio Universal)

Dada la posición de Telefónica y su grupo empresarial en los mercados de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y acceso mayorista de banda ancha, se le prohíben las siguientes prácticas:

- Reducciones de precios contrarias a la regulación sectorial (ausencia de replicabilidad económica o precios predatorios);
- Empaquetamiento abusivo o injustificado (imposición de servicios no requeridos, precios abusivos del paquete, no replicabilidad a partir de elementos mayoristas,…);
- Discriminación abusiva en términos de precios;
- Cláusulas contractuales abusivas (fidelización, exclusividad, derecho de tanteo…).

A estos efectos, la CNMC realizará el análisis de las eventuales prácticas anteriores contrarias a la regulación sectorial de acuerdo con los procedimientos de valoración propios de la intervención ex ante que las ANR tienen atribuidos.

En particular, y en relación con las ofertas minoristas dirigidas al segmento residencial y comercializadas sobre la base de la red de cobre de Telefónica, serán de aplicación las disposiciones contenidas en la Resolución de 26 de julio de 2007, por la que se adopta la metodología para el análisis ex ante de las ofertas comerciales de Telefónica (AEM 2006/1486) [255].

En relación con las ofertas minoristas dirigidas al segmento residencial y comercializadas sobre la base de la red de fibra óptica de Telefónica, serán de aplicación los principios contenidos en la sección IV.4.5.3.2 y en la sección III.4.7.5.3 relativa al test de replicabilidad económica de la presente Resolución y, en virtud de los cuales, el servicio mayorista NEBA local, así como el servicio mayorista de acceso indirecto de banda ancha sobre la red de fibra óptica deben garantizar que los operadores alternativos puedan reproducir las ofertas minoristas de los servicios banda ancha ultra-rápida emblemáticos (servicios BAU emblemáticos) de Telefónica a partir de cada uno de ellos considerado por separado.

[255] La nueva metodología procederá a reemplazar la metodología aprobada en el año 2007 una vez la CNMC declare, de conformidad con lo previsto en la Resolución de 30 de mayo de 2013 por la que se procede a la revisión de la metodología (MTZ 2012/2259), la finalización del periodo transitorio en virtud del cual resulta por el momento aplicable la Resolución de 26 de julio de 2007.

Con el objetivo de prevenir una combinación de precios a nivel minorista y mayorista que haga que las ofertas de los servicios BAU emblemáticos de Telefónica no sean replicables para un operador alternativo a partir del servicio de acceso NEBA local, los precios de este servicio mayorista de acceso deben superar el test de replicabilidad económica residencial, que presenta las siguientes características:

- El coste de prestar el servicio BAU emblemático se calcula partir de (i) el precio del servicio de acceso NEBA local, (ii) los costes minoristas calculados conforme al estándar de costes incrementales a largo plazo y (iii) un mark-up sobre los costes minoristas, que permita la recuperación de los costes comunes correspondientes a las actividades minoristas.
- Los costes minoristas se calculan conforme al estándar de Operador Igualmente Eficiente (estándar EEO) esto es, a partir de los costes minoristas incurridos por el operador con PSM. El cálculo de estos costes minoristas se basa en elementos como modelos bottom-up o ascendentes y en los datos de la contabilidad regulatoria de Telefónica, para lo cual la CNMC podrá acudir a los instrumentos que tiene encomendado desarrollar (o que Telefónica ha de poner a su disposición) en virtud del resto de obligaciones derivadas de la regulación ex ante de los mercados mayoristas de banda ancha.
- El precio del servicio de acceso NEBA local debe reflejar el precio que el operador con PSM carga efectivamente a los operadores alternativos. Por tanto, el descuento (bien descuento por volumen bien acuerdo tarifario de acceso a largo plazo) que el operador pudiera haber aplicado internamente a su división minorista para la comercialización de los servicios BAU se tendrá en cuenta sólo en el caso en que no supere el descuento más elevado ofrecido de buena fe a los terceros solicitantes de acceso.
- Para cada “servicio BAU emblemático” se calcula el Valor Actual Neto (VAN) derivado de la prestación de dicho servicio, como flujo descontado de caja de los ingresos y costes asociados al mismo durante la vida media del cliente representativo de los servicios BAU del operador con PSM (de manera que este parámetro esté en consonancia con el estándar EEO).

Las mismas consideraciones serán de aplicación asimismo en relación con la prestación por Telefónica del servicio mayorista de banda ancha prestado sobre su red de fibra óptica.

Los detalles de esta metodología serán objeto de análisis mediante la incoación de un expediente específico por la CNMC.

En relación con las ofertas minoristas dirigidas al segmento empresarial Telefónica debe garantizar que son replicables económicamente a partir del servicio mayorista de acceso de banda ancha en su variante empresarial. Dada la complejidad de dichas ofertas, que no sólo incluyen servicios de banda ancha sino otros servicios de comunicaciones electrónicas y servicios avanzados de datos, así como multiplicidad de soluciones mayoristas sobre las cuales se prestan el conjunto de productos minoristas que constituyen la oferta comercial, el test de replicabilidad económica empresarial se llevará a cabo sobre la base de las ofertas que Telefónica tiene la

obligación de notificar a la CNMC en virtud de la presente Resolución. Los detalles de la metodología a emplear para el análisis de dichas ofertas personalizadas a clientes empresariales se abordarán en un expediente específico incoado a tal fin[256].

b) Comunicación por Telefónica a la CNMC de los precios y condiciones aplicables a los servicios minoristas de banda ancha, incluyendo a clientes finales del Grupo Telefónica (Arts. 14.1 e) de la LGTel y 11 y 18 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso y art. 17 de la Directiva de Servicio Universal).

b) 1) Obligaciones relativas a las ofertas minoristas dirigidas al segmento residencial y comercializadas sobre la base de la red de cobre de Telefónica

Telefónica deberá comunicar a la CNMC los precios y condiciones aplicables a los servicios minoristas de banda ancha con un plazo mínimo de un mes de antelación a su aplicación/comercialización efectiva.

Se entenderán sujetos a esta obligación las ofertas y empaquetamientos de carácter indefinido que Telefónica pretenda comercializar así como cualquier modificación sobre éstos o las ofertas ya existentes siempre y cuando tengan carácter indefinido. A estos efectos, se entenderá que un producto tiene carácter indefinido cuando su precio nominal, tanto recurrente como no recurrente, no está limitado temporalmente.

En relación con el resto de ofertas de Telefónica, de carácter no indefinido (tales como reducciones temporales de precios, descuentos promocionales, bonos temporales de descuento, etc.), Telefónica estará obligada a comunicar los precios y condiciones aplicables con un plazo mínimo de quince días de antelación a su aplicación/comercialización efectiva[257].

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

Telefónica deberá aportar la información necesaria para que este Comisión realice los análisis pertinentes. En particular, la comunicación previa deberá contener la siguiente información mínima: descripción del servicio, clientes a que va dirigida la oferta, precios nominales sin IVA, distinguiendo entre recurrentes y no recurrentes así como consumos previstos sobre los servicios relevantes. Los plazos mínimos de

[256] Todo ello sin perjuicio de las modalidades de revisión y los criterios que, sobre la base de la regulación sectorial actual, la CNMC viene aplicando hasta la fecha.
[257] Sin perjuicio de las previsiones que, en relación con el control de las ofertas y empaquetamientos de carácter no indefinido (tales como promociones), contiene la Resolución de 30 de mayo de 2013 por la que se procede a la revisión de la metodología (MTZ 2012/2259), y que resultarán de aplicación una vez la misma esté en vigor.

un mes/quince días establecidos para la comunicación de ofertas por Telefónica con carácter previo a su aplicación/comercialización, se prolongarán en el caso de que la información puesta a disposición de la CNMC no esté completa o sea incorrecta, por el tiempo que medie entre la solicitud de información adicional y la recepción de dicha información por la CNMC.

b) 2) Obligaciones relativas a las ofertas minoristas dirigidas al segmento residencial y comercializadas sobre la base de la red de fibra óptica de Telefónica

Telefónica deberá comunicar a la CNMC los precios y condiciones aplicables a los servicios minoristas de banda ancha ultra-rápida emblemáticos (servicios BAU emblemáticos) con un plazo mínimo de un mes de antelación a su aplicación/comercialización efectiva.

Los servicios BAU emblemáticos comprenden los servicios BAU que (i) se comercializaban de forma empaquetada con al menos un servicio de comunicaciones móviles o un servicio de televisión de pago, (ii) representaban individualmente más de un umbral mínimo, expresado como un porcentaje sobre el total de conexiones BAU del operador con PSM y (iii) sean tomados en consideración en el expediente relativo a la revisión de los precios del servicio NEBA local.

También serían considerados como servicios BAU emblemáticos los nuevos servicios BAU que (i) vayan a ser comercializados de forma empaquetada con al menos un servicio de comunicaciones móviles o un servicio de televisión de pago y supongan una mejora con respecto a los anteriores sin un incremento en precio significativo (expresado como un incremento porcentual máximo) y/o (ii) constituyan un novedad disruptiva en el mercado como pudieran ser productos de banda ancha *stand alone* y/o ofertas empaquetadas que incluyan servicios que hasta ese momento no se incluían en el mercado, como por ejemplo fue el caso de las ofertas convergentes Fusión en octubre de 2012.

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

Telefónica deberá aportar la información necesaria para que este Comisión realice los análisis pertinentes. En particular, la comunicación previa deberá contener la siguiente información mínima: descripción del servicio, clientes a que va dirigida la oferta, precios nominales sin IVA, distinguiendo entre recurrentes y no recurrentes así como consumos previstos sobre los servicios relevantes. El plazo mínimo de un mes establecido para la comunicación de ofertas por Telefónica con carácter previo a su aplicación/comercialización, se prolongarán en el caso de que la información puesta a disposición de la CNMC no esté completa o sea incorrecta, por el tiempo que medie entre la solicitud de información adicional y la recepción de dicha información por la CNMC.

En tanto en cuanto se procede al desarrollo de las obligaciones de comunicación aquí fijadas, y en particular a la definición de los "servicios BAU emblemáticos", Telefónica deberá continuar comunicando a la CNMC las ofertas comerciales soportadas sobre su red de fibra en los mismos términos que hasta la fecha, es decir atendiendo a los mismos criterios que los fijados para las ofertas comerciales basadas en la red de cobre de Telefónica en la presente Resolución así como en la metodología actualmente vigente, y sin que por otra parte resulte de aplicación el límite de velocidad (fijado en 30 Mb/s) existente hasta este momento. A este respecto, resultarán en particular de aplicación los plazos de comunicación previa de un mes y quince días fijados para las ofertas basadas en la red de cobre de Telefónica de carácter indefinido y de carácter no indefinido.

En lo que respecta al análisis de las ofertas, seguirán resultando de aplicación hasta que se proceda al desarrollo de la nueva metodología las modalidades de revisión y los criterios que, sobre la base de la regulación sectorial actual, la CNMC viene aplicando hasta la fecha (ver, en particular, el expediente OFMIN/DTSA/608/14/ relativo a la revisión semestral de parámetros utilizados en la metodología de análisis ex ante de las ofertas comerciales de Telefónica).

b) 3) Obligaciones relativas a las ofertas minoristas dirigidas al segmento empresarial[258]

Telefónica deberá informar semestralmente a la CNMC, como máximo un mes después de la finalización de cada semestre, de todos los proyectos firmados que tengan un importe anual, atendiendo a todos los conceptos incluidos en el mismo, superior a 100.000 Euros (IVA no incluido) y que hayan sido suscritos durante el semestre anterior.

En previsión de que estos proyectos puedan formalizarse mediante la firma de uno o más contratos, en la citada comunicación, Telefónica deberá aportar la siguiente información relativa al/a los contrato(s) correspondiente(s) a cada proyecto: (i) nombre de la empresa (o Administración pública contratante) y número de identificación fiscal ; (ii) importe total del contrato y duración del mismo, indicando si existe la posibilidad de prorrogar el contrato y el periodo de dicha prórroga; (iii) existencia de penalizaciones por la resolución unilateral de contrato con anterioridad a la finalización del mismo; (iv) descripción de la oferta, atendiendo en particular a las especificaciones técnicas y económicas de los servicios de comunicaciones electrónicas que forman parte de la misma; (v) indicación del número de sedes a conectar; e (vi) indicación de los servicios mayoristas a partir de los cuales puede asegurarse la replicabilidad técnica y económica de las ofertas comunicadas.

En relación con el resto de ofertas dirigidas al segmento empresarial, la CNMC podrá requerir en todo momento de Telefónica, en el marco de su facultad de

[258] A estos efectos, las ofertas dirigidas a las Administraciones Públicas se consideran ofertas dirigidas al segmento empresarial.

supervisión de los mercados sometidos a regulación ex ante, la comunicación de la información que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que en materia de replicabilidad técnica y económica este operador tiene contraídas.

ANEXO 7: PRESTACIÓN CON CARÁCTER TRANSITORIO DEL SERVICIO NEBA-FIBRA

Telefónica deberá atender con carácter transitorio las solicitudes de acceso por parte de terceros operadores a servicios de acceso indirecto, en las condiciones establecidas en la oferta de referencia del servicio NEBA, en todos sus accesos FTTH que estén situados en el área de cobertura de las centrales locales del mercado 3b_1 localizadas fuera de la zona BAU (Anexo 10).

El plazo para la prestación de este servicio transitorio se extenderá hasta el momento en que esté operativo el servicio mayorista NEBA local, estando previsto que la implantación de dicho servicio requiera de un período de tiempo de aproximadamente 18 meses. A partir de dicho momento, Telefónica no estará obligada a aceptar nuevas altas del servicio mayorista de acceso indirecto NEBA (con PAI provincial) en su variante residencial sobre esos accesos FTTH, sin perjuicio de la obligación de Telefónica de facilitar en todo caso la migración desde dicho servicio mayorista hacia otras modalidades de acceso.

Se prevé un plazo de tiempo de aproximadamente 6 meses durante el que se monitorizará por esta Comisión el correcto funcionamiento del servicio NEBA local. Telefónica deberá mantener las condiciones de la oferta de referencia de NEBA para los accesos FTTH acogidos a este servicio transitorio hasta que la CNMC determine por Resolución el correcto funcionamiento del servicio NEBA local.

El fin de la obligación de acceso transitoria descrita se entiende sin perjuicio de las obligaciones de acceso a servicios de acceso indirecto establecidas en el Anexo 5 en todas las centrales para los accesos en su variante empresarial.

ANEXO 8: LISTA DE MUNICIPIOS NO SUJETOS A OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO AL BUCLE DE FIBRA ÓPTICA (ZONA BAU)

Albacete
Alboraya
Alcalá de Guadaíra
Alcalá de Henares
Alcorcón
Alicante/Alacant
Almería
Alzira
Arganda del Rey
Badalona
Barcelona
Burgos
Cádiz
Castellón de la Plana/Castelló de la Plana
Cerdanyola del Vallès
Córdoba
Cornellà de Llobregat
Coslada
Dos Hermanas
Elche/Elx
Fuengirola
Fuenlabrada
Getafe
Gijón
Granada
Granollers
Guadalajara
Hospitalet de Llobregat, L'
Huelva
Jaén
Jerez de la Frontera
Leganés
León
Lleida
Logroño
Madrid
Málaga
Mataró
Mislata
Móstoles
Murcia
Oviedo
Palencia
Parla
Paterna
Pinto
Reus
Rozas de Madrid, Las
Sabadell
Salamanca
San Vicente del Raspeig/Sant Vicent del Raspeig

Sant Adrià de Besòs
Santa Coloma de Gramenet
Sevilla
Tavernes Blanques
Terrassa
Toledo
Torrejón de Ardoz
Torrent
Valdemoro
Valencia
Valladolid
Vigo
Vilafranca del Penedès
Vila-real
Zaragoza

ANEXO 9: CENTRALES LOCALES INCLUIDAS EN LA ZONA 1 DEL MERCADO RESIDENCIAL DE ACCESO DE BANDA ANCHA (MERCADO 3b_1)

Centrales mercado 3b_1

ANEXO 10: CENTRALES LOCALES INCLUIDAS EN LA ZONA 1 DEL MERCADO RESIDENCIAL DE ACCESO DE BANDA ANCHA (MERCADO 3b_1) PERO LOCALIZADAS FUERA DE LA ZONA BAU

Centrales Mercado 3b_1 fuera zona BAU

ANEXO 11: CENTRALES LOCALES LOCALIZADAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA BAU E INCLUIDAS EN LA ZONA 2 DEL MERCADO RESIDENCIAL DE ACCESO DE BANDA ANCHA (MERCADO 3b_2)

Centrales Municipios BAU mercado 3b_2

ANEXO 12: RESUMEN DE ALEGACIONES A LA CONSULTA PÚBLICA Y CONTESTACIÓN A LAS MISMAS

Las alegaciones de los operadores se han agrupado de acuerdo con el asunto principal abordado y se han vinculado, en la medida de lo posible, a la sección correspondiente en el documento sometido a consulta pública. Dada la extensión del análisis y la variedad de temas analizados, se han incluido preguntas en cada una de las siguientes secciones con el único fin de facilitar la lectura y mostrar de una manera sencilla la cuestión y/o aspecto objeto de discusión.

I. MODELO REGULATORIO

- **¿Cuál es la valoración general del proyecto de medida en lo que respecta a la consecución de los objetivos establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones relativos a la garantía del desarrollo de la competencia en los mercados relevantes y la promoción de las inversiones?**

En sus alegaciones, Telefónica cuestiona la proporcionalidad de las medidas propuestas por la DTSA para la regulación de los mercados mayoristas de banda ancha. Según Telefónica, desde enero de 2009 (fecha de aprobación de la anterior regulación de los mercados), las principales variables del sector han evolucionado favorablemente.

En particular, entre los años 2009 y 2014 Telefónica habría perdido diecisiete puntos de cuota de mercado en términos de ingresos; el ingreso medio del sector habría caído significativamente; los usuarios se estarían beneficiando de nuevas y mejores ofertas, por ejemplo a través de la generalización de los servicios convergentes; la evolución de los servicios mayoristas sería muy positiva; y los operadores alternativos no habrían encontrado problemas para replicar técnica y económicamente las ofertas de Telefónica a nivel minorista.

Según Telefónica, la dinámica constatada en la anterior revisión de los mercados relevantes se habría visto asimismo afectada por la existencia de distintos niveles de desarrollo de la competencia, dependiendo de la zona geográfica considerada, así como por la creciente tendencia en el sector hacia la consolidación, con la integración de importantes agentes internacionales que gozarían de un acceso privilegiado a los mercados financieros.

Para Telefónica, la regulación adoptada por la CMT en el año 2009 habría contribuido a la generación de un círculo virtuoso, fomentando el despliegue por parte de varios operadores (y no exclusivamente Telefónica) de nuevas redes. Telefónica se refiere a la importancia que las ofertas mayoristas de acceso a la infraestructura de obra civil y de acceso simétrico a las verticales de fibra han tenido para la inversión en red propia, y menciona otros instrumentos normativos (nueva LGTel, Directiva en materia de reducción de costes para el despliegue de nuevas

redes[259]) que deberían contribuir a paliar la posible existencia de barreras de entrada para el despliegue de red. Gracias a todos estos instrumentos, España estaría a la cabeza de Europa en términos de hogares pasados con las nuevas redes de fibra, y se situaría en la zona alta a nivel de clientes sobre estas redes. Además, el despliegue de red propia en condiciones de igualdad habría propiciado la aparición de ofertas mayoristas alternativas a la de Telefónica, como en el caso del acuerdo entre Orange y Vodafone para la prestación de servicios de acceso indirecto NGA soportados sobre la red de Ono.

Para Telefónica, el cambio en el modelo regulatorio promovido por la CNMC hasta el momento (promoción de la inversión en infraestructuras a través de la garantía de acceso a los potenciales cuellos de botella existentes para el despliegue) generaría el riesgo de retraimiento de las inversiones comprometidas hasta la fecha, tanto por parte de Telefónica como por terceros agentes.

Así, las perspectivas de rentabilizar las significativas inversiones que deben llevarse a cabo para desplegar una red nueva[260] serían significativamente menores en el caso de que se obligara a Telefónica a garantizar el acceso a su red a terceros, incluso en condiciones de no regulación de precios más allá de la existencia de un test de replicabilidad económica. Telefónica desarrolla un modelo de simulación mediante dinámica de sistemas para comparar tres escenarios: (i) no continuar con el despliegue de la red FTTH, (ii) desplegar red FTTH en 10 millones de UU.II. (adicionales a las existentes) sin regulación y (iii) acometer ese mismo despliegue con regulación. Del modelo se desprende que la regulación hace que la rentabilidad del proyecto se retrase más allá de los 11,5 años a partir del cual ya sería rentable en ausencia de regulación. Por tanto, según Telefónica, la regulación de acceso destruye los incentivos a asumir el riesgo de desplegar una red FTTH. Sobre la base de este análisis, según Telefónica quedaría demostrado que la opción de no inversión resulta más favorable para este agente que la opción de inversión en redes NGA en un entorno regulado (donde se garantiza el acceso por terceros a la nueva red).

Desde la perspectiva de los operadores alternativos, la existencia de una regulación de acceso a la red de Telefónica mitigaría sustancialmente los potenciales riesgos asociados al despliegue de red propia, y permitiría a estos operadores seleccionar las áreas rentables donde podría resultar procedente acometer un proceso de inversión, frente a otras áreas donde el riesgo sería asumido exclusivamente por Telefónica, compitiendo los agentes terceros puramente en servicios a través del acceso a la red del operador declarado con PSM. Se daría por tanto una situación

[259] Directiva 2014/61/UE, de 15 de mayo de 2014, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, DOUE L155/1 de 23 de mayo de 2014.
[260] En condiciones (según señala Telefónica) radicalmente diferentes a las que existieron en su momento para el despliegue de la red legada de cobre, dada el elevado grado de competencia existente actualmente.

de discriminación en perjuicio de Telefónica, que por su parte debería asumir los riesgos asociados a este tipo de inversiones en todas las zonas de despliegue.

Para Telefónica, la amplia gama de instrumentos regulatorios previstos en relación con el acceso a las redes de fibra (oferta de acceso a infraestructura pasiva; oferta de acceso a las verticales de interior; oferta VULA; oferta NEBA sin limitación de velocidad) vendría a perpetuar un modelo económico (la escalera de la inversión) que al menos en relación con la red legada no ha reportado los beneficios esperados en términos de ascenso por parte de los operadores alternativos hasta los últimos escalones de la escalera (inversión en red propia).

La aplicación de la teoría de la escalera de la inversión a las nuevas redes NGA sería particularmente problemática, dado que las nuevas tecnologías distan mucho de estar maduras, y ni siquiera existen en la mayor parte del territorio español. Más aún, la CNMC estaría extendiendo un modelo regulatorio propio de las redes tradicionales a la inversión en fibra, la cual sin embargo se ha llevado a cabo en un entorno de libre entrada al mercado (como corroboraría el hecho de que otros operadores también han podido llevar a cabo sus propios despliegues). A estos efectos, Telefónica se refiere al hecho de que, en extensas zonas del territorio español, serían los operadores de cable –y no Telefónica– los que estarían gozando de las ventajas derivadas de ser el primer operador en desplegar una nueva red NGA.

Por otra parte, según Telefónica la propuesta de la DTSA habría obviado que en el mercado de empresas existe un alto nivel de competencia. Según este operador, junto a los operadores especializados de empresa, los nuevos agentes integrados estarían ganando cada vez mayor presencia, al disponer de una red propia de gran capilaridad y significativas economías de alcance. La propuesta de regulación no habría tomado tampoco en consideración el hecho de que la componente de conectividad es cada vez menos relevante en el diseño de las ofertas a empresas (al cobrar cada vez mayor importancia la componente de servicios de tecnologías de la información), ni el hecho de que en la actualidad ya existe un importante conjunto de medidas mayoristas (en particular, oferta ORLA) que aseguran que los competidores de Telefónica puedan lanzar ofertas en igualdad de condiciones.

En conclusión, y dado lo que antecede, la propuesta de regulación sometida a consulta pública sería desproporcionada, y resultaría contraria a las exigencias contenidas en la normativa vigente en materia de proporcionalidad, mínima intervención administrativa, y no intervención regulatoria en casos en que no se detecten fallos de mercado a nivel minorista. La propuesta no tendría por otra parte en cuenta los objetivos de la política de comunicaciones electrónicas definidos a nivel comunitario y nacional, en particular los relativos al cumplimiento de la Agenda Digital para Europa.

A modo de ejemplo, de aprobarse la propuesta de regulación en los términos sometidos a consulta, España se convertiría en el único país del entorno europeo en exigir la prestación de servicios mayoristas de acceso local sobre fibra (servicios VULA) en un entorno de despliegue de redes de fibra hasta el hogar (FTTH), donde

se prescinde completamente de la antigua red de cobre. La propuesta de la DTSA entraría en contradicción con la regulación auspiciada por otras ANRs como la francesa, la cual está en línea con el modelo promovido por el regulador sectorial español hasta la fecha (fomento de la inversión en red propia a través del acceso regulado a los cuellos de botella existentes en las canalizaciones y en el interior de los edificios).

Más aún, la propuesta de la DTSA resultaría contradictoria con otros informes de la CNMC, y en particular con la consulta pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa[261], donde la CNMC señala que la adopción de potenciales medidas regulatorias requiere de un análisis riguroso de los potenciales fallos de mercado que justifican la adopción de tales medidas.

Para Telecable, las medidas adoptadas en la anterior ronda de revisión de los mercados de banda ancha habrían permitido el desarrollo de la competencia entre infraestructuras de cable y fibra en igualdad de condiciones, garantizando una mayor diferenciación de las ofertas de red, así como una progresiva convergencia de los precios en el mercado español a la media de precios de la Unión Europea.

Con la propuesta de la DTSA, se produciría una quiebra de dicho modelo, que daba amparo tanto a los operadores dispuestos a llevar a cabo significativas inversiones y asumir riesgos empresariales, como a otros operadores interesados en asumir menores riesgos y prestar servicios primordialmente a través del acceso mayorista a las redes de operadores terceros (en particular, Telefónica). La apertura de la red de fibra de Telefónica, en los términos contemplados en la propuesta, implicaría necesariamente restar valor a las inversiones en red, no sólo de Telefónica sino de los operadores de cable, propiciando por el contrario la eclosión de negocios basados en la pura prestación de servicios, sin asunción de compromiso inversor.

Para Telecable, de aprobarse la propuesta sometida a consulta, se incrementaría el riesgo de paralización (o al menos, retraso) de las inversiones en nuevas redes NGA, en particular en zonas escasamente pobladas. La propuesta contribuiría por tanto a acentuar la brecha digital que ya existe en España, con velocidades de conexión muy distintas en las grandes ciudades respecto al resto del país.

También para Euskaltel, las condiciones regulatorias actualmente en vigor resultarían más que suficientes para garantizar la competencia en los mercados de banda ancha, más aún cuando la nueva LGTel promueve unas condiciones de despliegue más favorables que las que han imperado hasta la fecha. El notable incremento de la intervención regulatoria en estos mercados no encontraría precedente en ningún país de nuestro entorno, y en última instancia daría lugar a un retraimiento de las inversiones esperadas en nuevas redes, tanto por parte de Telefónica como por los operadores alternativos.

[261] http://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informesyestudiossectoriales/estudiodeeconom%C3%ADacolaborativa.aspx

Por otra parte, la propuesta de la DTSA pondría en riesgo el valor de compañías inversoras como los operadores de cable, limitando sus posibilidades de obtener el retorno a la inversión esperado cuando se procedió a la actualización de sus redes.

Según Aotec, entidad que agrupa a los operadores de cable local en España, la propuesta de regulación favorecería de forma desproporcionada a aquellos agentes que no han asumido el riesgo de inversión que sí han afrontado otros operadores, incluyendo los que actúan a nivel local. La propuesta privaría por otra parte a los operadores inversores de obtener un rendimiento adecuado sobre la nueva red NGA desplegada.

Para Ufinet, el hecho de que la propuesta de regulación obligue a Telefónica a ofrecer nuevos servicios de acceso a su red de fibra puede desincentivar las inversiones en infraestructura propia de los operadores alternativos, e indirectamente afectar a los proveedores mayoristas que comercializan los inputs necesarios (tales como fibra oscura) para que dichos despliegues se puedan llevar a cabo.

Para el Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación (COIT), los recientes despliegues por parte de varios operadores de nuevas redes NGA han propiciado el desarrollo de una intensa competencia intermodal (fibra-cable). En este entorno, la propuesta sometida a consulta pública incrementaría notablemente el grado de intervención regulatoria en los mercados de banda ancha ultrarrápida, y podría producir un frenazo al despliegue de redes por parte de los operadores. Según el COIT, la propuesta de la CNMC pretendería dar solución a un problema inexistente, en particular cuando la nueva LGTel ya contempla medidas encaminadas a facilitar el despliegue de las nuevas redes por parte de los agentes económicos.

Para la UGT, la propuesta de regulación sometida a consulta no atendería a objetivos fundamentales como la sostenibilidad y el incremento del empleo. Para esta organización resulta necesario promover un modelo de sector sostenible, basado en la competencia en infraestructuras con altos ratios de inversión, que permita el fomento y la consolidación del empleo. A estos efectos, la UGT propone un modelo de segmentación geográfica basado en tres zonas: (i) zonas blancas (donde serán necesarias ayudas gubernamentales para la construcción de redes abiertas de alta velocidad); (ii) zonas grises (donde resultaría factible la imposición de obligaciones de acceso mayorista temporales y reversibles, siempre y cuando a cambio los beneficiarios del acceso asumieran compromisos de inversión futuros); (iii) zonas negras (de alto potencial comercial y rentables a la inversión, y donde por tanto resultaría innecesaria la regulación ex ante).

En sus alegaciones, Orange se refiere a los importantes cambios experimentados en los mercados de telecomunicaciones a lo largo de los últimos años. Según este operador, las dos tendencias principales en los mercados de banda ancha serían la importancia creciente de los servicios convergentes, y la sustitución acelerada de los servicios xDSL por los servicios de fibra. Esta sustitución habría venido al menos en parte auspiciada por movimientos estratégicos por parte de Telefónica, tales como la prestación de servicios de banda ancha de baja velocidad (10 Mb/s) soportados sobre fibra óptica.

Según Orange, el modelo regulatorio planteado en la consulta pública conjuga adecuadamente el objetivo de promoción de la inversión eficiente con la necesaria salvaguarda de los procesos competitivos, dado que los operadores alternativos en modo alguno podrán alcanzar en el corto plazo la extensión que la nueva red de Telefónica posee. Para este operador, no debe olvidarse que la propuesta de la DTSA plantea un escenario de segmentación geográfica que resulta muy favorable para el incumbente, al mismo tiempo que exige un notable esfuerzo inversor por parte de los operadores alternativos. Por tanto, no puede considerarse que el modelo de regulación planteado desincentive en absoluto la inversión, sino que simplemente facilita a los operadores alternativos la constitución de una base de clientes sólida, gracias a la cual podrán acometer progresivamente sus propios despliegues de fibra, en igualdad de condiciones con Telefónica.

Según Orange, para llevar a cabo el despliegue de la red NGA, Telefónica se estaría beneficiando de la propiedad de las infraestructuras de obra civil, lo que le permitiría fijar planes de despliegue significativamente más ambiciosos que los de sus competidores. Telefónica estaría asimismo liderando el proceso de transición a los servicios soportados sobre fibra, como mecanismo para frenar la pérdida de clientes sufrida a lo largo de los últimos años en su red xDSL, asegurando así por otra parte el pleno uso de la nueva red desplegada.

En este entorno, para Orange resulta necesaria la adopción de un nuevo marco regulador para redes NGA, que evite la re-monopolización de los mercados de banda ancha sustentada sobre las ventajas obtenidas por Telefónica de la anterior situación de monopolio, y que en parte se han mantenido hasta la fecha.

Orange aporta un análisis, en virtud del cual procede a simular el despliegue por parte de un operador alternativo de una red FTTH en un millón de unidades inmobiliarias localizadas en ciudades de entre 50.000 y 100.000 habitantes. Según Orange, del modelo puede deducirse que sólo en un escenario de regulación activa de la red de Telefónica, sería posible para los operadores alternativos competir agresivamente frente al incumbente. En sentido contrario, la pervivencia del modelo de regulación promovido hasta la fecha obligaría a los operadores alternativos a un posicionamiento puramente defensivo frente a las nuevas ofertas de Telefónica, lo que irremediablemente conduciría a la pérdida de cuota de mercado en términos de ingresos y clientes.

Por último, a fin de facilitar la inversión de agentes terceros en la totalidad del territorio nacional, incluyendo en zonas menos densas, Orange plantea una serie de modelos de co-inversión con el operador incumbente que deberían ser promovidos por el regulador sectorial, y que en su opinión potenciarían el despliegue de las nuevas redes de acceso de banda ancha ultrarrápida en condiciones de verdadera competencia.

En particular, Orange plantea la posibilidad de que la CNMC diseñe estructuras de precios compatibles con la coinversión en verticales de interior durante el periodo en que sigan existiendo servicios mayoristas de acceso regulados a la red de fibra (VULA, NEBA). Según Orange, debería desarrollarse un esquema donde el acceso a las verticales de Telefónica se llevaría a cabo en las siguientes condiciones

económicas: (i) un pago anticipado al operador con PSM, en concepto de las verticales de interior que el operador alternativo tiene previsto compartir, y para las que llevará a cabo en su momento los correspondientes despliegues; (ii) un pago recurrente por el servicio mayorista de acceso, quedando minorada la cuota mensual en un porcentaje equivalente al coste de las verticales de interior sobre los costes totales.

En la misma línea, para las centrales situadas en la zona 2 (de menor competencia), Orange solicita que se prevean estructuras de precios que promuevan la coinversión tanto en el tramo horizontal de la red de acceso (canalizaciones) como en el tramo vertical (interior de los edificios).

Vodafone se muestra, en términos generales, conforme con el análisis y las razones que justifican las propuestas contenidas en el informe de la DTSA sometido a consulta.

Según este agente, la propuesta de la DTSA es equilibrada, al conjugar adecuadamente el objetivo de incentivar la inversión y el despliegue de nuevas redes de acceso NGA por parte de Telefónica y sus competidores, con la garantía de la existencia de una competencia sostenible a medio y largo plazo. En este contexto, la implantación de medidas regulatorias como la provisión de un servicio mayorista de fibra prestado a nivel local; la supresión del límite de 30 mb/s actualmente previsto para los servicios de acceso indirecto; o el diseño de medidas específicas para el segmento empresarial, son medidas que deberían conducir al correcto desarrollo de los mercados de banda ancha, en condiciones de efectiva competencia.

En similares términos, para Astel la propuesta de regulación sometida a consulta es positiva, y refleja adecuadamente los criterios técnicos que justifican las medidas planteadas. Astel destaca en particular el tratamiento del mercado de empresas, y comparte la necesidad de soluciones específicas y diferenciales para este mercado. También BT y Colt valoran positivamente la propuesta de regulación planteada por la DTSA, y en particular la consideración específica de la problemática existente a nivel empresarial.

Para DIGI mobil, cualquier propuesta regulatoria debería tomar en consideración las necesidades específicas de los nuevos entrantes, en particular en un entorno de creciente tendencia hacia la consolidación del mercado y la prestación de servicios de telecomunicaciones de manera empaquetada. En este marco, y dado que la inversión en infraestructura propia puede ser una alternativa difícilmente realizable para los operadores de nicho, la CNMC debería plantearse la imposición de medidas regulatorias uniformes a nivel nacional.

Para Aire Networks, la regulación propuesta no supone un freno a las inversiones en telecomunicaciones, sino que responde de manera proporcionada (aun cuando insuficiente) al entorno de mercado de carácter oligopolístico hacia el que se ve abocada España. Según este operador, a la hora de valorar el riesgo de freno de los nuevos despliegues, debería tomarse en consideración la vocación inversora de

agentes económicos de menor tamaño, que seguirán llevando a cabo en todo caso significativos despliegues a nivel local.

Para Localret, cualquier obligación que pueda imponerse al operador declarado con PSM en los mercados de referencia debería tomar en consideración las necesidades específicas que los ayuntamientos pueden tener en relación con el acceso transparente a la información disponible sobre planes de despliegue, o en relación con el acceso mayorista a las nuevas redes, en régimen de autoprestación.

Contestación a las alegaciones

La revisión de los mercados de telecomunicaciones susceptibles de regulación *ex ante* es una de las funciones fundamentales del regulador sectorial. A través de dicho proceso, se articulan las líneas maestras que guiarán la actuación de los operadores de telecomunicaciones, asegurándose por ejemplo la posibilidad de acceso a los elementos esenciales de la red de los operadores declarados con poder significativo de mercado.

Dada su importancia, la normativa comunitaria y por ende, la legislación española someten el proceso de revisión de mercados a una serie de estrictas garantías sustantivas y procesales, que deben ser respetadas en todo caso.

En particular, al regular los mercados de telecomunicaciones, la CNMC debe velar por el cumplimiento escrupuloso de la obligación de transparencia en el proceso de toma de decisiones. Esta obligación exige que las decisiones del regulador sean públicas y se sometan al escrutinio de otros agentes públicos y privados.

La transparencia viene acompañada de otra obligación irrenunciable: el regulador debe ser absolutamente independiente, en particular frente a los operadores privados, así como frente al resto de organismos públicos, a la hora de adoptar las medidas que entiende mejor se adecuan a los objetivos que la ley le marca.

Tomando estos principios en consideración, debe señalarse que la propuesta de regulación sometida a consulta constituye una base equilibrada, y responde de manera apropiada a las necesidades del sector y de los ciudadanos. En particular, y como se verá a continuación, la propuesta está plenamente en línea con las mejores prácticas existentes a nivel europeo, y con la regulación ya vigente en varios países de nuestro entorno.

La CNMC es plenamente consciente de la importancia que tiene el desarrollo de la banda ancha, no solo para el fomento de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, sino como eje de cohesión social y motor para el avance de otras actividades productivas. Al mismo tiempo, el desarrollo de las nuevas infraestructuras de telecomunicaciones de banda ancha ultrarrápida no se puede llevar a cabo en detrimento de los importantes avances logrados a raíz de la apertura del sector a la competencia, hace ya casi dos décadas, en términos de mejores precios y servicios innovadores que redundan en beneficio de los usuarios.

Dicho de otro modo, la CNMC, de acuerdo con los principios incluidos en la LGTel, debe conciliar la promoción de la inversión eficiente con el desarrollo de una competencia sostenible. La propuesta de regulación sometida a consulta pública

persigue ese doble objetivo: (i) garantizar la prestación de los servicios de banda ancha y banda ultra ancha a los clientes finales en condiciones de competencia efectiva y (ii) promover la inversión en infraestructuras de acceso de nueva generación (redes NGA).

En aras de alcanzar un equilibrio entre ambos objetivos, y atendiendo al hecho de que el despliegue de las nuevas redes de fibra se está llevando a cabo en condiciones de mayor competencia que el despliegue de la red tradicional de cobre, la propuesta: (i) identifica una serie de zonas competitivas, donde a grandes rasgos no se plantea la existencia de regulación sobre la red de fibra de Telefónica dado que varios operadores están desplegando sus redes NGA y cuentan con el acceso a la infraestructura pasiva (canalizaciones) de Telefónica, lo que les permite competir en igualdad de condiciones con este agente; (ii) identifica otras zonas, que precisan por su parte de un cierto nivel de regulación, dada la posición preeminente que – según atestiguan los datos de mercado – Telefónica aún posee.

Para estas últimas áreas, donde como se ha señalado se constata un menor grado de competencia, la propuesta de regulación plantea igualmente diferentes niveles de intervención en materia de acceso a la red NGA (intervención primordialmente al nivel del mercado 3a; intervención al nivel de los mercados 3a y 3b…), según el concreto grado de desarrollo de la competencia en infraestructuras.

Asimismo, teniendo presente las inversiones realizadas y previstas por todos los operadores, la propuesta contempla el acceso a la red de fibra de Telefónica, donde fuese necesario, bajo unas condiciones regulatorias diferentes a las de la red tradicional de cobre. En particular, no se plantea imponer a Telefónica una obligación de control de precios basada en la orientación a costes, como sucede con el acceso desagregado al par de cobre, sino un mecanismo de control de precios menos estricto, basado en un test de replicabilidad económica.

Se busca así garantizar –en consonancia con la Recomendación relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes– que Telefónica tenga suficiente flexibilidad para configurar sus ofertas minoristas (y así rentabilizar las inversiones que la sustentan) al mismo tiempo que se asegura que los principales productos de banda ancha ultra-rápida pueden ser replicados de forma sostenible por los competidores de Telefónica, a fin de tener un modelo de negocio solvente que les permita también invertir.

En este sentido cabe citar los ejemplos de Suecia, Holanda y Dinamarca, países donde se ha regulado el acceso a las redes fibra del operador histórico y en los que a la vez hay despliegues de fibra muy relevantes.

El mayor grado de flexibilidad conferido a Telefónica para el despliegue de las redes de nueva generación – dada la situación diferente que afronta, en comparación con el despliegue que en su momento llevó a cabo para la instalación de la red de cobre – queda por último puesto de manifiesto al permitirse la aceleración del proceso de cierre de centrales de cobre (flexibilizándose las condiciones que deben regir dicho

cierre), y eliminarse la prohibición de recuperación de clientes a nivel minorista por parte de Telefónica, en línea con la solicitud de este operador.

Por otra parte, en relación con la regulación aplicable al segmento empresarial, los estudios elaborados por el regulador sectorial a lo largo de los últimos años vienen sistemáticamente a demostrar que el grado de competencia existente en este segmento no es equivalente al del mercado residencial, requiriéndose por tanto de acciones específicas en este ámbito. Los fallos de mercado detectados a nivel empresarial son además persistentes en el tiempo, tal y como los datos de mercado contenidos en la propuesta vienen a corroborar.

Desde la perspectiva de los operadores alternativos que hacen uso de la red de Telefónica, en opinión de la CNMC, la imposición de una serie de obligaciones regulatorias a Telefónica en relación con el acceso a su red de fibra no debería reducir a medio plazo los incentivos de aquellos agentes a desplegar su propia red NGA.

Así, en primer lugar, y como se ha señalado, la propuesta de regulación plantea el acceso a la red FTTH de Telefónica en unas condiciones regulatorias diferentes a las de la red tradicional de cobre. No se propone en particular imponer a Telefónica una obligación de control de precios basada en la orientación a costes, como sucede con el acceso desagregado al par de cobre, sino un control de precios menos estricto y que dotará de mayor flexibilidad comercial al operador declarado con PSM (test de replicabilidad económica).

En segundo lugar, la capacidad competitiva de los operadores alternativos cuando hacen uso de la red del operador con PSM se reduce de forma notable si se compara con un escenario en el que estos operadores disponen de su propia red y, por tanto, pueden configurar su oferta minorista con total independencia. En un entorno competitivo en el que las ofertas BAU están lejos de constituir un segmento maduro, esta mayor dependencia de la red de Telefónica podría ser muy relevante.

Las ventajas que a nivel competitivo surgen del uso de red propia frente al alquiler de la red de un tercero no tienen su reflejo exclusivamente a nivel de precios (al poder prescindir de los pagos derivados del alquiler de la red), sino que también se perciben desde un punto de vista técnico. Así, con red propia, el operador alternativo tiene libertad para invertir en el equipamiento que le permita introducir las velocidades y características que considere oportunas y diferenciarse del resto, estando dichas opciones de diferenciación más limitadas a medida que la dependencia de la red del operador incumbente se va haciendo mayor.

En tercer lugar, la disponibilidad absoluta (en todo el territorio nacional) del acceso a la infraestructura de obra civil y al segmento de terminación de red, junto con la disponibilidad limitada del NEBA local en unas condiciones económicas menos intrusivas, facilitará que los operadores alternativos inviertan de forma eficiente en el despliegue de sus propias redes NGA. Estas opciones de inversión se ven reforzadas por el modelo regulatorio propugnado, donde se busca evitar a través de la introducción de obligaciones diferenciadas geográficamente, que los operadores

alternativos pierdan los incentivos a ir desplegando progresivamente su red de fibra óptica.

En definitiva, en vista de los diferentes grados de competencia detectados en el mercado minorista de banda ancha (así como en los mercados mayoristas asociados), la propuesta sometida a consulta aboga por un tratamiento regulatorio diferenciado en términos geográficos, con el fin último de garantizar un desarrollo sostenible de la inversión y el fomento de la competencia en todo el territorio nacional. La propuesta de regulación planteada trata por consiguiente de dar respuesta a las particularidades competitivas de cada área geográfica identificada, mejorando las condiciones en las que los usuarios finales acceden a los servicios de acceso de banda ancha tradicional y ultrarrápida.

En relación con los esquemas de co-inversión planteados por Orange, cabe recordar que la regulación vigente hasta la fecha en materia de acceso a las infraestructuras de interior no predetermina la modalidad en que deberá procederse a la compartición (co-inversión o acceso). Fruto de esta libertad conferida a los agentes económicos, un operador como Jazztel fue capaz de suscribir un acuerdo de co-inversión con Telefónica, para el despliegue conjunto de tres millones de unidades inmobiliarias.

Dada la flexibilidad de que ya disponen actualmente los operadores para alcanzar acuerdos de despliegue, no pueden acogerse en este momento las propuestas planteadas por Orange para fomentar la co-inversión frente a otros modelos de despliegue, más aún cuando las mismas requerirían de un análisis en mayor profundidad.

II. MERCADO MINORISTA

II.1. DELIMITACIÓN DE LOS SERVICIOS MINORISTAS DE BANDA ANCHA

- ¿Está de acuerdo con la inclusión en el mismo mercado relevante de los servicios de banda ancha tradicional (BA) y los servicios de banda ancha ultra-rápida (BAU)?
    - En caso afirmativo, ¿aporta evidencia y/argumentos adicionales?

Jazztel está de acuerdo con la DTSA y considera que no es posible diferenciar los servicios de BA y BAU que se prestan sobre diferentes tecnologías de acceso fijas por lo que deben ser analizados dentro del mismo mercado.

    - En caso negativo, ¿cómo explica que constituyan dos mercados separados?

Telefónica considera que es preciso distinguir entre los productos minoristas ofrecidos sobre redes de cobre y sobre redes NGA, sin concretarlo a una determinada velocidad. Habría dos mercados diferenciados: (i) el de banda ancha tradicional (BAT) constituido por los servicios de banda ancha, que se ofrecen sobre redes de cobre y móvil 3G y (ii) el de banda ultra ancha (BUA) constituido por los servicios que se ofrecen sobre las redes cable, fibra y móvil 4G.

En lo que respecta a la banda ancha y banda ultra ancha fija, por el lado de la demanda, Telefónica establece una analogía con la distinción entre servicios de banda estrecha y banda ancha que se realizó en su momento y sostiene que hay diferencias en la velocidad, los precios, y la potencialidad de los servicios que justifican esta distinción entre banda ancha y banda ultra ancha. Por el lado de la oferta, la magnitud de las inversiones asociadas al despliegue de redes que permiten prestar los servicios de banda ultra ancha, la incertidumbre regulatoria y la incertidumbre sobre la demanda hace que este proceso de sustitución sea muy lento. Para Telefónica los elevados costes asociados al despliegue de una red FTTH muestran que el objetivo de dicho despliegue no es únicamente sustituir a los servicios que se prestan sobre tecnología xDSL.

Yoigo está de acuerdo en que los servicios de BA y BAU no presentan diferencias en precios significativas y, por tanto, no forman parte de mercados distintos. Ahora bien Yoigo considera que el mercado de banda ancha no se está expandiendo sino que los operadores, que poseen redes de acceso NGA, migran a sus clientes a servicios BAU con el objetivo de retenerlos. Por esta razón, para el operador, los servicios BA sí son sustituibles por los servicios BAU, pero esta sustitución no se produce en sentido contrario.

- ¿Está de acuerdo con la no inclusión de los servicios móviles en el mercado minorista de los servicios de banda ancha?
    - En caso afirmativo, ¿aporta evidencia y/argumentos adicionales?

Vodafone está de acuerdo con la DTSA y considera que los servicios de banda ancha móvil no son sustitutivos de los prestados mediante tecnologías fijas salvo en determinadas situaciones excepcionales. Vodafone aporta los siguientes argumentos adicionales: (i) la utilización de tecnologías móviles para la conectividad de un hogar no es habitual como demuestra que el número de líneas de acceso dedicado en movilidad haya disminuido, (ii) el 93,7% de los hogares se conecta a Internet por medio de la banda ancha fija y (iii) la adopción del estándar LTE no modifica estas conclusiones ya que las mayores prestaciones de la tecnología 4G no provocan cambios significativos con respeto a 3G. Así a diferencia de la banda ancha fija, las tecnologías 3G y 4G son compartidas por varios usuarios alrededor de la estación base que emite la señal, siguen sin comercializarse mediante tarifas planas ilimitadas y el precio sigue siendo variable en función del uso realizado.

Según Jazztel la evolución de la penetración de conexiones, del tráfico y del comportamiento de los clientes refuerzan las conclusiones de la DTSA sobre el carácter complementario de estos servicios. En línea con Vodafone, Jazztel señala que el desarrollo de la tecnología LTE no modifica esta conclusión (i) por las limitaciones geográficas y técnicas (por las frecuencias utilizadas para su despliegue hasta la fecha) y (ii) porque es un medio de acceso compartido cuyas prestaciones son inferiores a las redes fijas. Por tanto los servicios basados en 4G complementan a los servicios prestados sobre redes NGA fijas, pero no los sustituyen.

Pepemobile está de acuerdo con la no inclusión de los servicios móviles, pero considera que los servicios de comunicaciones electrónicas son crecientemente

convergentes por lo que resulta necesario que el regulador garantice el servicio mayorista de acceso a los servicios basados en fibra y la replicabilidad de las ofertas convergentes.

- En caso negativo, ¿cómo explica que los servicios de banda ancha fija y móvil formen parte del mismo mercado?

Telefónica considera que se produce una sustitución fijo-móvil y que los accesos basados en redes de telefonía móvil deberían formar parte del mercado de referencia bajo un enfoque verdaderamente prospectivo, que tome en consideración (i) los despliegues en redes LTE realizados y previstos por Telefónica, Vodafone, Orange y Yoigo, (ii) el potencial (actual y previsto) de estas redes 4G, (iii) el gran dinamismo competitivo del mercado de comunicaciones móviles, (iv) la penetración de los *smartphones* en España, (v) la cuantificación de la categoría de hogares con sólo servicios móviles en el [**INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL**] del total (según un estudio interno), (vi) ejemplos como el producto "Internet 4G en tu casa" de Orange y (vii) la reducción en los precios de los servicios de banda ultra ancha que practicó NTT en Japón ante la fuga de clientes hacia las plataformas de LTE.

Colt manifiesta que las redes móviles compiten con las redes fijas por lo que sería necesaria una regulación del acceso móvil, bajo un escenario de competencia en servicios convergentes donde hay una asimetría de acceso. El operador añade que los operadores móviles pueden acceder a las redes fijas mientras que los operadores de redes fijas no pueden acceder a las redes móviles de una forma idéntica.

Astel se centra en el segmento empresarial. Este operador considera que los clientes de dicho segmento han incrementado el uso de los servicios de redes móviles y que este tipo de clientes muestran una tendencia a sustituir los servicios de redes fijas por los móviles. Asimismo, Astel considera que el análisis efectuado en la propuesta se refiere al mercado residencial, por lo tanto, deberían analizarse con mayor detalle los efectos sobre el mercado empresarial.

- ¿Está de acuerdo con el análisis sobre los empaquetamientos de servicios?

En su análisis de la dinámica competitiva, Telefónica subraya que España lidera el mercado europeo de ofertas convergentes con precios competitivos para mostrar que existe competencia efectiva, pero no entra a valorar si estas ofertas convergentes formarían parte del mercado de banda ancha. Únicamente se refiere a esta cuestión en su análisis sobre replicabilidad económica donde considera que no deberían tomarse en consideración.

Vodafone está de acuerdo con el análisis de la DTSA. Vodafone destaca que la modalidad con mayor grado de aceptación es la que se corresponde con el quíntuple play, a raíz de la comercialización desde finales de 2013 (por parte de Telefónica) del servicio de televisión de pago de forma gratuita en la oferta convergente. Telefónica lidera la comercialización de la televisión de pago a partir de este empaquetamiento y el desarrollo de la misma ha ido en paralelo al despliegue de la

fibra, como muestra la evolución del número de líneas de fibra y de televisión de pago en 2013 y 2014.

Jazztel también destaca la gran importancia de las ofertas empaquetadas, con el incremento de 2,9 millones de paquetes cuádruples y quíntuples en septiembre de 2014 con respecto al mismo mes del año anterior. Jazztel asimismo señala que el protagonista de este crecimiento en el 2014 han sido los paquetes quíntuples, que incluyen televisión de pago y por ello considera fundamental que los operadores puedan acceder a ofertas mayoristas de estos servicios de televisión.

Contestación a las alegaciones

En relación con la sustituibilidad entre los servicios de banda ancha tradicional (BA) y los servicios de banda ancha ultra-rápida (BAU), la mayor parte de los operadores consultados no plantean objeciones al planteamiento de la DTSA, conforme al cual existe una cadena de sustitución que permite considerar que la BA y la BAU forman parte del mismo mercado. Como ya recogía la propuesta sometida a consulta, los operadores de comunicaciones electrónicas han venido siguiendo a lo largo de los últimos años una estrategia de mejora progresiva de las velocidades de conexión que contratan los usuarios (sin que dichas mejoras supongan un incremento significativo del precio). La migración de los servicios soportados sobre la red de banda ancha tradicional a los servicios soportados sobre la red de fibra, y por tanto hacia mayores velocidades, se enmarcaría en esta misma tendencia.

Asimismo, en la actualidad las diferencias en el precio entre los servicios de BA y BAU no son lo suficientemente importantes como para se pueda identificar un punto de corte en la cadena de sustitución que conforma el conjunto de servicios de banda ancha tradicional y ultra-rápida a partir del cual distinguir dos mercados de producto diferenciados, en particular si se comparan las máximas velocidades ofertadas a partir de la red tradicional con el rango bajo de las velocidades que pueden ofrecerse a través de las redes NGA.

Tampoco desde el punto de vista funcional puede en el momento actual percibirse un uso claramente diferenciado por parte de los usuarios en función de la topología de las redes (más allá de una mejora en las condiciones de acceso a Internet), lo que permite confirmar la existencia de una cadena de sustitución entre las redes de acceso tradicional y las nuevas redes NGA.

En relación con las alegaciones de Telefónica, relativas a la necesidad de distinguir en función de si los productos minoristas se ofrecen sobre la base de la red de cobre o la red de fibra, dicha distinción resultaría contraria al principio de neutralidad tecnológica, y obviaría el hecho de que –como corroboran las propias ofertas de Telefónica– en ocasiones sobre la red de fibra se prestan servicios de bajas velocidades, los cuales son a grandes rasgos idénticos a los servicios que se pueden prestar sobre la red tradicional de cobre.

Tampoco el hecho de que los operadores deban acometer significativas inversiones para el despliegue de las nuevas redes, o que la migración de la demanda desde los servicios de cobre hacia los nuevos servicios de fibra se lleve a cabo de forma

paulatina, desvirtúan la conclusión acerca de la existencia de un suficiente grado de sustituibilidad entre ambas topologías de red. En efecto, un incremento moderado de los precios del acceso a la red tradicional (en particular, en relación con el acceso a las modalidades de mayores velocidades, del entorno de 20-30 Mb/s) daría lugar a una reducción en el diferencial de precios actualmente existente con los servicios de altas velocidades ofertados vía las redes NGA, lo cual no haría sino estimular la migración de la demanda hacia las nuevas redes.

Por último, en relación con la consideración de los servicios de BA y los servicios BAU como integrantes de un mismo mercado de producto, cabe recordar que la Comisión Europea llega a la misma conclusión al analizar, en su Nota Explicativa a la Recomendación de mercados, la experiencia existente hasta el momento a nivel europeo, tanto en el nivel minorista como en el nivel mayorista[262]. También la Decisión de la Comisión Europea en el asunto *Vodafone/Ono* viene a poner de manifiesto que, en el momento actual, la tendencia hacia el incremento de las velocidades de banda ancha fija (reforzado a través de las nuevas redes NGA) parece responder a la evolución natural del mercado, más que a la creación de un nuevo mercado.

Respecto a la sustituibilidad de las redes fijas y las redes móviles para la provisión de servicios de banda ancha, en línea con la propuesta sometida a consulta pública, debe concluirse que la prestación de servicios de banda ancha a través de las redes móviles tiene un carácter complementario (no sustitutivo) a la prestación de servicios de banda ancha a través de un acceso fijo.

A este respecto, y en línea con los argumentos de varios operadores, factores como el uso mayoritario que se sigue haciendo en el hogar de la red de acceso fijo para garantizar la conectividad a Internet, o el carácter compartido de la conexión a las redes 3G o 4G de los operadores móviles (lo que afecta a la calidad del servicio y las garantías de la velocidad de conexión) son factores que corroboran la ausencia de sustituibilidad entre ambos tipos de accesos.

Por último, en relación con el empaquetamiento de servicios, tal y como se detalla en la consulta pública existe en la actualidad una clara tendencia hacia la provisión de servicios de comunicaciones electrónicas de manera empaquetada. Sin embargo, en el momento actual no es posible alcanzar una decisión definitiva acerca de la posible existencia de un mercado de paquetes, considerado de manera independiente del conjunto de servicios que integran dichos paquetes (y que, con carácter general, también se pueden adquirir de forma separada). Todo ello sin perjuicio de que pueda ser necesario revisar esta cuestión en el futuro en el caso de que Telefónica (en particular, tras la reciente adquisición del operador de TV de pago DTS) y otros operadores de comunicaciones electrónicas desarrollen estrategias comerciales que privilegien la contratación conjunta de servicios de acceso fijos con servicios móviles y/o de televisión, en detrimento de la posibilidad

[262] Sección 4.2.2.1 de la Nota Explicativa.

de seguir contratando los mismos de manera individualizada en condiciones equiparables[263].

En todo caso, la posible conclusión acerca de la existencia de un mercado de paquetes a nivel minorista no sería automáticamente trasladable al nivel mayorista (que es donde el regulador sectorial debe, en principio, centrar su intervención), dado que, dependiendo del servicio de que se trate, los distintos *inputs* mayoristas necesarios para diseñar una oferta convergente pueden estar sometidos a condiciones distintas de las prevalentes en el nivel minorista.

II.2. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE BANDA ANCHA

- ¿Está de acuerdo con el análisis de la dinámica competitiva del mercado con respecto a la cobertura de redes y penetración?

Jazztel constata que se ha producido un incremento considerable en el número de accesos NGA (en septiembre de 2014 el número de conexiones de más de 30 Mbps alcanzaba los 2,6 millones, un millón más que el año anterior), las líneas FTTH y la velocidad contratada.

Orange se refiere a la intensa migración que prevé hacia las redes NGA de manera que a finales de 2018 calcula que sólo el 30% de los clientes de banda ancha lo haría sobre la modalidad de ADSL (frente al 56% previsto para finales de 2015).

MásMóvil y COIT manifiestan que España presenta una baja penetración de servicios de banda ancha fija, pese a alcanzar unos niveles de cobertura de las nuevas redes NGA superiores a la media europea. Por esta razón, según MásMóvil, es necesario impulsar la demanda de servicios de banda ancha.

A este respecto, UGT argumenta que la penetración de un servicio se incrementa cuanto mayor sea el número de redes que se construyan y compitan en el mercado. Intel, por su parte, manifiesta que la regulación actual del mercado es lo que ha permitido que la cobertura de las redes NGA en España esté por encima de la media europea. Intel se refiere al modelo portugués, donde el operador incumbente no tiene la obligación de acceso en la última milla siempre y cuando un operador de cable y otro operador de ULL estén compitiendo.

Telefónica señala que (i) la diferencia existente de penetración de banda ancha entre la OCDE y España se reduce de manera significativa desde 2008 y (ii) el objetivo de tener el 50% de hogares suscritos a conexiones de al menos 100 Mbps en 2020 sigue lejano ya que sólo el 2,2% de la población tiene contratado un servicio BAU. En cuanto a cobertura Telefónica destaca que España supera al resto de países en hogares pasados con FTTH/B y que los operadores han anunciado el despliegue de nuevas redes, lo cual probaría que el mercado de fibra óptica se puede desarrollar en competencia efectiva en ausencia de regulación. Además

[263] Ver, a estos efectos, Resolución de la CNMC de 22 de abril de 2015 en el expediente C/0612/14 *Telefónica/DTS.*

señala que en este entorno de competencia en infraestructura los servicios mayoristas surgen de manera espontánea.

Contestación a las alegaciones

Las alegaciones formuladas por los operadores alternativos no contradicen las conclusiones de la DTSA con respecto a la evolución del mercado en su conjunto. La CNMC es consciente (y así lo muestra la evidencia aportada) de la intensificación en el proceso de migración a conexiones con velocidades superiores y de la todavía baja penetración de la banda ancha con respecto a la media europea (a excepción precisamente de un servicio BAU como es la conexión de banda ancha de al menos 100 Mb/s).

En este sentido, la comparación que aporta Telefónica del nivel de penetración en España con respecto a los países de la OCDE tampoco contradiría esta conclusión. Ahora bien, se considera más apropiado tomar como referencia los países de la UE a la hora de valorar el nivel de demanda del mercado español de banda ancha, de la misma manera que hace Telefónica a la hora de valorar el nivel de inversión y despliegue de las redes NGA.

En definitiva, los operadores se han centrado en destacar la evolución de determinados indicadores de desempeño del mercado de banda ancha, sin poner en cuestión la valoración individual que de cada uno de ellos realizaba la DTSA en la consulta pública. Por tanto, las conclusiones relativas a las bondades (tales como la elevada cobertura de las redes NGA) y las limitaciones (tales como la persistente baja penetración de la banda ancha) del modelo regulatorio actual se mantienen.

II.3. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN COMPETITIVA

II.3.1. Análisis del ámbito nacional

- ¿Está de acuerdo con el análisis de la evolución de la importancia relativa de (i) las diferentes modalidades de acceso, (ii) los diferentes competidores y (iii) los precios minoristas?
    - En caso afirmativo, ¿aporta evidencia adicional?

Telefónica se muestra en general conforme con las conclusiones de la DTSA relativas a la mejora progresiva de las condiciones competitivas de los mercados de banda ancha desde la anterior ronda de revisión.

Profundizando en dichas consideraciones, Telefónica se refiere a la pérdida de 12 p.p. de cuota desde la última revisión y aporta un análisis de la situación competitiva a nivel de municipios y provincias. En concreto, Telefónica muestra que en municipios de más de 100.000 habitantes su cuota es inferior al 40% y la pérdida de cuota en muchas provincias supera el 20%. Telefónica identifica por otra parte las capitales de provincia donde predomina Vodafone-ONO en términos de líneas de banda ancha fija.

Telefónica también hace referencia a la reducción del ingreso medio desde la última revisión del mercado en 9€ mensuales y al hecho de que todos los operadores han visto disminuir sus ingresos medios, lo cual sería un síntoma inequívoco de la intensidad competitiva existente en el mercado.

- En caso negativo, ¿identifica factores que pueden provocar que la dinámica competitiva descrita no tenga continuidad y/o diferencias en la dinámica competitiva en el seno de dicho mercado (p.ej. diferencias entre tipos de servicios)?

Vodafone comparte la conclusión de que la dinámica competitiva ha experimentado mejoras desde la anterior revisión y calcula el índice de Herfindahl para mostrar que el nivel de concentración ha disminuido entre el tercer trimestre de 2012 y 2014. No obstante, Vodafone alerta sobre determinados fallos de mercado: (i) la compensación de la pérdida de clientes de banda ancha tradicional por parte de Telefónica con la ganancia de los clientes de banda ancha ultrarrápida, como muestra la evolución del saldo neto de líneas ADSL y FTTH de Telefónica desde enero de 2013 y (ii) la posición de Telefónica en el segmento de banda ancha ultrarrápida, donde se coloca como líder en la captación de líneas con velocidades superiores a 30 Mbps. Pepemobile también resalta la migración de los servicios prestados sobre redes DSL a las redes de fibra sobre la base de los datos de la nota mensual del mes de noviembre de 2014[264].

Por último, Vodafone también constata, al igual que la DTSA, que se ha producido una reducción en los ingresos medios minoristas pero llama la atención sobre el hecho de que los precios en España, de acuerdo con el *Scoreboard* publicado periódicamente por la Comisión Europea, son superiores a la media europea. Este resultado le lleva a concluir que la regulación de los mercados de acceso mayorista sigue siendo necesaria.

Orange destaca (i) las elevadas cuotas de Telefónica, las cuales estarían comprendidas entre el 33% y el 80% (en función del tamaño de la población), en comparación con las cuotas individuales de los operadores alternativos y (ii) su control de la obra civil como los factores que le permiten a Telefónica ser el único operador que puede desplegar fibra hasta la práctica totalidad de los hogares y el que puede ser más agresivo comercialmente para migrar sus clientes de cobre a fibra. Según Orange, la ausencia de regulación mayorista efectiva ha permitido a Telefónica monopolizar esta ventaja y frenar la pérdida de cuota en las ciudades más grandes. De hecho, para Madrid y Barcelona, Orange estima que actualmente el 60% de los clientes de banda ancha de Telefónica están soportados en la red FTTH. Por último, Orange destaca el elevado ritmo de captación de clientes FTTH de Telefónica (75.000 al mes en último semestre de 2014 frente a 10.000 en 2011). Por todo ello, Orange alerta del riesgo de re-monopolización del mercado por parte de Telefónica.

[264] Nota mensual Telecomunicaciones ESTAD/SG/0033/14 de la CNMC.

La Asociación de Operadores de Telecomunicaciones Empresariales (Asotem) destaca, por su parte, el notable incremento en el nivel de concentración en el mercado minorista como consecuencia de las operaciones de concentración Vodafone-Ono y Orange-Jazztel y calcula los índices de Herfindahl y delta para demostrarlo. Asimismo, solicita a la DTSA que aclare el criterio empleado para distribuir el precio de los servicios minoristas que se venden paquetizados con otros servicios ajenos a este mercado.

DIGI mobil también muestra su preocupación por la evolución del mercado de banda ancha fija, pues está adoptando una estructura muy concentrada en tres operadores (Telefónica, Vodafone-ONO, Orange-Jazztel) con unas cuotas de mercado superiores al 90%.

Contestación a las alegaciones

Telefónica no hace sino remarcar la pérdida de cuota de mercado que ha experimentado a nivel nacional así como en determinados municipios y provincias y la reducción del ingreso medio por línea, que la DTSA ya exponía en el documento sometido a consulta. Ahora bien, Telefónica valora estos resultados como prueba de que el mercado funciona de forma competitiva, sin hacer referencia al hecho de que estos mismos resultados se producen en un entorno competitivo regulado, consecuencia de la Resolución de 2009 y las obligaciones ex-ante que se impusieron en el marco de los antiguos mercados 4 y 5.

Por tanto, conviene aclarar que estos resultados podrían mostrar que se ha mejorado el nivel de competencia pero no servirían para justificar por sí mismos la retirada de las obligaciones ex-ante. El análisis a nivel minorista constituye un punto de partida imprescindible pero nunca un punto final, ya que se debe valorar qué sucedería en ausencia de regulación ex-ante. Éste es precisamente el análisis de las secciones III y IV del documento sometido a consulta pública.

Por su parte, los operadores alternativos llaman la atención sobre el creciente nivel de concentración en el mercado y el reforzamiento de la posición competitiva de Telefónica en el segmento BAU, que podría pasar inadvertida si solo se atendiera a un análisis de su posición en el mercado de banda ancha.

Con respecto al primer punto, cabe señalar que las operaciones de concentración de Vodafone-ONO y Orange-Jazztel han sido analizadas y autorizadas por la Comisión Europea, si bien en el caso de la segunda se autorizó sujeta a compromisos ya que la Comisión Europea concluyó que de lo contrario podría existir un impedimento significativo sobre la competencia efectiva (SIEC[265]). Por tanto, la mayor concentración del mercado no debería ir acompañada de una reducción de la competencia, una vez las autoridades competentes en materia de derecho de

[265] Por sus siglas en inglés, *Significant Impediment to Effective Competition*.

competencia han adoptado las medidas correctoras que han estimado oportunas para preservar los niveles actuales de competencia en España.

Además este proceso de concentración entre los operadores alternativos tampoco debería conllevar el aumento de la presión regulatoria a Telefónica, máxime cuando la regulación de los mercados de banda ancha está dirigida al operador declarado con poder significativo de mercado de manera individual. En este contexto regulatorio, resultaría difícilmente justificable que la consolidación que se está llevando a cabo por parte de los operadores alternativos en aras de reforzar su posición en los mercados de telecomunicaciones, diese lugar a una regulación más estricta aplicada al operador que sigue disfrutando de una posición de PSM en los mercados 3a, 3b y 4, tal y como se argumenta en las secciones III y IV del documento sometido a consulta pública.

Con respecto al segundo punto (reforzamiento de la posición competitiva de Telefónica en el segmento BAU), Vodafone y Orange realizan una valoración excesivamente sesgada de la dinámica competitiva ya que la mejora de la posición competitiva en el segmento BAU no tiene que ser, en sí misma, motivo de alerta para las autoridades regulatorias. Este planteamiento llevado al extremo podría traer consigo una penalización excesiva de Telefónica, en forma de una limitación injustificada de su política comercial. Por el contrario, es preciso analizar en qué medida estos resultados se producen como consecuencia bien de una competencia basada en méritos (por ejemplo, resultado de una política de inversiones y comercial acertada), bien de un marco regulatorio insuficiente o bien una combinación de ambos. Como se ha señalado, estas cuestiones se abordan al analizar los mercados mayoristas relacionados con el mercado minorista de banda ancha en las secciones III y IV del documento sometido a consulta pública.

En cuanto a la comparativa de precios, se constata que la creciente importancia de los empaquetamientos y la diferente forma en que los operadores asignan los ingresos entre los servicios dificultan el cálculo del ingreso medio correspondiente al servicio individual de banda ancha. Por ello, en el análisis de la evolución de este indicador no se ha realizado una comparación directa entre los ingresos medios unitarios de cada operador en cada año sino que se ha valorado la evolución de dicho indicador por separado y en vista de dicha valoración se ha llegado a la conclusión de que Telefónica no tiene la capacidad que tenía en 2008 para fijar un *premium* en precios.

Por último, la afirmación de que los precios de los productos de banda ancha en España son superiores a la media podría ser consistente con el hecho de que la penetración de la banda ancha se mantiene en un nivel relativamente bajo y además de manera persistente. Este es uno de los elementos de juicio que se han tenido en consideración en el diseño del marco regulatorio propuesto.

Ahora bien, conviene destacar que es difícil extraer conclusiones claras sobre el nivel de precios en España a partir de una comparación con los restantes países de la UE por la gran variedad de ofertas en el mercado, y las especificidades de cada

país. En lo que respecta a la diferente composición de la oferta (puesto que por ejemplo, el peso de las ofertas convergentes en España es superior), conviene señalar que las complicaciones metodológicas a la hora de comparar los precios de las ofertas minoristas no han hecho sino aumentar con el progresivo empaquetamiento de las ofertas, lo cual provoca que las ofertas sean menos comparables.

De hecho, los resultados que arrojarían las comparativas de precios no serían tan concluyentes[266], prestándose además a interpretaciones diferentes dependiendo del tipo de oferta al que se preste atención y si el análisis es estático o se valora también la tendencia de los precios. Así, de acuerdo con un informe del COCOM[267], las ofertas de banda ancha que se comercializan de forma individual en España sí se situarían entre las más caras de la UE pero, en lo que respecta a las ofertas empaquetadas, sus precios se situarían más próximos a la media. Más aún, según un informe más reciente realizado para la Comisión Europea, España se situaría entre los países donde los precios serían relativamente altos pero habrían experimentado una disminución en 2013[268].

II.3.2. Análisis en ámbito inferior al nacional

- ¿Está de acuerdo con el análisis sobre el desarrollo de la competencia en el mercado minorista y la identificación de dos zonas geográficas diferenciadas?
    - En caso afirmativo, ¿Está de acuerdo la caracterización de la zona 1 o, por el contrario, propone un criterio diferente que dé lugar a una zona 1 diferente?

Telefónica no está de acuerdo con la inclusión de la condición según la cual su cuota en la central local debe ser inferior al 50%, ya que hace que se puedan regular centrales donde podría haber hasta ocho operadores coubicados. Según este

[266] Prueba de ello, es que Vodafone señala que los precios en España son superiores a la media europea. Sin embargo, el Consejero Delegado de Vodafone, Vittorio Colao considera que España es un mercado en el que las tarifas son muy baratas y aboga por un subida de precios. http://elpais.com/eventos/2015/03/02/mwc/1425306571_532297.html

[267] Communications Committee (COCOM): *"Broadband access in the EU: situation at 1 July 2013. Working Document"*, 3 Marzo 2014.

[268] BROADBAND INTERNET ACCESS COST (BIAC) 2014 Prices as of February 2014. Final Report. A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology by Van Dijk.

Price levels for residential broadband in the EU28 are still largely dispersed, but some convergence is taking place. Indeed, when looking at the most recent price evolutions at the individual Member State level, it can be concluded that prices in countries with relatively high prices in 2013 often went down most. This applies to Cyprus, Ireland and Spain in general, but also to countries such as Austria, Belgium or Luxembourg for the offers having speeds between 30 and 100 Mbps (incl.). [el subrayado es nuestro]

operador, la cuota de mercado en un momento puntual no aporta una visión prospectiva de la competencia y con el criterio de segmentación de la DTSA se regularía el acceso indirecto en centrales donde prácticamente no se hace uso de dicho servicio mayorista.

Telefónica considera que la intensidad competitiva de una central está vinculada con la actividad del bucle desagregado y, en contrapartida, con un bajo peso del acceso indirecto. Así Telefónica propone clasificar como competitivas aquellas centrales donde los operadores alternativos utilicen el acceso desagregado en proporción muy superior al acceso indirecto. En concreto, Telefónica constata que en el conjunto de centrales con coubicación donde el acceso indirecto representa menos del 5%, la cuota de Telefónica es inferior al 40%; de hecho, el acceso indirecto se situaría en el 1,2%. Este sería el caso de más de 800 centrales, de las cuales en 773 estarían presentes Vodafone-ONO y Orange-Jazztel. Un análisis a nivel de provincia también muestra que en aquellas provincias donde el acceso indirecto está por debajo del 5% la cuota de Telefónica no supera el 50%. Por ello, Telefónica considera que el parámetro de servicios indirectos por debajo del 5% sería un criterio más sólido.

Asimismo, solicita que la DTSA actualice su análisis con los datos de 2014 ya que a diciembre de 2014 la zona 1 constaría de 100 centrales más conforme con el mismo criterio de segmentación utilizado por la DTSA.

Jazztel diferencia la situación competitiva de los servicios prestados mediante la red de cobre y los servicios prestados sobre la nueva red de fibra de Telefónica y está de acuerdo con la delimitación de la zona 1 en los términos que plantea la DTSA.

BT critica que se descarte el criterio considerado en la ronda anterior sobre la base de que se ha reducido el número de competidores, sin analizar suficientemente el impacto de dicha modificación. Además considera que es más apropiado considerar el criterio 4 en vez del criterio 2, que se propone en la consulta pública. Para BT el argumento de la DTSA de que el criterio 4 deja fuera centrales con una cuota inferior al 50% y por ello el criterio 2 es preferible no resultaría coherente. Según BT esto sería consecuencia del acceso indirecto y no tendría sentido tener en cuenta la presión competitiva del operador de acceso indirecto para delimitar la zona 1 cuando precisamente en las centrales que van a formar parte de esa zona 1 se va a desregular el acceso indirecto.

Asotem también critica que la DTSA no haya fundamentado por qué si hay menos competencia y más concentración habría que ser menos exigentes a la hora de delimitar la zona competitiva del mercado residencial. Esta asociación critica que con este enfoque vaya a ser necesario un nivel de competencia mucho menor no sólo para delimitar la zona competitiva del mercado sino para configurar dicha zona como un mercado geográfico distinto, el cual va a ser considerado un mercado competitivo donde la regulación no va a ser necesaria.

Contestación a las alegaciones

- Criterio alternativo propuesto por Telefónica

Telefónica plantea considerar un criterio que seleccione aquellas centrales donde el porcentaje de accesos de banda ancha prestados sobre la base del acceso indirecto no supere el 5%. La siguiente tabla compara la zona 1 bajo los criterios planteados por Telefónica y la DTSA.

Tabla 31: Caracterización de las zona 1 propuestas por la DTSA y Telefónica

Escenarios	Centrales	Pares de cobre en centrales	Accesos de banda ancha activos	Accesos indirectos	Centrales con cuota de Telefónica > 50%	% pares sobre total planta de Telefónica	% accesos de banda ancha	% Accesos indirectos	% pares de cobre en centrales anómalas sobre total de pares en Zona 1	Cuota de Telefónica en el mercado de banda ancha
DTSA	758	14.479.179	7.668.205	146.498	0	58,4%	58,5%	18,4%	0,0%	30,4%
Telefónica	851	17.800.143	9.588.195	182.830	159	71,8%	73,2%	23,0%	20,7%	36,8%

La propuesta de Telefónica traería consigo una clara expansión de la zona 1 con un incremento de prácticamente 13,4 p.p. en el porcentaje relativo a la planta de pares de cobre de Telefónica y los accesos de banda ancha. La importancia relativa del acceso indirecto en la zona 1 sería por otra parte similar, siendo 4,4 p.p. superior conforme al criterio propuesto por Telefónica.

Ahora bien, la propuesta de Telefónica consideraría como competitivas un número muy elevado de centrales locales donde su cuota superaría el 50%. Según Telefónica, en la medida en que haya operadores coubicados en la central local y la utilización de la modalidad de acceso indirecto sea baja (inferior al 5%), la cuota de mercado sería irrelevante ya que (i) la intensidad competitiva en una central está vinculada a la actividad del bucle desagregado y (ii) la cuota en un momento puntual no aporta una visión prospectiva de la competencia.

Estos argumentos podrían justificar un criterio como el que propone Telefónica; sin embargo, no son válidos para explicar la realidad competitiva en las centrales con una cuota de Telefónica superior al 50%, ya que la mayoría no son centrales en las que los operadores se hayan coubicado recientemente. La siguiente tabla muestra el año en que se coubicaron por primera vez los operadores alternativos en estas centrales bajo el criterio propuesto por Telefónica.

Tabla 32: Año de coubicación en centrales con cuota de Telefónica superior al 50%

	Total	**2008 o antes**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Criterio Telefónica	171	109	10	14	28	10	0	0

Se observa que en su mayor parte se trata de centrales locales donde ha habido operadores coubicados durante al menos cuatro años y en más de la mitad de las mismas desde al menos el año 2008. La evidencia parece por tanto corroborar que

son centrales donde a pesar de la presencia de operadores coubicados, la competencia no se ha desarrollado en términos similares a cómo se ha producido en las demás centrales locales de la zona 1, a pesar de compartir determinadas características estructurales.

En definitiva, no se puede concluir –como aduce Telefónica– que en estas centrales una cuota de Telefónica superior al 50% tenga un carácter puntual. Más bien al contrario, la cuota de Telefónica se ha mantenido durante un periodo suficientemente largo en un nivel elevado.

- Modificación del criterio de segmentación geográfica con respecto a la segunda revisión

El criterio de segmentación geográfica utilizado en la segunda revisión exigía que Telefónica compitiera con, al menos, tres operadores alternativos en el área de influencia de la central de cobre para incluir dicha central en la zona 1. Este criterio reflejaba el entorno competitivo de 2008 y probablemente también el actual, pues todavía existen, al menos, tres competidores destacados independientes que podrían cumplir las condiciones arriba mencionadas: (i) Orange, Jazztel[269], Vodafone-ONO[270] y el operador de cable regional en el País Vasco, Asturias y Galicia y (ii) Orange, Jazztel y Vodafone-ONO en el resto de España.

Una vez que la compra de Jazztel a manos de Orange ha sido aprobada, y mientras se llevan a cabo las desinversiones planteadas por Orange para recabar la autorización de esta operación por la Comisión Europea, este criterio de segmentación ya no se podría cumplir, con la excepción de las comunidades autónomas mencionadas donde Telefónica todavía haría frente a tres competidores (Vodafone/ONO, Orange/Jazztel y el operador de cable regional), capaces de cumplir las condiciones del criterio de segmentación.

En opinión de la CNMC, sin embargo, estos cambios estructurales no implican necesariamente que no sea posible identificar en España determinadas zonas (zona 1), donde el nivel de competencia es superior a la media nacional. Como se ha explicado, la Comisión Europea ha considerado que la operación de compra de Jazztel por Orange podría afectar negativamente al desarrollo de la competencia en los mercados afectados y por tanto la ha autorizado con compromisos por parte de Orange. Por tanto, en este nuevo marco competitivo, sería contradictorio que la CNMC llegara a la conclusión de que ya no existe la zona 1. Esto equivaldría a concluir que el nivel de competencia en el mercado de banda ancha se ha reducido

[269] En el marco del proceso de adquisición de Jazztel, Orange se ha comprometido a asumir una serie de obligaciones que deberían asegurar la viabilidad de un nuevo operador con una presencia al menos tan significativa como la que había alcanzado Jazztel hasta este momento en los mercados de banda ancha, ver http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4997_es.htm

[270] En el caso de Vodafone-ONO los despliegues de red (tanto en términos de accesos instalados NGA como centrales coubicadas) todavía reflejarían en gran medida su actividad comercial como operadores independientes.

con respecto a la situación anterior o, equivalentemente, que la operación no debería haberse autorizado bajo esas condiciones.

En definitiva, debe reiterarse que las operaciones de concentración reseñadas, una vez autorizadas por el organismo competente, no deberían significar la eliminación de la zona 1 y con ello el aumento de la presión regulatoria a Telefónica con respecto a la propuesta de obligaciones que contiene el documento sometido a consulta pública. Una vez estas operaciones de concentración han sido autorizadas, se considera apropiado mantener el criterio de segmentación propuesto de manera que refleje la estructura de mercado que prospectivamente prevalecerá en el mercado de banda ancha a raíz de estas fusiones.

Por último, con relación a la conveniencia de aplicar el criterio 4, los datos muestran que el riesgo al que se refiere BT (y según el cual habría centrales locales que podrían estar incluidas en la zona 1 debido precisamente al servicio mayorista de banda ancha que se va a desregular, esto es, el acceso indirecto sería el responsable de que la cuota de Telefónica se situara por debajo del 50%) es teórico, ya que la presencia de este servicio mayorista es muy escasa y la cuota de Telefónica en la zona 1 está muy por debajo del 50%.

- ¿Está de acuerdo con el análisis sobre el desarrollo de la competencia en infraestructuras basadas en redes NGA según el cual habría diferencias geográficas?
    - En caso afirmativo ¿propone la inclusión de más municipios?

Telefónica critica el desfase temporal de los datos utilizado por la DTSA para seleccionar los nueve municipios que conformarían la zona BAU, ya que durante 2014 los operadores han acometido despliegues muy importantes. Según Telefónica, si se actualizaran los datos y se aplicara el mismo criterio de la DTSA, la zona BAU incluiría 47 municipios. Si adicionalmente se tuvieran en cuenta los despliegues de Orange y Vodafone serían 52 municipios. Telefónica no está de acuerdo con la utilización del umbral del 20% para admitir que un municipio reúne las condiciones para formar parte de la zona BAU, ya que el ritmo de despliegue es superior. Según Telefónica en muchos casos se cubre más del 20-30% en un semestre. Por tanto, si se eliminara la restricción de cobertura, el número de municipios desregulables ascendería a 76. Telefónica precisa que este número de municipios no tiene por otra parte en cuenta aquellos municipios donde otros operadores locales están desplegando red.

Más aún, según Telefónica hay que tener en cuenta los planes de despliegue de los operadores en los próximos tres años y que la competencia en NGA está estrechamente relacionada con la competencia en banda ancha tradicional, y pone como ejemplo a Jazztel en este sentido. Desde un punto de vista prospectivo la presencia de operadores coubicados es un input adicional y básico así como las peticiones del servicio MARCo, que mostrarían esta intención de los operadores de desplegar una red NGA. Por tanto, si se consideraran los municipios con dos redes NGA y solicitudes MARCo confirmadas, la zona BAU constaría de 109 municipios.

Telefónica señala que para cumplir con el despliegue comprometido por Orange de 10 millones de UU.II. este operador debería cubrir todos los municipios de más de 60.000 habitantes lo cual implicaría que la zona BAU alcanzaría los 126 municipios en los que se situarían casi 6,9 líneas de banda ancha. Telefónica enumera y caracteriza los municipios bajo los diferentes criterios.

Finalmente, Telefónica argumenta que los operadores irán un paso más allá y cubrirán municipios más pequeños próximos a las grandes ciudades ya que encuentran economías favorables al despliegue en toda el área urbana. A partir del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas Telefónica identifica 86 áreas urbanas mayores de 50.000 habitantes, las cuales comprenderían 752 municipios.

- En caso negativo ¿qué unidad geográfica de referencia propone como alternativa?

Vodafone propone un enfoque mixto para la determinación de la unidad geográfica de referencia. Así, Vodafone está de acuerdo con la consideración del municipio como unidad geográfica salvo en Madrid y Barcelona, donde sostiene que la unidad de referencia debería ser la central local. Vodafone señala que la situación competitiva en Madrid y Barcelona es diferente a la del resto de zonas que se han denominado tradicionalmente “competitivas” ya que (i) la cuota de Telefónica es más estable y (ii) la cuota y penetración del operador de cable es menor. Sobre esta base, Vodafone identifica las centrales de Madrid y Barcelona que deberían ser excluidas de la zona BAU ya que en ellas no hay tres redes NGA con cobertura de más del 20%. Asimismo, Vodafone señala que deberían actualizarse los datos de despliegue de redes NGA de manera que se ampliara el número de municipios. En concreto, serían 33 los municipios que formarían parte de la zona BAU de acuerdo con los criterios propuestos por la DTSA.

Jazztel, por su parte, no comparte la consideración del municipio como unidad geográfica ya que es un concepto muy amplio en el que existirán zonas en las que no habrá despliegues NGA y por tanto considera más razonable analizar la competencia a nivel de central. De lo contrario, habría zonas donde, una vez que Telefónica comunicara el cierre de una central, no se podría competir con este operador y surgirían pequeños monopolios locales.

Asotem tampoco está de acuerdo con que se considere una unidad geográfica tan heterogénea como es el municipio, tal y como muestra la tabla 20 que la propia DTSA incluye en su consulta pública. Según Asotem no se puede presuponer una alta probabilidad de que las centrales no BAU vaya a cumplir los criterios de “zona competitiva NGA”. De hecho hay un 31,7% de bucles en estas 9 ciudades que se ubican en la zona no competitiva BA en un contexto en el que se puede considerar que el despliegue de banda ancha está consolidado. Por ello, Asotem considera que para municipios de más de 100.000 habitantes se deberían utilizar unidades de nivel inferior que se encuentran disponibles con carácter público, como son los distritos. En términos similares se manifiesta Localret al señalar que, en determinadas situaciones, la realidad territorial de los planes de despliegue no es el municipio o el

área vinculada a las centrales de Telefónica sino una unidad menor como los distritos o barrios.

Astel tampoco está de acuerdo con que la DTSA extienda a todo el ámbito geográfico de un municipio las condiciones de competencia que pueden darse en el ámbito de centrales concretas de ese municipio pero no necesariamente en todas. De hecho, Astel señala que los criterios de despliegue de redes NGA se determinan en función de la concentración, densidad y perfil de clientes en el ámbito del área cubierta por las centrales. Por ello, Astel considera necesario un análisis del despliegue de redes NGA por central. De esta forma, se evitará que zonas limítrofes residenciales de los municipios queden desatendidas.

Además, Astel solicita que se utilicen criterios objetivos (densidad y/o imposibilidad de despliegues paralelos) para identificar las zonas dentro de estas centrales competitivas donde no sería posible alcanzar los niveles de competencia que justifican la no imposición del servicio de acceso desagregado virtual. Asotem también muestra su preocupación por estas zonas periféricas y esboza una solución similar a la de Astel. Según Asotem sería viable definir, a solicitud de uno o más operadores, una serie de criterios objetivos para no identificar como competitivas zonas de este tipo.

Orange señala que la identificación de la zona BAU no tiene en cuenta (i) la comparación entre los despliegues de los operadores alternativos y los despliegues del operador incumbente ni (ii) si la escala del operador alternativo es suficiente para acometer un despliegue total, lo cual pondría en duda la idoneidad de esta unidad geográfica para la fijación de obligaciones. Orange señala que en la zona BAU sólo se garantizaría que el nivel de despliegue del tercer operador superara el 8,52%[271].

Abundando en lo anterior, para Orange la DTSA no tiene en cuenta la más que probable existencia de diferencias abultadas entre operadores en las centrales BAU y, por el contrario, parte de la premisa de que el despliegue individual sea al menos del 20% cuando en el caso de Telefónica será a buen seguro muy superior. Por último, recuerda que en el 57,4% restante de las centrales BAU localizadas en la zona BAU no se alcanza ese umbral del 20%, lo cual agrava el error. En definitiva, Orange concluye que el enfoque de la DTSA no tiene en cuenta que los criterios de despliegue de los operadores no pasan por cubrir en su totalidad el municipio, y pone como ejemplo Francia, donde ARCEP ha abogado por la desregulación de las zonas más densas, donde los despliegues son más homogéneos.

UGT basa su modelo de regulación de redes de alta velocidad en una segmentación geográfica sobre tres tipos de zonas geográficas. La primera son las zonas blancas, que son aquellas donde los operadores no tienen intención de invertir por ser zonas

[271] Orange estima el 8,52% como el 20% (umbral de cobertura) * 42,6% (cobertura de las centrales BAU en la zona BAU).

rurales o con poca rentabilidad. En segundo lugar, establece zonas grises, que son aquellas donde los operadores tienen dudas de la anticipación del retorno de la inversión. En este caso UGT propone un modelo de acceso mayorista condicionado a compromisos de inversión. Finalmente, se identifican las zonas negras, definidas como áreas competitivas donde no debe existir obligación alguna sobre el acceso desagregado o indirecto a la red de fibra.

A diferencia de estos operadores, que proponen una unidad geográfica diferente del municipio, la propuesta de Yoigo abogaría por la aplicación de un criterio homogéneo para todo el territorio nacional sin establecer diferencias geográficas. Yoigo no comparte la delimitación geográfica propuesta porque: i) la existencia de tres operadores no es un parámetro suficiente para determinar la competencia en un área geográfica determinada, ii) no se detalla si existe o no un solapamiento de las redes de estos operadores en esas áreas y iii) no se específica la razón de establecer un umbral de cobertura del 20% para determinar la existencia de competencia en un área geográfica. Al igual que Yoigo, Aire Networks no comparte la conclusión según la cual si un municipio tiene desplegadas tres redes NGA, este hecho sea suficiente para asegurar la competencia real.

Por último, Yoigo considera que en el mercado minorista los operadores tiene una oferta homogénea en todo el territorio. Asimismo, países como Italia, Alemania y Austria no han establecido zonas diferenciadas geográficamente en la aplicación del VULA. En conclusión, el mercado residencial sería un mercado único de ámbito nacional.

Contestación a las alegaciones

La consideración del municipio trata de reflejar que es la unidad geográfica que los operadores consideran en sus acuerdos y planes de inversión, dotando asimismo al análisis de segmentación geográfica del carácter prospectivo que es necesario para promover una inversión eficiente en redes NGA. Por ello, se seleccionan los municipios donde en el área de influencia de al menos una central local existen tres redes con una cobertura del 20%. Estos dos elementos (municipio y cobertura de las redes NGA a nivel de central local) refuerzan el carácter prospectivo de este enfoque regulatorio.

Ahora bien, conviene tener presente que el municipio es una unidad administrativa heterogénea, compuesta por unidades inferiores como barrios/distritos que pueden presentar notables diferencias y que en el caso de las grandes urbes (como en Madrid o Barcelona) pueden tener un tamaño similar al de algunos municipios.

Por tanto, para la determinación de los municipios de la zona BAU se debe utilizar un criterio de segmentación geográfica que tenga debidamente en cuenta estos dos efectos, en línea con la propuesta sometida a consulta, donde se atiende a criterios estructurales (número de redes desplegadas, porcentaje de cobertura) con el objetivo de asegurar que las condiciones prevalentes de competencia en el despliegue de nuevas redes aparecen adecuadamente reflejadas.

Por este motivo, la CNMC considera apropiado mantener el criterio de segmentación planteado en la propuesta sometida a consulta pública y actualizarlo con datos de junio de 2015. La aplicación de criterios "más prospectivos"[272] como los propuestos por Telefónica haría necesaria también la aplicación de un mayor nivel de desagregación para la determinación de la unidad geográfica, esto es, la consideración de unidades poblacionales inferiores como podrían ser distritos y/o barrios, en particular para el caso de las grandes urbes. Sin embargo, la consideración de estas unidades poblacionales inferiores (i) no reflejaría los planes de inversión y, por tanto, obligaría a la CNMC a determinar por sí misma los distritos y/o barrios donde en teoría no tendrían cabida al menos tres redes paralelas[273] y además dificultaría enormemente la implementación de cualquier obligación de acceso.

En este sentido, la consideración de la central local tampoco se considera un criterio apropiado desde un punto de vista práctico ya que supondría la imposición de unas obligaciones relativas al acceso a una nueva red como es la red FTTH de Telefónica a un nivel geográfico basado en otra red completamente independiente, como es la red tradicional de Telefónica. Conviene aclarar que, de cara al diseño de las obligaciones de acceso a redes NGA, el análisis a nivel de central local es a estos efectos puramente instrumental: permite identificar los municipios que formarían parte de la zona BAU, donde no se impondría la obligación de prestar el NEBA local, y analizar los diferentes niveles de desarrollo de la competencia dentro de cada municipio (ver tabla 22 de las centrales BAU, centrales BA, centrales no competitivas y centrales no competitivas actualmente).

III. MERCADO DE ACCESO LOCAL AL POR MAYOR FACILITADO EN UNA UBICACIÓN FIJA

III.2. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MISMOS Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

- ¿Está de acuerdo con la determinación de Telefónica como operador con PSM?
    - En caso afirmativo, ¿aporta evidencia y/argumentos adicionales que refuercen está conclusión?

Vodafone coincide con el análisis prospectivo de la DTSA de las barreras de entrada y la propuesta de identificación de Telefónica como operador con PSM. Jazztel también considera que Telefónica ostenta una posición de PSM en este mercado.

[272] El Anexo 13 contiene un análisis detallado sobre propuestas alternativas basadas en indicadores socio-demográficos.
[273] Un ejercicio como éste comportaría un elevado riesgo de discrecionalidad dada la falta de esa información sobre los planes de inversión y la necesidad, en su defecto, de utilizar precisamente los criterios socio-demográficos, que se analizan el Anexo 13.

Aire Networks manifiesta que actualmente no existe un mercado en competencia real y transparente en los servicios de banda ancha dado el poder de mercado de Telefónica.

- En caso negativo, ¿argumenta que Telefónica no es PSM como consecuencia de analizarlo con respecto a un mercado distinto o, por el contrario, como resultado de una valoración diferente de los criterios de PSM?

En sus alegaciones, Telefónica se refiere a la incoación por la CE de un procedimiento de fase II en el asunto NL/2015/1727[274]. Las observaciones de la Comisión Europea en el citado caso vendrían a confirmar la necesidad de tomar en consideración, en el seno del mercado 3a, la presión competitiva que de manera directa e indirecta ejercen en particular los operadores de cable. Este sería particularmente el caso en un escenario como el español, donde (i) existe una fuerte competencia en infraestructuras de acceso alternativas de cable y FTTH; (ii) hay plena sustituibilidad entre las distintas tecnologías en el nivel minorista; (iii) agentes como Vodafone y Orange (FTTH), y en particular los operadores de cable (Vodafone/Ono), están o se encontrarían en disposición de ofrecer servicios mayoristas sobre sus nuevas redes de manera inmediata.

Por otra parte, Telefónica argumenta que no se cumplen los siguientes criterios, que sustentarían la existencia de poder de mercado:

(i) envergadura global de la empresa ya que compite con Orange y Vodafone que son dos grupos multinacionales comparables,

(ii) control de una infraestructura difícilmente replicable ya que la red de cobre no se ha construido exclusivamente en la época de monopolio y el acceso a los únicos recursos esenciales (conductos y verticales) para el despliegue de una red NGA están regulados,

(iii) ausencia de poder compensatorio, a la vista de las cifras de portabilidad fija y la existencia de un grupo creciente de hogares que sólo consume servicios móviles,

(iv) acceso privilegiado a los mercados financieros ya que el WACC de Telefónica de España es superior al de Telefónica Móviles, Vodafone y Orange,

(v) economías de escala y alcance, ya que los operadores alternativos tienen escala suficiente gracias a sus despliegues de red cable y acceso desagregado al bucle (tras la consolidación, la cuota de Telefónica es inferior al 40% en las zonas donde están Vodafone-ONO y Orange-Jazztel) y, por tanto, visto el crecimiento de la modalidad de acceso desagregado, los operadores están en disposición de

[274] Escrito de la CE de 30 de abril de 2015, *Wholesale local access provided at a fixed location in the Netherlands*.

asumir los mismos riesgos que el operador incumbente para prestar servicios BAU,

(vi) integración vertical ya que Telefónica no tendría incentivos a incrementar el precio mayorista del acceso indirecto por su impacto negativo a nivel mayorista (migración a servicios de acceso desagregado al bucle con menor margen) y nivel minorista (por la presencia de operadores verticalmente integrados de acceso desagregado y/o cable),

(vii) ausencia de competencia potencial, ya que el dato relevante es la competencia potencial en el mercado minorista donde hay operadores con red propia y existe reventa mayorista alternativa a la de Telefónica por parte de los operadores de acceso desagregado y de un operador con red propia como Vodafone-ONO (en virtud de su acuerdo con Orange) y

(viii) existencia de obstáculos a la expansión a tenor de la Directiva de medidas para la reducción de los costes de despliegue de infraestructuras de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, la regulación para el acceso a la infraestructura civil, la regulación de los segmentos terminales y la LGTel 9/2014 (que facilita y fomenta el despliegue de nuevas redes).

Contestación a las alegaciones

En relación con la referencia por parte de Telefónica al asunto NL/2015/1727, en virtud del cual la CE procede a la apertura de un procedimiento de fase II, cabe destacar que, en fecha 12 de junio de 2015, el regulador holandés procedió a retirar el referido proyecto de medida relativo al mercado 3a, re-notificando el mismo en fecha 28 de octubre de 2015 (asunto NL/2015/1794). En su carta de comentarios al nuevo proyecto de medida[275], la Comisión Europea acepta las conclusiones del regulador holandés, el cual excluye del ámbito del mercado 3a a los operadores de cable, dada la insuficiencia de las restricciones directas e indirectas que estos operadores podrían ejercer sobre los servicios mayoristas provistos por el operador con poder significativo de mercado.

En la misma línea, la presente Resolución explicita las razones por las que la CNMC entiende que, en el momento actual –y a diferencia de lo que ocurre en el mercado 3b residencial– no es posible concluir que en el nivel mayorista la red de cable constituya una alternativa a los servicios prestados a nivel local sobre la red de cobre y fibra óptica de Telefónica así como la redes de fibra de los restantes operadores alternativos, dadas (i) las limitaciones técnicas existentes para la prestación de servicios mayoristas de acceso directo sobre la red de cable y (ii) la capacidad que tendrían los operadores demandantes de servicios mayoristas de asumir un posible incremento de los precios mayoristas por parte de Telefónica (lo que lleva a concluir que no es posible tomar en consideración la auto-prestación

[275] Escrito de la CE de 30 de noviembre de 2015, *Wholesale local access provided at a fixed location in the Netherlands*.

sobre la red de cable por la supuesta existencia de restricciones indirectas desde el nivel minorista).

Cabe señalar que dichas conclusiones están asimismo plenamente en línea con el dictamen del ORECE en relación con el asunto NL/2015/1727[276].

En términos similares, la Nota Explicativa a la Recomendación de Mercados de la CE indica que, en el momento actual, las limitaciones técnicas inherentes a la prestación de servicios mayoristas de cable a nivel local a una escala similar a la alcanzable mediante las tecnologías de cobre o fibra óptica, llevan a concluir que por el momento el cable no ejerce una presión competitiva suficiente sobre los productos mayoristas de acceso local, sin perjuicio de que las ANRs revisen periódicamente esta cuestión[277] (como la CNMC ha hecho en la presente medida).

En relación con los criterios relativos a la determinación de PSM individual, Telefónica afirma que ha analizado los criterios relevantes con respecto a los mercados 3a, 3b y 4, cuando en realidad realiza un único análisis que implícitamente se extiende a estos tres mercados, sin por tanto atender a las especificidades de cada uno de los mercados de referencia.

De hecho, Telefónica parece analizar la situación competitiva de un mercado minorista genérico (i) en el que soporta la presión competitiva de unos grupos empresariales, como Vodafone y Orange, con presencia internacional y unas condiciones de acceso a los mercados financieros más favorables, (ii) los demandantes (primero expresados en términos generales y posteriormente referidos a los hogares) son capaces de ejercer una presión competitiva suficiente, (iii) no hay barreras de entrada ni de expansión en vista de los despliegues de red realizados y previstos y la regulación recientemente aprobada para el uso de las infraestructuras de obra civil. Únicamente, en el análisis de la integración vertical Telefónica distingue entre el mercado mayorista de acceso de banda ancha y el mercado minorista de banda ancha, sin que de nuevo esta distinción se corresponda con los mercados 3a, 3b y 4.

Además, Telefónica obvia las implicaciones que la regulación actualmente vigente tiene sobre elementos muy importantes en su análisis de PSM individual tales como por ejemplo el control de una infraestructura no reproducible fácilmente, las economías de escala y alcance y los obstáculos a la expansión.

Por todo ello, no se puede tomar en consideración el análisis presentado por Telefónica para modificar las conclusiones alcanzadas por la DTSA en las secciones III.2 y IV.2 del documento sometido a consulta pública.

---

[276] http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/5049-berec-opinion-on-phase-ii-investigation-pursuant-to-article-7-of-directive-200221ec-as-amended-by-directive-2009140ec-case-nl20151727-wholesale-local-access-provided-at-a-fixed-location-in-the-netherlands

[277] Nota Explicativa, página 44.

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

III.4.3. Obligaciones a imponer

- ¿Está de acuerdo con la propuesta de imponer el nuevo servicio de acceso desagregado virtual de fibra[278] (en adelante, NEBA local) a todo el territorio nacional salvo la zona BAU?
    - En caso afirmativo ¿considera que la zona donde no se impondría este servicio de acceso desagregado virtual de fibra debería ser diferente?

Jazztel está de acuerdo con la imposición a Telefónica de la obligación de prestar el servicio NEBA local y hacerlo de manera diferenciada geográficamente. Sin embargo considera que el servicio NEBA local (o si fuera más apropiado, el servicio NEBA) debería imponerse de forma permanente cuando el despliegue en determinadas fincas sea imposible técnicamente para los operadores alternativos debido por ejemplo a la negativa de la comunidad y/o municipios o bien sea económicamente inviable. De lo contrario los operadores alternativos no podrán competir con Telefónica transcurrido el plazo transitorio previsto para el NEBA en la propuesta sometida a consulta.

En general, Orange considera que está absolutamente justificada la regulación del servicio NEBA local en las zonas 1 y 2. Ahora bien, conforme a sus consideraciones relativas a la determinación de la zona BAU, Orange concluye que la propuesta de la DTSA generaliza determinadas asunciones que puede dar lugar a comportamientos y efectos no deseados. Para Orange, se fuerza a los operadores alternativos a replicar completamente los despliegues de Telefónica en los municipios considerados competitivos con independencia de su rentabilidad económica, y se les impide dedicar recursos económicos a usos/despliegues más eficientes.

Por ello, Orange considera que las obligaciones deben ser diferenciadas en función de la tipología de centrales. Así, (i) el enfoque propuesto para la zona BAU sólo debería aplicarse a las centrales BAU y (ii) las centrales BA y las centrales no competitivas (ambas pertenecientes a la zona BAU) deberían ser tratadas como el resto de centrales de la zona 1 y la zona 2, respectivamente.

De forma complementaria al tratamiento diferenciado de obligaciones de acceso a redes NGA a nivel de central, Orange considera necesario que, en aquellos casos donde existan impedimentos técnicos, legales o económicos acreditados, se imponga de forma permanente un acceso mayorista (bien NEBA local bien NEBA, según sea la obligación vigente en esa zona). Estos impedimentos son por ejemplo

[278] Este es el servicio mayorista al que los operadores en sus alegaciones se han referido como VULA, de las siglas en inglés *Virtual Unbundled Local Access*. En tanto que la presente propuesta lo asimila al servicio de acceso indirecto NEBA actualmente disponible y se ofrecería a nivel de la central local cabecera, a los efectos del presente documento se denomina NEBA local.

consecuencia de que el 61% de los edificios requieren de un despliegue por fachada y que, a pesar de que la LGTel ampara este tipo de despliegues, las comunidades de vecinos se oponen a estos despliegues (cita el ejemplo de Barcelona).

A pesar de su valoración positiva sobre la identificación de la zona BAU, Vodafone aboga por un marco regulatorio que supondría, en la práctica, la imposición de un NEBA local nacional. Así, Vodafone considera que (i) hasta que las tres redes NGA existentes en la zona BAU alcancen una cobertura total, Telefónica ostentará una ventaja significativa debido a su mayor nivel de despliegue actual y (ii) esta ventaja podría ser determinante de no existir medidas transitorias adicionales a las propuestas por la DTSA. Por este motivo Vodafone propone unas medidas transitorias que se detallan en la sección IV.4, y que supondrían en la práctica una regulación de acceso a la red FTTH nacional hasta la próxima revisión.

En línea con sus alegaciones con respecto a la no idoneidad del municipio como unidad geográfica, Asotem señala que no sería adecuado suprimir la disponibilidad del NEBA local en las zonas no competitivas de estos municipios (al menos a nivel de distrito o barrio).

Asimismo Yoigo alega que todos los operadores de ámbito nacional establecen precios uniformes para sus servicios a nivel nacional, sin diferenciar áreas geográficas. En consonancia con sus alegaciones relativas a la segmentación geográfica, Yoigo señala que el servicio NEBA local debe permitir competir en el mercado nacional y, por tanto, su ámbito geográfico deber ser el nacional. Abundando en lo anterior, Yoigo explica que, en aquellas zonas no reguladas, los operadores de red no tienen incentivos para ofrecer el servicio a nivel mayorista a otros operadores, evitando así la entrada de un nuevo competidor, especialmente en Madrid y Barcelona. Aquellos operadores que desearan entrar en este mercado no tendrían por su parte incentivos a desplegar nuevas redes pues el mercado tiene una alta tasa de penetración y un bajo nivel de *churn*. En este sentido Yoigo quedaría excluido de las áreas geográficas no reguladas, y no podría ofrecer un servicio convergente fijo-móvil.

Colt solicita que también se obligue a Telefónica a prestar el NEBA local en los nueve municipios de la zona BAU, porque la mayoría de los clientes empresariales están localizados en estas zonas. Para este operador, el NEBA local constituye un instrumento de diferenciación de los servicios que se pueden proveer en el ámbito empresarial.

MásMóvil tampoco comparte la exclusión de los nueve municipios con un mayor nivel de competencia, por ser zonas económicas importantes. Así, este operador propone que se obligue a la prestación del servicio NEBA local en estos nueve municipios durante un periodo de dos años, a la finalización del cual se debería realizar un nuevo análisis para determinar si se elimina tal obligación de forma definitiva.

- En caso negativo, ¿considera que no debería obligarse a Telefónica a prestar este servicio? ¿Qué argumentos utiliza para justificar su posición?

Telefónica no está de acuerdo con la obligación de prestar el NEBA local, con independencia de su alcance geográfico. Considera que es una medida desproporcionada. Según Telefónica, la actual ausencia de regulación de acceso es el mecanismo más adecuado para el desarrollo de la competencia. De hecho, la nueva infraestructura que se va a desplegar mediante el acuerdo entre Vodafone y Orange permitirá que haya una plataforma mayorista alternativa a la de Telefónica, lo cual mostraría lo innecesario de esta medida.

Telefónica señala que una obligación de esta naturaleza sólo se ha impuesto en países donde se están desplegando redes FTTN, que siguen haciendo uso de la red legada de cobre. Sin embargo en los países con despliegue FTTH, donde la fibra llega hasta el hogar del cliente, el regulador sectorial no ha impuesto esta medida. Telefónica cita los casos de Francia, Polonia y Portugal.

Según Telefónica cuando hay despliegue masivo de redes FTTH las obligaciones de acceso a conductos y verticales son los únicos elementos necesarios para garantizar que todos los operadores parten de unas mismas condiciones. A este respecto, Telefónica alega que la obligación de acceso a conductos en España es más exigente que en Francia.

Telefónica insiste en que la oferta MARCo elimina cualquier ventaja que pudiera tener y cualquier operador está en las mismas condiciones que ella para desplegar fibra óptica. Telefónica considera que los operadores de cable parten de una situación de ventaja competitiva, ya que disponen de un despliegue NGA muy avanzado. Además tampoco se deben olvidar, según Telefónica, las redes móviles LTE que dinamizarán la competencia. Telefónica argumenta que la Directiva de la Comisión Europea sobre ayudas de Estado para el despliegue de banda ancha considera que la existencia de dos redes es suficiente para asegurar que no hay fallos de competencia en el mercado. El remedio del NEBA local propuesto es un remedio marginal ya que el modelo de competencia se basa en el despliegue de infraestructuras y no tiene sentido que las ofertas deban ser replicables a partir de un servicio que puede ser contratado por un operador en un porcentaje reducido.

Al igual que Telefónica, Aotec y Ufinet consideran que no es necesario establecer como obligación la prestación del NEBA local. Este último agente señala que una medida como la propuesta puede desincentivar inversiones, tanto de Telefónica como de los operadores alternativos, en las zonas no BAU.

Contestación a las alegaciones

Conforme a los argumentos expuestos con relación al modelo regulatorio planteado, la introducción del NEBA local en los términos propuestos en la sección III.4.7 del documento sometido a consulta pública y el Anexo 5 no debería desincentivar las inversiones en redes NGA. Por el contrario, debería facilitarlas al permitir una mayor racionalización de las inversiones de los operadores alternativos en términos geográficos (localización de los despliegues) y también temporales (ritmo de inversión). De esta forma, los operadores alternativos estarían en una mejor posición para cumplir con sus planes de inversión, sin por ello penalizar a Telefónica ya que las condiciones de acceso distarían de ser las mismas que se le impusieron con

respecto a la red tradicional de cobre. En sentido inverso, una estrategia por parte de Telefónica de ralentizar su ritmo inversor y parar las inversiones previstas en nuevos municipios le ocasionaría a este operador un riesgo competitivo significativo, ya que esto permitiría a los operadores alternativos tomar la iniciativa en estas áreas, retrasándose por otra parte el apagado de la red de cobre del operador con PSM en estas áreas (con los consiguientes efectos sobre la coexistencia en el tiempo de dos redes para la prestación de servicios de banda ancha).

La renovación de la red de acceso y el despliegue de una red NGA que a medio y/o largo plazo podría sustituir completamente la red tradicional de cobre no significa que la red de acceso deje de ser un recurso difícilmente replicable (ver secciones III.2.3.2 y III.2.3.3) sino que exige una adaptación de la política regulatoria y, en concreto, una identificación más precisa de los cuellos de botella existentes. Estos últimos tampoco se circunscribirían únicamente a las infraestructuras civiles y los segmentos terminales de red en todo el territorio nacional. El despliegue de redes NGA paralelas a partir únicamente de estos servicios mayoristas durante los últimos años pone de manifiesto la existencia de importantes asimetrías en la capacidad de despliegue de unos y otros operadores, las cuales no son imputables únicamente a la mayor o menor voluntad inversora (o equivalentemente, a la mayor o menor capacidad de asumir riesgos).

En 2009 este enfoque no era una propuesta viable ya que los despliegues en redes NGA eran muy incipientes y por tanto (i) un tratamiento regulatorio geográficamente diferenciado no era razonable, al ser imposible determinar las áreas geográficas en que cabría regular de forma diferente la red FTTH de Telefónica y (ii) era más apropiado limitar la acción regulatoria con el objeto de garantizar a los operadores la máxima capacidad de decisión/elección a la hora de tomar sus decisiones de inversión.

Por todo ello, la propuesta actual no supone un cambio abrupto con dicho modelo regulatorio al garantizar la continuidad del mismo en la zona BAU sino su adecuación a la evolución de las condiciones competitivas acaecidas desde 2009, una vez los despliegues de nuevas redes NGA han empezado a acometerse de manera intensiva.

Con respecto a las alegaciones formuladas por los operadores que consideran necesario que el nuevo servicio NEBA local se preste también en la zona BAU bien hasta la próxima revisión del mercado (Vodafone y Yoigo) o bien durante un periodo superior al año (MásMóvil), cabe señalar que esas propuestas sí constituirían una ruptura con el marco regulatorio actualmente en vigor y no respetarían los principios que rigen la imposición de obligaciones según los cuales éstas deben estar justificadas y ser proporcionadas al fin perseguido.

A partir de los servicios mayoristas de acceso actualmente regulados (infraestructura de obra civil y segmentos terminales de red, si bien estos últimos de forma simétrica) los operadores han desplegado y están desplegando sus propias redes NGA en medida suficiente como para que no sea necesario introducir un nuevo nivel regulado de acceso (esto es, el NEBA local que se prestaría en la central cabecera

de la red FTTH de fibra) en los municipios incluidos en la zona BAU. Extender el NEBA local a la zona BAU podría reducir el valor de las inversiones acometidas por los operadores inversores y, sobre todo, podría alterar los planes de inversiones en curso o aprobados, y desincentivar artificialmente el despliegue de red basado en el acceso a la infraestructura civil, que constituye precisamente la modalidad de acceso que garantiza una competencia más sostenible.

En el escenario competitivo de la zona BAU, donde habría al menos tres redes NGA en construcción, la propuesta no vendría sino a reforzar la dinámica competitiva basada en una intensa competencia en infraestructuras así como a permitir que los operadores pudieran alcanzar aquellos acuerdos comerciales que beneficien a las dos partes (por ejemplo, a través de la reducción del riesgo de la inversión a cambio de un uso compartido y no exclusivo de la nueva red NGA). En este contexto competitivo y regulatorio los operadores demandantes de acceso podrían asimismo explorar la consecución de acuerdos para el acceso a las nuevas redes NGA; no necesariamente la red de Telefónica sino también las de Vodafone-ONO y Orange-Jazztel, en condiciones comerciales.

III.4.4. Obligaciones relativas al bucle y sub-bucle de cobre

- ¿Está de acuerdo con el mantenimiento de esta obligación a Telefónica en los términos en que se plantea?
    - En caso afirmativo ¿propone algunas modificaciones en la redacción del anexo, una mayor concreción en la obligación de control de precios, u otra modificación “menor”?

En sus alegaciones, Vodafone comparte en términos generales la propuesta de la DTSA de mantener las obligaciones existentes en materia de acceso al bucle y sub-bucle de cobre.

Sin embargo, Vodafone propone reforzar determinadas obligaciones. En concreto, para este operador resulta esencial mejorar la fiabilidad de los datos que Telefónica pone a disposición de los operadores alternativos en relación con el despliegue de nodos, así como asegurar la correcta migración de los clientes afectados por tales procesos a soluciones alternativas.

Vodafone considera asimismo que deberían reforzarse los controles de los parámetros de rendimiento de Telefónica al auto-prestarse los servicios puestos a disposición de terceros, a fin de asegurar que los indicadores minoristas y mayoristas son totalmente comparables y permiten detectar directamente posibles supuestos de discriminación. A este respecto, Vodafone plantea la realización de auditorías periódicas de los indicadores clave de rendimiento, así como la revisión inmediata de la Resolución de 22 de mayo de 2008 sobre el análisis de los procedimientos internos relativos a las actividades de autoprestación de Telefónica y de los procesos automáticos de incorporación de información al sistema de información de planificación y seguimiento de la oferta de acceso al bucle de abonado.

Para Jazztel, resulta esencial garantizar la estabilidad a futuro de los precios de acceso a la red de cobre de Telefónica (y en particular, al bucle), puesto que un incremento de las cuotas que afectan a este servicio mayorista tienen un impacto significativo sobre la competencia sostenible. También para Vodafone los precios de acceso al bucle desagregado deben continuar orientados a costes, siendo relevantes por consiguiente las obligaciones de contabilidad de costes y separación de cuentas propuestas por la DTSA.

- En caso negativo, ¿cuáles son las modificaciones que propone y los argumentos que utiliza para justificarlas?

Para Telefónica, la imposición de obligaciones relativas al bucle de abonado debería tener en cuenta la existencia de restricciones directas e indirectas aplicables a este mercado.

Telefónica señala que este mercado mayorista surge por mera imposición regulatoria, lo que hace inevitable que posea virtualmente una cuota de mercado cercana al 100%. A la hora de decidir acerca de la regulación del bucle y el sub-bucle de cobre, la CNMC debería por consiguiente atender a otros factores, como la estructura del mercado minorista, que según Telefónica se desarrolla en condiciones óptimas de competencia.

Según Telefónica, dada la creciente competencia en el nivel minorista y el intenso despliegue de nuevas redes NGA, los operadores alternativos tienen incentivos para abandonar el uso de la red de cobre, pasando a sus clientes a su propia infraestructura, una vez la inversión acometida en centrales ha sido amortizada. Telefónica aporta datos que atestiguarían que el acceso a las centrales de cobre se produjo mayoritariamente hace más de una década, lo que unido a la progresiva obsolescencia de la planta de cobre, debería llevar a una revisión de las obligaciones aplicables a la red legada.

En concreto, Telefónica considera que, para los municipios con un alto nivel de despliegue en infraestructura NGA, debería procederse a la relajación de las obligaciones existentes en materia de acceso al bucle de abonado de cobre, al igual que ocurre en relación con el acceso a la red de fibra óptica. A estos efectos, Telefónica propone un plazo de un año para que los operadores que hayan desplegado redes alternativas migren sus conexiones soportadas sobre el bucle a sus nuevos accesos NGA, momento a partir del cual Telefónica no estaría obligada a satisfacer sus peticiones de acceso. Para los operadores sin despliegue de red propia, Telefónica solamente estaría obligada a garantizar en los municipios declarados competitivos el acceso al bucle de abonado en condiciones comerciales.

Contestación a las alegaciones

En relación con las obligaciones en materia de acceso al bucle y sub-bucle de abonado, dada la alta capilaridad de una red de acceso de banda ancha, dichos elementos se configuran como la parte menos replicable de la red, constituyéndose por consiguiente el bucle y el sub-bucle como una verdadera “facilidad esencial” para la prestación de servicios de banda ancha soportados sobre una red tradicional.

Aun cuando resulta indudable que la progresiva sustitución de los accesos de cobre por los nuevos accesos de fibra tendrá a medio y largo plazo un efecto sobre la regulación planteada para la red legada, no debe subestimarse en el momento actual la importancia que el acceso a la red de cobre sigue teniendo para los operadores alternativos, habida cuenta de que la mayoría de los usuarios españoles son provistos a día de hoy de conectividad a través de la red tradicional (y prospectivamente seguirán haciéndolo durante este ciclo de regulación, con independencia de que se siga llevando a cabo un progresivo proceso de migración desde las redes tradicionales hacia las nuevas redes NGA).

En definitiva, y en consonancia con la propuesta de regulación planteada en la consulta pública, se considera conveniente mantener las obligaciones ya existentes en materia de acceso al bucle y sub-bucle de abonado, sin perjuicio de que en su caso pueda resultar necesario apuntalar las mismas a través del correspondiente proceso de revisión de la oferta de referencia OBA. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad que se confiere a Telefónica de proceder al cierre ordenado de sus centrales de cobre, liderando por consiguiente la migración desde la red tradicional hacia las nuevas redes de acceso (tal y como se detalla en el epígrafe siguiente).

En todo caso, respecto a las alegaciones de Vodafone relativas a la necesidad de que la CNMC lleve a cabo una verificación de los indicadores clave de rendimiento impuestos a Telefónica[279], cabe señalar que el acceso en tiempo real y en modo consulta por parte de este organismo a las bases de datos de información de Telefónica relativas a los sistemas de provisión mayorista (acceso a NEON) debería permitir a la CNMC verificar de primera mano el debido respeto por parte de Telefónica de sus obligaciones regulatorias.

- ¿Está de acuerdo con las modificaciones propuestas en relación con el proceso de cierre de centrales?

Telefónica considera que la propuesta de cierre de centrales actualiza y mejora la establecida en el anterior análisis de mercado, pero también que no recoge adecuadamente la situación creada por el despliegue de redes NGN y que mantiene una situación de perjuicio para Telefónica frente a otros operadores, debido a que el período de guarda supone, en su opinión, una discriminación, ya que ha de migrar antes a sus clientes que los operadores alternativos.

Telefónica realiza una propuesta alternativa para el proceso de cierre de centrales:

- Considera que una vez iniciado el procedimiento para el cierre de una central no debe haber obligación de atender nuevas solicitudes de coubicación (si bien posteriormente matiza que se debería explicitar que dichas solicitudes no modifican los plazos de cierre).

[279] Tal y como recoge el apartado 25 de la Recomendación relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes.

- El período de garantía sería de mínimo seis meses y máximo cinco, en función del número de líneas de la central y de la fecha de coubicación de los operadores.
- El período de guarda, de seis meses, estaría subsumido dentro del período de garantía, para evitar discriminaciones a Telefónica. Un mes antes de comenzar el período de guarda habría un aviso de vaciado.
- Si Telefónica mantiene clientes minoristas al final del período de garantía se activaría un período de extensión de un año. Si sigue habiendo clientes minoristas al final de la extensión, la CNMC debería autorizar el cierre.

Astel no considera justificado que se elimine la condición establecida actualmente en virtud de la cual solo puede autorizarse el cierre de una central cuando se demuestre con datos objetivos que Telefónica tampoco hace uso para sí misma de los pares de cobre de la central.

Considera también Astel que debe mantenerse el porcentaje de 25% de clientes no conectados a cobre antes de anunciar el cierre de una central, pues al eliminarse la necesidad de tener un 25 % de clientes migrados, podría darse la situación en la que Telefónica permaneciera con los clientes de la central conectados con cobre y, sin embargo, los operadores coubicados estarían ya fuera de la central, no habiendo ningún mecanismo previsto ni de supervisión o de penalización para el caso en que Telefónica incumpliendo su anuncio de cerrar la central, decidiera permanecer en ella transcurridos 5 años. También Asotem, Jazztel y Vodafone consideran que el umbral del 25% no debe eliminarse; Jazztel propone subirlo al 50% mientras que Vodafone propone subsidiariamente un hito intermedio de que dos años tras el preaviso se alcance el 25%, con información cada seis meses tras ese hito.

Añade Astel que los operadores siguen sin recibir información general y detallada sobre los planes de Telefónica para el despliegue de infraestructura de red de nueva generación y de cierre de centrales consiguiente, y que el elemento más importante es asegurar la replicabilidad técnica y económica de las condiciones bajo las cuales Telefónica migra sus clientes de cobre a fibra, por lo que es fundamental que la CNMC supervise las condiciones de migración que aplica Telefónica a sus clientes.

Localret considera que el cierre de centrales no debería producirse en la medida en que las redes de nueva generación no proporcionen un mercado en competencia, equivalente o mejor al existente en ese momento, tanto desde un punto de vista de cobertura, como de calidad de servicio y precios.

Jazztel considera que el período de garantía en centrales con operadores coubicados debería ser de 8 años, y que no debe ser un proceso automático sino que la CNMC debe analizarlas una por una.

BT considera que se deben establecer obligaciones adicionales: un procedimiento de migraciones masivas gratuitas tanto a NEBA local como a NEBA de las conexiones existentes, que no se pueda cerrar una central sin que todos los

usuarios estén servidos por fibra y exista posibilidad de replicar todas las ofertas ofrecidas a los usuarios de dicha central, y que se entregue a los operadores el plan completo de cierre de centrales. Finalmente, solicita que la CNMC asegure el cumplimiento estricto de la regulación actualmente vigente, que requiere que en tanto en cuanto no se haya procedido al cierre regulado de una determinada central, Telefónica deba continuar prestando los servicios de bucle de abonado sobre sus pares de cobre, en base a la oferta OBA.

Orange considera que la propuesta de eliminación de la condición de 25% migrado a NGA para notificar el comienzo del plazo de 5 años de cierre de la central debe complementarse con la obligación de Telefónica de procurar un servicio mayorista de acceso a FTTH en condiciones de orientación a costes para prestar servicios con capacidades equiparables al cobre (servicios no BAU) a partir del momento en que el número de accesos FTTH con servicios no BAU supongan un porcentaje significativo sobre los pares de cobre de los operadores alternativos (Orange propone un 25%).

Contestación a las alegaciones

La propuesta de Telefónica de que el período de garantía dependa del tiempo de migración (que depende del número de líneas de la central, según la propuesta) y de la fecha de la primera coubicación en central del último operador coubicado (fecha a la que se suman 5 años de amortización) podría tener la ventaja de que minimiza el tiempo necesario para el cierre de la central. Sin embargo, conlleva una mayor complejidad en la determinación de las fechas de cierre de cada central, puesto que las fechas y plazos citados son diferentes en cada central, en función de su tamaño y de la última coubicación. Esto crearía inseguridad en los operadores y una elevada complejidad en el proceso, lo que devendría en desventajas para los operadores alternativos. Además, el plazo de amortización que indica Telefónica, cinco años, no supone necesariamente la amortización total y absoluta de los activos, pues como se indicó en el anterior análisis de mercados, hay activos (como la entrega de señal, en ciertas modalidades) que pueden tener mayores tiempos de amortización, y tampoco tendría en cuenta que un operador haya realizado ampliaciones desde su coubicación, que tampoco habría amortizado si la central se cierra en por ejemplo 18 meses (como resultaría de la propuesta de Telefónica).

Por ello, se considera más razonable y garante de una mayor certidumbre regulatoria establecer un período de garantía con un plazo fijo, que solo dependa de la afectación a otros operadores (es decir, de la situación mayorista en la central), y durante el cual Telefónica debe continuar prestando sus servicios mayoristas de acceso a la red sin restricciones. El plazo para las centrales con coubicación sería por tanto de cinco años, lo que supone un valor que permite en general la amortización de las inversiones en accesos desagregados, y constituye por tanto una aceptable referencia, en línea también con la Recomendación NGA. Este plazo genérico es sin perjuicio de que Telefónica pueda acordar otros plazos menores con los operadores coubicados, que en general también tendrán un interés en migrar a

sus clientes de una central a cerrar, dada la relativa pérdida de atractivo de las ofertas de cobre en un entorno donde se están ofreciendo servicios más avanzados.

En cuanto al período de guarda, en el que Telefónica considera que es discriminada al no poder tener en él clientes minoristas (en la propuesta de la consulta pública) mientras que los operadores sí pueden, parece efectivamente razonable establecer un régimen en el que Telefónica y los operadores tengan las mismas obligaciones, derivadas de la existencia o no de clientes. Por lo tanto, el período de guarda, que se añade al de garantía si aún hay algún tipo de clientes activos a su final (ya sean minoristas o mayoristas, de cualquier operador), deberá ser usado por todos los operadores para migrar a los clientes que aún hagan uso de los pares de cobre. Por ello, no se aceptarán nuevas altas (tampoco de Telefónica), y todos los movimientos deben ir orientados a la migración de los clientes y el cese del uso de los pares de cobre. Este período de guarda no puede subsumirse, como propone Telefónica, en el de garantía, pues ello implicaría de facto una reducción de dicho período de garantía, y supondría que en las centrales con período de garantía de un año los operadores solo podrían realizar nuevas altas durante seis meses, lo cual supone una restricción excesiva y limitaría sus planes de captación de clientes a un horizonte demasiado reducido.

Ahora bien, por el mismo motivo expuesto por Telefónica (evitar un tratamiento diferente) no puede aceptarse la propuesta de Telefónica de que al final del periodo de guarda, si ésta mantiene clientes minoristas, se establezca una extensión de un año, pues los operadores habrían sido obligados a migrar mientras Telefónica mantiene hasta un año más sus clientes sobre cobre. En su lugar, tal y como recoge el informe sometido a consulta, la CNMC deberá examinar la situación concreta que lleva a que en la central haya fallado la planificación y se mantengan clientes minoristas, y asegurarse de que no se han producido efectos anticompetitivos. De este modo, Telefónica no tiene prerrequisitos para iniciar el proceso de cierre de una central, pero debe asegurarse de que al final del proceso habrá migrado a todos sus clientes.

El mecanismo descrito tiene como resultado que al final del período de garantía, si los operadores o Telefónica aún tienen clientes sobre cobre, éstos sean tratados de manera semejante. Por lo tanto no aplica lo alegado por Astel, en el sentido de que la eliminación del prerrequisito del 25% de clientes no conectados a cobre en el momento del anuncio del cierre de la central tendría como consecuencia que Telefónica podría permanecer con clientes de cobre mientras que los alternativos han debido migrar, pues ambos (Telefónica y alternativos) deben migrar en los mismos plazos. En cualquier caso, el cierre de la central conlleva necesariamente que Telefónica no puede hacer uso de los pares de cobre al final del proceso de cierre, como Astel solicita que se aclare.

Igualmente, el mecanismo propuesto asegura que no sea necesario dicho prerrequisito del 25% y mucho menos aumentarlo, pues como se ha indicado, el proceso de transformación de la red es un hecho, y Telefónica puede libremente cerrar una central, si bien cumpliendo las reglas establecidas para evitar

discriminaciones. Las obligaciones planteadas para el cierre de centrales equilibran en definitiva el derecho de Telefónica a renovar su red con la obligación de acceso a su red, asegurando que al final del proceso efectivamente no haya clientes sobre accesos de cobre (ni de Telefónica ni de ningún operador), de modo que no es necesario ni un esquema de aprobación central a central ni tampoco establecer hitos intermedios para los clientes que no usan la red de cobre, pues una central con cierre anunciado será efectivamente cerrada y no será usada para perjudicar a la competencia con el esquema descrito.

Por ello, tampoco se juzga necesario imponer a Telefónica que comunique planes detallados de cierre de centrales; en primer lugar, porque Telefónica ya tiene la obligación de anunciar la estructura y planes de su red NGA, al publicar la lista de centrales cabecera y de centrales absorbidas, así como sus previsiones; y en segundo lugar, porque, dichos planes, de no ser vinculantes, carecerían de utilidad práctica, y de ser vinculantes, establecerían plazos que se sumarían a los establecidos en el proceso descrito, lo cual no sería razonable. Se considera en definitiva más proporcionado que el proceso de cierre de una central tenga plazos adecuados como base (que en la práctica actúan como un anuncio por parte de Telefónica de su plan de cierre de centrales), y que a la vez sea un proceso flexible que permita negociar otros plazos.

Respecto a la migración, el cierre de una central supone la necesidad de migrar a los clientes sobre accesos de cobre, tanto para Telefónica como para los operadores; dicha migración podrá ser a otra red de acceso o a otros servicios mayoristas, en función de la estrategia de cada operador. No se trata por tanto de una migración idéntica para todos los clientes, y sus costes, que dependerán de la estrategia de red decidida por cada operador, deberán ser asumidos por cada operador. Y de la misma manera que no hay precios minoristas diferenciados en centrales concretas, tampoco tiene sentido que se analice la replicabilidad económica únicamente en el área de la central, sin perjuicio de que la CNMC pueda intervenir si se detectan actuaciones contrarias a la regulación o a la competencia. En definitiva, el marco establecido por este análisis, en lo referente a las obligaciones de acceso y de control de precios, aplica a todas las centrales sobre las que se imponen estas medidas, en función de la dimensión geográfica del mercado correspondiente, y no de manera diferenciada para cada central sino en su conjunto.

Por último, y en respuesta a las alegaciones de BT, debe reiterarse que en tanto en cuanto no se haya procedido al cierre regulado de una central, Telefónica tiene la obligación de asegurar la prestación de los servicios de bucle de abonado sobre sus pares de cobre existentes en base a la actual oferta OBA (con las limitaciones expresadas anteriormente en el período de guarda). La obligación de acceso solo finaliza con el cierre de la central.

- ¿Está de acuerdo con la propuesta de supresión de la obligación en virtud de la cual se prohíbe que Telefónica lleve a cabo prácticas de recuperación de clientes durante un plazo de dos meses?

Telefónica se muestra de acuerdo con la eliminación de esta obligación.

- En caso negativo, ¿cuáles son las modificaciones que propone y los argumentos que utiliza para justificarlas?

Orange, Vodafone, Jazztel y Asotem se muestran contrarios a la retirada de esta obligación, e incluso plantean su extensión también para los servicios de acceso indirecto. Para estos agentes, la razón de ser de esta medida sería intentar minimizar la ventaja que para Telefónica supone ser un operador verticalmente integrado y ser al mismo tiempo el único proveedor mayorista. Por tanto, dado que las circunstancias de hecho no habrían cambiado desde la anterior revisión del mercado, resultaría necesario mantener la obligación reseñada.

Contestación a las alegaciones

En relación con la supresión de la prohibición de recuperar clientes, la favorable evolución de las condiciones de competencia a lo largo de los últimos años convierte en innecesaria una medida de este calado, en particular si se toma en consideración la preferencia que el marco regulador establece por el establecimiento de condiciones regulatorias en el nivel mayorista (a nivel de operadores) frente al nivel minorista (relación operador-usuario final).

En todo caso, en materia de recuperación de clientes deberá estarse a la Resolución de la CNMC en el expediente C/0612/14 *Telefónica/DTS*[280], donde la autorización de la adquisición de control exclusivo de DTS por parte de Telefónica se ha sometido a una serie de compromisos, incluyendo un compromiso en este ámbito.

- ¿Está de acuerdo con la propuesta de obligación relativa al acceso a los Web Services de NEON? ¿Considera, en línea con la consulta pública, que la oferta de referencia no agota las obligaciones aplicables en materia de no discriminación?

Telefónica considera que el mantenimiento de la obligación de acceso por parte de la CNMC a los Web Services de la plataforma NEON responsables de la gestión de información del conjunto de ofertas mayoristas, así como la consideración de la obligación de no discriminación como una obligación independiente de la obligación de publicar una oferta de referencia, son medidas desproporcionadas que no toman en consideración los pronunciamientos judiciales dictados en este ámbito por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, respectivamente.

En relación con las obligaciones de información mayorista a través del acceso a los Web Services, Telefónica critica asimismo el uso abusivo que los operadores alternativos estarían haciendo de dicha información, la cual es accesible de manera gratuita. Telefónica propone el tratamiento del servicio de información de manera específica en la oferta de referencia OBA, con precios por uso establecidos, índices

[280] Decisión de la CNMC de 23 de abril de 2015, asunto C/0612/14.

de calidad y límites de uso razonables. En su defecto, según Telefónica, la CNMC debería al menos limitar la tipología de consultas a las que verdaderamente precisen los operadores para la prestación de sus servicios minoristas, e incorporar un sistema de cupos para la consulta de dicha información.

Por su parte, Astel considera fundamental que la CNMC pueda acceder de forma directa y en tiempo real a las bases de datos de información relativas a los sistemas mayoristas de Telefónica, como única herramienta capaz de garantizar que la información puesta a disposición por el operador con PSM es fiable y no está alterada por un interés de parte.

Vodafone comparte igualmente que la CNMC pueda acceder, de manera completa y en tiempo real, a las bases de datos de información relativas a los sistemas de provisión mayorista (como NEON). Asimismo, tanto este operador como Asotem entienden –también en línea con la propuesta de la DTSA– que el cumplimiento de la oferta de referencia no agota el contenido de la obligación de no discriminación.

Contestación a las alegaciones

En relación con las alegaciones de Telefónica relativas a los precedentes judiciales existentes, la propuesta sometida a consulta ya detallaba las razones por las que se entiende que las medidas allí contenidas resultan plenamente respetuosas con los dictados jurisprudenciales en la materia.

Así, en relación con el acceso a los Web Services por parte de la CNMC, dicha medida se propone en el marco en que una obligación de este tipo debe plantearse (las propuestas de regulación *ex ante* de mercados), y ha sido sometida al correspondiente proceso de consulta pública, a fin de que los operadores presenten las observaciones que estimen pertinentes. El presente documento detalla por otra parte las razones por las que el acceso a los Web Services resulta imprescindible para garantizar la correcta supervisión de las obligaciones que Telefónica tiene contraídas, incluyendo el respeto del principio de no discriminación.

Igualmente, la propuesta sometida a consulta pública explica las razones por las se concluye que la obligación de no discriminación debe considerarse una obligación independiente de la obligación de publicar una oferta de referencia (obligación de transparencia), estando por otra parte dichas conclusiones en línea con los dictados del Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de julio de 2014 (rec. cas. 3020/2011).

Dicha interpretación es, por otra parte, la única posible en un contexto en que la correcta supervisión e implementación de la obligación de no discriminación ha pasado a cobrar una importancia capital, como corrobora la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes.

III.4.5. Obligaciones relativas a la infraestructura civil

- ¿Está de acuerdo con el mantenimiento de esta obligación a Telefónica en los términos en que se plantea?

- En caso afirmativo ¿propone algunas modificaciones en la redacción del anexo, una mayor concreción en la obligación de control de precios u otra modificación "menor"?

Localret valora muy positivamente las obligaciones impuestas en materia de acceso a infraestructuras de obra civil de Telefónica. No obstante, considera que esta obligación debería hacerse extensiva a aquellas solicitudes que pudieran formular las Administraciones Públicas, con el objetivo de posibilitar la puesta en valor de sus infraestructuras de comunicaciones electrónicas existentes y/o facilitar el desarrollo de redes de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación. Se solicita, asimismo, que las Administraciones Territoriales y concretamente las locales, puedan disponer o consultar la información relativa las infraestructuras de obra civil de Telefónica (con el mismo nivel de acceso a la información que se pudiera determinar para la CNMC).

Localret pone asimismo de manifiesto la conveniencia de introducir, en la actual oferta MARCo, los cambios necesarios para poder reducir el número de conductos reservados a Telefónica, con el objetivo de limitar los tramos de canalización saturada, e insta a la CNMC a intensificar el control del cumplimiento del principio de no discriminación, a fin de garantizar la efectividad de la obligación de proporcionar acceso a las infraestructuras de obra civil de Telefónica, y evitar posibles tácticas dilatorias o discriminatorias por parte de este agente.

Jazztel considera que las obligaciones de acceso a infraestructuras deberían reforzarse de forma general, especialmente en las zonas de baja densidad. Por otra parte, considera necesario que en las zonas BAU donde hay suficiente competencia, se impongan a Telefónica las siguientes obligaciones: (i) liberar/optimizar espacio en centrales saturadas, (ii) facilitar el acceso a arquetas cero, imponiendo unos plazos y niveles de demanda, (iii) facilitar espacio en cámaras de registro principal y (iv) liberar conductos en los que existan cables en desuso, conductos infrautilizados, etc.

En cuanto a la obligación de transparencia en las condiciones de acceso, considera que, en relación con los cupos actuales de las solicitudes, existe un cuello de botella en los despliegues FTTH. Señala que, de los 27 operadores usuarios del servicio MARCo, sólo 4 realizan el 80% de las solicitudes, por lo que sería necesario modificar el sistema de cupos en diferentes niveles (valorando los cupos máximos planteados por Telefónica; ampliando el cupo para los 4 operadores principales en términos de demanda así como en las zonas BAU y reduciendo los plazos máximos previstos en un 50%).

BT resalta la importancia que adquirirá el servicio MARCo ante la ausencia de obligación, por parte de Telefónica, de dar acceso a su fibra en 9 de las ciudades más importantes, lo que, en su opinión llevará a que esta oferta se acabe configurando como una facilidad esencial que debería estar perfectamente regulada.

Por ello considera necesario indicar algunos aspectos de la actual oferta MARCo que, en su opinión, deberían ser mejorados, tales como los plazos y procedimientos de entrega, y a tal efecto propone modificar la obligación de proporcionar el acceso a las infraestructuras de obra civil en el sentido de incluir, expresamente, las redes de

ámbito municipal así como las inter-municipales para efectuar tendidos de entrega de señal que tengan por objeto la conexión de equipos de desagregación de la red de acceso local, así como que los servicios de información se basen en el principio de equivalencia de insumos y, a tal efecto, exige que se proceda a la modificación de la actual oferta MARCo.

Por lo que respecta a la obligación de transparencia, BT propone la incorporación de determinados aspectos, tales como que las penalizaciones se apliquen automáticamente en la factura, que se regule la frecuencia con que han de entregarse los indicadores clave de rendimiento (KPI) no solo a la CNMC sino también a los operadores alternativos, así como que se establezcan niveles de escalado ante incidencias con los datos de las personas de contacto en Telefónica a las que los terceros operadores podrán acudir. BT considera conveniente incluir, asimismo, la obligación de proporcionar un listado de inmuebles y edificios equipados con fibra óptica, así como ciertas mejoras en la plataforma informática relativa a la oferta MARCo.

Vodafone coincide con la DTSA en la importancia del acceso a la infraestructura de obra civil, y considera la oferta MARCo como una herramienta de gran valor para desplegar ciertos segmentos de las nuevas redes, si bien se sugieren las siguientes mejoras: (i) la eliminación de restricciones en la utilización de determinados conductos, fundamentalmente en áreas interurbanas, (ii) el uso de subconductos de eficiencia mejorada. En relación con las obligaciones de no discriminación y transparencia, Vodafone sugiere que la oferta MARCo contemple expresamente que los operadores alternativos puedan requerir tantos cables como Telefónica tenga disponibles para sí misma, y adicionalmente estima necesarias la segmentación geográfica de los cupos de demanda, mejoras en los indicadores y niveles de calidad y el mantenimiento de la información sobre los planes de despliegue FTTH de Telefónica. En relación con la obligación de control de precios y contabilidad de costes, Vodafone solicita que se tenga en cuenta la indexación de los activos legados reutilizables (RAB), y que los nuevos activos se calculen en base a un despliegue eficiente de la red.

Para Orange, la oferta MARCo es una herramienta esencial para cualquier operador que quiera desplegar su propia red, por lo que apoya la propuesta de la DTSA de mantener en su integridad la obligación, si bien sugiere la necesidad de revisar algunos aspectos que, en su opinión, suponen una barrera o freno artificial al despliegue de los alternativos, tales como la reducción de tiempos, y la ampliación o incluso supresión de los cupos, al menos en las zonas BAU, donde la velocidad de despliegue debe ser máxima.

Asotem apoya el mantenimiento de la obligación, la cual considera necesaria para el desarrollo de la competencia, si bien sugiere que en la oferta MARCo se contemple el total de kilómetros disponibles para su acceso, con el fin de valorar el porcentaje de uso de las infraestructuras, con indicación, en la medida de lo posible, de los accesos tales como postes, cámaras de registro, arquetas, etc.

Aire Networks considera que la regulación propuesta no condiciona las inversiones en las telecomunicaciones, y que mientras que para un operador alternativo la generación de nuevos despliegues físicos supone un sinfín de licencias administrativas, el operador con PSM cuenta con el beneficio de una red previamente desplegada (legada o heredada) que le permite un acceso ágil y rápido sin permisos administrativos.

Telecable saluda positivamente todo el paquete de obligaciones establecidas, entre otras, el acceso a infraestructura civil (MARCo), al igual que UFINET Telecom, que considera esta oferta como un elemento clave para los despliegues, aunque considera deseable flexibilizar algunas de las restricciones actuales del servicio (tales como acortar plazos, potenciar el uso de postes, permitir coubicaciones a operadores en centrales que no están abiertas a OBA,...) con el fin de contribuir al desarrollo de la competencia efectiva, especialmente en el mercado empresarial.

Aotec se manifiesta en términos similares. Este operador considera que la ampliación de las obligaciones en relación con el acceso a la infraestructura civil de Telefónica es suficiente para incentivar la inversión, sin menoscabar los intereses del resto de los operadores que ya han invertido en infraestructuras.

- En caso negativo, ¿qué argumentos utiliza para justificar la supresión o reducción de las obligaciones actuales y/o la modificación sustantiva de las mismas?

Telefónica pone de manifiesto la necesidad de racionalizar la aplicación de esta obligación, dadas las nuevas disposiciones contenidas tanto en la Directiva 2014/61/CE, de 15 de mayo, relativa a las medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, como en la nueva LGTel, y que vienen a aumentar la eficiencia en la utilización de las infraestructuras existentes y a facilitar la utilización de otras infraestructuras alternativas a los conductos de Telefónica.

Telefónica considera necesario tener en cuenta que las canalizaciones son un recurso escaso, por lo que su utilización debe restringirse a aquellos usos para los que se estableció la obligación, es decir, desplegar una red de acceso NGA, al objeto de evitar saturaciones que impidan posteriores despliegues de redes de acceso ultrarrápidas por parte del resto de operadores.

Telefónica afirma que la obligación de acceso a conductos debería emplearse única y exclusivamente para el despliegue de una red de acceso de fibra óptica, no debiendo aplicarse a otros fines concretos, como por ejemplo la instalación de circuitos de transporte para las redes móviles.

Telefónica argumenta que si la CNMC no considera a las redes móviles como redes NGA cuando analiza los operadores presentes para delimitar las zonas en competencia, tampoco debería permitir a los operadores móviles acceder a la oferta MARCo al objeto de implementar sus redes *backhaul*. Telefónica explica que, en general, todos los reguladores que han impuesto medidas de acceso a infraestructuras de obra civil, lo han hecho con el objetivo de facilitar el despliegue

de redes NGA. En este sentido, el regulador francés únicamente ha establecido esta obligación para permitir el despliegue de redes de bucle local con fibra óptica.

En este sentido, Telefónica propone que se expliciten algunos usos indebidos, tales como la creación de anillos de fibra óptica para unir los equipos de operadores coubicados en centrales, o la constitución de enlaces troncales y redes de transporte, tanto nacionales como provinciales. Según Telefónica, en el caso del despliegue de redes troncales, los operadores cuentan en la actualidad con servicios del mercado mayorista de circuitos o líneas alquiladas troncales, incorporadas en un mercado que funciona en términos de competencia efectiva y en el que Telefónica tiene un escaso poder de mercado.

Telefónica considera que el análisis del mercado de la CNMC debería restringir el ámbito de acceso de los operadores únicamente a zonas urbanas. Por último, Telefónica asimismo considera que, en coherencia con las disposiciones de la nueva LGTel, la obligaciones de acceso a las infraestructuras de obra civil de Telefónica no deberían de incluir aquellas que se construyan en el futuro, por ejemplo, en el marco de nuevas actuaciones urbanísticas que se desarrollen, ya que en estos casos debería ser el propio proyecto urbanístico el que previese la instalación de este tipo de infraestructuras. Afirma que, en todo caso, y para el supuesto que estos desarrollos fueran sufragados por los operadores, debería fomentarse una compartición de la inversión desde el primer momento.

Euskaltel considera que la actual oferta MARCo ha supuesto ya importantes facilidades para el despliegue de las redes de terceros operadores, por lo que no estima conveniente la imposición de nuevas medidas que solo agravarían, para los operadores de cable, su situación de desventaja competitiva con los operadores no inversores en el despliegue de redes ultrarrápidas. Considera la operadora, en este sentido, que las condiciones regulatorias actualmente vigentes resultan más que suficientes para garantizar la competencia sin necesidad de las nuevas medidas planteadas en la consulta.

Contestación a las alegaciones

En respuesta a las alegaciones formuladas sobre el establecimiento expreso de los usos autorizados dentro de la oferta MARCo, cabe reiterar que el regulador sectorial ha fijado como principio de carácter general, que la oferta ha de estar disponible en aquellos casos en que se vayan a prestar servicios minoristas disponibles a terceros, puesto que el objetivo último de la oferta es asegurar que dichos despliegues redunden en la prestación de servicios de banda ancha a clientes finales. La oferta no se extiende por otra parte, en principio, a aquellos supuestos en los que los solicitantes pretendan instalar una red NGA con el objetivo último de crear una red

privada en régimen de autoprestación o la creación de una red privada para uso exclusivo por un solo cliente[281].

Sin perjuicio de estas consideraciones generales, no se estima oportuno establecer un catálogo de usos indebidos, tal y como propone Telefónica, considerándose más apropiado que, en los supuestos de conflicto entre los operadores, la CNMC analice caso por caso la razonabilidad de cada petición, en línea con la práctica mantenida por esta Comisión hasta el momento. En efecto, resulta más oportuno mantener el carácter genérico de esta obligación de acceso (obligación de atender las solicitudes razonables de acceso), no estimándose oportuna su limitación en función del uso específico que vaya a hacer el operador alternativo de tal infraestructura, siempre y cuando el despliegue a efectuar redunde en la prestación de servicios minoristas de banda ancha (fija o móvil) a terceros.

De esta forma, aspectos como son la cesión de infraestructuras de Telefónica en ámbitos externos al urbano, así como al uso de las mismas para el tendido de enlaces de transporte asociados a las redes de acceso NGA, han sido ya evaluados y establecidos en procedimientos específicos, y no en los de revisión de los mercados. Se considera por el momento adecuado mantener este enfoque, ya que no concurren ahora circunstancias que motiven su modificación.

Por otra parte, los operadores han puesto de manifiesto diversos aspectos de carácter técnico, económico, así como relacionados con la operativa del servicio y con la revisión de KPIs, que exceden el ámbito de este procedimiento de revisión de mercados, aunque podrán valorarse en el futuro en un procedimiento específico.

Finalmente cabe señalar que no es preciso reiterar, como mantiene Vodafone, la obligación de que Telefónica aporte información acerca de sus planes de despliegue FTTH ya que dicha obligación ya está incluida; concretamente, en el Anexo 2 relativo a las obligaciones de acceso al bucle y sub-bucle de Telefónica.

III.4.6. Obligaciones relativas al segmento terminal de red

- ¿Está de acuerdo con las obligaciones que se proponen para Telefónica?
    - En caso afirmativo, ¿aporta argumentos adicionales que refuercen esta conclusión y/u obligaciones más o menos intrusivas que las propuestas (p.ej. precios razonables en vez de orientación a los costes?)

Jazztel, Orange, Vodafone, Telecable, Localret, Asotem, Astel y Yoigo valoran positivamente las obligaciones impuestas a Telefónica en relación con el segmento terminal de la red. En concreto, Astel considera que un análisis prospectivo, basado en los actuales planes de despliegue realizados por Telefónica en comparación con

[281] Ver Resolución de 3 de noviembre de 2011 por la cual se resuelve el conflicto de acceso presentado por la entidad Telefónica frente a la entidad Fonotex, ante el posible uso indebido de la oferta MARCo (RO 2011/692).

el resto, pone de manifiesto una situación de desequilibrio que puede agravarse en el futuro y que requiere de medidas de tratamiento asimétrico entre unos y otros.

Vodafone considera que lo dispuesto en el documento sometido a consulta no es incompatible con la propuesta de normativa técnica que el MINETUR está elaborando en la actualidad, ya que dicha normativa tiene por objeto establecer los aspectos técnicos para facilitar y optimizar el despliegue e instalación de elementos, con el fin de que además, sean respetados por las distintas Administraciones Públicas con competencias para redactar normas o instrumentos de planificación urbanística y territorial. Esa normativa regulará tanto edificios sin ICT como con ICT estableciendo reglamentación técnica, pero ello sin perjuicio de que finalmente Telefónica pueda gestionar el acceso por parte del resto de operadores en las condiciones que se proponen en la consulta pública, esto es, sin discriminación, con transparencia y orientación a costes de los precios, etc.

Astel, Orange y Jazztel apoyan la propuesta de la CNMC sobre la obligación de Telefónica de publicar una oferta de referencia para el acceso al segmento de terminación de red, con procesos definidos y con tiempos tasados que permitan un despliegue más ágil.

A este respecto, Astel solicita que, una vez se definan los precios por parte de esta Comisión, éstos se apliquen retroactivamente a la fecha de publicación de la resolución del mercado. Jazztel también considera que, en caso de que Telefónica se retrase en la elaboración de la oferta de referencia, los precios deberían aplicarse retroactivamente al momento en que debió de entrar en vigor dicha oferta, esto es, a los dos meses de la aprobación de la Resolución de la CNMC en la que se imponga dicha obligación.

Orange entiende que es necesario que se proceda urgentemente a la revisión de los precios para que se adecuen a los costes de prestación y, de esta manera, favorecer el despliegue por los operadores de redes FTTH en condiciones razonables.

Localret y Jazztel están de acuerdo con que se extienda la obligación de acceso al segmento de terminación de la red de Telefónica a todo tipo de edificios, independientemente de que los mismos estén o no dotados de una infraestructura común de telecomunicaciones. No obstante, Localret opina que esta medida debería acompañarse de una revisión a la baja de los precios de acceso a las verticales, especialmente para aquellos segmentos de red donde no era de aplicación esta obligación hasta el momento.

En cuanto a la obligación de no discriminación, tanto Vodafone como Localret consideran que es necesario que ésta se implemente. Además, Localret solicita que se intensifique el control por parte de la CNMC de esta obligación, especialmente en aquellos edificios que no estén dotados de ICT y/o donde Telefónica se constituya como gestor de la red FTTH del edificio.

Asimismo, Vodafone considera necesario que se informe a los operadores también sobre: (i) el número de UUIIs del edificio y el número de UUIIs en cobertura y (ii) la fecha de despliegue de la vertical, ya que es necesario conocer las limitaciones de la vertical desplegada así como los costes de acceso a esa vertical.

Esta operadora alega por otra parte que actualmente Telefónica obliga al pago de servicios y recursos innecesarios, que mediante esta obligación de trasparencia se deberían evitar. Vodafone manifiesta asimismo que Telefónica vincula cualquier petición de acceso a verticales y cualquier petición de transferencia de acometidas a determinados requisitos vinculados a una granularidad y periodicidad inaceptables.

Finalmente, sobre la obligación de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas, Jazztel y Vodafone están de acuerdo con la medida propuesta. De hecho, Vodafone considera que con los precios actuales se desincentiva la inversión y el despliegue de redes NGA porque los mismos se alejan de principios básicos como es el de eficiencia económica. Así, esta operadora alega que, para la determinación de dichos precios, la metodología BU-LRIC+ debería aplicarse, sin perjuicio de que sus resultados se complementen con otras metodologías y fuentes de información.

En este sentido, Vodafone propone que se revisen con urgencia los precios que se determinaron en la Resolución de 18 de junio de 2014, sobre el conflicto de acceso a las infraestructuras verticales de Telefónica que interpusieron Vodafone y Orange (CONF/DTSA/692/13), ya que éstos fueron calculados siguiendo un criterio de razonabilidad y no de orientación a costes e incluyen una prima de riesgo que Vodafone considera sobreestimada. Además, considera que el precio de las acometidas también debe revisarse a la baja.

- En caso negativo, ¿cuáles son las modificaciones que propone y los argumentos que utiliza para justificarlas?

Telefónica entiende que no existe una justificación para el cambio de regulación en el ámbito del segmento de terminación de red FTTH. Con la regulación promovida por la Resolución del Consejo de la CMT, de 12 de febrero de 2009, por la que se aprobó la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios, se fomentó la inversión a través de la implantación de mecanismos que facilitan la compartición de los elementos críticos para el despliegue de redes de fibra óptica en edificios, eliminando así la principal barrera de entrada existente.

Telefónica alega que con este modelo los operadores han alcanzado acuerdos comerciales para el uso compartido de las verticales de los edificios, así como la inversión conjunta en determinados despliegues (Telefónica-Jazztel, Telefónica-Orange-Vodafone y Jazztel-Vodafone), lo que ha permitido que dichos operadores alternativos hayan desplegado hasta 4 millones de UUIIs a diciembre de 2014. Para Telefónica, estos acuerdos muestran la racionalidad del marco regulatorio simétrico, que ha conseguido convertir a España en el país donde la fibra está creciendo con más intensidad.

Esta operadora considera que las diferencias en la evolución de los despliegues de fibra acometidos por ella y el resto de operadores alternativos, se deben a que los otros operadores han optado por esperar a que la regulación les evitara la necesidad de invertir y asumir riesgos. Según Telefónica, la Resolución de 12 de febrero de 2009 no estableció unas reglas que permitiesen repartir el esfuerzo inversor ni obligaciones en cuanto al volumen o la necesidad de aportar cantidad alguna de verticales para acceder a las verticales del otro operador.

Telefónica también alega que esta diferencia en los despliegues no es un problema regulatorio que deba corregirse desde la asimetría en materia de verticales, ya que recuerda que los operadores de cable hicieron un despliegue importante de su red y no tuvieron problema alguno. Por ello, entiende que la decisión de inversión de los diferentes operadores no puede ser la justificación para imponer, de forma unilateral, obligaciones al operador que decidió invertir en el despliegue de nuevas infraestructuras en un marco de competencia efectiva.

Por último, Telefónica manifiesta que las dos potenciales barreras a la entrada identificadas por la CNMC no tienen virtualidad en este momento, a la vista de lo establecido en la vigente LGTel en sus artículos 32[282] y 45[283] (que además está pendientes de desarrollo reglamentario), por lo que se carece de base objetiva para modificar el régimen simétrico para el uso compartido de las infraestructuras verticales. Finalmente, indica que la obligación propuesta por la CNMC no ha sido adoptada por ninguna ANR en la Unión Europea.

En este mismo sentido, esta operadora añade que la obligación propuesta por la CNMC, de constituirse en el "gestor de la red de fibra óptica que despliegue", no está ni justificada ni detallada. Además, entiende que la LGTel, en su artículo 45, ya prevé que los propios operadores, previa comunicación a la comunidad de propietarios o al propietario del edificio, en su caso, puedan instalar los tramos finales de red y sus recursos asociados. Por lo que Telefónica alega que ya no tiene sentido la figura del gestor y, menos aún, que tenga que serlo Telefónica.

En relación con la obligación de orientación a costes de las verticales y contabilidad de costes, Telefónica manifiesta que la justificación de esta medida no se encuentra sustentada en ningún dato que corrobore la irreplicabilidad de estos elementos y la constatación de que son un cuello de botella. Según Telefónica, el mercado demuestra una realidad distinta, no solo por los despliegues comparables a los de Telefónica acometidos por Jazztel, Vodafone y Orange, sino además porque no han existido conflictos de acceso o incidencias entre los operadores demandantes de acceso a las verticales y Telefónica.

[282] Normativa aplicable a la ocupación del dominio público y la propiedad privada.
[283] Infraestructuras comunes y redes de comunicaciones electrónicas en los edificios.

A este respecto Telefónica recuerda que, conforme a lo establecido en la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes para promover la competencia y potenciar el entorno de la inversión en banda ancha, se ha de *"permitir a los operadores que invierten en redes NGA cierto grado de flexibilidad en los precios para estudiar los diferentes niveles tarifarios y establecer unos precios de penetración apropiados"* (considerando 49 de la Recomendación).

La propuesta de la CNMC de aplicar los precios fijados en la Resolución de la CMT, de 18 de junio de 2014, sobre el conflicto de acceso a las infraestructuras verticales de Telefónica que interpusieron Vodafone y Orange (CONF/DTSA/692/13), hasta la revisión de los precios de acceso conforme a un modelo de costes ascendente (*bottom up*), sorprende a Telefónica, ya que entiende que el precio fijado en esa Resolución conlleva aplicar a Vodafone y Orange el mismo precio que cobra a Jazztel, sin tener en cuenta que, a diferencia de Jazztel que co-invierte, Vodafone y Orange se limitan a acceder a la infraestructura ya desplegada.

Por todo ello, Telefónica solicita que se admita la posibilidad de fijar precios razonables y que se reconozcan los costes reales incurridos, lo que estaría en línea con la Recomendación NGA de la Comisión, la cual dispone que, en caso de estar regulados, los precios de las verticales deberán atenerse a los costes realmente incurridos por el operador, añadiendo una prima de riesgo que refleje la inversión efectuada.

Sobre la provisión de información relativa al segmento de terminación de red, Telefónica considera que la obligación propuesta es injustificada y discriminatoria. Para Telefónica no existe ninguna barrera para que cada operador pueda realizar sus propios estudios así como planificar y definir en qué fincas quiere desplegar su red de fibra. Los operadores se aprovecharían del trabajo realizado por otra empresa obteniendo ahorros importantes, al ser dicho aprovechamiento sin contrapartida.

Telefónica considera que la única información que los operadores necesitan son las características y ubicación de la CTO de interior, y el momento para ello sería cuando el operador haga la solicitud efectiva de acceso a las CTOs compartibles en un área geográfica concreta. Además, esta operadora solicita que esa misma información sea proporcionada por el resto de operadores a Telefónica, para el despliegue de su red, cuando éstos hayan sido los primeros en llegar a una finca.

Por último, en relación con la inclusión de los edificios con ICT anteriores a 2011, Telefónica manifiesta que no le parece justificado el cambio de criterio en la regulación de las verticales de fibra con respecto a lo establecido en la precitada Resolución de 12 de febrero de 2009, donde se reconoció que no existía problema en el acceso de los operadores para poder desplegar sus redes ópticas en igualdad de condiciones, ya que la normativa ICT preveía capacidad suficiente para el despliegue de redes FTTH. La capacidad de la normativa ICT no se ha restringido y sigue siendo la misma, por lo que Telefónica solicita a la CNMC que mantenga la regulación vigente y siga excluyendo de la regulación ex ante los edificios con ICT.

No obstante, Telefónica recuerda que la supuesta problemática planteada por la CNMC se produciría independientemente de si el operador es Telefónica u otro diferente, por lo que, en caso de que se siguiera adelante con la regulación de los edificios con ICT, se estaría discriminando a Telefónica. Ella tendría la obligación de dar acceso a un operador, pero éste estaría habilitado para denegar el acceso a Telefónica en un edificio contiguo.

El COIT tampoco comparte la medida propuesta por la DTSA ya que considera que ésta choca con el objetivo de la LGTel de fomentar las inversiones y el despliegue de nuevas redes, por lo que no entiende que se introduzcan modificaciones en el régimen simétrico de acceso a las verticales, cuando esta regulación ya ha solucionado los potenciales problemas de despliegue de los operadores. Además, estima que, de conformidad con lo dispuesto en la LGTel, las competencias para establecer el uso compartido en los tramos finales de la red corresponden al MINETUR y no a la CNMC.

Para el COIT la obligación de dar acceso a terceros operadores para compartir la infraestructura debería ser de aquél que haya firmado el acuerdo de instalación de red con la comunidad de propietarios, o en el caso de viviendas unifamiliares, aquél que primero proceda al despliegue a través de canalizaciones aéreas o soterradas.

El COIT también solicita que la obligación de transparencia sea impuesta a todos los operadores que desplieguen tramos finales de las redes de acceso en el interior de los edificios. Además, considera que esa información se debería de facilitar al MINETUR, para que los despliegues sean incluidos en el inventario al que se refiere el artículo 45.8 de la LGTel, así como a cualquier operador y no solo a los que hayan suscrito un acuerdo con Telefónica o que demuestren su voluntad de adherirse al servicio mayorista de referencia, tal y como establece la consulta pública.

Contestación a las alegaciones

Dados los cambios que se plantean, las principales alegaciones de los operadores y las conclusiones alcanzadas por la CNMC en relación con el acceso al segmento de terminación de red de Telefónica son abordadas en el cuerpo de la presente Resolución.

III.4.7. Obligaciones relativas al acceso desagregado virtual a la red de fibra

- ¿Qué características debería tener el servicio NEBA local?

Para Jazztel es imprescindible que el nuevo servicio NEBA local se base en el servicio NEBA de tal forma que su implementación resulte lo más rápida posible. Asimismo Jazztel solicita que se incluya la obligación de facilitar espacio en las centrales cabecera FTTH, además de obligaciones a Telefónica como notificar sus acuerdos, control de la calidad que se autopresta y que presta a terceros, imposición de ANS y penalizaciones.

Vodafone, por su parte, manifiesta que el NEBA local: (1) debe incluir funcionalidad *multicast*, (2) la responsabilidad de la instalación de la acometida debe recaer sobre el operador solicitante del servicio, (3) las conexiones a los puertos del Punto de Acceso Indirecto Ethernet (pPAI-E) deberían habilitarse directamente sobre el equipo terminal de línea óptica (OLT) mediante tarjetas independientes por cada operador, (4) deben definirse parámetros de calidad del servicio más exigentes que los definidos para NEBA, (5) no podrá existir componente de precio asociada al tráfico, y la componente de precio asociada al acceso será siempre menor o igual que la del servicio NEBA.

Asotem también identifica algunas características que podría tener el servicio NEBA local; en concreto señala variaciones que podría tener con respecto al NEBA: (i) disponibilidad de perfiles diferentes y (ii) control por el operador de funcionalidades de diagnóstico de la OLT y el cambio de perfiles.

Yoigo expone que el servicio NEBA local debe tener un precio fijo mensual e independiente del tráfico tal y como ocurre actualmente con el servicio mayorista OBA. Según Yoigo, la estructura de costes por tráfico para servicios como el NEBA local no permitiría establecer con claridad y sencillez la replicabilidad económica de los servicios de Telefónica en el mercado residencial debido esencialmente al crecimiento constante del tráfico por usuario, lo que obligaría a continuas revisiones de la oferta de referencia.

Contestación a las alegaciones

Como indican los operadores, el servicio de desagregación virtual de los accesos FTTH debe basarse en NEBA; pero como también se indica en el texto, el servicio NEBA ya es un servicio de acceso indirecto avanzado que permite un alto grado de independencia de las ofertas de Telefónica. Así, el servicio de desagregación virtual FTTH no debe verse como un servicio ajeno a NEBA, sino como una particularización de NEBA con puntos de acceso (PAI) en las centrales cabecera (es decir, un NEBA-local), sin perjuicio de evoluciones posteriores del servicio o de particularizaciones de ciertos parámetros a los nuevos PAI.

Las alegaciones relativas a as características técnicas particulares solicitadas por los operadores para su inclusión en NEBA local deberán en todo caso formar parte del expediente de análisis de la oferta de referencia NEBA local..

Esta particularización de un servicio ya existente como NEBA conlleva también una reducción de los tiempos de desarrollo que serían necesarios en caso de definir un servicio nuevo, asegurándose por otra parte la existencia de sinergias y la reducción de los costes de desarrollo. Y tal y como sucede con cualquier oferta de referencia mayorista, ésta podrá ir evolucionando para adaptarse a la evolución tecnológica y para recoger mejoras que garanticen en todo momento el cumplimiento de los objetivos que llevan a la imposición de las obligaciones de acceso, transparencia y no discriminación.

En cuanto a las características y estructura de los precios, y dado que la obligación sobre Telefónica es de replicabilidad económica (no existiendo por consiguiente una obligación de precios orientados a los costes de producción), no tiene cabida en este procedimiento el establecimiento de características como la dependencia o no de los precios con el tráfico. Este parámetro y otros pueden ser definidos por Telefónica, con la única limitación de que cumpla con los términos previstos en el Anexo 7 de la presente Resolución.

- ¿Considera apropiadas las obligaciones en materia de transparencia y no discriminación?

Telefónica indica que la CNMC no ha justificado las razones por las que impone la obligación de transparencia, no cumpliendo con la premisa de las mejores prácticas requerida por el BEREC en su documento, *"Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) Network infraestructure Access (including share or fully unbundled Access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market".* Asimismo indica que el plazo de dos meses contemplado en la propuesta para la implementación de la oferta de referencia es insuficiente.

Vodafone indica que, además de revisar y mejorar los ANS y penalizaciones actuales, es necesario que se incorpore como ANS el propio nivel de rendimiento de Telefónica en autoprestación. Asimismo indica que debería garantizarse que los distintos KPIs minoristas y mayoristas sean totalmente comparables y permitan detectar directamente y por sí mismos una posible situación de discriminación. Según Vodafone en la actualidad esto no es posible, debido fundamentalmente a que los KPIs mayoristas recogen los tiempos totales, mientras que los KPIs minoristas solo reflejan los efectivos, esto es, descontando las paradas de reloj. Con este objeto indica que es necesario realizar un análisis en profundidad de los procesos mayoristas y minoristas de Telefónica. Vodafone señala que la redacción final de la obligación de no discriminación debería incluir asimismo la previsión de una auditoría periódica, y que en función de sus resultados la CNMC pueda investigar de oficio.

Contestación a las alegaciones

Los aspectos relacionados con la revisión y modificación de KPIs, así como con el análisis de los procesos internos de Telefónica, exceden el ámbito de este procedimiento de revisión de mercados, aunque podrán valorarse en el marco de un procedimiento específico.

Por otra parte, el documento sometido a consulta pública, así como la presente Resolución, explican en detalle las razones por las que se considera que las obligaciones impuestas en materia de transparencia a Telefónica resultan proporcionadas. En cuanto al plazo para la presentación de la oferta de referencia, debe tenerse en cuenta que el servicio NEBA local es, como se ha indicado, una particularización del servicio NEBA ya existente. Por ello, no se trata de desarrollar

una oferta de referencia de un nuevo servicio, sino de adaptar una ya existente a la presencia de nuevos PAI, por lo que el plazo de dos meses se considera suficiente.

- ¿Está de acuerdo con las condiciones económicas en que se ofrecería este nuevo servicio mayorista?
    - En caso negativo, ¿argumenta que no se cumplen las condiciones requeridas para las obligaciones propuestas y por tanto propone unas obligaciones más fuertes (p.ej. EoI, orientación a costes, etc.) o por el contrario considera que la obligación de control de precios basada en un test de replicabilidad económica no es apropiada?

Telefónica considera que un test de replicabilidad económica permite a un operador alternativo tener un margen positivo asegurado mientras que Telefónica solo lo logrará si alcanza un volumen de clientes suficiente que permita diluir las inversiones iniciales realizadas (coste hundido inicial) y, de esta forma, reducir suficientemente el coste unitario. Por tanto, el test de replicabilidad económica supone un mecanismo injusto de valoración del riesgo inversor y reduce los incentivos a invertir de Telefónica y también de los competidores. Por este motivo, Telefónica aboga por una estructura de precios que estableciera un pago y duración mínimas de tal forma que el operador alternativo alcanzará un precio unitario menor a través de una mayor demanda de líneas. Telefónica se refiere a (i) la Recomendación sobre NGAs de la Comisión Europea y su referencia a los precios de acceso a largo plazo o descuentos por volumen y (ii) su acuerdo con Deutsche Telekom en Alemania, para proponer la imposición de compromisos mínimos de compra mayorista.

En lo que respecta a la replicabilidad técnica, Telefónica considera que la disponibilidad de una oferta mayorista con anterioridad al lanzamiento minorista (en concreto un mes) genera una clara desventaja para el operador inversor. Según Telefónica (i) esto es algo que carece de todo sentido e impone una desventaja competitiva y (ii) permite a los operadores alternativos que antes invertían en red anticipar su estrategia comercial y decidir qué inversiones les resultan rentables, lo cual generará un modelo asimétrico donde el demandante de acceso tiene riesgo nulo y el operador inversor un riesgo elevado. Telefónica sostiene que en relación con los servicios de banda ultra ancha ni siquiera fue el operador pionero sino que reaccionó frente a los operadores de cable.

Vodafone considera que no se cumplen estrictamente los extremos exigidos por la Recomendación de no discriminación y metodologías de costes, concretamente: (i) EoI y (ii) replicabilidad técnica. Con respecto al primero, si bien Vodafone reconoce que parece desproporcionado obligar a Telefónica a desarrollar unas plataformas, sistemas y procesos con el único fin de cumplir con el principio EoI, considera que la CNMC deberá hacer un seguimiento estrecho de la implantación y desarrollo de los mecanismos propuestos para la no discriminación y transparencia, velar por su mejora y avanzar en los posible hacia el EoI para concederle a Telefónica la flexibilidad en precios para el NEBA local. Con respecto al segundo, la antelación en la disponibilidad del servicio mayorista no debería ser de uno sino de tres meses para garantizar la replicabilidad técnica.

BT tampoco considera que se cumplan las condiciones que exige la Recomendación de no discriminación y metodologías de costes para la no imposición de la orientación a costes. BT no comparte el análisis de la DTSA sobre el EoI en lo que respecta a (i) la arquitectura del servicio y (ii) la interactuación comercial/sistemas de información.

Con respecto al primero, rechaza el argumento según el cual los operadores deben aceptar cualquier limitación del NEBA dado que este servicio mayorista fue diseñado por ellos. Pues bien, según BT el NEBA no recoge todos los servicios que se pidieron, está muy orientado al mercado residencial y adolece de numerosos problemas debido al poco uso que del mismo han hecho los operadores residenciales. Por tanto, la propuesta debería recoger los cambios que serían necesarios para que el NEBA se aproxime al EoI. Con respecto al segundo, BT considera que no está debidamente fundamentado ya que la DTSA descarta tanto que los operadores alternativos puedan utilizar una plataforma tecnológicamente semejante a NEON que ya Telefónica utiliza para sus propios servicios como que Telefónica utilice el sistema NEON propiamente dicho.

BT tampoco considera acertado el análisis relativo a la existencia de presión competitiva, que se basa fundamentalmente en la red de cable, cuando estos operadores no han ejercido presión competitiva alguna al mantener los precios estables (cita el ejemplo de ONO). Por ello, BT solicita que se imponga la orientación a costes al NEBA local o al menos se establezca el EoI sobre la interactuación comercial/utilización de sistemas de Telefónica.

Para Asotem, el plazo de un mes desde la disponibilidad del servicio mayorista hasta el inicio de la comercialización de los servicios minoristas basados en el mismo no ha solido ser suficiente. En casos anteriores, Asotem señala que (i) la disponibilidad de este servicio mayorista suelen ser teórica y no efectiva y (ii) un mes es un plazo insuficiente para todas las tareas que debe realizar el operador. Por ello, al igual que Vodafone, propone un plazo de tres meses desde el momento de la disponibilidad efectiva del servicio mayorista.

Vodafone concluye que es necesario añadir una obligación de precios razonables a la obligación de replicabilidad económica. En este sentido, el operador alega que la simple obligación de permitir la replicabilidad no es suficiente para garantizar la razonabilidad de los precios del servicio NEBA local, ya que estos precios deben proporcionar incentivos al despliegue de redes alternativas. Para asegurar la razonabilidad de los precios mayoristas del servicio NEBA local, Vodafone propone: (i) establecer una estructura de tarificación plana dependiente del acceso e independiente del tráfico y, (ii) que el nivel de precios sea comparable con el servicio NEBA fibra. De hecho, Vodafone señala que el precio razonable del NEBA local sería aquel que garantizara un espacio económico con respecto al precio del NEBA.

En términos similares se manifiesta Jazztel que considera que los precios del NEBA local deben ser precios razonables que permitan en todo caso replicar las ofertas minoristas de Telefónica. A diferencia de Vodafone, Jazztel considera razonable el

plazo propuesto por la DTSA de al menos un mes para que el servicio mayorista sea modificado antes de la comercialización minorista.

Por su parte, Asotem considera que existe una falta de experiencia práctica en cuanto a la aplicación efectiva del test para valorar si puede ser un mecanismo eficaz para el control de precios.

Orange está de acuerdo con la fijación de los precios del NEBA local (así como del NEBA) con criterios de replicabilidad económica. Ahora bien, Orange considera imprescindible que la CNMC apruebe expresamente los precios del servicio y disponga su verificación periódica.

Contestación a las alegaciones

La CNMC considera que la replicabilidad técnica y en concreto la obligación de disponibilidad del servicio mayorista con un mes de antelación a la comercialización del servicio minorista es una condición indispensable dada la propuesta de establecer un mecanismo de control de los precios del NEBA local fundamentado únicamente en el test de replicabilidad económica, según las directrices marcadas en la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes. En efecto, la replicabilidad técnica es allí un requisito ineludible para que el control de los precios se base en un test de replicabilidad económica, frente al modelo anterior de precios orientados a los costes de producción. También la Recomendación NGA, en su apartado 32, establece la necesidad de que los productos mayoristas sean anteriores a la comercialización minorista.

En este sentido, tampoco se considera apropiado aumentar este plazo a tres meses como solicitan Vodafone y Asotem porque esta obligación limitaría notablemente la capacidad y flexibilidad comercial de Telefónica con respecto a los servicios BAU donde el margen para la innovación en los diferentes atributos que configuran el producto es mayor al igual que la incertidumbre asociada a su nivel de demanda. Debe además tenerse en cuenta que la fecha indicada es la de disponibilidad del servicio mayorista que permite la replicabilidad técnica, pero la comunicación del hecho a la CNMC, la implementación de dicho servicio, y aspectos como la distribución de guías de uso modificadas y publicación de la oferta de referencia modificada deben ser anteriores a esa fecha, de modo que los operadores alternativos cuenten con la información necesaria para planificar sus actividades comerciales en relación con las nuevas modalidades con la debida antelación.

Abundando en lo anterior, tampoco se considera necesaria la imposición de una obligación de precios razonables de acuerdo con los argumentos desarrollados en las secciones III.4.7.5.2, III.4.7.5.3 y III.4.7.5.4 del documento sometido a consulta pública.

Con relación a la propuesta de BT de que se orienten a costes los precios del NEBA local o al menos se imponga el estándar de EoI sobre la interactuación

comercial/utilización de sistemas de Telefónica, la CNMC no comparte los argumentos que esgrime este operador para justificar su solicitud.

Primero, como ya se ha indicado, la imposición de un EoI estricto sobre el plano de red y sobre el plano de operación conllevaría unos costes (para todos los operadores) no proporcionados al fin perseguido, y no tendría sentido establecer un EoI estricto solo sobre una de estas componentes. Además, las cautelas establecidas por esta Comisión, en particular el acceso en tiempo real a los servicios de información mayorista junto con la publicación de KPI, suponen una garantía de vigilancia de la obligación de no discriminación. Todo ello es sin perjuicio de que determinados parámetros técnicos (como cuotas de acceso a NEON) puedan ser objeto de revisión precisamente para acercarlas más, si se apreciara la necesidad, a un EoI estricto.

Segundo, el requisito de la presión competitiva demostrable se cumple sobre la base del anclaje de cobre o equivalentemente de la restricción competitiva ejercida por el servicio de acceso desagregado al bucle y los precios actualmente vigentes, tal y como se explica en la sección III.4.7.5.4. La presión competitiva por los operadores de cable no sirve como argumento principal para llegar a esta conclusión sino como argumento complementario.

En cuanto a la propuesta esbozada por Telefónica para que la estructura de precios del NEBA local establezca un pago y duración mínimos, es importante señalar que la propuesta sometida a consulta está plenamente en línea con la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes, la cual establece que la introducción de un test de replicabilidad económica aplicable a los servicios NGA es una de las condiciones esenciales para poder flexibilizar el régimen de control de precios aplicable a los servicios mayoristas del operador con PSM. La propuesta sometida a consulta ya se refiere, por otra parte, a posibles mecanismos (tales como los descuentos por volumen) que faciliten la compartición del riesgo entre Telefónica y los operadores alternativos.

Con este planteamiento, se ofrece una mayor flexibilidad en el diseño de los precios del NEBA local y por tanto podría tener cabida una estructura de precios, para este servicio mayorista, que permita una compartición de los riesgos entre el operador inversor y el operador demandante de acceso siempre y cuando este último pueda prestar de forma rentable los servicios BAU emblemáticos a partir del NEBA local.

Ahora bien, el establecimiento de los niveles y estructura de precios concretos no deben abordarse en este proceso de revisión de los mercados de banda ancha, sino que estas cuestiones serán objeto de un procedimiento específico, en el que se desarrollará la metodología aplicable a las ofertas de Telefónica soportadas sobre su red de fibra óptica.

- ¿Está de acuerdo con el test de replicabilidad económica en los términos propuestos relativos a los productos emblemáticos, que incluirían las ofertas empaquetadas con servicios móviles y televisión de pago?

Vodafone considera necesario iniciar cuanto antes el expediente para el establecimiento de la metodología para el análisis de replicabilidad de las ofertas minoristas de Telefónica sobre fibra, de modo que se cumplan los plazos previstos. Vodafone alega que es necesario que la DTSA establezca los principios básicos de la metodología en este expediente, con independencia de que se abra un procedimiento específico en el que se concreten y se desarrollen los citados principios. Además, el operador plantea una serie de cuestiones relativas a aspectos concretos de la metodología de análisis ex ante. En particular, en el ámbito de las obligaciones de replicabilidad relativas al acceso desagregado al bucle de fibra, Vodafone considera que: i) es necesario detallar todas las categorías de costes minoristas que se incurran para la prestación de servicio, ii) deben incluirse los costes de red propia adicionales a la utilización del servicio mayorista, diferenciando si se analiza el servicio NEBA o el servicio NEBA local y, iii) debe tenerse en cuenta el margen adicional relativo a los costes comunes a todas las actividades minoristas.

Además, Vodafone considera que el análisis pre-lanzamiento de los servicios BAU emblemáticos debería complementarse con un análisis agregado de la cartera comercial de Telefónica, al igual que ocurre con los servicios prestados sobre la red de cobre. La CNMC debería asimismo explicitar cuáles serían las consecuencias derivadas de la constatación de una situación de no replicabilidad, tanto en un entorno pre-lanzamiento (lo que según Vodafone debería dar lugar al bloqueo de la oferta comercial) como en un análisis post lanzamiento (donde según Vodafone debería procederse a un ajuste de los precios mayoristas con carácter permanente, a fin de mitigar el daño ocasionado al mercado por la conducta ilegal de Telefónica).

Vodafone coincide con el planteamiento expuesto en la consulta sobre la necesidad de identificar los servicios BAU catalogados como relevantes y que las actuaciones administrativas sean también publicadas. Según Vodafone deberían considerarse todos los paquetes de Telefónica que incorporen el servicio de banda ancha ultrarrápida, y no únicamente aquellas ofertas empaquetadas con un servicio móvil o con televisión de pago. Asimismo, para Vodafone deberían incluirse todos aquellos servicios que se comercializan como migración desde la red de cobre hacia la red NGA, dado el impacto que estas ofertas pueden tener sobre la competencia.

Por su parte, Orange[284] considera que el test de replicabilidad debe tener un ámbito nacional y debe distinguir entre los servicios de banda ancha ultrarrápida y los servicios sustitutivos del cobre. Además, este operador expone tres elementos que deberían replantearse de cara al futuro test de replicabilidad: i) los costes de acceso

[284] Cabe precisar que este operador se refiera al test de replicabilidad económica sin discriminar si éste se realiza sobre el servicio NEBA local o sobre el servicio NEBA.

a contenidos, ii) los costes de los servicios móviles y iii) la replicabilidad de servicios FTTH.

En primer lugar, Orange sustenta que los costes de acceso a los contenidos de televisión deben valorarse siguiendo un estándar de costes de operador igualmente eficiente corregido, teniendo en cuenta las diferencias objetivas de escala en costes existentes entre el operador incumbente y los operadores alternativos. En este sentido, Vodafone coincide con Orange en el uso de este estándar de costes y propone que el mismo también se aplique (i) en la vida media de los clientes, tal y como se aplica en el actual test de replicabilidad, y (ii) en el perfil de tráfico que se utiliza en el análisis pre-lanzamiento.

En segundo lugar, Orange propone incorporar un requisito adicional en el análisis de las ofertas convergentes, consistente en asegurar que los paquetes convergentes cubran los costes asociados al servicio móvil. Por otra parte, el operador considera contraproducente tener en cuenta los márgenes de segundas líneas asociadas a móviles ya que puede permitir extender la posición de dominio de Telefónica al mercado móvil.

Por último, Orange propone que se realice un análisis específico de servicios no BAU soportados sobre FTTH para asegurar que se cubren los costes de red FTTH, ya que el operador sostiene que realizar el test de replicabilidad económica de estos productos sobre la red de cobre carece de sentido.

En relación con la posibilidad de que existan descuentos sobre los precios mayoristas, siempre que éstos sean accesibles al menos a un operador con una cuota del 10%, Orange alega que éstos deben ser públicos, transparentes y no excluyentes. En este mismo sentido, Vodafone cuestiona el umbral del 10% al considerar que no está suficientemente justificado.

En una línea similar, Asotem expone la necesidad de aclarar si estos descuentos están sujetos a la obligación de no discriminación. Además Asotem solicita que se aclare que el coste de agregación y transporte de tráfico, propio del NEBA, no se corresponde con la estructura del servicio NEBA local y por tanto no debería incluirse. Según Asotem podría ser apropiado que el precio del NEBA local no tuviera un componente basado en el tráfico.

Por su parte, Telefónica considera que un modelo de replicabilidad basado en un servicio mayorista concreto, o un mix de ellos, en un contexto en el que la competencia se basa prioritariamente en infraestructura propia empujaría a rebajas artificiales de los precios de los servicios mayoristas.

Telefónica aboga por no cambiar el mix de servicios que la CNMC actualmente aplica, y que considera la oferta MARCo y el servicio NEBA (conforme a los despliegues de fibra previstos de los operadores). Telefónica argumenta que como el NEBA local hereda, según la DTSA, las características del NEBA no hay razón para considerar un mix distinto.

Asimismo, en relación con la definición de los servicios BAU emblemáticos, Telefónica señala que la DTSA habría utilizado unos criterios que estarían

directamente condicionados por su oferta comercial reciente, no siendo por tanto criterios aptos para llevar a cabo un verdadero análisis prospectivo de replicabilidad. Telefónica considera que el test de replicabilidad económica debe realizarse únicamente con respecto al producto de banda ancha *stand alone* y no sobre cualquiera de los empaquetamientos que lo pudiera contener. Según Telefónica el análisis se debe limitar al servicio contenido en el análisis de mercado. De lo contrario la CNMC estaría extendiendo su propuesta de regulación a otros mercados como los contenidos audiovisuales o el mercado de acceso y originación mayorista en redes móviles.

Por el contrario, Vodafone, Orange y Jazztel están de acuerdo en realizar un test de replicabilidad sobre los productos emblemáticos de Telefónica que ofrezcan banda ancha junto a otros servicios como el servicio móvil o el servicio de televisión de pago.

Yoigo considera que debe en todo considerarse como servicio BAU emblemático el paquete que incluya los servicios de comunicaciones fijas y móviles (voz fija, banda ancha fija, voz móvil y banda ancha móvil) ya que el peso de este paquete en el mercado nacional es relevante.

Yoigo considera por otra parte que el test de replicabilidad debe estar basado en una metodología clara y sencilla. La metodología presentada en el Anexo correspondiente es según este operador insuficiente, por lo que propone revisar aspectos como el precio del servicio virtual de Telefónica, los costes minoristas calculados según el estándar de costes EEO, o la aplicación del *mark-up*. Además en el cálculo del VAN del producto BAU emblemático plantea sus discrepancias en aspectos como la vida media del producto y la tasa de descuento.

Contestación a las alegaciones

- Detalle de la metodología del test de replicabilidad económica

Como se explicaba en el proyecto de medida, los detalles de la metodología del test de replicabilidad económica, establecida en la sección III.4.7.5.3, se determinarán en el marco de un expediente específico[285]. Estos detalles comprenderían, entre otros, los siguientes elementos del test:

(i) determinación de los servicios BAU emblemáticos, dentro del portfolio actual de productos BAU de Telefónica, conforme a un umbral expresado como un porcentaje mínimo sobre el total de conexiones BAU.

(ii) determinación del mecanismo para verificar si las promociones realizadas por Telefónica con respecto a cada servicio BAU emblemático no supera el VAN correspondiente.

[285] El considerando 66 de la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes establece que *"La ANR debe establecer y publicar previamente, en la medida que adopte tras un análisis del mercado, el procedimiento y los parámetros que aplicará al llevar a cabo el análisis ex ante de replicabilidad económica"*.

(iii) determinación de las condiciones que habrán de cumplir los nuevos productos BAU que comercialice Telefónica a lo largo del próximo horizonte temporal regulatorio para ser considerados servicios BAU emblemáticos.

(iv) cálculo del precio efectivo que el operador alternativo pagaría, conforme al estándar EEO, por el servicio NEBA local dadas la estructura y los niveles tarifarios propuestos por Telefónica así como los posibles descuentos aplicados a la división minorista de Telefónica.

(v) estimación de los costes minoristas en que se incurre para comercializar los servicios BAU emblemáticos a partir del servicio NEBA local, enumerándose y estimándose el coste respectivo de las actividades minoristas y servicios de red adicionales, conforme al estándar EEO.

(vi) fijación del *mark-up* a aplicar sobre los costes comerciales para la recuperación de los costes comunes.

(vii) estimación de la vida media del cliente representativo de los servicios BAU emblemáticos.

(viii) establecimiento de la tasa de retorno a utilizar en el cálculo del VAN de los servicios BAU emblemáticos conforme al último WACC aprobado por la CNMC a Telefónica.

Con respecto a la consideración, en el test de replicabilidad económica, de posibles descuentos ofrecidos a un operador con una cuota superior al 10% cabe destacar que la nueva redacción refleja la literalidad de la Recomendación de no discriminación y metodologías de costes y, por tanto, no se establece umbral alguno. Este planteamiento es, además, consistente con la incoación de un expediente específico en el que se determinarán los detalles de la metodología previamente enumerados, entre los cuales se incluye el punto (iv) relativo el cálculo del precio efectivo, en el que se analizarán los descuentos que pueda proponer Telefónica.

Finalmente, en relación al punto (v) relativo a los costes minoristas, se ha impuesto a Telefónica la obligación de facilitar los datos de contabilidad regulatoria y la separación de cuentas en relación con el servicio NEBA local con el objetivo de asegurar que los costes minoristas se estimen a partir de los costes minoristas auditados del operador con PSM con un nivel suficiente de desagregación, tal y como se establece en la Recomendación de no discriminación y metodologías de costes.

- Productos minoristas sometidos al test de replicabilidad

La CNMC no considera apropiado extender el test de replicabilidad económica a los servicios no BAU soportados sobre la red FTTH de Telefónica (en general, productos de banda ancha con una velocidad de transmisión inferior a 30 Mb/s como Movistar Fusión de 10 Mb). Se mantiene, por tanto, el enfoque seguido por esta Comisión en su control de las ofertas minoristas según el cual los operadores alternativos estarían en disposición de ofrecer estos productos a partir de la oferta mayorista regulada de banda ancha sobre la red tradicional de cobre.

El despliegue de una nueva red de fibra óptica como la de Telefónica comporta unos costes diferentes con respecto a la red de cobre tradicional, que podrían dar lugar a unos márgenes diferentes si se analizara la replicabilidad de estas ofertas a partir de los servicios mayoristas prestados sobre la red de fibra. En los estadios iniciales de despliegue de una nueva red es esperable que este sea el resultado. Sirva como ejemplo que sólo el reconocimiento de una prima de riesgo para la inversiones en nuevas redes hace que en el escenario hipotético en el que el resto de parámetros fueran idénticos, el coste de prestar un mismo servicio sobre la red de fibra (o equivalentemente el precio del acceso mayorista a esta red de fibra) sería superior.

En el caso de que el test de replicabilidad económica de servicios no BAU soportados sobre la red FTTH diera márgenes inferiores a los calculados en el análisis de replicabilidad basado en los servicios mayoristas prestados sobre la red de cobre, no cabría aminorar el margen para costes de captación (por ejemplo, promociones) de los primeros por lo que se estaría penalizando la capacidad comercial Telefónica de forma injustificada. En un mercado en competencia, la inversión en nuevas redes y la consiguiente comercialización de nuevos servicios de mayor calidad para el cliente final no debería llevar aparejada la comercialización (sobre esas nuevas redes) de los servicios existentes a un precio superior al que ya se venían ofreciendo.

Tampoco cabría reducir los precios mayoristas de acceso a la red de fibra ya que existiría el riesgo de que se estuviera impidiendo a Telefónica recuperar los costes incurridos en el despliegue de esta nueva red FTTH. Garantizar el mismo margen para un mismo producto prestado sobre la red tradicional de cobre y la nueva red FTTH podría impedir en definitiva la recuperación de los costes y la obtención de un retorno razonable sobre dicha inversión y en consecuencia se desincentivaría la misma.

En conclusión, la comercialización de los productos ya existentes sobre las nuevas redes de fibra conforme a unos márgenes inferiores sería un resultado incompatible con el principio de neutralidad tecnológica[286] y un mercado en competencia en el que los operadores están invirtiendo en el despliegue de estas nuevas redes y la comercialización de nuevos productos. En este sentido, es preciso tener en cuenta que los operadores invierten en estas nuevas redes principalmente con el objetivo de ofrecer nuevos servicios de mayor calidad (mayor velocidad de descarga) al cliente final. De hecho, desde mayo de 2015 Telefónica sólo está comercializando sobre su red FTTH productos BAU, con una velocidad de transmisión de al menos 30 Mb/s.

La CNMC tampoco considera apropiado llevar a cabo un control adicional basado en un análisis agregado de la cartera comercial de Telefónica al igual que para los

[286] De lo contrario se penaliza la tecnología de acceso basada en fibra en favor de la tecnología basada en el cobre, tal y como se ha explicado. En virtud del principio de neutralidad tecnológica, las condiciones bajo las cuales se comercialice un producto no deberían depender de la tecnología de acceso (bien fibra bien cobre) sobre la que se presta.

productos prestados sobre la red tradicional de cobre, como solicita Vodafone. Como se ha explicado, la propuesta de establecer un mecanismo de control de los precios del NEBA local (y también del NEBA) fundamentado únicamente en el test de replicabilidad económica sigue las directrices marcadas en la Recomendación de la CE relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes. En efecto, una vez constatado que se cumplen las condiciones requeridas en dicha Recomendación (ver secciones III.4.7.5.1, III.4.7.5.2 y III.4.7.5.4) el test de replicabilidad económica en los términos desarrollados en la sección III.4.7.5.3 sería la forma de controlar los precios de acceso mayoristas sobre la red NGA del operador designado con PSM, tal y como establece la Recomendación en su considerando 62: *"el objetivo del análisis de replicabilidad económica es garantizar, en combinación con las otras salvaguardias competitivas introducidas, como la EdI, el análisis de replicabilidad técnica y una presión demostrable sobre los precios minoristas resultante de un anclaje de cobre o de infraestructuras alternativas, que los operadores con PSM no abusan de la flexibilidad tarifaria para excluir del mercado a los competidores (potenciales)"*. Queda claro que la imposición de controles adicionales (no sólo sobre los productos BAU) excedería del objetivo perseguido bajo esas condiciones regulatorias y competitivas.

Finalmente tampoco resulta apropiado limitar la aplicación del test de replicabilidad económica a los productos de banda ancha *stand alone,* como solicita Telefónica, ya que semejante propuesta haría que este mecanismo para el control de los precios del NEBA local fuera completamente inefectivo. Como se ha explicado en la sección II.1.2 y Telefónica señala en sus alegaciones, la competencia basada en paquetes en el mercado minorista de banda ancha es una de las principales características del mercado español, ya que la práctica totalidad de líneas de banda ancha se han contratado con el servicio telefónico fijo, más de la mitad con el servicio de comunicaciones móviles y un porcentaje creciente con el servicio de televisión.

Por tanto, carece de sentido excluir de la lista de servicios emblemáticos los productos que más intensamente están comercializando los operadores, Telefónica incluida. Más bien al contrario, será preciso monitorizar a lo largo del próximo periodo regulatorio el impacto que una competencia basada fundamentalmente en ofertas empaquetadas tiene sobre las condiciones en que se ofrece el servicio de banda ancha al usuario final (por ejemplo, menores precios de la oferta conjunta a cambio de unos mayores costes de cambio) y si, por ejemplo, la ausencia de ofertas de banda ancha *stand alone* podría ser un síntoma de limitaciones en el modelo competitivo actual.

Finalmente cabe reseñar que no se excluye la posibilidad de que los productos de banda ancha *stand alone* puedan ser considerados servicios BAU emblemáticos, en el horizonte temporal considerado para este análisis de mercado. Así, el documento sometido a consulta pública se ha modificado para incluir como nuevos servicios BAU no sólo aquéllos que (i) vayan a ser comercializados de forma empaquetada con al menos un servicio de comunicaciones móviles o un servicio de televisión de pago y supongan una mejora con respecto a los anteriores sin un incremento en precio significativo (expresado como un incremento porcentual máximo) sino

también (ii) aquéllos que constituyan un novedad disruptiva en el mercado como pudieran ser productos de banda ancha *stand alone* y/o ofertas empaquetadas que incluyan servicios que hasta ese momento no se incluían en el mercado.

- Valoración del servicio de comunicaciones móviles

El coste del servicio de comunicaciones móviles que se comercializa de forma empaquetada en los servicios BAU emblemáticos se calculará de la misma forma que se realiza en la metodología actual para el control de las ofertas minoristas de Telefónica. No cabe añadir un test adicional de precio implícito, como parece sugerir Orange, que garantice que las ofertas convergentes de Telefónica recuperan los costes del servicio de comunicaciones móviles. Como se ha explicado en la sección II.1.2 el mercado minorista de banda ancha muestra una clara tendencia hacia la competencia basada en ofertas convergentes y, por tanto, el test de replicabilidad económica se debe hacer sólo a nivel de ofertas empaquetadas.

- Valoración del servicio de televisión

El coste del servicio de televisión que se comercializa de forma empaquetada en los servicios BAU emblemáticos se calculará conforme a los precios de la nueva oferta mayorista de televisión de pago que Telefónica deberá poner a disposición de terceros, como consecuencia de los compromisos asumidos en el marco de la concentración *Telefónica/DTS*.

- Mix actual para el análisis de los productos con velocidades de transmisión igual o superior a 30 Mb/s

El mix de servicios mayoristas de acceso que se aplica actualmente para el control ex-ante de productos de acceso (empaquetados con el servicio minorista de acceso telefónico fijo) con velocidades superiores a 30 Mb/s se aplica en un contexto regulatorio diferente al que surgirá de la aprobación de las medidas contempladas en el presente análisis. A diferencia de este último, en el marco regulatorio actual (i) no hay servicio mayoristas de acceso indirecto para velocidades BAU ni de acceso virtual sobre fibra y (ii) todos los servicios mayoristas regulados son de ámbito nacional. Por tanto, la extensión automática de este mix al test de replicabilidad de productos emblemáticos BAU no estaría justificada, máxime cuando el test de replicabilidad económica es el único mecanismo de control de precios para los servicios NEBA local y NEBA sobre fibra, por lo que es preciso que cada uno de estos servicios mayoristas garanticen por separado la replicabilidad de los servicio BAU emblemáticos.

- Aplicación del control, publicación de los resultados

En relación con los precios del NEBA local (así como del NEBA sobre fibra) la CNMC no seguirá el mismo procedimiento que rige actualmente la fijación de los precios regulados de los servicios mayoristas de acceso en los antiguos mercados 4 y 5. En aplicación del test de replicabilidad económica, la CNMC deberá verificar si los precios propuestos del NEBA local cumplen con dicho test conforme a los parámetros concretos de la metodología que la CNMC haya establecido en un expediente específico. A este respecto, cabe señalar que se ha ampliado la sección

III.4.7.5.3 con el objetivo de explicar la implementación práctica y el funcionamiento del test de replicabilidad económica.

IV. MERCADOS DE ACCESO DE BANDA ANCHA AL POR MAYOR

IV.1. DEFINICIÓN DE MERCADO RELEVANTE

IV.1.1. Definición de mercado relevante de producto

- ¿Está de acuerdo con la definición de dos mercados relevantes de producto separados: segmento residencial y segmento empresarial?

Vodafone y Jazztel están de acuerdo con la definición de los dos mercados de producto en los términos planteados por la DTSA.

En lo que respecta al mercado empresarial a nivel minorista Vodafone, BT, MásMóvil y Astel inciden en la falta de competencia en dicho mercado. Concretamente, Vodafone destaca la posición de super-dominancia de Telefónica en el mercado empresarial y en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Con respecto a este último segmento, Vodafone cita el Informe *"Las tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas"*[287] según el cual la cuota de Telefónica superaba el 80% en el 2013. BT, por su parte, se hace eco de las conclusiones de la DTSA y señala que muestran una preocupante falta de competencia en el mercado empresarial en comparación con el mercado residencial, habiendo incluso empeorado la situación desde la segunda ronda de análisis de los mercados de banda ancha. A la vista de estos resultados del análisis, a BT le sorprende que las medidas planteadas para la resolución de los problemas sean de escaso calado.

Colt manifiesta que el énfasis en la regulación del segmento residencial ha limitado el desarrollo de la competencia en el segmento empresarial y, en consecuencia, debería establecerse una regulación específica del segmento empresarial.

Por el contrario, Telefónica considera que el mercado de empresas a nivel minorista es competitivo y su posición de liderazgo es fruto de su inversión e innovación. A este respecto, Telefónica considera que la delimitación del mercado 4 es incorrecta. A partir de la Nota Explicativa de la Recomendación de Mercados de 2014[288]Telefónica concluye que (i) las líneas alquiladas son la principal referencia

[287] Informe editado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ver http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeREINA/pae_InfDescarga.html

[288] Concretamente, las páginas 50-51: *"Therefore, it appears appropriate, on a forward looking basis, to define a wholesale market for high-quality access, which includes a wider range of access products necessary to fulfil the needs of business services providers (and ultimately large retail business customers) and which displays the service characteristics describe above. These access products are not necessarily all direct substitutes of each other. However, they may still form part of the same market, provided they are in a so-called "chain of substitution […] NRAs should be aware of the fact*

competitiva en el mercado de empresas, (ii) este mercado incluye un rango amplio de productos, (iii) la CNMC debe decidir el remedio más apropiado y proporcionado tomando en consideración todos los servicios disponibles, (iv) existe una diferente dinámica competitiva a nivel geográfico y (v) las especificidades del mercado hacen dudar de la necesidad de más medidas que el servicio mayorista de líneas alquiladas terminales en determinados ámbitos geográficos. En el estado actual Telefónica considera que el mercado empresarial presenta competencia efectiva, donde la única barrera es la apuesta del operador y el asumir el reto y el riesgo de evolucionar con el propio cliente, hay transparencia a través de las mesas de compras, el demandante tiene poder de compra y está más interesado en variables diferentes de la conectividad.

Contestación a las alegaciones

En los párrafos arriba señalados la Comisión Europea identifica un mercado mayorista de alta calidad que, en aplicación de la llamada cadena de sustitución, podría llegar a comprender una variada gama de servicios que incluiría no sólo los segmentos terminales de líneas alquiladas sino también unos servicios mayoristas de alta calidad, que sin embargo no ofrecerían las mismas elevadas prestaciones que las líneas alquiladas. Ahora bien, la Comisión Europea reconoce expresamente que el mercado empresarial minorista está caracterizado por considerables divergencias en las condiciones nacionales y por tanto es tarea de la ANR valorar si se produce un corte en la cadena de sustitución.

Asimismo la Comisión Europea explica que un mercado que incluyera esta gama de servicios mayoristas no prejuzga la capacidad de la NRA para establecer las obligaciones que considere apropiadas y proporcionadas. A este respecto, deja claro que la Recomendación NGA y la Recomendación relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes aplicaría a los mercados 3a y 3b y en lo que respecta al mercado 4 las ANRs deberían analizarlo caso a caso.

Por último, la Comisión Europea se refiere a las diferentes condiciones competitivas geográficas en relación con el segmento de elevada velocidad de transmisión, donde una serie de ANRs han concluido que el mercado de líneas alquiladas de alta velocidad es competitivo. En este sentido, explica que una mayor presencia de operadores alternativos en un número limitado de áreas de negocios puede tener impacto en las cuotas de mercado observadas a nivel nacional, sin por ello permitir a estos operadores realizar ofertas competitivas para “contratos multi-sede”, que requieran la conectividad en zonas más remotas.

---

that when assessing the competitive conditions on a nationwide basis a larger presence of alternative operators in a limited number of dense business areas may have a significant effect on the market shares observed nationwide without necessarily allowing those alternative operators to provide competitive offers nationwide for multiple site contracts, which include connectivity for more remote sites. Such a phenomenon, if observed, could be addressed by a geographic segmentation of the market (see also below)”.

En vista del contenido de estos párrafos, no se pueden extraer las conclusiones que alcanza Telefónica. Así, conforme a lo establecido en los documentos precitados, la CNMC podría perfectamente llegar a la conclusión de que el mercado 4 de la Recomendación comprendería dos sub-mercados: el mercado 4 en los términos definidos en el documento sometido a consulta y el actual mercado 6[289] relativo a los segmentos de terminación de líneas alquiladas. En todo caso, y como ya señalaba la consulta pública, en el momento actual y dadas (i) las carencias detectadas para la provisión de servicios a clientes empresariales; (ii) la reciente revisión de los mercados de líneas arrendadas terminales, (iii) las diferentes necesidades de comunicaciones electrónicas que atienden las líneas alquiladas y las conexiones de banda ancha dentro de las ofertas personalizadas que demandan este tipo de clientes empresariales y (iv) las elevadas cuotas de mercado que Telefónica todavía detenta en la prestación de los servicios mayoristas y minoristas de líneas alquiladas, se ha considerado que el análisis y consideración de los servicios de acceso indirecto de banda ancha destinados al mercado empresarial resultaba imperativo, sin perjuicio de que estos mismos servicios puedan ser analizados conjuntamente con los servicios de líneas alquiladas en la próxima revisión del mercado 4, donde se considerarían de manera integral las necesidades que a nivel mayorista tienen los operadores que prestan servicios a empresas.

En definitiva, la CNMC concluye que (i) la inclusión de los segmentos terminales de líneas alquiladas al por mayor no alteraría el análisis de competencia efectiva en el mercado 4 definido en los términos de la presente Resolución y (ii) resulta necesaria la imposición a Telefónica de la obligación de prestar un servicio de acceso de banda ancha mayorista de alta calidad dirigido a empresas, en las condiciones establecidas en la sección IV.4.5 y en el anexo correspondiente, a tenor del insuficiente nivel de competencia observado en el segmento empresarial, que se describe en las secciones II.1.3 y II.3.1.2.

En otras palabras, en un escenario competitivo y regulatorio como el actual donde los servicios mayoristas de segmentos de terminación de líneas alquiladas están regulados, el nivel de competencia observado en el mercado empresarial es todavía insuficiente y, por tanto, es preciso imponer obligaciones adicionales, esto es, obligar a Telefónica prestar un servicio de acceso de banda ancha mayorista de alta calidad dirigido a clientes empresariales. Este planteamiento es perfectamente compatible con la Recomendación de Mercados de 2014 y, concretamente, con los párrafos reseñados por Telefónica.

- ¿Está de acuerdo con (i) la inclusión de la auto-prestación en el mercado residencial y por tanto la inclusión de los servicios mayoristas de banda ancha que se prestan a sí mismos no sólo Telefónica sino los operadores alternativos de cable y de acceso desagregado al bucle y (ii) la no inclusión de la auto-prestación en el mercado empresarial?

[289] Numeración acorde con la antigua Recomendación de mercados de 2007.

Vodafone reconoce que actualmente las redes alternativas basadas en el cable y en el acceso desagregado al bucle ejercen una presión competitiva sobre el servicio mayorista de acceso de banda ancha de Telefónica de suficiente magnitud y por tanto está de acuerdo con su inclusión. Por el contrario, Vodafone no considera que las redes alternativas basadas en el cable y en el acceso desagregado al bucle ejerzan la misma presión competitiva sobre el servicio mayorista de acceso de banda ancha de Telefónica a nivel empresarial, como consecuencia de las menores economías de escala identificadas por la DTSA. Por tanto, está de acuerdo con la no inclusión de dichas redes alternativas en el mercado empresarial.

Telefónica también está de acuerdo con la inclusión de la auto-prestación en virtud de los incentivos y capacidad que tienen los operadores coubicados, presentes en centrales con fuerte presencia de ULL y una escasa cuota de acceso indirecto, para ofrecer un servicio mayorista de acceso indirecto ante un hipotético SSNIP del servicio mayorista prestado por Telefónica. Con un enfoque basado en la teoría de juegos, Telefónica argumenta que en este tipo de centrales los operadores de ULL constituyen una amenaza creíble de alternativa competitiva.

Por contra, Asotem muestra su disconformidad con el análisis de la supuesta disponibilidad de servicios mayoristas de terceros, ya que considera que el hecho de que potencialmente pueda existir dicha disponibilidad no significa que, en ausencia de regulación, vayan a desarrollarse servicios mayoristas alternativos. El limitado desarrollo de la oferta de Jazztel a nivel mayorista y el carácter tan específico del acuerdo entre Vodafone y Orange fundamentan según Asotem este argumento.

Contestación a las alegaciones

Únicamente Asotem considera que el mercado mayorista de acceso indirecto dirigido al segmento residencial debería limitarse a la oferta a terceros, excluyéndose por consiguiente la auto-prestación que de estos servicios hacen los operadores de cable y los operadores de acceso desagregado. Dicho de otro modo, los operadores con capacidad para prestar estos servicios mayoristas de acceso indirecto comparten el análisis de la DTSA al respecto. Dado que Asotem no aporta evidencia de mercado que contradiga dicho análisis se mantienen las conclusiones al respecto, por las razones explicitadas en el cuerpo de la presente Resolución.

IV.1.2. Definición de mercado relevante geográfico

- ¿Está de acuerdo con la definición de dos mercados geográficos diferenciados para el segmento residencial y un único mercado nacional para el segmento empresarial?

Vodafone manifiesta su acuerdo con los mercados geográficos definidos sobre la base de los factores identificados por la DTSA en su propuesta. Asimismo, está de acuerdo con la inclusión de aquellas áreas de la zona 1, que son atendidas por nodos remotos y donde no es posible la desagregación del bucle o el sub-bucle, en la zona 2. Vodafone manifiesta asimismo su acuerdo con la definición de un único mercado nacional para el segmento empresarial sobre la base de que Telefónica es el único operador con una red de alcance nacional y capilaridad suficiente para

asegurar un servicio mayorista de banda ancha en la práctica totalidad de localizaciones geográficas. Jazztel también está de acuerdo con la definición de los mercados 3a_1 y 3b_2 y del mercado 4 en los términos propuestos por la DTSA.

En sentido contrario, Asotem no está de acuerdo con la identificación de los mercados 3b_1 y 3b_2 como dos mercados geográficos distintos. Asotem considera que esta propuesta de la DTSA va más allá del planteamiento inicial de 2008 y supone dejar sin regulación alguna el mercado 3b (antes 5) en el área de las centrales que componen la zona 1. Esta supresión de obligaciones regulatorias es contradictoria con el menor grado de competencia en el que según Asotem se desenvuelve el mercado minorista de banda ancha y que se ha explicado en el apartado II.3.2. Asotem alega por consiguiente que el mercado 3b es nacional.

Contestación a las alegaciones

Los mercados geográficos definidos a partir de las zonas 1 y 2 identificadas en la sección II.3.2.1.2 reflejan las diferentes condiciones de competencia.

Como se ha indicado previamente, la concentración que se ha producido en el mercado exige una formulación distinta del criterio de segmentación: en términos de tamaño del competidor y no tanto del número de competidores. Las operaciones de concentración autorizadas no implican necesariamente una reducción de la competencia en el mercado minorista de banda ancha, una vez se han adoptado las medidas correctoras pertinentes, ni tienen por qué traducirse en un incremento de la presión regulatoria sobre el operador con PSM individual, siempre y cuando se garantice que los operadores alternativos disponen de las herramientas regulatorias necesarias para hacer frente a las condiciones de competencia imperantes en el mercado en cada momento.

IV.2. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MISMOS Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

- ¿Está de acuerdo con la determinación de Telefónica como operador con PSM en los mercados 3b_2 y 4 y la consideración del mercado 3b_1 como un mercado competitivo?

Vodafone coincide con el análisis prospectivo de la DTSA de las barreras de entrada y la propuesta de identificación de Telefónica como operador con PSM en los mercados 3b_2 y 4. Jazztel también comparte la conclusión sobre la condición de PSM de Telefónica en estos mercados. Orange está de acuerdo con la desregulación de los servicios de acceso indirecto en las zonas más competitivas y el mantenimiento del resto de las obligaciones de acceso a la red de cobre sin cambios.

Telefónica considera que no disfruta de PSM en el mercado formado por las centrales donde existen operadores coubicados y la planta de acceso indirecto es relativamente pequeña. En este tipo de centrales, en el caso de que Telefónica

incrementara el precio del servicio mayorista de acceso indirecto, los operadores coubicados tendrían la capacidad de prestar un servicio mayorista de acceso indirecto en unas condiciones tales que el operador demandante optaría por este último en detrimento del de Telefónica. Ahora bien, Telefónica discrepa sobre las centrales locales con estas características, como ya se ha explicado en el apartado II.3.2. Según Telefónica, la propuesta de segmentación geográfica que propone la DTSA llevaría a regular centrales locales donde hay más de tres operadores coubicados y por tanto competencia efectiva. En este sentido, Telefónica aporta una muestra de dichas centrales.

En lo que respecta al mercado de empresas a nivel minorista, Telefónica considera que es competitivo y que su posición de liderazgo es fruto de su inversión e innovación. El mercado debe ser analizado en su conjunto y por tanto el antiguo mercado 6 (segmentos de terminación de líneas arrendadas) debería incorporarse. De esta forma se podrá determinar la solución más apropiada y no situar al operador que en teoría detenta PSM en desventaja. Asimismo Telefónica señala que la oferta mayorista es la más amplia de los países de nuestro entorno y no hay ninguna referencia en la UE de regulación en el segmento empresas. En este sentido, Telefónica considera que la asimetría de regulaciones en Europa pone en desventaja a los operadores incumbentes de los países donde se regule la fibra. Telefónica añade que (i) existe una amplia gama de competidores que incluiría a los operadores generalistas y (ii) se dan suficientes restricciones directas, derivadas de las ofertas mayoristas existentes y las plataformas alternativas, así como restricciones indirectas, las cuales afectan a las ofertas mayoristas de Telefónica.

Según Telefónica, los clientes multi-sede tienen escaso peso en la economía española ya que según un estudio del instituto DYM para Telefónica **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**. Finalmente Telefónica señala que, sobre la base de este estudio de mercado, **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

Contestación a las alegaciones

Como se ha explicado en respuesta a las alegaciones sobre la definición del mercado 4, el nivel de competencia del mercado minorista empresarial definido en el la sección II.1.3 es significativamente inferior al del mercado residencial en un contexto en el que los mercados mayoristas están en ambos casos sometidos a supervisión regulatoria. Este resultado vendría a mostrar que la regulación actualmente vigente en los mercados mayoristas relacionados con el mercado empresarial es insuficiente para solucionar los problemas de competencia, y la oferta regulada de Telefónica debe ser ampliada. De hecho, los servicios de comunicación personalizados que demandan las empresas que forman parte de este mercado no se proveen solamente a partir de líneas alquiladas; por el contrario, estos clientes pueden precisar de unas conexiones y unos servicios de comunicación para los cuales las líneas alquiladas no sean la solución apropiada.

Asimismo, conviene señalar que aunque el nivel de competencia más bajo se registraría en el segmento formado por las empresas multi-sede, que puede no ser

el mayoritario en España, en el segmento formado por las empresas con una única sede la cuota de mercado de Telefónica todavía se mantiene por encima del 65%, a pesar del tiempo transcurrido con las obligaciones actuales.

En cuanto al entorno competitivo europeo y la desventaja que se impondría a Telefónica por regular la prestación mayorista de servicios empresariales, no parece que este argumento encaje bien con la identificación del mercado 4 que hace la Comisión Europea en su Recomendación de mercados relevantes de 2014, y donde expresamente se hace referencia a la diferencia a nivel de servicios mayoristas que justifica un tratamiento regulatorio específico de los servicios empresariales de alta calidad.

Por último, en relación con la importancia de los servicios TI, debe reiterarse que en todo caso el cliente empresarial precisa de un operador que le garantice la conectividad, independientemente del tipo de servicios y requerimientos asociados que posteriormente podrán ser prestados a través de la red de acceso. La consideración en todo caso de los servicios TI llevaría a diluir el peso de los ingresos derivados de los servicios de comunicaciones electrónicas de forma no transparente e injustificada.

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

- ¿Está de acuerdo con la propuesta de imponer de forma transitoria el servicio NEBA sobre fibra en el mercado 3b_1 y en las centrales no competitivas de la zona BAU, que forman parte del mercado 3b_2?
    - En caso afirmativo, ¿propone un periodo diferente y/o unas condiciones diferentes para su finalización?

En lo que respecta al periodo transitorio relativo a la implantación del NEBA local Vodafone sostiene que no hay que fijar un periodo concreto sino ligar la disponibilidad transitoria del NEBA a la disponibilidad del NEBA local, que puede producirse antes o después del año que la DTSA propone establecer. Además habría que considerar un periodo razonable de migración de los clientes existentes sobre NEBA al servicio NEBA local, que no debería ser inferior a seis meses.

Asotem argumenta en el mismo sentido que Vodafone y señala que debería establecerse una duración transitoria hasta que el servicio NEBA local esté efectivamente disponible.

Jazztel considera que el plazo de transitoriedad en el mercado 3b_1 y en las centrales no competitivas de los 9 municipios debería ampliarse hasta, al menos, dos años. Asimismo este operador considera que el plazo de dos meses para levantar las obligaciones de acceso indirecto actuales (esto es, las que afectan a las conexiones de hasta 30 Mb/s) y, por tanto, migrar las líneas de banda ancha afectadas a los nuevos servicios comerciales es insuficiente. Asotem también

considera que esta plazo es muy reducido y propone seis meses y en todo caso no antes de que el NEBA empresarial esté efectivamente disponible.

Orange considera que el año propuesto para la zona BAU es insuficiente para completar el despliegue en el municipio, incluso para el caso de que la zona BAU sólo comprendiera las centrales BAU (tal y como propone Orange). Orange se refiere a las dificultades en el tendido de la obra civil, asociadas (i) a la obtención de permisos de las comunidades, (ii) al acceso a las verticales y (ii) al tendido por fachada (acción insuficiente de los ayuntamientos).

En cuanto a la zona 1, Orange también considera que el plazo transitorio de un año es insuficiente puesto que la sustitución de NEBA por NEBA local comprende dos plazos consecutivos: (i) la implantación del NEBA local por Telefónica y (ii) el desarrollo, por parte de los operadores alternativos, de las conexiones a los puntos de conexión de NEBA local y la migración de la base de clientes. Si bien el tiempo razonable que Orange considera para la fase (i) es de 6 meses, la fase (ii) no se podría llevar a cabo en un año ya que la cobertura de la zona 1 con NEBA local requiere que el operador se conecte a 250 puntos. Por todo ello Orange solicita que la desregulación del NEBA en cada una de las zonas sea objeto de una resolución expresa por parte de la CNMC. Ese planteamiento de Orange se concreta en los siguientes plazos: (i) para las centrales BAU un mínimo de 2 años, pasando a ser el servicio NEBA un servicio mayorista permanente en caso de que existan impedimentos técnicos o legales para el despliegue de red propia, y (ii) para las centrales de la zona 1 (excluidas las centrales BAU) un plazo mínimo de 2 años desde la disponibilidad del NEBA local.

Para Vodafone un periodo transitorio de un año en la zona BAU –tal y como planteaba la consulta pública– es insuficiente porque en este periodo no se puede alcanzar una cobertura del 100% y, por tanto, el periodo transitorio debería extenderse hasta la próxima revisión del mercado, esto es, debería durar tres años. A este respecto, Vodafone propone que en la zona BAU se preste de forma transitoria el servicio NEBA y una vez el servicio NEBA local esté disponible, éste debería asimismo ofrecerse hasta la próxima revisión.

De manera genérica, Másmóvil considera que el plazo durante el cual Telefónica habría de prestar el servicio NEBA sobre fibra en la zona competitiva debería ser de tres años, en vez de un año que es el plazo propuesto en la consulta.

Astel, por su parte, considera que el plazo de un año para desregular el servicio de acceso indirecto en las centrales del mercado 3b_1 no es suficiente y propone que el plazo sea ampliado a dos años, contados desde que esté disponible de forma efectiva el servicio VULA y no como propone la consulta desde la entrada en vigor de la presente medida.

Asotem considera que el mercado 3b en su conjunto no es efectivamente competitivo y es necesario un nivel de regulación intermedio en la zona 1, en el que sólo se eliminarían las obligaciones de orientación a costes y de publicación de una oferta de referencia.

Sin manifestarse con respecto al nivel de competencia en el mercado 3b_1, MásMóvil sí considera que no se debe eliminar la obligación que tiene Telefónica de asegurar la prestación del servicio NEBA sobre cobre. A este respecto, este operador solicita que se establezca tal obligación en todo el territorio nacional por un periodo de tres años y señala que el precio de este servicio debería permitir el lanzamiento de ofertas minoristas un 30% inferior al precio del mismo servicio en fibra.

- En caso negativo, ¿considera que no es necesaria su imposición?

Telefónica no está de acuerdo con la imposición de dos servicios de acceso indirecto de forma solapada ya que el NEBA local no deja de ser un acceso indirecto. Según Telefónica, la imposición de ambos servicios mayoristas no es proporcional máxime si se compara con el mercado francés donde no hay ninguno de ellos. Telefónica también considera insuficiente el plazo de un mes para la introducción de un perfil NEBA de altas velocidades ya que ello implica un coste relevante y un proceso de trabajo complicado y recuerda que el número de perfiles no puede ser ilimitado. A este respecto, señala que existen 45 perfiles de cobre y 75 de FTTH de los que se usan 32, la mayoría sin apenas usuarios. Por esta razón, Telefónica propone que, en la medida de lo posible, se reutilicen perfiles existentes.

Según Telefónica, la disponibilidad transitoria del NEBA en la zona competitiva no tiene racionalidad regulatoria ni coherencia con otras medidas de desregulación de los servicios ADSL IP y GigADSL adoptadas en relación con el NEBA. En vista del uso que hace el principal usuario del servicio NEBA, Telefónica considera que esta medida sería sumamente perjudicial. En este sentido, Telefónica explica que Orange tiene puntos de acceso en municipios donde tiene despliegue propio de red FTTH, de tal forma que contrata el NEBA para que Telefónica realice la acometida y posteriormente darse de baja. Por todo ello, Telefónica solicita que se elimine el plazo de disponibilidad transitoria del NEBA. Según Telefónica lo lógico sería mantener las conexiones de 30 Mb/s sobre NEBA por un periodo de un año en la zona BAU con el objeto de facilitar la migración a la red propia del operador, pero nunca permitir altas nuevas.

Contestación a las alegaciones

En lo que respecta al plazo de un año en la zona BAU durante el cual, según planteaba la propuesta sometida a consulta, Telefónica debería prestar el servicio NEBA fibra en las mismas condiciones reguladas que en el resto del territorio nacional, como se ha indicado dicha medida auxiliar no está justificada, al no plantear la CNMC la regulación de un servicio NEBA local en dicha zona BAU, al que el servicio mayorista transitorio alternativo estaría asociado. Por tanto, en la totalidad de la zona BAU, resultará simplemente de aplicación el plazo de seis meses previsto para proceder a la desregulación del servicio NEBA fibra actualmente existente (con la limitación de velocidad establecida hasta el momento en 30 Mb/s).

Por otra parte, en el resto del territorio deberá implementarse un servicio de desagregación virtual de accesos FTTH (NEBA-local). Este servicio se basará en el

existente servicio NEBA y añadirá nuevos PAI en las centrales cabecera de fibra óptica. Al partir de un servicio ya existente, el tiempo de implementación será mucho menor que si se partiera de cero, y este tiempo se considera razonable, en base a la experiencia, que sea de unos 12 meses. Ahora bien, puesto que se considera necesario que la CNMC apruebe explícitamente la oferta de referencia , es necesario sumar un plazo para su aprobación una vez presentada, y otro plazo para que Telefónica presente dicha oferta (establecido en dos meses). El plazo total hasta la disponibilidad del servicio será por tanto de aproximadamente 18 meses.

Es entonces cuando se levantarán las obligaciones transitorias de acceso mayorista de banda ancha (servicio NEBA) asociadas al servicio NEBA local en las centrales de la Zona 1 que no estén localizadas en la zona BAU.

Ahora bien, tomando en consideración las alegaciones vertidas a este respecto por los operadores alternativos, parece adecuado que la CNMC supervise el proceso de adopción de NEBA-local (y la migración a este servicio) desde su disponibilidad (desde que está operativo). Por tanto, resulta necesario definir un período, con una duración prevista de aproximadamente seis meses a partir de la fecha en que esté operativo NEBA-local, en el que ya no habrá nuevas altas de NEBA sobre los accesos de fibra de las centrales de la Zona 1 que están fuera de los municipios BAU, y en el que la CNMC supervisará el funcionamiento del servicio NEBA-local y la migración de accesos al mismo. Al final de este período y si el servicio funciona adecuadamente, la CNMC suprimirá por Resolución las obligaciones de acceso NEBA sobre fibra en la totalidad de las centrales de la Zona 1, incluyendo en particular las altas que se hayan podido producir hasta la fecha de operatividad de NEBA local.

En cuanto a los accesos de cobre situados en centrales de la Zona 1, así como el servicio NEBA fibra actualmente regulado (hasta 30 Mb/s) en dicha zona, de manera similar, parece adecuado definir un período razonable de transición en el que los operadores puedan estudiar y negociar sus opciones, que podrían en su caso incluir el mantenimiento de los servicios mayoristas de acceso indirecto pero en condiciones comerciales. El período establecido en la consulta pública, dos meses, parece efectivamente corto si además tenemos en cuenta el cese de nuevas altas al final del período (y con ello el impacto en sus actividades comerciales en esas centrales) y la posibilidad de que los alternativos quieran migrar a algunos clientes a otros servicios mayoristas, bien de Telefónica, bien de otros operadores. Se considera razonable por tanto extender a seis meses el plazo previsto para la supresión de la obligación de acceso al servicio mayorista de banda ancha prestado sobre cobre (así como el servicio NEBA fibra hasta 30 Mb/s actualmente disponible).

En cuanto al plazo de un mes para la disponibilidad de los nuevos perfiles que permitan replicar los servicios minoristas (como 300 Mb/s) de Telefónica, debe tenerse en cuenta que se trata de perfiles nuevos en la oferta mayorista NEBA, pero ya existentes en los equipos de Telefónica, puesto que se prestan servicios minoristas con ellos. Ciertamente el número de perfiles sobre accesos de fibra en NEBA es elevado, y la mayoría no están en uso, además de resultar ya poco competitivos, por lo que parece adecuado reutilizar, como propone Telefónica,

perfiles existentes. El plazo de un mes planteado en la consulta resulta efectivamente escaso –tal y como señala Telefónica– si este operador debe desarrollar un nuevo perfil e implementarlo, pero debe considerarse que estos perfiles, como se ha indicado, ya están en su planta (por lo que no son necesarias pruebas ni despliegues en planta). Por otra parte, de acuerdo con la información proporcionada por Telefónica en el seno de un procedimiento de modificación de la oferta de referencia NEBA[290], el plazo de desarrollo en sistemas sería de dos meses. Por lo tanto, se considera proporcionado y adecuado establecer dos meses como plazo hasta que estén operativos los nuevos perfiles en NEBA, debiendo Telefónica comunicar a la CNMC y a los operadores en el plazo de un mes la nueva oferta de referencia de NEBA que incluya estos perfiles.

Por último, la CNMC no considera justificada la definición de un mercado 3b de alcance nacional y la imposición obligaciones diferenciadas en la zona 1, como solicita Asotem, o el mantenimiento (e incluso el reforzamiento) de la obligación de prestar un servicio de acceso indirecto sobre cobre, como señala Másmóvil. A la vista de (i) las diferentes condiciones competitivas bajo las que se prestan los servicios de acceso indirecto en la zona 1, que justifican la definición del mercado 3b_1 a partir de los argumentos expuestos en las secciones IV.1.1 y IV.1.2, y (ii) el análisis de competencia efectiva en dicho mercado de referencia explicado en los IV.2.1, IV.2.2 y IV.2.3, se concluye que Telefónica no es operador con PSM en dicho mercado y en consecuencia puede dejar de ofrecer en condiciones reguladas los servicios de acceso indirecto sobre la red de cobre.

En este sentido, cabe reseñar que como consecuencia de las condiciones bajo las que la CE ha autorizado la operación de adquisición de Jazztel por Orange, esta última ofrecerá un servicio de acceso indirecto a un operador tercero sobre la base de su red (basado en el acceso desagregado), lo que ampliará la disponibilidad de servicios mayoristas. El servicio de acceso indirecto que Orange-Jazztel se compromete a prestar no hace sino demostrar que los operadores basados en el acceso desagregado al bucle están en disposición de ofrecer un servicio de acceso indirecto competitivo a terceros, tal y como se explica en la sección IV.1.1.2

IV.4.1. Obligaciones relativas a los mercados mayoristas de acceso de banda ancha para la prestación de servicios residenciales y servicios empresariales (mercados 3b_2 y 4, respectivamente)

- ¿Está de acuerdo con las obligaciones propuestas para los servicios mayoristas de acceso residenciales: imposición de los servicios NEBA cobre y fibra y la eliminación del límite de 30 Mb/s en el mercado 3b_2?

Jazztel está de acuerdo con la eliminación del límite de 30 Mb/s y el mantenimiento de todas las modalidades mayoristas (GigADSL, ADSL-IP y NEBA). Orange también apoya la supresión propuesta de este límite y considera que debe hacerse de

[290] MTZ 2014/1456.

inmediato. BT también muestra su conformidad con la supresión de este límite. Ufinet también está de acuerdo y considera oportuno el requerimiento de mejora del servicio de acceso indirecto NEBA, aun cuando considera que por el momento no resulta necesario asegurar la prestación de un servicio mayorista de velocidades superiores a 100 Mbps.

Por su parte, Euskaltel se muestra contrario a imponer un servicio NEBA sobre fibra por considerar que supone un desincentivo a la inversión.

- ¿Está de acuerdo con la imposición de un servicio NEBA empresarial en todo el territorio nacional?
    - En caso afirmativo, ¿considera que las características de este servicio: (i) sólo tráfico de calidad Oro y por tanto exclusión de *best effort*, (ii) ANS más estrictos, (iii) mismos puntos de acceso indirecto que el NEBA residencial, (iv) precio especial ADSL-IP, deberían ser diferentes? ¿Propone modificaciones y/o algún parámetro técnico adicional?

Másmóvil considera que el mercado empresarial es un mercado con bajas condiciones competitivas y valora positivamente las medidas propuestas en la consulta pública, si bien considera que debe profundizarse más en ellas, lo que incluye prohibir que productos diseñados para el mercado residencial, como aquellos que contengan tráfico best-effort, se ofrezcan al mercado empresarial, y facilitar la entrada de nuevos agentes a través de un acceso indirecto con un número limitado de puntos (entre 5 y 7).

Astel solicita, además de precios orientados a costes, prever la posibilidad de disponer de calidad de tráfico best-effort (aspecto también solicitado por Asotem, BT, Orange y por Vodafone, que añade que la calidad *real time* debe también estar presente), elementos que permitan la gestión proactiva de equipos del cliente, inclusión del requisito de transparencia a nivel 2, y reconsideración del número de puntos de conexión (aspecto también indicado por Asotem, Vodafone y Colt, que proponen un nivel nacional, siete puntos y dos puntos respectivamente), así como el establecimiento de un precio especial y más barato para el servicio ADSL-IP nacional destinado a empresas en aquellos accesos de cobre que estén en localizaciones sin cobertura NEBA.

Asotem considera que el servicio debe disponer de perfiles diferentes (como por ejemplo simétricos) y control por el operador de funcionalidades de diagnóstico de la OLT, y detalla por qué considera necesario un punto de acceso nacional (que podría ser con el diseño técnico de NEBA o ADSL-IP), complementario a la cobertura provincial de NEBA.

Jazztel considera fundamental que se haga referencia expresa a la obligatoriedad de incluir todo tipo de edificios en el ámbito de cobertura del servicio mayorista aquí considerado.

Telecable y R Cable consideran acertada la regulación del acceso de banda ancha en el mercado empresarial, pero R Cable añade que se deben establecer condiciones diferentes para operadores inversores en red y los que no han hecho esfuerzo inversor alguno.

BT hace referencia a los riesgos que puede conllevar el intentar atajar los problemas de competencia en el mercado empresarial diseñando servicios mayoristas artificialmente diferentes de los ya diseñados para el mercado residencial, en referencia a lo que, según BT, es el único servicio específico con el que teóricamente van a poder competir los operadores de empresa (el servicio de acceso indirecto NEBA Empresas). Considera que los ANS Premium no deben ser obligatorios (coincidiendo con Asotem) sino que tendría más sentido no permitir su contratación a clientes residenciales (siendo el control de si el cliente es residencial o empresa de tipo ex-post).

BT indica, en referencia al tráfico best-effort, que a día de hoy existen multitud de clientes empresariales que utilizan este tipo de tráfico (Asotem hace referencia a empresas con niveles de menor consumo y complejidad, como PYMES y autónomos, y también a empresas medianas e incluso grandes). Por tanto, su supresión va a implicar necesariamente un incremento en el coste del servicio (que se añade al mayor coste de los ANS y de la no orientación a costes) y una migración. Por ello, solicita que la desaparición del tráfico best-effort venga acompañada de (1) el mantenimiento en la relación de precio que hay actualmente entre las modalidades “best effort” y “oro” (que es de un 15%), (2) un plazo razonable para la migración y (3) ausencia de coste en la migración.

Finalmente, BT solicita que se añadan características a NEBA, necesarias en su opinión para un servicio de empresas, como la transparencia a nivel 2 (que incluye aspectos como transparencia a las direcciones MAC, o indicadores de VLAN adicionales), la inclusión de elementos de gestión del servicio en las ONT, y redundancia en los PAI. También indica la necesidad de volver a analizar la conveniencia de imponer la obligación de cobertura 100% en NEBA o como mínimo el establecimiento de un precio regulado para el servicio IP nacional en zonas de no cobertura NEBA.

También Orange considera necesario incorporar a la oferta NEBA/NEBA local, al menos en sus modalidades dirigidas al mercado de empresas, características de transparencia a nivel 2, indicando que tales características permitirán acercar el servicio mayorista de banda ancha NEBA a los servicios de líneas alquiladas.

Vodafone considera la imposición a Telefónica de ofrecer el servicio NEBA para empresas en todo el territorio adecuada y razonable, y solicita la publicación de indicadores (KPIs) asociados al nivel de servicio proporcionado por Telefónica a los operadores alternativos frente al servicio proporcionado a sus propios clientes finales (como los tiempos medios de provisión que corresponden a la prestación del servicio mayorista y a las actividades equivalentes en auto-prestación).

Contestación a las alegaciones

- Servicio mayorista de acceso de banda ancha dirigido al segmento residencial

En cuanto a la conveniencia y la justificación de imponer en el mercado 3b_2 un servicio mayorista de acceso de banda sobre la red FTTH sin limitación de velocidad, como el NEBA, una vez se obliga a Telefónica a prestar el servicio NEBA local, es preciso tomar en consideración que: (i) con la regulación actual de los mercados de banda ancha, el regulador sectorial ha promovido el uso por parte de los alternativos del servicio NEBA, por lo que la supresión de este servicio (al menos, en su vertiente fibra) en el seno de la presente revisión supondría una modificación de gran calado respecto a la situación regulatoria actual; (ii) la propuesta de regulación sometida a consulta concluye acerca de la existencia de problemas de competencia en determinadas áreas geográficas, en concreto la zona 2, lo que hace necesaria la adopción de medidas correctoras en el mercado 3b_2 que se añaden a las medidas propuestas aguas arriba (en particular, la imposición de obligaciones de acceso a NEBA local); (iii) la supresión de la obligación de prestar un servicio NEBA sobre fibra podría afectar gravemente a los nuevos entrantes, a los que se empujaría hacia el despliegue de red propia hasta el nivel de la central local de la red FTTH en la zona 2, sin la posibilidad de amortizar sus inversiones sobre la base de una cartera mínima de clientes a partir de los cuales ir creciendo.

Concretamente, la limitación de las obligaciones de acceso a la red FTTH de Telefónica al nivel de la central local implicaría exigir unas inversiones a los operadores alternativos que podrían no ser económicamente viables, como atestigua el menor grado de desarrollo de la competencia en infraestructuras en el mercado 3b_2. El NEBA local por sí solo podría ser insuficiente en la zona 2, donde hasta la fecha los operadores alternativos no han ascendido (en la misma medida que lo han hecho en la zona 1) en la escalera de inversión y utilizan los servicios de acceso indirecto regional y/o nacional regulados.

En vista de estos resultados, no está claro que en todos los municipios que Telefónica pudiera cubrir con su red FTTH los operadores alternativos estuvieran en condiciones de competir sobre la base exclusivamente del NEBA local y con ello garantizar un nivel suficiente de competencia en el conjunto del territorio español.

Finalmente cabe precisar que el alcance de esta obligación también sería relativamente limitado. Así, con datos de junio de 2015, Telefónica sólo estaría obligada a prestar el NEBA local y el NEBA en el 14,2% de los más de 12,49 millones de accesos FTTH instalados, como muestra la siguiente tabla[291].

Tabla 33: Distribución de los accesos FTTH instalados por Telefónica en las zonas 1 y 2 (junio de 2015)

[291] Para los accesos FTTH de los municipios de la zona BAU no se prestaría el NEBA fibra en condiciones reguladas, a pesar de que pudieran estar asociadas a centrales locales de la zona 2. Sólo se prestaría en condiciones reguladas por un periodo transitorio de un año desde la adopción de la presente medida.

Zona	Centrales locales asociadas (total)	Accesos FTTH
Zona 1	556 (758)	9.463.148
Zona 2	756 (8109)	3.030.668
Zona 2 (sin municipios BAU)	533 (7603)	1.776.563

Por todo ello, la CNMC considera que la prestación del servicio NEBA sobre fibra en condiciones reguladas resulta proporcionada y justificada para el próximo periodo regulatorio.

- Servicio mayorista de acceso de banda ancha dirigido al segmento empresarial

Debe recordarse la naturaleza del segmento de mercado al que va destinado el servicio mayorista en discusión: se trata del mercado de empresas, entendido como aquel segmento de clientes con necesidades de comunicación complejas y de alta calidad, que van más allá de la conectividad, generalmente tienen varias sedes distribuidas por toda la geografía, y cuya contratación de productos no se realiza solamente en base a los productos estándar sino a procesos de negociación o licitación.

Pues bien, dada esta premisa y esta situación diferenciada de mercado, se ha considerado necesario, en este análisis de mercado, establecer un producto mayorista de acceso de banda ancha, en el marco del mercado 4, como solución a los problemas de competencia detectados en el mercado minorista mencionado. Este servicio mayorista estará disponible en todo el territorio nacional, y permitirá a los operadores competir en el mercado minorista empresarial (junto con otros servicios mayoristas de alta calidad, como los servicios mayoristas de líneas alquiladas terminales incluidos en la oferta de referencia correspondiente-ORLA[292]), que como se ha indicado se caracteriza por sus necesidades de alta calidad, diferenciadas del mercado minorista residencial. Por ello, y sobre la base del servicio mayorista de acceso indirecto disponible (NEBA, además de los anteriores GigADSL y ADSL-IP en sus localizaciones sin cobertura), se identificaron las dos características, asociadas a los accesos contratados, que necesariamente tendrá el servicio en tanto que servicio regulado: la existencia de ANS Premium y tráfico de mayor prioridad que *best-effort* (que puede ser Oro, SBR o también *real time*). El tráfico *best-effort* no forma parte de la obligación de acceso en el mercado 4, pues solo se considera comprendido el tráfico de alta calidad para prestar los servicios correspondientes a los clientes finales; ahora bien, en ocasiones puede ser necesario, a efectos de gestión de red del operador, que el operador disponga de una cantidad limitada y reducida de tráfico *best-effort*, que en esas condiciones, como servicio auxiliar del tráfico principal de alta calidad, sí se considera parte de la obligación de acceso.

[292] Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas.

En consecuencia, el servicio mayorista de banda ancha asociado al mercado 4 no es un nuevo y diferente servicio mayorista, en contra de la afirmación de BT (ya que, como se ha justificado, la definición de un servicio radicalmente nuevo no sería proporcionada), sino que se constituye a partir del existente servicio de acceso indirecto NEBA (y GigADSL/ADSL-IP), pero en el que los accesos que se acogen a este servicio regulado tienen que contar necesariamente con las dos características mencionadas. Esto implica que los accesos situados en la Zona 1 que se acojan a la oferta regulada contarán necesariamente con estas dos características.

Por ello, no tiene cabida establecer KPI especiales, pues ya existen KPI en NEBA sin distinción de zonas. Y si bien es cierto que a veces, como alegan algunos operadores, puede no ser imprescindible contar con estas dos características en algunas de sus ofertas minoristas, ello implica entonces que dichas ofertas minoristas no se situarían en el segmento de mercado minorista definido anteriormente, sino que serían asignables más bien al segmento residencial, aunque la entidad contratante tenga la forma legal de empresa. La oferta de estos servicios dirigidos en su mayor parte al segmento residencial se presta bajo las condiciones competitivas descritas en las secciones II.1.3 y IV.1.1.3 y que se traducen en la definición de mercados separados: los mercados 3b de dimensión sub-nacional y el mercado 4 de dimensión nacional.

Desde el punto de vista de la acción regulatoria, el interés del regulador se centra en las condiciones competitivas bajo las que se prestan los servicios minoristas y con ese fin diseña los servicios mayoristas regulados de manera que, entre otras cosas, no se produzcan situaciones discriminatorias ni arbitraje entre los diferentes regímenes regulatorios al que puedan estar sujetos dichos servicios mayoristas.

Por tanto, no tendría sentido situar a los operadores dirigidos al segmento empresarial en una situación diferente y más favorable con respecto a los operadores dirigidos al segmento residencial por el mero hecho de que las ofertas personalizadas puedan incluir servicios de acceso de banda ancha típicamente *best-effort*. En este sentido, la CNMC considera que, en vista del nivel de competencia en los mercados mayoristas relevantes en la prestación de los servicios de banda ancha minorista "*best-effort*", los operadores centrados en el segmento empresarial podrán negociar unas condiciones comerciales para un servicio mayorista de acceso indirecto "*best effort"* no necesariamente con Telefónica sino también con otros operadores (como por ejemplo aquellos basados en el acceso desagregado).

En definitiva, y por lo anterior, no se puede acoger la solicitud de eliminar las dos características de conectividad distintivas de los accesos del servicio mayorista regulado de banda ancha en el mercado 4. En cualquier caso, es cierto que es necesario un período transitorio hasta la entrada en vigor de las obligaciones derivadas de este mercado. En este período, los operadores del segmento de empresas con accesos situados en la Zona 1 podrán optar por establecer condiciones negociadas de suministro con Telefónica o con otros operadores, o bien adaptar sus accesos a las nuevas condiciones reguladas. Este período es de seis meses, momento a partir del cual como se ha indicado dejarán de estar disponibles

los accesos al servicio mayorista de banda ancha residencial prestado sobre cobre en condiciones reguladas.

En cuanto a la solicitada ausencia de coste en la migración, de manera similar a la migración de los accesos de cobre en el caso de cierre de centrales, no tiene cabida dicha gratuidad; debe tenerse en cuenta que una migración a las nuevas condiciones reguladas no es, como se ha indicado, la única opción, y en cualquier caso estos costes no serían atribuibles a otro operador.

Por otra parte, como también se ha indicado, el servicio mayorista, como cualquier otro, estará disponible para los accesos de cualquier cliente final independientemente de su forma jurídica, de modo que no cabe acoger la alegación de BT de no permitir la contratación de este servicio mayorista a clientes residenciales; cabe recordar que, del mismo modo, la oferta de líneas alquiladas está disponible para cualquier tipo de cliente final, puesto que se ha definido en función de las características del mercado minorista y no de la forma de sus destinatarios.

La definición del servicio mayorista de banda ancha empresarial sobre la base de las características técnicas del propio servicio y no sobre la condición de empresa o no del cliente final, determina por consiguiente que a la hora de contratar el servicio Telefónica no podrá requerir del operador demandante de acceso la posibilidad de que acredite la condición profesional del cliente al que va a prestar el servicio (sea a través de la provisión de un número CIF o por cualquier otro instrumento similar). Es decir, Telefónica no podrá limitar el acceso en función de quién sea el destinatario concreto del servicio mayorista aquí considerado.

Como se ha indicado, será la propia configuración del servicio –cuyas características más avanzadas lo harán particularmente atractivo para los clientes empresariales, y no residenciales– la que determinará el uso eminentemente profesional que se vaya a hacer de este producto.

En este contexto, las características técnicas del servicio mayorista solicitadas por algunos operadores no pueden ser abordadas en este procedimiento, sino que deberán ser estudiadas en procedimientos de modificación de la oferta de referencia. Debe además tenerse en cuenta que muchas de las características citadas son de interés general, esto es, tanto para el mercado de empresas como para el residencial. En cualquier caso, debe señalarse de nuevo que el servicio mayorista objeto de discusión no es el único destinado al mercado de empresas, pues la ORLA también está destinada a este segmento; en referencia a la alegación de Orange, el servicio mayorista en discusión no se ha definido con la intención de convertirse en un sustituto de la ORLA, sino que se trata de servicios complementarios con características diferentes que un operador podrá combinar como crea conveniente.

En cuanto al número de puntos de acceso, es conocido que se establecieron 50 puntos para NEBA, teniendo en cuenta las características de la red de Telefónica (redes de agregación provinciales). Y también es conocido que, al ser un servicio basado en Ethernet, las redes de agregación no pueden crecer del mismo modo que

lo pueden hacer en una red IP, por lo que un número pequeño de puntos de acceso no sería posible en esta arquitectura de servicio (sí lo sería en cambio en servicios como ADSL-IP). Así por ejemplo, servicios similares a NEBA en Francia y en Italia tienen 30 puntos de acceso, y los operadores necesitan de presencia en todos ellos para cubrir todo el territorio.

Por ello no procede, salvo cambio en la red de Telefónica, establecer un número menor de puntos de acceso, aspecto que, además, supondría un fuerte impacto en las economías de escala del servicio para clientes residenciales. La alternativa podría ser el establecimiento de entregas de señal interprovinciales que permitan un número de puntos físicos de acceso menor, al concentrarse el tráfico proveniente de los 50 puntos en un número reducido de localizaciones (estas entregas de señal pueden ser de Telefónica o de otro operador). Esta posibilidad ya está recogida en la oferta de referencia NEBA, donde se indica que "*Los servicios de entrega de señal de la OBA estarán disponibles para la conexión con los PAI-E. En particular, Telefónica facilitará que la conexión con los PAI-E pueda llevarse a cabo mediante infraestructuras de terceros. Telefónica ofrecerá asimismo el transporte interprovincial de la señal para los operadores interesados. Se podrá acordar entre operadores la compartición de PAI-E o infraestructuras de transporte sin autorización previa de Telefónica.*"

En definitiva, la oferta de referencia de NEBA ya incorpora una serie de previsiones para minimizar el impacto en costes de la conexión a PAI en los que hay menores economías de escala. No es posible sin embargo regular una entrega de señal interprovincial, que se prestaría a partir de un servicio de transmisión de datos que pertenece al mercado mayorista de las líneas troncales alquiladas, que se desenvuelve en un entorno de competencia efectiva y donde los operadores disponen de suficientes alternativas de suministro[293].

Debido a la existencia de las alternativas citadas, no cabe por último acoger la solicitud de establecer en este análisis de mercado un precio especial regulado para el servicio ADSL-IP nacional en el mercado 4, que solo sería válido para accesos de cobre, puesto que los accesos de fibra no forman parte de dicha oferta mayorista. Como bien conocen los operadores, ya se han dispuesto medidas, válidas para clientes de empresas o residenciales, para el caso de que queden pocas localizaciones sin cobertura NEBA en una demarcación[294], con la intención de

[293] Con la excepción de las rutas submarinas que conectan la península con las islas y algunas islas entre sí, el mercado de líneas alquiladas troncales se encuentra desregulado desde 2009 conforme a la Resolución de 2 de julio de 2009 por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (MTZ 2008/1945).

[294] Anexo I de la Resolución, de 11 de abril de 2013, sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA: "*Cuando en una demarcación de GigADSL o ADSL-IP provincial quede un número reducido de localizaciones o de accesos sin cobertura NEBA, los operadores podrán solicitar a la CMT el establecimiento de un precio reducido para el servicio ADSL-IP nacional en dichas localizaciones*".

facilitar que los operadores puedan prescindir de los PAI regionales de servicios anteriores en algunas demarcaciones. El análisis que deberá hacerse, llegado el caso, deberá tener en cuenta las diferentes economías de escala en los mercados 3b y 4.

- En caso negativo, ¿qué argumentos utiliza para su no imposición y/o su limitación geográfica a la zona 2?

Telefónica no está de acuerdo con la necesidad de adoptar medidas que se sumen a las ya existentes para el segmento empresarial, pues no existe fallo de mercado en conectividad que motive nuevas obligaciones. Telefónica considera que se ha pasado de un "mundo *legacy*" donde al segmento empresarial se dirigían operadores de nicho (como BT, Verizon, Colt) que buscan la comodidad en la gestión de sus servicios desde ofertas mayoristas, a un "mundo NGN" donde cobran relevancia los operadores consolidados y generalistas (como Vodafone+Ono, Orange+Jazztel) con infraestructuras propias, gran capilaridad y economías de alcance adicionales sobre la OBA, por lo que la emulabilidad de los servicios no se debe basar en servicios con menor implicación inversora. Telefónica afirma igualmente que el análisis debe hacerse bajo una lógica de que no existe ninguna restricción al mercado y todos los agentes pueden participar en él sin ningún tipo de barrera de entrada insalvable, y no se entiende por qué, si antes no eran necesarias más obligaciones, ahora con el nuevo modelo de operadores con conectividad NGN sí que resultan necesarias.

Añade Telefónica que gran parte de las ofertas están relacionadas con elementos que no son propiamente de conectividad, y que muchos servicios mayoristas se encuentran en condiciones de competencia efectiva. Además, ya existen servicios mayoristas regulados dirigidos al mercado empresarial (ORLA, servicios con caudal garantizado y simétrico de la OBA y NEBA), con los que se pueden replicar los servicios que Telefónica provee a sus clientes empresariales, y que constituyen una oferta mayorista más amplia que la existente en muchos de los países de nuestro entorno.

Ufinet no ve necesaria una oferta mayorista específica para el mercado empresarial (que pondría en peligro inversiones realizadas), pues piensa que los requerimientos de calidad de servicio en los servicios de acceso de banda ancha pueden cubrirse con el servicio mayorista ORLA proporcionado por Telefónica y las infraestructuras alternativas desplegadas por otros operadores.

Contestación a las alegaciones

Las alegaciones de Telefónica y Ufinet relativas al grado de competencia existente a nivel empresarial, y la suficiencia de las ofertas reguladas ya existentes, así como las alegaciones relativas a la importancia que para el segmento empresarial tienen factores ajenos a la pura conectividad, han sido tratadas en otras secciones del presente documento, por lo que no serán reproducidas aquí.

- ¿Está de acuerdo con la obligación de control de precios basado en el test de replicabilidad económica para el NEBA basado en fibra para el segmento residencial?

Jazztel está de acuerdo con imponer una obligación ex-ante de control de precios conforme a un test de replicabilidad económica.

Vodafone considera necesario añadir una obligación de precios razonables a la obligación de replicabilidad económica. Vodafone señala que los precios máximos del NEBA deberían ser los actualmente vigentes o su caso los que cumplan con el análisis de replicabilidad revisado.

Orange considera que la metodología para el test de replicabilidad económica no tiene en cuenta que los operadores alternativos tienen un mayor coste de prestación de los paquetes de televisión, ya que el precio de la capacidad del servicio NEBA no es considerado en el test. La propuesta de este operador es que este precio sea tenido en cuenta en la metodología ex ante.

Adicionalmente, Orange considera necesario revisar el criterio utilizado en la metodología actual que se basa en un mix 50% despliegue propio y 50% NEBA, al no tener en cuenta la ventaja en despliegue de que dispone Telefónica.

En este asunto, Vodafone también manifiesta su disconformidad con la metodología utilizada en los análisis de replicabilidad actuales de los productos sobre fibra. En este sentido, el operador plantea las siguientes deficiencias metodológicas: i) utilización de la metodología actual para analizar productos de fibra cuando ésta los excluye explícitamente, ii) los servicios mayoristas considerados son el resultado de un ejercicio teórico y arbitrario y, iii) no se especifican los servicios comerciales incluidos en el caso de las redes NGA. Considerando esta problemática, Vodafone propone realizar el análisis de replicabilidad de los productos de Telefónica ofrecidos sobre fibra considerando los precios del servicio NEBA actual y con la metodología propuesta en la consulta pública.

Asotem considera que es necesario realizar una corrección a los costes de tráfico utilizados en los servicios NEBA cobre y fibra. Este ajuste deber aplicarse porque, en un entorno de crecimiento de tráfico, los precios unitarios aplicados sin mecanismos de corrección han perjudicado a los operadores que han adquirido este servicio mayorista, al tener que pagar un precio superior al coste real del servicio.

Contestación a las alegaciones

Las alegaciones de los operadores relativas al control de ofertas actualmente vigente, así como en relación con la nueva metodología que resultará de aplicación una vez aprobada la presente Resolución, han sido tratadas en detalle en el marco del test de replicabilidad económica aplicable al servicio mayorista NEBA-local, por lo que pueden darse por reproducidas aquí.

- ¿Está de acuerdo con la obligación de control de precios basada en un test de replicabilidad para el servicio NEBA empresarial?

- En caso afirmativo, ¿propone que se establezca un control ex-ante y una metodología de estrechamiento de márgenes en línea con el control actual para el segmento residencial?

Vodafone sostiene que la CNMC debería publicar con carácter ex ante los parámetros básicos que tendrá en cuenta al evaluar las ofertas minoristas de Telefónica dirigidas al segmento empresarial, así como las actuaciones que se llevarán a cabo en el caso de que se detecte que alguna de las ofertas notificadas no cumple con la obligación de replicabilidad económica.

Jazztel está de acuerdo con imponer un mecanismo de control ex-ante que garantice que no se lancen al mercado ofertas comerciales no replicables.

- En caso negativo, ¿propone una obligación de precios más estricta o, por el contrario, que no se imponga un control de precios?

Telefónica considera que no se debe limitar su actividad comercial en el segmento empresas mediante un test de replicabilidad económica basado en servicios mayoristas regulados sino que el mismo debe tomar en consideración a operadores eficientes (que harían uso de su propia infraestructura). Este operador añade que su cuota se diluye debido a no poder presentarse donde estén presentes operadores con infraestructura propia porque la oferta debe ser replicable para operadores no inversores en infraestructura. Asimismo, afirma que no tiene sentido establecer más garantías de calidad para los clientes empresariales (en referencia a los SLA, para los que considera suficiente la obligación de no discriminación).

Según Astel, el análisis de la situación del mercado corporativo es correcto, si bien critica que se haya sustituido el criterio de orientación a costes por el de replicabilidad económica para la fijación de los precios para el acceso indirecto a redes NGN. Considera que no se puede eliminar la orientación a costes ya que no hay equivalencia de insumos (pues Telefónica no usa NEON para sus minoristas), no hay un elevado grado de competencia y no hay mecanismos de análisis de replicabilidad de las ofertas comercializadas por Telefónica en el mercado empresarial; en definitiva, no se garantiza el principio de no discriminación y de equivalencia de insumos.

Colt se refiere a la necesidad de desarrollar con mayor detalle la propuesta relativa al segmento empresarial y, en especial, la regulación de los precios mayoristas en el segmento empresarial. En este sentido, presupone que si los precios mayoristas no están orientados a costes, Telefónica, ante la desregulación, tendrá incentivos a incrementar los precios mayoristas tal como señala sucedió tras la desregulación de los servicios GigADSL y ADSL-IP. Astel también se refiere a este potencial incremento de precios para argumentar en el mismo sentido.

En términos similares formula sus observaciones BT. Este operador considera que si la no imposición de la orientación a costes en relación con el servicio NEBA local tiene poco sentido, menos sentido aún tiene el hacerlo en el caso del NEBA empresas. El NEBA empresas está ya definido y no precisamente sobre la base de

EoI, y no existe presión competitiva demostrable en el mercado 4 como reconoce la DTSA en la consulta.

Astel considera que debe garantizarse que las ofertas dirigidas al segmento empresarial sean replicables tanto económica como técnicamente. Asimismo, solicita que se establezca un precio especial y más barato para el servicio ADSL-IP nacional destinado a empresas en aquellos accesos de cobre que pueden estar localizados en zonas sin cobertura NEBA.

Contestación a las alegaciones

Es conveniente aclarar que no se ha producido una sustitución del principio de orientación a costes por el de precios razonables, como alega Astel. En este sentido cabe recordar que el servicio NEBA empresarial prestado sobre la red tradicional de cobre estará sujeto a la obligación de orientación en función de los costes, de la misma manera que el servicio NEBA sobre cobre lo estará en la zona 2 (mercado 3b_2).

Por consistencia y coherencia con la regulación de los servicios de acceso indirecto sobre la red FTTH en el marco de los mercados 3a y 3b, no se impone sin embargo una obligación de control de precios basada en la orientación a costes sobre el servicio NEBA empresarial. Ahora bien, ante el riesgo señalado por Colt y Astel de que, en ausencia de esta obligación, Telefónica eleve los precios del servicio NEBA empresarial la CNMC ha exigido la garantía de que las ofertas dirigidas al segmento empresarial por Telefónica sean replicables. Esta obligación se implementa en los términos expuestos en la sección V y se desarrollará mediante la incoación de un expediente específico para el establecimiento de los detalles de la misma.

En el marco de una denuncia de ONO contra Telefónica[295] la CNMC ha valorado la replicabilidad de las ofertas empresariales en cuestión en línea con la situación de competencia prevalente en este mercado y la relevancia de un servicio de acceso indirecto de ámbito nacional en este ámbito. Por tanto, a falta de la concreción de los detalles de la metodología para el análisis de las ofertas personalizadas en un expediente específico, la CNMC está adoptando ya en el momento actual las medidas apropiadas para evitar que ese riesgo de precios excesivos se materialice.

Finalmente, la CNMC no comparte los argumentos expuestos por BT y Astel para justificar la conveniencia de fijar unos precios orientados a costes para el servicio NEBA empresarial, sobre la base de las condiciones fijadas en la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes. De acuerdo con la Recomendación de la CE sobre mercados relevantes de 2014, tanto dicha Recomendación como la

[295] Resolución de 2 de junio de 2015 por la que se acuerda archivar la denuncia interpuesta por Cableuropa, S.A.U contra Telefónica de España, S.A.U. sobre la oferta económica presentada en el concurso convocado por el ayuntamiento de Villena (OFMIN/DTSA/14/1203/DENUNCIA VILLENA).

Recomendación NGA siempre aplicarían a los mercados 3a y 3b, pero no necesariamente al mercado 4 que debería ser analizado caso por caso[296]. De hecho, conviene reiterar que las ofertas minoristas de Telefónica dirigidas al segmento empresarial tampoco estarían sujetas al mismo test de replicabilidad económica ni requerirían un control previo a su lanzamiento.

- ¿Propone la introducción de otros servicios mayoristas de acceso para el segmento empresarial (p.ej. un acceso desagregado virtual a nivel de central local)?

Colt considera acertada la regulación específica propuesta por la DTSA para empresas. Este operador, junto con Astel y BT, solicita sin embargo que se incluya un servicio NEBA local para el segmento empresarial en las zonas identificadas como competitivas. Astel indica que en estas zonas ya se propone un NEBA para empresas, por lo que no hay impedimento para prever un servicio NEBA local para el segmento empresarial, cuyo precio podría estar basado en el criterio de orientación a costes o, al menos, de precios razonables fijados inicialmente por la CNMC para garantizar la replicabilidad económica.

Contestación a las alegaciones

Todos los servicios mayoristas de acceso están especificados sobre la base de unas características técnicas y económicas que son consideradas apropiadas dado el grado de competencia en el mercado de referencia sobre el que se imponen.

Tampoco se considera apropiada la ampliación del alcance geográfico del NEBA local a todo el territorio para que los operadores dirigidos al segmento empresarial puedan disponer de dicho servicio mayorista con el mismo alcance nacional que el servicio NEBA empresarial. La CNMC impone a Telefónica la prestación del NEBA local en las condiciones previstas en las secciones III.4.3 y III.4.7 teniendo presente la definición de mercado y el análisis de competencia efectiva efectuado, así como el grado de competencia en los mercados minoristas relacionados. Ir más allá sobre la base de una escalera de la inversión que el desarrollo de la competencia sobre la base de las redes tradicionales no ha mostrado como tal[297], y otorgar validez a un tratamiento regulatorio diferenciado en función del tipo de clientes (y por tanto de una tipología de competidores), no estaría justificado conforme al análisis de

[296] Nota Explicativa de la Recomendación de mercados relevantes, pág. 50: *"These recommendations would in principle always apply to markets 3a and 3b. As to access products in market 4 which would have been previously regarded as part of market 5 of the 2007 Recommendation, this should be assessed on a case by case basis, and the outcome will depend on the actual patterns of substitution in market 4 identified in each geographic market"*.

[297] De lo contrario, no estaría clara la definición de un mercado 4 nacional y los operadores dirigidos al segmento empresarial hubieran hecho uso del servicio de acceso desagregado en términos similares a los operadores generalistas y, en consecuencia, los fundamentos económicos de atender los segmentos residencial y de negocios fueran los mismos.

mercado anteriormente citado, así como los argumentos expuestos en relación con la no inclusión de la modalidad *Best Effort* en el NEBA empresarial.

V. OBLIGACIONES RELATIVAS A LAS OFERTAS MINORISTAS

- ¿Está de acuerdo con el mantenimiento de la obligación de comunicación en los términos actuales para las ofertas minoristas prestadas sobre la red legada para el segmento residencial?

Telefónica considera que, a través de la introducción de obligaciones de comunicación de sus ofertas al por menor, la CNMC estaría extendiendo el control regulatorio sobre los mercados minoristas de banda ancha, que no deberían ser objeto de supervisión. El establecimiento de este tipo de obligaciones a nivel minorista restaría a Telefónica flexibilidad de actuación y provocaría retrasos en el lanzamiento de sus productos, concediéndose así una ventaja indebida a los operadores alternativos (que gozarían de plena libertad de actuación en su relación con los clientes).

Telefónica señala que este tipo de obligaciones son en todo caso innecesarias, dado que la CNMC mantiene la habilitación para intervenir en un entorno ex post (en aplicación de la normativa de competencia), y las modificaciones de precios y servicios son transparentes para los usuarios, al regular la normativa sectorial en detalle las relaciones entre los operadores de comunicaciones electrónicas y sus clientes.

En sentido contrario, Vodafone comparte la necesidad de mantener las obligaciones de comunicación previa en relación con las ofertas de Telefónica soportadas sobre su red de cobre, pero critica la supuesta falta de transparencia por parte del regulador sectorial a la hora de comunicar los análisis realizados y sus resultados.

- ¿Está de acuerdo la obligación de comunicación en los términos propuestos para los servicios BAU emblemáticos?

Los operadores formulan alegaciones sobre los servicios que serían considerados como servicios BAU emblemáticos, como se ha explicado en el apartado III.4.7, y no sobre la obligación de comunicación en sí misma.

- ¿Está de acuerdo con la obligación de comunicar sólo una serie de ofertas dirigidas a clientes empresariales que superen un determinado umbral y con la periodicidad propuesta? ¿Propone cambios?

Telefónica considera desproporcionada la obligación de informar semestralmente a la CNMC de todos sus proyectos dirigidos al segmento empresarial que tengan un importe anual superior a 100.000 euros. Telefónica se refiere a los elevados costes que debería asumir para sistematizar y comunicar de este tipo de ofertas, que se negocian de manera personalizada, y señala que la actual regulación del mercado 1 ya obliga a que Telefónica mantenga un registro actualizado de sus ofertas, que la CNMC podría requerir para cualquier oferta que precise analizar.

En relación con el control de las ofertas empresariales, Vodafone considera que las medidas propuestas por la DTSA resultan adecuadas para lograr un mayor grado de competencia en este mercado.

Vodafone propone que la CNMC publique semestralmente el resultado del análisis de al menos una muestra representativa de las ofertas comunicadas por Telefónica, y proceda a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores en caso de incumplimiento de la obligación de replicabilidad económica.

Por último, según Vodafone, debería requerirse a Telefónica la comunicación ex ante de todas las ofertas que este agente presente a los concursos convocados por las Administraciones públicas, para su evaluación inmediata por la CNMC con carácter previo a la adjudicación. Para las ofertas dirigidas a empresas, Vodafone propone rebajar el umbral de notificación de 100.000 euros a 50.000 euros.

Telecable considera satisfactorias las medidas propuestas por la DTSA para paliar los problemas detectados en el mercado empresarial, incluyendo las obligaciones de comunicación contempladas. Además, Telecable propone que los pliegos que regulan los grandes concursos de las Administraciones públicas deban someterse a aprobación previa de la CNMC, y señala que en todo caso el regulador debería establecer unos criterios de obligada observancia en la elaboración de dichos pliegos, al objeto de salvaguardar la igualdad de oportunidades entre competidores en el desarrollo de los procesos de contratación pública.

También para Astel el análisis a efectuar por la CNMC debería extenderse a todas las ofertas dirigidas a las Administraciones públicas. Astel propone igualmente que la CNMC analice, con carácter semestral, un muestreo de las ofertas empresariales que estén por debajo del umbral de 100.000 euros.

En relación con la comunicación de ofertas empresariales, MásMóvil considera que resulta necesario el control de las ofertas de importe inferior a 100.000 euros. Según este agente, tanto de los estudios llevados a cabo en el pasado por el regulador sectorial, como del documento sometido a consulta, se desprende que los problemas de competencia no son exclusivos del segmento de grandes clientes, sino que se extienden asimismo a los clientes empresariales de menor tamaño. Por tanto, la ausencia de control sobre las ofertas económicas de menor importe generaría el riesgo de que Telefónica canibalizara el segmento de las pequeñas y medianas empresas, consolidando aún más su condición de operador con poder significativo de mercado. MásMóvil solicita por consiguiente que la CNMC obligue a Telefónica a comunicar un muestreo de sus ofertas inferiores a 100.000 euros, atendiendo por ejemplo a parámetros como la zona geográfica o la tipología de los clientes.

En similares líneas, Asotem solicita que se instrumentalice un sistema de control de las ofertas inferiores a 100.000 euros anuales, que permita su revisión con carácter sistemático y periódico.

Contestación a las alegaciones

En relación con el mantenimiento de las obligaciones de comunicación previa aplicables a la red legada de Telefónica, es preciso recordar que ésta es una obligación que ya se impuso en la primera revisión de los mercados de banda ancha en 2006[298], y que se propone mantener en la presente medida, tal y como ya se hizo en la Resolución de 22 de enero de 2009.

La posibilidad de imponer a los operadores con PSM obligaciones en mercados conexos minoristas a fin de comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones mayoristas está expresamente prevista en el actual marco jurídico. Así, el artículo 5.1 de la Directiva Marco dispone que *"los Estados miembros velarán por que las empresas suministradoras de redes y servicios de comunicaciones electrónicas faciliten toda la información, incluso financiera, necesaria para que las autoridades nacionales de reglamentación puedan comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Directiva o en las Directivas específicas, o de las decisiones adoptadas con arreglo a ellas. En particular, las autoridades nacionales de reglamentación estarán facultadas para exigir a estas empresas que presenten información sobre la futura evolución de las redes o los servicios que pueda repercutir en los servicios mayoristas que ponen a disposición de los competidores. Asimismo, podrá exigirse a las empresas con un peso significativo en los mercados mayoristas que presenten datos contables sobre los mercados minoristas asociados con dichos mercados mayoristas"*.

La posibilidad de invocar el artículo 5 de la Directiva Marco para requerir la información que resulte necesaria para que las ANRs puedan garantizar el cumplimiento de sus fines y, en particular, para detectar la posible existencia de instancias de no replicabilidad económica, fue expresamente confirmada por la Comisión Europea en la anterior Nota Explicativa a la Recomendación de Mercados del año 2007[299], así como en sus cartas de comentarios a los proyectos de las ANRs en materia de banda ancha[300].

La importancia de una medida de este tipo como mecanismo de salvaguarda de la consistencia de los precios mayoristas regulados viene por otra parte refrendada al constituirse la replicabilidad económica como uno de los pilares sobre los que gravita la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la coherencia en las

[298] Resolución de 1 de junio de 2006 por la que se aprueba la definición del mercado de acceso mayorista de banda ancha, el análisis del mismo, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

[299] Nota Explicativa de 2007, pp. 18-19: *"When there is regulation at wholesale and/or retail level, the possibility of price or margin squeezes can result from regulatory intervention and it should be assessed in that context. That often involves checking the structure of regulated prices or the aggregate of services over which possible margin squeezes might arise. Article 5 of the Framework Directive provides NRAs with the legal basis to obtain any and all pertinent information, regardless of whether the market is identified in the annex to the Recommendation. This applies not only to costs but also to retail pricing in order to allow the NRA to establish and monitor justified and appropriate remedies with respect to wholesale access"*.

[300] Ver asunto NL 2008/0827, donde expresamente se hace referencia a los mecanismos de comunicación previa de ofertas existentes en España.

obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes (en relación con la prestación de servicios sobre la base de redes de nueva generación).

Cabe asimismo señalar que, a nivel nacional, la Audiencia Nacional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la legalidad de estas medidas, en el marco del recurso interpuesto por Abertis Telecom contra la Resolución de la CMT, de 21 de mayo de 2009, por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión.

En su sentencia de 3 de octubre de 2011[301], señala la Audiencia Nacional que las exigencias derivadas de los imperativos de proporcionalidad se cumplen al adoptar medidas como la aquí propuesta, dado que *"la información enlaza directamente con la finalidad (evitar prácticas anticompetitivas y barreras para las operadoras alternativas), es necesaria para el conocimiento de los problemas a orillar, y resulta equilibrada por no ser, bajo ningún punto de vista, gravosa para el obligado"*.

Una vez establecida la plena coherencia de la medida impuesta con el marco regulador, cabe también señalar que el mantenimiento de esta obligación resulta justificado y proporcionado al fallo de mercado identificado. Efectivamente, instancias de no replicabilidad pueden dar lugar, *de facto*, a una negativa constructiva de suministro que convertiría en inefectivas las obligaciones de acceso impuestas. Por este motivo, la CNMC debe garantizar que los precios de las ofertas minoristas no supongan una barrera a la entrada para los operadores alternativos que demandan los servicios mayoristas regulados.

En relación con la supuesta suficiencia del control *ex post* de las ofertas minoristas de Telefónica, cabe reiterar que las obligaciones de comunicación previa establecidas en el marco de la intervención regulatoria se entienden sin perjuicio de las actuaciones que pueda llevar a cabo el organismo supervisor en aplicación de la normativa de competencia. En todo caso, y dado el impacto inmediato que sobre el mercado puede tener la comercialización por el operador con PSM de ofertas no replicables económicamente, se concluye que resulta imprescindible –tal y como ha venido ocurriendo hasta la fecha– conjugar dichas medidas *ex post* con un mecanismo de control preventivo que permita minimizar los riesgos de lanzamiento al mercado de este tipo de ofertas.

Respecto al control de las ofertas dirigidas al segmento empresarial, la propuesta de regulación busca conciliar la necesidad de someter las ofertas comercializadas por Telefónica en este segmento a un cierto control *ex ante*, dada la insatisfactoria evolución de las condiciones competitivas hasta la fecha, con la garantía de una suficiente flexibilidad a Telefónica a la hora de diseñar sus ofertas, que en muchos casos tienen un carácter personalizado y pueden en ocasiones trascender de la pura prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (englobando otros componentes propios del sector TIC).

[301] Recurso contencioso-administrativo 393/2009 (JUR\2011\367928).

El establecimiento de un umbral para la comunicación de ofertas, fijado en 100.000 euros, busca responder a este doble objetivo, sin perjuicio de la posibilidad de que –tal y como ya se señalaba en la consulta pública– la CNMC pueda incoar los correspondientes procedimientos en relación con las ofertas dirigidas al segmento empresarial que no rebasen dicho umbral, en caso de que recabe indicios acerca de la existencia de situaciones de no replicabilidad técnica o económica.

En relación con la existencia, en el seno del antiguo mercado 1[302], de una obligación de conservación de un registro por parte de Telefónica con las ofertas que superen los 12.000 euros (ofertas destinadas generalmente al segmento empresarial), es preciso señalar que la obligación de comunicación previa recogida en la presente Resolución se plantea en el seno de otros mercados (los mercados de banda ancha, incluyendo su vertiente empresarial), en los cuales se ha detectado una problemática específica que justifica el ejercicio de un mayor control por el regulador sectorial.

Por tanto, se considera necesario imponer a Telefónica una obligación de contenido más específico que la obligación existente en el mercado 1, en virtud de la cual será Telefónica la que deberá proceder a la notificación individualizada de sus ofertas a medida que se vayan suscribiendo, aportando asimismo a la CNMC una descripción de las condiciones técnicas y económicas que rigen la oferta, así como un análisis de los servicios mayoristas a partir de los cuales se asegura la replicabilidad de la misma.

Por último, en opinión de la CNMC, propuestas como las de Vodafone y Telecable, según las cuales debería requerirse a Telefónica la comunicación previa de todas las ofertas que presente a los concursos convocados por las Administraciones públicas para su evaluación, no resultarían proporcionadas, al someter al operador con PSM a condiciones que le privarían del suficiente margen de actuación en su interrelación con las Administraciones públicas. Todo ello sin perjuicio de las facultades de control que se contemplan en la presente Resolución, y en virtud de las cuales Telefónica deberá comunicar las ofertas dirigidas a este segmento que superen el umbral preestablecido, conservando asimismo este organismo –como ya se ha indicado– sus facultades de intervención en el caso de que, en relación con las ofertas presentadas por Telefónica en procesos de contratación administrativa, existan indicios de la existencia de situaciones de no replicabilidad técnica o económica respecto de ofertas que no superen el referido umbral.

[302] Mercado de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y no residenciales, según la Recomendación de Mercados de 2007.

ANEXO 13: ANÁLISIS DE CRITERIOS DE SEGMENTACIÓN GEOGRÁFICA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA ZONA BAU

Introducción

En el documento sometido a consulta pública en diciembre de 2014, la DTSA realizó un análisis de segmentación geográfica por el que se identificaban 9 municipios con un elevado nivel de competencia de redes de nueva generación, que constituirían la zona BAU.

A partir de la identificación de la zona BAU, se diferenciaban geográficamente las obligaciones a imponer con respecto al acceso mayorista a la red FTTH de Telefónica. En concreto, la obligación de proveer el servicio NEBA local, esto es, el servicio mayorista de acceso desagregado virtual sobre la red FTTH de Telefónica no aplicaría a la zona BAU. Esta zona BAU estaría compuesta por los nueve municipios que se muestran en las siguientes tablas, que presentan las poblaciones respectivas (tabla 2) así como el nivel de desarrollo alcanzado dentro de cada municipio (tabla 3).

El objeto del presente anexo es doble: (i) actualizar, a partir del requerimiento de información de junio de 2015, el alcance geográfico de la zona BAU y (ii) analizar en profundidad el criterio propuesto por la DTSA para la determinación de la zona BAU en el marco de la consulta pública por medio de un análisis comparativo con respecto a criterios sociodemográficos.

Actualización de la zona BAU

A partir de los accesos NGA instalados (bien accesos HFC DOCSIS 3.0, bien accesos FTTH) aportados por los operadores a nivel de central local de cobre de Telefónica, se ha calculado el número de centrales de la zona 1 en las que hay al menos tres operadores que hayan desplegado una red NGA en junio de 2015 con una cobertura superior al 20% de los accesos en el área de la central.

La inversión que los operadores han acometido a lo largo de 2014 y primera mitad de 2015 se ve reflejada en el aumento del número de centrales locales con al menos tres redes NGA. Así, para un nivel de cobertura del 20%, el número de centrales ha pasado de 63 (febrero de 2014) a 93 (junio de 2014), a 122 (diciembre de 2014) y finalmente a 191 (junio 2015).

Al igual que en el documento sometido a consulta pública, se constata que la competencia en redes NGA se localiza mayoritariamente en la zona 1. El grado de solapamiento entre las centrales con al menos tres redes NGA y la zona 1 es muy elevado de forma consistente.

Tabla 34: Grado de solapamiento entre las centrales locales con mayor competencia en redes NGA y la Zona 1

Mes	Centrales con 3 redes NGA con cobertura individual superior al 20% dentro de la zona 1	Centrales con 3 redes NGA con cobertura individual superior al 20% fuera de la zona 1	% Centrales con 3 redes NGA con cobertura individual superior al 20% dentro de la Zona 1
Febrero 2014	46	17	73,0%

Junio 2014	93	27	77,5%
Diciembre 2014	122	39	75,8%
Junio 2015	191	55	78%

Este resultado refrendaría la existencia de una correlación entre los dos niveles de competencia considerados (actual y futura). Es decir, donde más intensa es la competencia en el mercado minorista de banda ancha, mayor es la probabilidad de que la competencia en redes NGA sea más intensa, tal y como ya se adelantaba en la consulta pública.

La siguiente tabla muestra los municipios a los que pertenecerían los centrales locales en cuya área de influencia se están desplegando al menos tres redes NGA con un nivel de cobertura individual de al menos el 20%.

Tabla 35: Municipios zona BAU (Diciembre 2014)[303]

Municipios zona mayor competencia BAU	Población
Madrid	3.165.235
Barcelona	1.602.386
Valencia	786.424
Sevilla	696.676
Zaragoza	666.058
Málaga	566.913
Murcia	439.712
Alicante/Alacant	332.067
Córdoba	328.041
Valladolid	306.830
Vigo	294.997
Gijón	275.735
Hospitalet de Llobregat, L'	253.518
Granada	237.540
Elche/Elx	228.647
Oviedo	223.765
Badalona	217.210
Terrassa	215.517
Jerez de la Frontera	212.226
Sabadell	207.444
Móstoles	205.712
Alcalá de Henares	200.768
Fuenlabrada	195.864
Almería	193.351
Leganés	186.696
Burgos	177.776

[303] Se identifican en gris los municipios que a efectos de la consulta pública ya se habían considerado parte de la zona BAU.

Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	173.841
Getafe	173.057
Albacete	172.487
Alcorcón	170.336
Logroño	151.962
Salamanca	148.042
Huelva	147.212
Lleida	139.176
Dos Hermanas	130.369
León	129.551
Torrejón de Ardoz	126.878
Parla	125.323
Mataró	124.280
Cádiz	121.739
Santa Coloma de Gramenet	118.738
Jaén	115.837
Reus	104.962
Rozas de Madrid, Las	92.784
Coslada	88.847
Cornellà de Llobregat	86.234
Guadalajara	83.720
Toledo	83.334
Torrent	80.551
Palencia	80.178
Fuengirola	75.856
Alcalá de Guadaíra	74.404
Valdemoro	72.265
Paterna	67.156
Granollers	59.930
Cerdanyola del Vallès	57.402
San Vicente del Raspeig	55.946
Arganda del Rey	55.307
Vila-real	50.755
Pinto	47.594
Alzira	44.518
Mislata	43.281
Vilafranca del Penedès	39.221
Sant Adrià de Besòs	35.386
Alboraya	23.572
Tavernes Blanques	9.288
Total municipios	16.198.427
España	46.771.341
% zona BAU	**34,6%**

La zona BAU comprendería ahora 66 municipios (en vez de nueve como en la consulta con datos de febrero de 2014, 27 con datos de junio de 2014 y 34 con datos de junio de 2015) y cubriría el 34,6% (en vez del 16%, 24% y 25,7% respectivamente) de la población total.

Estos 66 municipios son: Madrid, Alcalá de Henares, Alcorcón, Arganda del Rey, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Las Rozas, Leganés, Móstoles, Parla, Pinto, Torrejón de Ardoz, Valdemoro, Barcelona, Badalona, Cornellà de Llobregat, Granollers, Hospitalet de Llobregat, Mataró, Sabadell, Sant Adrià de Besòs, Santa Coloma de Gramenet, Cerdanyola del Vallès, Vilafranca del Penedés, Terrassa, Valencia, Alboraya, Alzira, Paterna, Mislata, Tavernes Blanques, Torrent, Sevilla, Dos Hermanas, Alcalá de Guadaíra, Alicante, Elche, San Vicente del Raspeig, Cádiz, Jerez de la Frontera, Castellón de la Plana, Villarreal, Oviedo, Gijón, Málaga, Fuengirola, Albacete, Almería, Burgos, Córdoba, Granada, Guadalajara, Huelva, Jaén, León, Lleida, Logroño, Murcia, Palencia, Salamanca, Toledo, Valladolid, Zaragoza, Reus y Vigo.

Con el fin de profundizar en la caracterización de la zona BAU, la siguiente tabla categoriza los municipios de la zona BAU en función de su tamaño de población tomando como límite inferior una población de 50.000.

Tabla 36: Caracterización de la zona BAU (Diciembre 2014)[304]

Tamaño de población	Número de ciudades BAU / total en el rango poblacional	Porcentaje de la población en las ciudades BAU con respecto al total en el rango poblacional
10 municipios más grandes	7/10 (Madrid, Barcelona, Valencia Sevilla, Zaragoza, Málaga y Murcia)	87,5%
Superior a 250.000	13/16 (7 + Alicante, Córdoba, Valladolid, Vigo, Gijón, Hospitalet de Llobregat)	89,6%
Superior a 100.000	43/62 (13 + Granada, Elche, Oviedo, Badalona, Terrassa, Jerez de la Frontera, Sabadell, Móstoles, Alcalá de Henares, Fuenlabrada, Almería, Leganés, Burgos, Castellón de la Plana, Getafe, Albacete, Alcorcón, Logroño, Salamanca, Huelva, Lleida, Dos Hermanas, León, Torrejón, Parla, Mataró, Cádiz, Santa Coloma, Jaén y Reus)	80,0%
Superior a 50.000	59/145 (43+ Las Rozas de Madrid, Coslada, Cornellà de Llobregat, Guadalajara, Toledo, Torrent, Palencia, Fuengirola, Alcalá de Guadaíra, Valdemoro, Paterna, Granollers, Cerdanyola del Vallès, San Vicente del Raspeig/Sant Vicent del Raspeig, Arganda del Rey y Vila-	65,2%

[304] Pinto, Mislata, Sant Adrià del Besós y Tavernes Blanques, que formarían parte de la zona BAU, no se incluyen porque su población es inferior a 50.000 habitantes.

real)

Se constata que la zona BAU aglutina prácticamente el 90% de la población correspondiente a los 10 mayores municipios y a los municipios de más de 250.000 habitantes[305]. Para segmentos poblacionales inferiores, estos porcentajes disminuyen. Así, la zona BAU incluiría el 69,3% de los municipios de más de 100.000 habitantes (43/62) y únicamente algo más del 40% de los municipios de más de 50.000 habitantes (59/145). En términos de población este porcentaje sería del 80% para municipios de más de 100.000 habitantes; sin embargo, para los municipios de más de 50.000 habitantes la zona BAU incluiría más del 65% de la población de este segmento.

La tabla 22 de la sección II.3.2.3 muestra una descripción del nivel de competencia de estos 66 municipios a partir de las cuatro tipologías de centrales locales descritas en la consulta pública.

Se observa que la cobertura asociada a las centrales BAU y las centrales no competitivas actualmente, esto es, las centrales donde la competencia en infraestructuras basada en redes NGA está más desarrollada, representa un porcentaje muy importante de la red de pares de cobre que cubre estos municipios; concretamente más del 66%. Esto supone un incremento considerable con respecto a diciembre de 2013 en el que este porcentaje se situaba por debajo del 45%.

Este resultado se produce, en parte, como consecuencia del despliegue continuado en redes NGA durante 2014 y la primera mitad de 2015 en los nueve municipios que ya formaban parte de la zona BAU en la consulta pública.

Así, en grandes municipios como Madrid, Barcelona, Sevilla y Málaga, la extensión de las centrales de cobre con tres redes NGA habría aumentado notablemente, ya que habría pasado de representar el 39%, 33%, 42% y 30% de la red de pares de cobre en dichos municipios al 59,5%, 64,8%, 85,9% y 67,4%, respectivamente. Por su parte, en Badalona, Coslada, Alcalá de Henares y Móstoles este tipo de centrales cubrirían los municipios prácticamente en su totalidad, con porcentajes iguales o superiores al 90%. En Valencia, este porcentaje se situaría por encima del 81%.

Se vendrían así a corroborar las conclusiones alcanzadas en el documento sometido a consulta pública, donde se señalaba que el carácter progresivo de las inversiones en redes NGA en zonas geográficas con una importante presencia del bucle justificaba la necesidad de considerar una unidad geográfica superior a la central local (en concreto, el municipio).

Entre los nuevos municipios que formarían parte de la zona BAU se identifican por su parte tres grandes grupos: (i) uno mayoritario, formado por municipios de las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona y Valencia, donde el porcentaje de cobertura correspondiente a las centrales locales donde hay tres redes NGA supera

[305] Los 16 municipios de más de 250.000 habitantes aglutinan el 23% de la población española.

el 85%[306], (ii) otro formado por Almería, Burgos, Castellón de la Plana, Córdoba, Guadalajara, Valladolid, León, Lleida y Huelva donde el área cubierta sería ya muy alta, con porcentajes superiores en torno al 90%, (iii) otro grupo de municipios cuya cuota de cobertura se encuentra entre el 30 y 90% y (iv) el último formado por municipios como Las Rozas, Logroño, Salamanca, Toledo y Zaragoza donde el área cubierta de estas centrales sería todavía bajo, no superando el 30% del total de la red de par de cobre.

Por último, se observa que todos los municipios de la zona BAU siguen presentando un nivel de competencia elevado, ya que el área cubierta por las centrales que forman parte de la zona 1 representa más del 75% del total de la red de pares de cobre de los 66 municipios. Este factor es muy importante desde un punto de vista prospectivo ya que son centrales en las que es previsible que en el horizonte temporal contemplado los operadores desplieguen redes NGA, dada la importante correlación estimada entre los dos niveles de competencia considerados (actual y futura), que se muestra en la Tabla 34.

En definitiva, la ampliación de la zona BAU, que resulta de la actualización de los datos, no se produce a costa de un empeoramiento de los indicadores de competencia actual y futura en los municipios que la conforman.

Criterio demográfico propuesto por Telefónica para la identificación de la zona BAU

- **Descripción**

Telefónica argumenta que en un análisis prospectivo a medio plazo (2-3 años) hay que tener en cuenta que los operadores consolidarán su presencia NGA en aquellos municipios de más de 50.000 habitantes y que la competencia en redes NGA se asentará donde existe competencia de banda ancha tradicional. Es por ello que no tener en cuenta estos municipios como competitivos podría, según Telefónica, afectar negativamente a las inversiones que estuvieran previstas.

Telefónica propone por tanto que la zona BAU esté compuesta por todos los municipios con una población superior a 50.000 habitantes. Bajo este criterio la zona BAU estaría formada por 145 municipios que cubren conjuntamente el 52,3% de la población total.

Telefónica aporta un informe para reforzar esta propuesta. Dicho informe identifica aquellos municipios que reunirían las condiciones que harían factible y probable el despliegue de redes NGA por parte de los operadores alternativos en un futuro. Según el informe los criterios que permiten su identificación son:

- La base de clientes de bucle desagregado del operador u operadores que llevarían a cabo el despliegue[307].

[306] Las Rozas de Madrid.
[307] **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**

- El tamaño del mercado en el municipio en cuestión, medido en términos de número de líneas de banda ancha y número de redes NGA ya desplegadas.
- Las características sociodemográficas.

Mediante un análisis de regresión, el informe muestra a grandes rasgos que la base de clientes de bucle desagregado tiene un impacto positivo y estadísticamente significativo en los despliegues realizados por Vodafone-Orange, por un lado, y Jazztel, por otro lado, a fecha diciembre de 2014. Asimismo, se constata que las variables de tamaño poblacional correspondientes a los rangos superiores a 50.000 habitantes también tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo en las dos regresiones[308].

Sobre esta base, el informe identifica el umbral mínimo para la base de clientes de bucle desagregado a partir del cual sería rentable para el operador desplegar una red NGA. A partir de los despliegues de **[INICIO CONFIDENCIAL** %[309], **FIN CONFIDENCIAL]**.

De acuerdo con estos umbrales estimados, el informe obtiene una lista de **[INICIO CONFIDENCIAL**[310] **FIN CONFIDENCIAL]**.

Finalmente, el informe constata que las características sociodemográficas de estos municipios (medidas en términos de densidad de población y el índice de actividad económica) son similares, si bien con unos valores medios *"algo inferiores"*, a las de los municipios donde ya se han producido despliegues.

El informe concluye que la zona BAU debería comprender **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

En definitiva el informe aportado por Telefónica identifica una zona BAU compuesta por **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

- **Valoración**

Conceptualmente, la propuesta de Telefónica para identificar la zona BAU presenta limitaciones ya que los factores concretos que determinan la rentabilidad de un municipio para el despliegue de una red NGA están sujetos a un importante nivel de incertidumbre. La rentabilidad esperada depende de previsiones de demanda que el carácter dinámico de este mercado y las decisiones finales que tomen los operadores inversores (de forma individual o bajo otros criterios) pueden invalidar o al menos modificar notablemente.

Vistas estas limitaciones, un planteamiento como el de Telefónica podría conllevar un "exceso de prospectividad", debido a la falta de evidencia concluyente de un nivel de competencia en infraestructuras basada en redes NGA suficiente en la zona BAU propuesta por Telefónica. En 15 de los 145 municipios de esta zona BAU no habría

[308] **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.
[309] Conforme a este criterio, quedarían excluidos el **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.
[310] **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

siquiera una central competitiva perteneciente a la zona 1 y en 6 municipios Telefónica todavía no habría desplegado su red FTTH (cifra que subiría hasta 18 municipios si se considerara un nivel de cobertura del 20%). La red de cable tampoco estaría presente en 20 municipios, a pesar de haber transcurrido al menos 15 años desde el inicio del despliegue de este tipo de redes. Más aún en 77 municipios la cobertura de la red de cable no alcanzaría el 60%.

Por tanto, un número no despreciable de municipios de la zona BAU propuesta por Telefónica no habría generado un interés suficiente para el despliegue de al menos una red alternativa como la red de cable ni habría alcanzado un nivel de competencia importante a partir de estas redes y las redes basadas en el acceso desagregado.

Además, este criterio no incluiría municipios como Pinto, Alzira, Mislata, Vilafranca del Penedès, Sant Adrià de Besòs, Alboraya, Tavernes Blanques y Torrent, que presentan un elevado nivel competencia en infraestructuras basadas en redes NGA, al disponer de al menos tres redes NGA con una cobertura mínima del 20%.

En este sentido, conviene destacar algunos aspectos metodológicos del modelo utilizado en el informe de Telefónica para identificar la zona BAU, que podrían explicar este "exceso de prospectividad" del criterio propuesto por Telefónica, o lo que es igual el insuficiente nivel de competencia en infraestructura basada en redes NGA de la zona BAU así definida:

- No se establece un nivel de cobertura mínimo para calificar a una red NGA como tal, lo cual conlleva el riesgo de que se asuma que en un municipio los operadores han desplegado tres redes NGA alternativas cuando en realidad alguno de los operadores podría haber llevado a cabo despliegues parciales/limitados.
- Como consecuencia de lo anterior, los umbrales relativos al tamaño mínimo de clientes de bucle desagregado y al tamaño del mercado (líneas de banda ancha) podrían dar lugar a previsiones sobre despliegues futuros muy poco realistas. Si se toma como referencia (i) dos municipios importantes como **[INICIO CONFIDENCIAL** [311] **FIN CONFIDENCIAL]** y (ii) los **[INICIO CONFIDENCIAL**[312] **FIN CONFIDENCIAL]**.
- En relación con lo anterior, según el modelo sería factible que en las ciudades de más **[INICIO CONFIDENCIAL**[313] **FIN CONFIDENCIAL]**.

Criterios de segmentación geográfica empleados en otros Estados miembros

La siguiente tabla resume los principales criterios que han empleado otras Autoridades Nacionales de Regulación (ANRs) para proceder a la segmentación

[311] **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.
[312] **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.
[313] Del mismo modo que el umbral de tamaño mínimo de mercado en términos de líneas de banda para albergar **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

geográfica de los mercados de banda ancha (sea a nivel de definición de mercado relevante o a nivel de obligaciones).

ANR (país) **Mercado de referencia**	**Unidad geográfica de referencia**	**Criterios de segmentación**	**Impacto de la segmentación**
UKE (Polonia) Mercado 3b (2014)	Comuna (municipio)	Se considera que una comuna es competitiva si (criterios cumulativos): • OPSM tiene una cuota de mercado minorista inferior al 40% • Al menos tres operadores proveen servicios de banda ancha minorista • Al menos el 65% de los hogares tiene acceso a la infraestructura de tres operadores de banda ancha (incluyendo ULL) • No más del 10% de los hogares carecen de acceso a Internet	76 municipios son declarados competitivos (24% de la población)
Ofcom (Reino Unido) Mercado 3b (2014)	Central local	Segmentación del mercado en dos sub-mercados, en función de si a nivel de central local existen al menos dos operadores principales además del OPSM o no (Operadores Principales: Sky, TalkTalk, Vodafone, Virgin)	Aprox. 90% del territorio es considerado competitivo a efectos del mercado 3b
Anacom (Portugal) Mercado 3b (2009)	Central local	Se considera que una central local es competitiva si en el área de la central local hay al menos un operador ÚLL y un operador de cable (la cobertura del cable en la zona debe ser superior al 60%)	164 centrales locales son consideradas competitivas (61% de los accesos de banda ancha)
BNetzA (Alemania) Mercado 3b (2015,	Central local (unidad de referencia tomada como base de análisis, para	En relación con el mercado mayorista de acceso de banda ancha (*bitstream*) de nivel 3 (IP), BNetzA plantea la desregulación en 20 ciudades alemanas, sobre la base de los siguientes criterios	Las 20 ciudades donde BNetzA plantea no imponer un servicio

ANR (país) Mercado de referencia	Unidad geográfica de referencia	Criterios de segmentación	Impacto de la segmentación
pendiente)	después decidir acerca de la desregulación a nivel de ciudades)	cumulativos: • Como punto de partida, se toman en consideración las ciudades de más de 100.000 habitantes (76 ciudades), así como las ciudades de menos de 100.000 habitantes donde existen al menos 30.000 accesos de banda ancha (71 ciudades) • Se considera que en una ciudad existe competencia efectiva si (1) en la mayoría de las centrales locales de la ciudad existe un elevado número de accesos de banda ancha (> 4,000); (2) en la mayoría de las centrales locales de la ciudad existen al menos tres operadores además del OPSM prestando servicios minoristas; y (3) la cuota de mercado del OPSM es inferior al 40% (incluyéndose a efectos de este cómputo las ventas de terceros basadas en servicios *bitstream* o reventa del OPSM)	*bitstream* de nivel 3 suponen el 5,6% de la población alemana y aprox. el 6,5% de los accesos minoristas de banda ancha
Arcep (Francia) Mercado 3b (2013) - Obligaciones	Mercado nacional: diferenciación a nivel de obligaciones	Distinción, a efectos de la imposición de obligaciones, de dos áreas diferenciadas en función de si sólo uno o varios operadores están en disposición de ofertar servicios *bitstream* a nivel mayorista	No imposición de la obligación de control de precios en zonas donde existe más de una oferta mayorista *bitstream* disponible

Como se desprende de la tabla adjunta, existe un elevado grado de heterogeneidad en la elección de los criterios de segmentación por parte de las ANRs. Puede sin embargo verificarse que:

- La diferenciación de mercados sobre la base de criterios geográficos es un aspecto particularmente prominente en el seno del mercado 3b (acceso mayorista de banda ancha). Con la excepción de Francia, la existencia de diferentes presiones competitivas ha llevado generalmente a la delimitación de mercados de referencia distintos (y no a la diferenciación a nivel de obligaciones).
- Las ANRs no han tomado hasta la fecha en consideración criterios socio-económicos (tales como el tamaño de la unidad geográfica de referencia) para proceder a la segmentación geográfica de sus respectivos mercados[314] .
- Con diferente intensidad, las ANRs han tomado en consideración a la hora de segmentar geográficamente los mercados la cuota de mercado del operador con PSM (Polonia, Alemania), así como el número de competidores presentes en la unidad geográfica de referencia (Polonia, Reino Unido, Francia, Portugal, Alemania).

Conclusión

La consideración del municipio trata de reflejar que es la unidad geográfica que los operadores consideran en sus acuerdos y planes de inversión, dotando asimismo al análisis de segmentación geográfica del carácter prospectivo que es necesario para promover una inversión eficiente en redes NGA. Por ello, se seleccionan los municipios donde en el área de influencia de al menos una central local existen tres redes con una cobertura del 20%. Estos dos elementos (municipio y cobertura de las redes NGA a nivel de central local en vez de a nivel de municipio) refuerzan el carácter prospectivo de este enfoque regulatorio.

Ahora bien, conviene tener presente que el municipio es una unidad administrativa heterogénea, compuesta por unidades inferiores como barrios/distritos que pueden presentar notables diferencias y que en el caso de las grandes urbes (como en Madrid o Barcelona) pueden tener un tamaño similar al de algunos municipios. Además, la casuística de los municipios de más de 50.000 habitantes es heterogénea.

[314] En el caso alemán, los criterios demográficos (tamaño de la ciudad) son tomados en consideración a los solos efectos de excluir de la posibilidad de desregulación las ciudades de menor tamaño. Una vez identificadas las ciudades de mayor tamaño, el regulador alemán procede a aplicar sobre dichas ciudades los criterios estructurales que estima pertinentes. El supuesto es por tanto diferente al que se plantearía en relación con el mercado español, donde el punto de partida son todos los municipios donde existen centrales competitivas con independencia de su tamaño, y lo que se plantea es la toma en consideración de factores socio-económicos (tamaño del municipio…) a los efectos de la desregulación de los municipios de mayor tamaño.

Por tanto, para la determinación de la zona BAU se debe utilizar un criterio de segmentación geográfica que no solo considere el municipio como unidad geográfica relevante, sino que además atienda a criterios estructurales (número de redes desplegadas, porcentaje de cobertura) con el objetivo de asegurar que las condiciones prevalentes de competencia en el despliegue de nuevas redes aparecen adecuadamente reflejadas.

Como recoge la comparativa internacional, la práctica mantenida hasta la fecha por las ANRs en relación con la fijación de criterios de segmentación geográfica ha tomado primordialmente en consideración criterios de carácter estructural, más que criterios puramente socio-demográficos.

Por todo ello, se propone mantener los criterios de segmentación inicialmente planteados y actualizarlos con datos de diciembre de 2014.

ANEXO 14: ACRÓNIMOS

ADSL: Línea de Abonado Digital Asimétrica

ARPU: Ingreso medio por usuario (*Average revenue per user*)

BE: Best Effort

BEREC[315]: *Body of European Regulators of Electronic Communications*

Bitstream: Servicio de acceso indirecto

Bundling: Empaquetamiento de servicios

CPE: Equipo de Cliente (*Customer Premises Equipment*)

CTO: Caja Terminal Óptica

DOCSIS 3.0: Especificación de Interfaz para Servicios de Datos por Cable

DSLAM: Multiplexor de Acceso a la Línea de Abonado Digital

FTTx: Fibra hasta x (*Fiber to the x*)

FTTH:Fibra hasta el hogar (*Fiber to the Home*)

GPON: Red óptica pasiva Gigabit (*Gigabit Passive Optical Network*)

HSPA: *High-Speed Packet Access*

IRNST: Incremento Reducido pero Significativo y no Transitorio en el nivel de precios de un hipotético monopolista (SSNIP test en su acepción inglesa)

LMDS: *Local Multipoint Distribution Service*

LTE: Long Term Evolution

MARCo: Oferta Mayorista de Acceso a los Registros y Conductos

MPoP: *Metropolitan Point of Presence*

NEBA: Nuevo Ethernet de Banda Ancha

[315] Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) en su acepción española.

NEON: Nuevo Entorno de Operadores Nacional

NGA: Acceso de nueva generación (*Next Generation Access Network*)

OBA: Oferta Bucle Abonado

OLT: Equipo de terminación de línea óptica (*Optical Line Termination*)

ONT: Equipo de terminación de red óptica (Optical Network Termination).

OTT: *Over the Top*

PAI-E: Punto de Acceso Indirecto Ethernet

PLC: *Power Line Communications*

pPAI-E: Puerto del Punto de Acceso Indirecto Ethernet

PSM: Poder significativo de mercado (SMP en su acepción inglesa)

RT: Real Time

Servicio *Premium*: Servicio de mayor valor

STB: Servicio Telefónico Básico

VDSL: Línea de Abonado Digital de Alta Velocidad

VULA: Servicio de acceso desagregado virtual (*Virtual Unbundled Local Access*)

WIMAX: *Worldwide Interoperability for Microwawe Access*

WLA: Acceso mayorista local (*Wholesale Local Access*)

WS: Servicio web (*Web Service*)