



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. JOSÉ GIMÉNEZ CERVANTES, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

### CERTIFICA:

Que en la Sesión del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 5 de septiembre 2002, se ha adoptado el siguiente

### ACUERDO

Por el que se aprueba la:

**RESOLUCIÓN EN RELACIÓN DE LOS OPERADORES QUE, A LOS EFECTOS DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES, TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE DOMINANTES EN LOS MERCADOS NACIONALES DE SERVICIOS DE TELEFONÍA FIJA, SERVICIOS DE ALQUILER DE CIRCUITOS, SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL Y SERVICIOS DE INTERCONEXIÓN (OM 2002/6936)**

### I DATOS DE MERCADO DE 2001

**Primero.- Antecedentes.** Durante los pasados meses de marzo y abril de 2001 se enviaron requerimientos de información a los diversos operadores de servicios y titulares de redes públicas de telecomunicaciones para, entre otros aspectos, recoger los datos necesarios para proceder a la determinación anual de operadores dominantes que, según el artículo 23.2 de la Ley General de Telecomunicaciones (en adelante LGT), tiene que llevar a cabo la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

La información solicitada aporta datos suficientes sobre la actividad de los operadores durante el año 2001 respecto de los cuatro mercados de referencia: telefonía fija, alquiler de circuitos, telefonía móvil e interconexión.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En concreto, y siguiendo lo previsto en el artículo 23.1 de la LGT, se ha obtenido información sobre los ingresos brutos globales generados por la utilización de las redes y la prestación de los servicios en cada uno de dichos mercados. El proceso de recogida, depuración y análisis de la información se ha completado a finales del mes de mayo del presente año.

En particular, para los mercados de **servicios de telefonía fija, servicios de alquiler de circuitos y servicios de telefonía móvil**, se han calculado los ingresos brutos directamente a partir de la información aportada.

Por su parte, para el mercado nacional de **servicios de interconexión** se han utilizado los ingresos calculados según los criterios especificados por la Comisión Europea en el documento "Determinación de los organismos con poder significativo de mercado para la aplicación de las directivas ONP", de 1 de marzo 1999, cuyo objetivo es proporcionar directrices a las Autoridades Nacionales de Regulación (en adelante, ANRs) sobre las pautas a seguir para identificar a los operadores con poder significativo en el mercado. En el apartado 5.5 de dichas Directrices se propone una definición del mercado nacional de interconexión, así como los parámetros para calcular las cuotas de mercado de los operadores presentes en dicho mercado. Concretamente, la Comisión Europea sugiere que el mercado nacional de la interconexión ha de incluir *"todas las llamadas que terminan en las redes del territorio de un Estado Miembro que hayan tenido origen en una red diferente, lo que incluiría las llamadas internacionales, e independientemente de si las redes origen o destino son fijas o móviles. Además, para asegurar que la metodología de cálculo de peso significativo en el mercado (en adelante, PSM) no se verá afectada por posibles cambios futuros en las estructuras del mercado (por ejemplo, integración fijo/móvil, división de los antiguos monopolios en negocios de larga distancia y corta distancia) será necesario incluir el negocio de "interconexión interna" de dichas redes"*.

Sobre a base de esta definición del mercado nacional de interconexión, el documento de la Comisión Europea propone como "parámetro más adecuado" para calcular las cuotas de mercado de los operadores los ingresos de interconexión por **terminación de llamadas**. Así, el mercado nacional de interconexión sería el sumatorio de las siguientes partidas:

- Ingresos totales de interconexión de todos los operadores de redes fijas por llamadas terminadas en sus usuarios finales. Se incluiría su propio tráfico interno (el documento propone para su evaluación que se multiplique el número de minutos por la "cuota de interconexión relevante para terminación de llamada") y el tráfico recibido desde cualquier otra red, fija o móvil, nacional o internacional.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Ingresos totales de interconexión percibidos por los operadores de redes fijas en concepto de interconexión de líneas alquiladas, sean estas nacionales o internacionales.
- Ingresos totales de interconexión de todos los operadores de telefonía móvil por llamadas terminadas en sus usuarios finales. Se incluiría su propio tráfico interno y el tráfico de interconexión recibido de otras redes públicas fijas o móviles, nacionales o internacionales (en caso de ausencia de ingresos efectivos, el documento propone que para el cálculo del valor del tráfico afectado se utilice una cuota de terminación de llamada típica).

Para dichos cálculos, se adoptan dos criterios de evaluación de lo que podríamos calificar como “consumo interno” de cada operador, fijo o móvil, en el mercado nacional de interconexión:

1. El tráfico de terminación interno de un operador fijo (TELEFÓNICA), esto es, el tráfico terminado en dicha red y, a su vez, originado también en la misma red sin que medie intervención alguna de otro operador se valora al precio de interconexión de terminación local.
2. El tráfico de terminación interno de un operador de telefonía móvil se valora utilizando el precio medio por minuto de terminación cobrado a los restantes operadores, sin distinción de si el origen es operador fijo o móvil.

**Segundo.- Resultados.** Los Servicios de esta Comisión han procedido a valorar los respectivos mercados y a calcular las cuotas o porcentajes de participación de cada operador en los mismos en el año 2001. Los resultados de estos cálculos son los siguientes:

### **Mercado de telefonía fija**

Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) obtuvo una cuota de mercado por ingresos brutos en telefonía fija para el año 2001 superior al 87%.

### **Mercado de alquiler de circuitos**

Telefónica contaba con una cuota de mercado del 83% en el mercado de alquiler de circuitos para el año 2001, medida ésta en términos de ingresos brutos.

### **Mercado de telefonía móvil**

En el año 2001 había cuatro operadores habilitados para prestar servicio en este mercado: Telefónica Móviles de España (en adelante TME), Airtel Móvil



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

(en adelante AIRTEL/VODAFONE), Retevisión Móvil (en adelante RETEVISIÓN MÓVIL) y Xfera S.A. (en adelante XFERA). Sin embargo, y debido a los retrasos en el despliegue de la tecnología UMTS, los operadores que efectivamente estaban prestando el servicio eran tres: TME, AIRTEL/VODAFONE y RETEVISIÓN MÓVIL, sobre tecnología GSM. El plazo de la prórroga en el despliegue de las redes UMTS finaliza en Julio de 2002, por lo que se prevé que se integre XFERA como cuarto operador.

De la información recogida se desprende que, en términos de los ingresos brutos que cada operador ha obtenido a lo largo del año 2000, se constata que AIRTEL/VODAFONE dispone de una cuota superior al 25%, mientras que TME dispone de una cuota que supera el 60%.

### **Mercado de servicios de interconexión**

Teniendo en cuenta los criterios de valoración recogidos en el apartado primero y los datos aportados sobre ingresos por terminación de llamadas en cada una de las redes, la distribución de cuotas del mercado nacional de interconexión de acuerdo con los datos del año 2001 fue la siguiente:

#### Terminación en Red Fija:

- |              |                             |
|--------------|-----------------------------|
| - Telefónica | cuota entre el 20% y el 25% |
|--------------|-----------------------------|

#### Terminación en Red Móvil:

- |  |                             |
|--|-----------------------------|
| - TME                                    | cuota superior al 40%       |
| - AIRTEL/VODAFONE                        | cuota entre el 15% y el 20% |
| - RETEVISIÓN MÓVIL                       | cuota entre el 10% y el 15% |
| - Resto de operadores (fijos y móviles): | cuota insignificante.       |

**Tercero.-** Mediante escrito del Secretario de esta Comisión de 12 de junio de 2002 se comunicó a los interesados la apertura de oficio del procedimiento de referencia.

**Cuarto.-** Con fecha 21 de junio de 2002, los Servicios de esta Comisión emitieron informe sobre el asunto de referencia, hecho lo cual se comunicó la apertura del trámite de audiencia previo a la resolución definitiva a los interesados en escritos de 27 de junio de 2002.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**Quinto.-** Con fecha 12 de julio de 2002 tuvo entrada en esta Comisión escrito de TME en el que se exponían toda una serie de alegaciones, entre las que cabe destacarse las siguientes:

- Para TME es necesario la aplicación de las normas reguladoras a la luz de la totalidad de las variables posibles, tanto jurídicas como económicas. A partir del análisis de dichas variables se deben identificar los fallos de mercado y aplicar medidas concretas y proporcionales que no alteren el normal desarrollo del mercado. Cita a modo de ilustración decisiones de diferentes reguladores europeos sobre esta materia.
- En el mismo sentido, para TME *“la existencia de operadores con diferente equilibrio derechos y obligaciones, como ocurre en la actualidad con un operador móvil no declarado dominante en interconexión (...)”* perjudica el normal desarrollo del mercado.
- Según TME, *“la adopción de medidas no adecuadas para este mercado”* ha supuesto distorsiones en el mercado así como el falseamiento de la competencia.
- TME recuerda que el nuevo marco regulatorio limita la legislación *ex ante*, *“limitándola allí donde sea estrictamente necesaria y con una visión a futuros muy relevante”*. Para la operadora, se deberían tener en cuenta estas consideraciones a pesar de no estar todavía vigentes para asegurar *“un desarrollo conveniente del mercado de la telefonía móvil (...)”*.

**Sexto.-** Con fecha 16 de julio de 2002 tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Telefónica en el que se exponen, entre otras, las siguientes alegaciones:

- Telefónica expone su desacuerdo respecto del ámbito geográfico (estatal) en el que se basa el informe de los Servicios de esta Comisión. Telefónica alega que, salvo en lo que respecta al mercado nacional de la interconexión, la CMT es competente para decidir cuál de los tres ámbitos territoriales definidos en la LGTel (estatal, autonómico o municipal) tendrá en consideración respecto de la declaración de operadores dominantes. Así mismo, esta operadora estima que la determinación de dominancia debe llevarse a cabo en todos aquellos ámbitos susceptibles de encontrar operadores dominantes para evitar distorsiones a la competencia.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Telefónica alega que la CMT debe considerar la capacidad de influir en el mercado de determinados operadores denominados “principales” en los mercados de telecomunicaciones fijas y móviles. En este sentido, solicita la apertura de un procedimiento para que se analice si determinados operadores tienen la condición de dominantes en determinados ámbitos territoriales inferiores al nacional.

**Séptimo.-** Con fecha 17 de julio de 2002 tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de AIRTEL/VODAFONE en el que se exponen, entre otras, las siguientes alegaciones:

- AIRTEL alega que el análisis realizado por la CMT llega a resultados incorrectos. Según AIRTEL, ello se debe a la utilización del “valor del minuto” como parámetro para calcular el peso relativo de cada operador en el mercado nacional de la interconexión, en lugar de utilizar el “valor del número de minutos cursados”. AIRTEL también se muestra en desacuerdo con la consideración del tráfico interno como criterio para evaluar el peso de un operador en dicho mercado.
- AIRTEL expresa su disconformidad con el hecho de que las consideraciones sobre los parámetros citados en el artículo 23.1 de la LGT no se hayan modificado en los últimos tres años a pesar de los movimientos del mercado (y en particular, el descenso de su cuota de mercado).

**Octavo.-** Con fecha 19 de julio de 2002 tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de RETEVISIÓN MÓVIL en el que se exponen sus alegaciones. Dada la extensión de las mismas, se han reproducido y contestado a lo largo de la presente resolución.

## II FUNDAMENTOS DE DERECHO

### ***II.1 Legislación nacional y habilitación competencial***

El legislador español incorporó en la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGT), y en sus normas de desarrollo, las previsiones comunitarias recogidas en las Directivas citadas a continuación:

- **Directiva 97/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 1997 por la que se modifican las Directivas 90/387/CEE y 92/44/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de red abierta (ONP) a las líneas arrendadas.**





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- **Directiva 98/10/CE, de 26 de febrero de 1998, relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo.**
- **Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios ONP.**

En todas estas normas se establece que se considerará que un organismo tiene un peso significativo en el mercado cuando posea una cuota superior al 25% de un determinado mercado de telecomunicaciones en la zona geográfica de un Estado miembro en el cual esté autorizado a operar.

Las autoridades nacionales podrán decidir que un organismo con una cuota de mercado inferior al 25% del correspondiente mercado tiene peso significativo en el mercado. También podrán decidir que un organismo con una cuota de mercado igual o superior al 25% del correspondiente mercado no tiene un peso significativo en el mercado.

La legislación sectorial vigente en el momento actual recoge exactamente esta definición de "operadores dominantes", en virtud de lo dispuesto en el art. 23.1 de la LGT:

*"A los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de operador dominante, en el ámbito municipal, autonómico, estatal o en otro ámbito territorial determinado, el operador u operadores de redes o servicios que hayan obtenido en dicho ámbito y en el año inmediatamente anterior, una cuota de mercado superior al 25 por 100 de los ingresos brutos globales generados por la utilización de las redes o por la prestación de los servicios.*

*No obstante lo anterior y en atención a la capacidad de las redes de un mismo titular, o a la del servicio que éste preste, para influir en las condiciones del mercado, su volumen de negocios, su control sobre los medios de acceso a los usuarios finales, su acceso a los recursos financieros, su experiencia en suministrar productos y servicios o cualquier otra circunstancia que pueda afectar a las condiciones de la competencia, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con carácter individualizado y mediante resolución motivada, podrá establecer que no tiene posición dominante en el mercado aunque participe en él en una cuota superior al 25 por 100, en el ámbito territorial de referencia. Del mismo modo y con arreglo a las mismas condiciones, podrá establecer que sí tiene esa posición dominante el prestador de los servicios o el titular de red con una cuota de mercado inferior al 25 por 100 en el ámbito territorial de referencia".*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El apartado 2 del mismo artículo vuelve a referirse a la Comisión como órgano competente en la materia al señalar que *"la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones establecerá y hará pública, anualmente, la relación de los operadores que se consideran dominantes en el mercado"*.

Se trata de una definición y de unas competencias de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que no son sino incorporación estricta del régimen contenido en las Directivas respecto del operador con peso significativo en el mercado, y cuyo régimen jurídico responde en nuestra Ley General a los objetivos establecidos por las Directivas incorporadas.

### **II.2 Mercado Relevante**

#### *II.2.1 Ámbito Geográfico*

De acuerdo con lo establecido en la LGT, salvo para el caso del mercado de interconexión, los mercados geográficos relevantes para la determinación de operadores con PSM serán: el ámbito municipal, autonómico, y estatal. No obstante, la LGT permite que el Ministerio de Ciencia y Tecnología, previo informe de la CMT, determine ámbitos territoriales distintos de acuerdo con lo establecido en el art. 3 del Real Decreto 1651/1998, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el Título II de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en lo relativo a la interconexión y al acceso a las redes públicas y a la numeración (en adelante, Reglamento de Interconexión).

De este modo, la determinación de operador PSM se ajusta, en primer lugar, a la lógica propia del marco jurídico español, que reconoce la existencia de títulos habilitantes de ámbito geográfico más restringido que el estatal, y en segundo lugar, a la legislación comunitaria, con arreglo la cual la calificación como operador con PSM se remite a "la zona geográfica de un Estado miembro en la que esté autorizado a operar".

Por tanto, en los ámbitos municipal, autonómico y estatal, la determinación del mercado geográfico relevante ha sido realizada *ex-lege*, sin que pueda entenderse modificada tal determinación por vía reglamentaria, y ello sin perjuicio de la posibilidad de determinación de otros mercados geográficos que, para supuestos concretos, puedan resultar relevantes. Además, cabe recordar que el concepto de mercado geográfico relevante en el marco de la determinación de operadores con PSM es un concepto estrictamente vinculado a la legislación sectorial, distinto del concepto de "mercado geográfico relevante" acuñado por el Derecho de la competencia.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En consecuencia, en el marco del presente expediente de declaración anual de operadores dominantes el mercado geográfico relevante se entenderá de ámbito estatal, abarcando así la totalidad del territorio español.

Por otra parte, Telefónica expone su desacuerdo respecto del ámbito geográfico (estatal) en el que se basa el informe de los Servicios de esta Comisión. Telefónica alega que, salvo en lo que respecta al mercado nacional de la interconexión, la CMT es competente para decidir cuál de los tres ámbitos territoriales definidos en la LGTel (estatal, autonómico o municipal) tendrá en consideración respecto de la declaración de operadores dominantes. Así mismo, Telefónica estima que la determinación de dominancia debe llevarse a cabo en todos aquellos ámbitos susceptibles de encontrar operadores dominantes para evitar distorsiones a la competencia.

En el presente expediente, esta Comisión ha optado por tomar en consideración el ámbito territorial estatal como mercado geográfico para la determinación de los operadores dominantes en los mercados de servicios de telefonía fija, servicios de alquiler de circuitos y servicios de telefonía móvil. Por otra parte, de conformidad con el artículo 3.2 final del Reglamento de Interconexión se considera un único mercado de referencia nacional para el servicio de interconexión.

### *II.2.2 Los mercados de productos*

El legislador español concreta lo previsto en el art. 23 de la LGT en el art. 3.2 del Reglamento de Interconexión, distinguiendo así los mercados de referencia de los siguientes servicios:

- a) Redes públicas telefónicas fijas y servicios telefónicos fijos disponibles al público.
- b) Líneas susceptibles de arrendamiento.
- c) Redes públicas telefónicas móviles y servicios de telefonía móvil automática y de comunicación móviles personales disponibles al público".

Junto a ellos, el último párrafo del mismo artículo especifica que "*se considerará un único mercado de referencia nacional para el servicio de interconexión*".

Así, en el contexto del presente expediente, se contemplan los operadores dominantes en los cuatro mercados de referencia citados.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### *II.2.3 Factores determinantes del poder de mercado*

El ordenamiento español establece, para la determinación de la condición de operador con peso significativo (dominante, en la LGT), una regla general: el disfrute de una cuota en el mercado correspondiente superior al 25 por 100, cuota que el legislador además mide en "*ingresos brutos globales generados por la utilización de las redes o por la prestación de los servicios*" (art. 23).

Ahora bien, el mismo precepto atribuye a la CMT la competencia para, excepcionalmente, declarar a un operador con posición dominante aun cuando no alcance la cuota de mercado fijada con carácter general, o excluir de tal declaración a un operador aun cuando supere la indicada cuota, lo que solamente podrá *hacer "con carácter individualizado y mediante resolución motivada"* cuando así lo exija la apreciación que la propia Comisión haga de las circunstancias que puedan afectar a las condiciones de competencia.

### **II.3 Declaración de dominancia en los diferentes mercados**

#### *II.3.1 Mercado de servicios de telefonía fija*

En el mercado de telefonía fija, Telefónica ha obtenido en el año 2001 una cuota de mercado por ingresos brutos de este servicio superior al 87%. Por tanto, Telefónica mantendría su condición de operador dominante en este mercado.

#### *II.3.2 Mercado de servicios de telefonía móvil*

En el mercado de telefonía móvil, dos operadores, TME y AIRTEL/VODAFONE han superado la cuota de mercado del 25%. En consecuencia, ambos mantendrían su condición de operadores dominantes en este mercado de referencia.

#### *II.3.3 Mercado de servicios de alquiler de líneas.*

En el caso del mercado de alquiler de circuitos, Telefónica ha obtenido en el año 2001 una cuota de mercado superior al 25%. Por consiguiente, Telefónica mantendría su condición de operador dominante en este mercado relevante.

#### *II.3.4 Mercado Nacional de Interconexión.*

En el mercado nacional de interconexión, los cálculos realizados según el método anteriormente descrito arrojan como resultado que Telefónica obtuvo una cuota de mercado superior al 20%, aunque inferior al 25%.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este punto, merece la pena señalar que el caso de Telefónica es singular, dado que, en virtud de su condición de operador dominante en el mercado de telefonía fija, mantiene sus precios de interconexión sujetos a un régimen de regulación —materializado en la Oferta de Interconexión de Referencia aprobada por esta Comisión—. Este hecho provoca que su cuota de mercado en términos de ingresos obtenidos por este concepto resulte una cifra considerablemente inferior a su cuota de mercado medida en términos de tráfico cursado.

De cara a realizar la declaración de dominancia de Telefónica en el mercado nacional de interconexión, no resulta de utilidad abundar en el análisis, debido a que su eventual declaración de operador con posición de dominio en el mercado nacional de interconexión carecería de efectos prácticos. Esto es así porque todas las consecuencias que se derivarían de ello le son ya aplicables por su condición de dominante en el mercado de redes y servicios de telefonía fija, de acuerdo con lo establecido en los artículos 22 y ss. de la LGT y el artículo 9 del Reglamento de Interconexión.

Por lo que se refiere a TME, este operador cuenta con una cuota superior al 40% en el mercado nacional de interconexión, por lo que mantendría su condición de operador dominante en este mercado de referencia.

El caso particular de AIRTEL/VODAFONE y RETEVISIÓN MÓVIL requiere de un análisis más detallado, puesto que las cuotas de participación en el mercado nacional de interconexión logradas por estos operadores en el año 2001 no alcanzan el 25 por 100.

Para el tratamiento de tales supuestos, la legislación sectorial vigente prevé el análisis de otros factores distintos de las cuotas de mercado con el fin de evaluar la eventual condición de dominancia de los operadores cuya cuota de mercado no alcance el límite del 25 por 100.

El análisis de tales factores previstos en la normativa legal aplicable constituye el objeto de los apartados que se ofrecen a continuación.

### **ANÁLISIS DE LOS FACTORES EXPRESAMENTE CITADOS EN EL ARTÍCULO 23.1. DE LA LGT:**

#### ***a) Peso relativo de la telefonía móvil en el mercado global de la telefonía disponible al público***

De forma preliminar al estudio de los factores incluidos en el artículo 23.1. de la LGT como determinantes del poder significativo de mercado, es necesario tener en cuenta la posición que ocupa la telefonía móvil dentro del sector global del servicio telefónico disponible al público, así como la interacción que existe



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

con el servicio fijo. Ello resulta de interés en orden a situar la posición relativa que ocupan en el mercado tanto AIRTEL/VODAFONE como RETEVISIÓN MÓVIL.

En este sentido, debe destacarse que la facturación de los operadores móviles se incrementó durante el año 2001 en un 29%, con lo que el peso de la telefonía móvil sobre el total de la facturación del servicio telefónico ascendió hasta alcanzar el 42,6% del total. El volumen de tráfico con origen en las redes móviles creció en el mismo ejercicio un 34,75%, y pasó a representar en el año 2001 un 16% del volumen de tráfico global generado por el servicio telefónico disponible al público.

Por otra parte, a finales de 2001 el número de abonados de telefonía móvil alcanzó la cifra de 29,65 millones de clientes, lo que representó un incremento del 22% respecto al año anterior. Estos datos revelan que, a finales del pasado ejercicio, los operadores móviles acaparaban el 70% de los accesos directos del mercado global de telefonía —lo que incluye la telefonía fija y la móvil.

Asimismo, merece la pena señalar que el tráfico fijo-móvil representó el 5,7% del tráfico global correspondiente al servicio telefónico, representando así un incremento cercano al 17% respecto al año anterior.

Estas cifras ponen de manifiesto que, a pesar de que el mercado de telefonía móvil viene presentando síntomas de cierta madurez —la tasa de crecimiento ha sido menor a la del año 2000—, su importancia es creciente dentro del mercado global de los servicios de telefonía disponible al público, al observarlo en términos de facturación, tráfico cursado y clientes captados.

### ***b) Control sobre los medios de acceso a los usuarios finales***

En la telefonía móvil, debido a sus particularidades tecnológicas, el número de operadores es necesariamente limitado. Así, la existencia de barreras de entrada al mercado tiene como consecuencia el que exista una limitación en el número de agentes que controlan los medios de acceso a los usuarios finales, ya que tales medios de acceso están soportados sobre frecuencias radioeléctricas cuyo uso está sujeto a concesión demanial.

En concreto, en el año 2001 operaban en España tres operadores móviles:

- Telefónica Móviles España (TME): Tecnología TACS, GSM-900, DCS-1800, IMT-2000(UMTS).
- Airtel/Vodafone: Tecnología GSM-900, DCS-1800, IMT-2000 (UMTS).



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Retevisión Móvil (Amena): Tecnología, DCS-1800, IMT-2000(UMTS).

Como resultado del concurso convocado y resuelto por el Ministerio de Fomento en el año 2000 para la concesión de nuevas licencias móviles con tecnología UMTS, se debería haber integrado un cuarto operador, que es XFERA. Ahora bien, debido a problemas técnicos en el desarrollo de la tecnología de telefonía móvil de tercera generación, este operador todavía no se puede considerar comercialmente activo en el mercado.

Por tanto, la configuración del número de operadores en el mercado de la telefonía móvil en España queda de la forma descrita anteriormente, contando únicamente con tres operadores, los cuales prestan sus servicios sobre tecnologías de segunda generación (GSM), excepción hecha de TME, que ofrece asimismo servicios de telefonía móvil con tecnología analógica —TACS 900, cuya presencia es testimonial en este momento—.

A pesar de que la normativa española actual posibilite la entrada al mercado de operadores que ofrezcan al público servicios de telecomunicaciones mediante el uso arrendado de las redes de telefonía móvil pertenecientes a los operadores establecidos, cabe señalar que este modelo de negocio todavía no se ha materializado en la práctica. Por tanto, todos los operadores que en la actualidad proveen servicios de telefonía móvil disponible al público lo hacen a través del establecimiento y explotación de sus propias infraestructuras de acceso. Se pone de manifiesto, de hecho, la existencia de una integración vertical de la figura del prestador de servicios de telefonía móvil con la del operador de las redes móviles.

En estas circunstancias, **los tres operadores de redes móviles citados controlan los medios de acceso a sus usuarios finales**. En términos cuantitativos, AIRTEL/VODAFONE posee conectados a sus redes un total de 7.636.765 usuarios, el 25,75% del total de usuarios móviles. Por su parte, RETEVISIÓN MÓVIL cuenta con 5.225.493 usuarios, el 17,62% del total de los usuarios de telefonía móvil existentes en España.

RETEVISIÓN MÓVIL alega a este respecto que esta Comisión no ha motivado *“la incidencia que la estructura vertical tiene en el control de los medios de acceso a los usuarios finales”*.

A este respecto, conviene aclarar que la actual estructura de la industria de la telefonía móvil está claramente integrada, dado que, como ya se ha señalado, reúne en el mismo agente al operador de infraestructuras y al operador de servicios. Esta estructura facilita el control sobre los medios de acceso a los



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

usuarios, puesto que, tal como esta Comisión ha indicado en anteriores resoluciones de declaración de operadores dominantes<sup>1</sup>, “(...), *los operadores de redes móviles controlan el acceso inalámbrico a sus usuarios. Cualquier llamada a un teléfono móvil tiene que utilizar necesariamente la red de acceso del operador móvil de la persona llamada sin alternativa alguna. En este sentido, cabría decir que en el tramo de la terminación en redes móviles se produce un estrechamiento singular de la competencia. En definitiva, cabría hablar de cuello de botella.*”

Así las cosas, puede afirmarse que la estructura vertical que caracteriza al mercado de telefonía móvil provoca el control por parte de los operadores presentes en el mismo de las infraestructuras de acceso a los mismos, y por tanto, los dota de una posición privilegiada frente a terceros operadores, particularmente los que cursan llamadas encaminadas a tales usuarios.

En este punto, resulta oportuno aclarar que lo que pretende poner de manifiesto esta Comisión es que RETEVISIÓN MÓVIL controla en exclusiva el acceso a 5,225 millones de clientes. Ahora bien, es cierto que las diferencias en el número de accesos entre los operadores móviles son importantes. AIRTEL/VODAFONE cuenta con aproximadamente 2,4 millones de clientes más que RETEVISIÓN MÓVIL, hecho que se ve reflejado en sus respectivas cuotas de mercado, como se ha constatado anteriormente.

### **c) Acceso a recursos financieros**

El acceso a recursos financieros es otro factor a observar de cara a la identificación de operadores dominantes, según lo dispuesto en el artículo 23 de la LGT. El análisis de este factor resulta de interés en un sector caracterizado por la intensidad de capital necesario para operar en el mercado.

No resulta fácil desde un punto de vista genérico calificar la mayor o menor facilidad de acceso a recursos financieros de cada una de las operadoras de telecomunicaciones, ya que, en ocasiones, los recursos financieros se consiguen en función del destino de los mismos a proyectos específicos, con variado futuro y diferentes rentabilidades; por el contrario, en otras ocasiones, se consiguen las fuentes de financiación sobre la consideración del tamaño y presencia global de las empresas que los solicitan a los mercados de capitales.

Sin embargo, es posible determinar algunos indicadores que muestren la mayor o menor capacidad de acceso a recursos financieros por parte de las empresas. Uno de ellos, y posiblemente uno de los más directos, consiste en la obtención de resultados netos positivos por parte de las mismas.

---

<sup>1</sup> Resolución de 27 de julio de 2000 y Resolución de 4 de octubre de 2001.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En general, se puede afirmar que aquella compañía que obtenga beneficios y presente una tendencia a mantener e incrementar los mismos en el futuro se encuentra en una mejor posición o en condiciones más favorables para acceder a recursos financieros que otra empresa que obtuviese resultados netos negativos, es decir, pérdidas.

Cabe señalar que, durante el año 2001, los mercados de capitales han funcionado en un ambiente de pesimismo que ha afectado a las posibilidades de financiación de los operadores.

En concreto, los datos obtenidos del requerimiento correspondiente al Informe Anual 2001 revelan que AIRTEL/VODAFONE consiguió durante el año 2001 unos beneficios antes de intereses, impuestos, amortizaciones y depreciaciones<sup>2</sup> de 860 millones de euros. Por su parte, RETEVISIÓN MÓVIL obtuvo unos resultados sensiblemente inferiores, que ascendieron a 219,1 millones de euros, siendo 2001 el primer ejercicio en el que tales resultados positivos se producen.

En general, puede comprobarse que los tres operadores móviles presentan en sus cuentas relativas al ejercicio 2001 resultados operativos positivos, y ello a pesar del reducido periodo de tiempo transcurrido desde el inicio de su actividad en el mercado.

Estos hechos revelan el alto potencial de rentabilidad que disfrutaban los operadores que actúan en el mercado de la telefonía móvil, lo que les permite gozar de mejores condiciones que otros operadores de cara a competir por la obtención de recursos financieros en los mercados de capitales. En consecuencia, resulta posible inferir que su capacidad de lograr acceso a fuentes de financiación en condiciones favorables es más elevada que la de otros operadores, particularmente, los de telefonía fija, y así debe considerarse de cara a evaluar su eventual condición de dominancia.

Ahora bien, las diferencias apreciadas anteriormente también son relevantes para evaluar el acceso a dichos recursos. Esto es, el hecho de que AIRTEL/VODAFONE cuadruple los resultados de RETEVISIÓN MÓVIL sin duda tendrá influencia en las diferencias entre las posibilidades de financiación de ambos operadores. Este hecho debe ser tenido en cuenta a la hora de evaluar la eventual dominancia de uno y otro operador según los parámetros del artículo 23.1 de la LGT.

---

<sup>2</sup> En terminología anglosajona, EBITDA, representa los fondos generados por las operaciones de los operadores, y por tanto, en una medida de su capacidad de hacer frente a obligaciones financieras.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Además de los beneficios, la pertenencia a grandes grupos empresariales es también un factor que favorece el acceso a recursos financieros en condiciones favorables.

Así, conviene tener en cuenta que RETEVISIÓN MÓVIL está participada en un 97,9% por AUNA y en un 2,1% por Caixa de Catalunya. AUNA nace del proceso de liberalización de las telecomunicaciones en España y agrupa a distintas empresas que compiten en el sector de las telecomunicaciones. Cabe señalar que este grupo económico se encuentra actualmente en fase de reconfiguración corporativa.

Por su parte, AIRTEL/VODAFONE está participada en un 91,6% por el Grupo Vodafone. El Grupo Vodafone es la mayor empresa de telecomunicaciones móviles del mundo. El Grupo Vodafone participa en redes de telefonía móvil en 28 países, y en diciembre de 2001, alcanzó aproximadamente 100 millones de clientes. Además, dicha entidad es la mayor compañía europea por capitalización bursátil, y una de las diez mayores del mundo.

De los anteriores datos, puede deducirse que el grupo que contará con mayores posibilidades de financiación de ambos será AIRTEL/VODAFONE.

RETEVISIÓN MÓVIL alega también que la pertenencia al Grupo Auna *“no es una condición que precisamente facilite el acceso a recursos financieros.”* Efectivamente, esta Comisión es consciente que empresas pertenecientes a ese grupo están teniendo importantes dificultades para obtener financiación, con lo que se muestra de acuerdo con lo alegado por RETEVISIÓN MÓVIL.

Dicha operadora alega también que esta Comisión *“se olvida de que Amena sigue asumiendo costes de oportunidad de los préstamos que solicita.”* Así, *“el precio que Amena debe pagar por acceder a la financiación externa es un margen sobre el tipo de interés determinado por el Euribor. Este margen depende del ratio entre el nivel de deuda y el EBITDA y es menor cuanto menor es este ratio. (...) Además de esto, periódicamente se produce una revisión de la situación en que se encuentra la empresa cara a mantener la línea de crédito.”*

Como es bien conocido, en general, todos los agentes que acceden a recursos financieros en los mercados de capital deben abonar el precio de los mismos, que es función del riesgo del prestatario. Por tanto, esta Comisión está de acuerdo con RETEVISIÓN MÓVIL en que esta operadora debe abonar el precio de los recursos que toma del mercado de capitales y en que, en la medida que las condiciones de la operadora en términos de volumen de negocios y madurez en el mercado son claramente diferentes de las de TME y AIRTEL/VODAFONE, los costes de financiación son superiores a los de estas



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

empresas. Así, para la declaración de dominancia de RETEVISIÓN MÓVIL debe tenerse en cuenta que su acceso a los recursos financieros será en condiciones más onerosas que las de sus competidores en el mercado.

### ***d) Volumen de negocios***

AIRTEL/VODAFONE destaca en el sector de las telecomunicaciones por su volumen de negocio, que le proporciona una cuota de mercado dentro del total del sector de las telecomunicaciones superior al 10%, siendo únicamente superado por el grupo Telefónica. En términos cuantitativos, cabe señalar que en el año 2001 su volumen de facturación superó los 2.874 millones de euros.

Por su parte, RETEVISIÓN MÓVIL cuenta con un volumen de negocio en el sector de las telecomunicaciones equivalente al 4,95% del total, lo que supone una facturación de 1.397,6 millones de euros. Así, este operador ocuparía la tercera posición en términos de facturación, después del Grupo Telefónica y AIRTEL/VODAFONE.

Las magnitudes citadas proporcionan una clara idea del volumen de negocios correspondiente a estos dos operadores, lo cual les sitúa entre los mayores operadores en términos de ingresos obtenidos de los presentes en el mercado español.

### ***e) Experiencia en el suministro de servicios***

De acuerdo con la información que obra en el registro de esta Comisión, el principal accionista de AIRTEL/VODAFONE es el Grupo VODAFONE —grupo multinacional que en el año 2001 incrementó su participación accionarial en esta empresa hasta obtener un 91,4%—. El Grupo VODAFONE es el primero del mundo en número de clientes, con más de 80 millones, y cuenta con presencia en 13 países europeos, a través de otros tantos operadores de los cuales 11 están controlados por VODAFONE. Todos ellos obedecen a una estrategia común, razón por la cual están en condiciones de beneficiarse de las sinergias que sin duda les otorga formar parte de un grupo empresarial de semejante tamaño y relevancia.

Además, en el caso de AIRTEL/VODAFONE, hay que añadir su experiencia en el mercado español derivada del tiempo de presencia en el mismo, que es considerablemente menor en el caso de RETEVISIÓN MÓVIL.

Por otra parte, esta Comisión está de acuerdo con RETEVISIÓN MÓVIL en que el hecho de que TELECOM ITALIA no sea ya accionista de referencia y que sea el único operador móvil español sin socio tecnológico representa una clara desventaja en un mercado caracterizado por la existencia de importantes economías de escala y aprendizaje, lo que conlleva una notable diferencia



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

entre la posición de AIRTEL/VODAFONE y RETEVISIÓN MÓVIL en el mercado, lo que resulta relevante de cara a la declaración de dominancia de ambos operadores.

### **f) Otros aspectos a considerar**

Además de los criterios expresamente citados, que han sido objeto de análisis en los apartados precedentes, el artículo 23.1 de la LGT también previene que, en atención a *“cualquier otra circunstancia que pueda afectar a las condiciones de la Competencia, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, (...) podrá establecer que sí tiene esa posición dominante el prestador de los servicios o el titular de red con una cuota de mercado inferior al 25 por 100, en el ámbito territorial de referencia”*.

Ello exige un examen de las previsiones de la legislación sectorial a la luz de los criterios del Derecho de la Competencia, resultando a estos efectos especialmente relevantes los recogidos en la Comunicación de la Comisión Europea sobre *“aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones”*, de 22 de agosto de 1998, (en adelante, Comunicación de Acceso)<sup>3</sup>.

La Comisión Europea, al sentar los principios que deben regir los acuerdos de acceso, establece que *“es evidente que los actos comunitarios adoptados en el sector de las Telecomunicaciones deben interpretarse de manera que sea conforme con las normas de competencia a fin de asegurar la mejor aplicación posible de todos los aspectos de la política comunitaria de telecomunicaciones. Lo anterior es aplicable, entre otros casos, a la relación entre normas de competencia aplicables a las empresas y las normas sobre ONP”*<sup>4</sup>.

En consecuencia, la Comisión Europea indica que las normas de competencia *“siguen aplicándose en aquellas circunstancias en las que son aplicables otras disposiciones del Tratado o del Derecho derivado”*, siendo en el contexto de los acuerdos de acceso, las disposiciones sobre competencia *“a la vez importantes y complementarias para el buen funcionamiento del sector”*. Además, la Comunicación de Acceso establece que *“las ANR están obligadas a garantizar que pueda existir una competencia efectiva”*, y también que *“la correcta interpretación de los principios de la ONP exige la aplicación de las normas de competencia”*<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión Europea (98/C 265/02)

<sup>4</sup> Apartado 57 de la Comunicación de Acceso.

<sup>5</sup> Apartado 58 de la Comunicación de Acceso



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por tanto, y en este mismo sentido, pareciera oportuno aplicar los criterios propios del Derecho de la Competencia para la evaluación del peso significativo en este mercado de referencia, con el fin de complementar el juicio que se pueda derivar de los criterios especificados en la LGT.

En particular, se ha hecho uso de un conjunto de parámetros, los cuales se encuentran identificados por parte de la Comisión Europea en las *“Directrices de la Comisión sobre el análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas”*<sup>6</sup>, (en adelante, las Directrices).

RETEVISIÓN MÓVIL alega que esta Comisión no puede utilizar condiciones de competencia para actuar de forma arbitraria. Esto es, *“no se pueden aplicar circunstancias adicionales de competencia que sustituyan el análisis regulatorio de carácter “ex ante” por un análisis “ex post” propio del derecho de la competencia”*.

Con relación a ello, es preciso destacar que tal análisis se realiza con carácter complementario respecto del efectuado con arreglo a las concretas categorías establecidas directamente en la LGT, a cuyos efectos las Directrices representan un instrumento para que las ANR identifiquen las empresas con poder significativo de mercado con el fin de imponerles obligaciones *“ex ante”*. Por tanto, RETEVISIÓN MÓVIL no está en lo cierto cuando afirma que estos criterios son más propios de un *“análisis ex post”*, ya que por definición son *“ex ante”*.

- **Barreras de entrada al mercado de telefonía móvil**

La existencia de una posición dominante depende, entre otros criterios, de la evaluación de la facilidad para acceder al mercado. Así, las Directrices incluyen la ausencia de potenciales competidores y la existencia de barreras de entrada entre los criterios a analizar para determinar si un operador tiene una posición de dominio en un mercado determinado.

Tal como se ha apuntado con anterioridad, el mercado de los servicios de telefonía móvil se caracteriza singularmente por la presencia de considerables **barreras legales de entrada** al mismo, que tienen su origen en las limitaciones naturales existentes en cuanto a la disponibilidad del espectro radioeléctrico sobre el que se soporta la prestación de este tipo de servicios de telecomunicación.

---

<sup>6</sup> 2002/C 165/03.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En efecto, mediante la correspondiente normativa legal, se restringe el número de participantes habilitados para llevar a cabo la construcción y explotación de redes de telecomunicaciones que hagan uso de la banda de frecuencias radioeléctricas sobre la que se soporta la prestación del servicio de telefonía móvil. La existencia de restricciones legalmente impuestas al número de operadores con capacidad para desplegar redes de telefonía móvil constituye una potente barrera de entrada a este mercado.

Así, la legislación española exige la obtención de títulos habilitantes específicos (licencias B2) que autorizan a sus titulares a llevar a cabo el despliegue y explotación de redes de telefonía móvil. En concreto, la posibilidad de limitación del número de licencias individuales se encuentra regulada en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la LGT, así como en el contenido de la Orden Ministerial de 22 de septiembre de 1998, por la que se establece el régimen aplicable a las licencias individuales para servicios y redes de telecomunicaciones y las condiciones que deben cumplirse por sus titulares. Así, en el año 2001 operaban en España tres operadores móviles: TME, AIRTEL/VODAFONE y RETEVISIÓN MÓVIL.

No obstante, la reciente Orden Ministerial de 14 de marzo de 2002 introdujo un nuevo tipo de título habilitante para la prestación del servicio telefónico móvil disponible al público, y por tanto, un nuevo tipo de operador de telecomunicaciones: los "Operadores de Redes Móviles Virtuales", esto es, operadores de telefonía móvil que no disponen de frecuencias radioeléctricas asignadas en la banda atribuida a los servicios de telefonía móvil, por lo que, si bien se les habilita para la prestación del servicio de telefonía móvil disponible al público, su titular no tiene la capacidad para construir ni explotar la parte de red dedicada a proporcionar el acceso de los usuarios a ella.

Así, al carecer de accesos de radio propios, estos operadores de redes móviles virtuales deberán necesariamente hacer uso de las redes pertenecientes a los operadores móviles tradicionales, en particular, de los elementos de red destinados a proporcionar el acceso a los clientes.

El propio desarrollo de los acontecimientos ofrecerá los elementos necesarios para juzgar si esta medida regulatoria supone o no una efectiva reducción de las barreras de entrada al mercado de los servicios de telefonía móvil en España.

A la luz de todo lo expuesto en este apartado, puede afirmarse que en el mercado objeto de este análisis se aprecia la existencia de fuertes barreras de entrada, cuya presencia podría considerarse como un elemento favorecedor de la aparición de posiciones de dominio en el mismo, ya que la amenaza de entrada de nuevos competidores se ve considerablemente atenuada. Así, la





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

escasa amenaza de entrada de nuevos operadores en el mercado de provisión y explotación de redes móviles hace que los operadores presentes en dicho mercado detenten un importante poder sobre los precios de interconexión aplicables a la terminación de llamadas en sus respectivas redes.

Asimismo, es importante resaltar que este reducido número de operadores provoca la concentración de los consumidores finales en las redes que soportan los servicios finales, incrementándose de este modo el control que estos operadores ejercen sobre los precios de interconexión que cobran a otros operadores en concepto de terminación de llamadas en sus redes.

- **Rivalidad entre los competidores presentes en el mercado**

Desde una perspectiva estructural, se considera que existe rivalidad entre los competidores cuando los movimientos competitivos realizados por parte de una empresa tienen efectos notables sobre sus competidores, que pueden reaccionar ante dicho movimiento. En tal caso, las empresas serían mutuamente dependientes, viéndose así diluida una eventual posición de dominio en el mercado de cualquiera de ellas. Una de las máximas expresiones de los movimientos competitivos es el comportamiento de los precios, variable que se analiza a continuación.

En el mercado de los servicios finales de telefonía móvil los consumidores toman sus decisiones sobre el operador al que suscribirse en función de los precios de los servicios finales que cada operador oferta a sus clientes. Por el contrario, los precios que se cobrarán a los usuarios que realicen llamadas dirigidas a usuarios de telefonía móvil vienen condicionados por los precios de terminación de llamadas en estas redes —fijados por cada operador de telefonía móvil—, precios que se repercuten al usuario llamante y no al usuario llamado —al que no se realiza cobro alguno por llamada recibida, excepto en los casos de ciertos servicios específicos en los que así se acuerde entre operador y cliente—, de acuerdo con el principio de que “el que llama, paga”, implantado en toda Europa.

Así, los usuarios de telefonía móvil no tienen información sobre los precios que se cobrarán a aquellos otros usuarios pertenecientes a otras redes que cursen llamadas a los primeros, dado que el precio de interconexión por terminación de llamadas se factura al operador al que pertenece el usuario llamante, el cual repercute el precio a su propio cliente.

En consecuencia, los precios de interconexión por terminación de llamadas en redes de telefonía móvil no están influidos por los mismos impulsos de competencia que los precios de los servicios finales. Esto es así porque, mientras los operadores de telefonía móvil tienen incentivos para reducir sus



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

precios en los servicios finales con el fin de mantener su cuota de clientes, los precios de terminación en sus redes son pagados por usuarios pertenecientes a otras redes distintas —son clientes de sus competidores—, lo que actúa para hacer desaparecer estos incentivos.

El resultado de todo ello es que apenas existe competencia en el mercado de terminación de llamadas, de modo que los precios asociados a este servicio no se ven afectados por la presión competitiva, lo que favorece que los operadores mantengan su capacidad para establecerlos con independencia de sus competidores.

De cara a constatar la existencia de este fenómeno, tiene interés observar el comportamiento durante el año 2001 de los precios de interconexión por terminación de llamadas fijados por los operadores de telefonía móvil.

En primer lugar, debe destacarse que la oferta nominal de los operadores móviles para los servicios de interconexión se ha mantenido estable durante el año 2001. Así, mientras que a principios de ese año los dos operadores con mayor cuota —TME y AIRTEL/VODAFONE— redujeron los precios a cobrar a terceros operadores por la prestación de servicios de terminación de llamadas en sus redes respectivas, el operador con menor cuota, RETEVISIÓN MÓVIL, los mantuvo sin variación durante dicho ejercicio, conservándolos idénticos a los que estuvo aplicando durante el año anterior.

En concreto, la evolución de los precios efectivos medios de terminación en redes móviles aparece reflejada en los datos contenidos en la Tabla siguiente:

1. Evolución del Precio Efectivo Medio de Terminación en Redes Móviles			
OPERADORES	2000	2001	Evolución
TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U.	0,243	0,215	-11,7%
AIRTEL MÓVIL, S.A.	0,229	0,224	-2,4%
RETEVISIÓN MÓVIL, S.A.	0,210	0,229	9,0%

En relación con lo anterior, merece la pena destacar que la evolución de las cuotas de mercado en términos de ingresos por servicios finales correspondientes a los distintos operadores no ha reflejado estos movimientos de los precios de interconexión. Es decir, los operadores que han reducido tales precios han visto mermadas sus cuotas de mercado por ingresos del



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

servicio final en, al menos, 1,5 puntos porcentuales. Por el contrario, RETEVISIÓN MÓVIL ha incrementado su participación en el mercado en 4,4 puntos porcentuales, y ello a pesar de mantener unos precios de interconexión por terminación de llamadas en su red superiores a los establecidos por parte de sus competidores.

A partir de lo anterior, cabría concluir que estos precios no actúan como la variable diferencial en la captación de clientes ni en el uso que estos hacen del servicio final de telefonía móvil. Así, los precios de interconexión no se ven afectados por presión competitiva alguna, ya que los operadores carecen de incentivos para modificarlos a la baja.

En consecuencia, puede afirmarse que RETEVISIÓN MÓVIL —al igual que el resto de los operadores que explotan redes de telefonía móvil— disfruta de capacidad suficiente para mantener sus precios de interconexión con independencia de los movimientos que puedan realizar sus competidores, y ello a pesar de ser el operador con menor cuota, lo que viene a poner de manifiesto la existencia de cierto poder de mercado.

Sin embargo, conviene aclarar que no es éste el único criterio que esta Comisión debe examinar de cara a realizar, a la luz de las previsiones propias de la legislación sectorial, la eventual declaración de dominancia de un determinado operador, sino que se trata de un aspecto más que debe analizarse ponderada y conjuntamente con otra serie de factores antes de emitir un juicio razonado en este sentido.

- **Poder de negociación de los clientes**

RETEVISIÓN MÓVIL alega que esta Comisión no ha tenido en cuenta que debe negociar sus acuerdos de interconexión con operadores de tamaño muy superior a ella. Según esta alegación, “(...), *el Informe no explica claramente el mecanismo por el cual un operador fijo como Telefónica de España y unos operadores móviles, como Airtel y TME no podría tener poder compensatorio a la hora de negociar la interconexión con Amena.*”

Con relación a lo anterior, esta Comisión estima que, efectivamente, se debe evaluar el poder de negociación de los clientes de los servicios de interconexión móvil para determinar si un operador cuenta con una posición de independencia económica en el mercado. Este concepto debe ser tenido en



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

cuenta a la hora de evaluar la competencia efectiva en el mercado, tal como establece la Comisión Europea en Borrador de la Recomendación<sup>7</sup>.

A la hora de analizar esta fuente estructural de competencia, debe tenerse en cuenta que, en este caso, los clientes no son consumidores finales, sino que son los propios operadores que interconectan sus redes a las de los operadores de telefonía móvil. Por tanto, los grandes operadores concentran grandes volúmenes de tráfico, además de contar con gran volumen de usuarios adscritos a su red, que aumentan su poder de negociación.

No obstante, en relación con este aspecto debe notarse que el poder de negociación de la demanda se encuentra asimismo atenuado por el hecho de que quién ostenta el control de los medios de acceso a los usuarios de telefonía móvil es el operador móvil. Sin embargo, es cierto que cuanto mayor es el número de usuarios que posee un operador, mayor es su poder de negociación con el resto de operadores que se interconectan a su red. RETEVISIÓN MÓVIL es el operador que menor número de clientes posee, por lo que su poder de negociación es inferior al de sus competidores.

En conclusión, entre los operadores móviles presentes en el mercado RETEVISIÓN MÓVIL es el que cuenta con un menor poder de negociación frente a la hora de determinar los precios de estos servicios.

### III CONTESTACIÓN A OTRAS ALEGACIONES

#### ***III.1 Alegaciones de TME, AIRTEL/VODAFONE y RETEVISIÓN MÓVIL sobre el marco regulatorio europeo***

En primer lugar, esta Comisión muestra su desacuerdo con la idea expuesta por TME, VODAFONE y RETEVISIÓN MÓVIL, según la cual la línea de actuación seguida por este regulador difiere sustancialmente de la llevada a cabo por otras ANR's.

Tanto la Comisión Europea como la mayoría de los Estados Miembros han mostrado su preocupación por el nivel de competencia en el mercado de terminación de llamadas en redes móviles.

Así, y tal como se señala en el Séptimo Informe de Implementación de la Comisión Europea, el precio medio en horario punta de terminación en redes

---

<sup>7</sup> "Public Consultation on a draft Comission Recommendation on the Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services", de 17 de junio de 2002.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

móviles es diez veces superior al precio medio de interconexión fijo-fijo en tránsito doble. En dicho Informe, la Comisión Europea señala que las tarifas de terminación en redes móviles son muy elevadas, tanto si las comparamos con los costes actuales de las redes móviles como si se comparan con las tarifas de terminación en redes fijas.

La mayoría de los reguladores europeos coinciden en que el problema de este tipo de llamadas viene dado por el hecho de que es la parte llamante la que asume la totalidad del precio de la comunicación y, por tanto, existen pocos incentivos para reducir el precio de terminación en redes móviles.

Las actuaciones regulatorias llevadas a cabo por las diferentes ANR's para remediar el precio excesivo de este tipo de llamadas, se han basado tanto en la aplicación de los principios consagrados en las Directivas como en las competencias otorgadas por la regulación nacional a cada una de ellas.

Por lo tanto, y dadas las circunstancias específicas de cada país, las medidas adoptadas por las ANR's difieren entre sí. No obstante lo anterior, el problema de fondo que se está regulando es el mismo: el precio de terminación en redes móviles.

Para ilustrar lo expuesto, en la tabla siguiente se presentan, a modo de resumen, algunas de las medidas adoptadas por las ANR's en esta materia:

PAIS	Operadores con PSM en mercado móvil	Operadores con PSM en mercado interconexión	Mecanismo de cálculo del precio ( <i>retail minus</i> /RPI <i>minus</i> /contabilidad de costes)
ALEMANIA	Ninguno	Ninguno	REGTP no ha designado operador móvil con PSM, por ello no ha desarrollado un modelo de contabilidad de costes para redes móviles. <sup>8</sup>
AUSTRIA	Ninguno	Ninguno <sup>9</sup>	Los precios de terminación en redes móviles se empezaron a regular en 1999, cuando Mobikom AG era operador con PSM en el mercado de interconexión. Se fijó su precio de terminación en 13,81, que todavía se mantiene. Esta cifra resultó de un cálculo de costes basado en el concepto de <i>Forward-Looking Long Run Average Incremental cost</i> pero a costes históricos (puesto que la diferencia entre costes históricos y corrientes en el caso de redes "jóvenes" es

<sup>8</sup> En Alemania existen dos operadores con más alta cuota de mercado por usuarios (D2 Vodafone, 39% y T-Mobile, 42%) y otros dos con mucha menor cuota (E-Plus, 13% y Viag Telekom, 6%). REGTP consideró que existía competencia tanto entre los dos primeros como entre los primeros y los segundos.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

			despreciable).
<b>BÉLGICA</b>	Belgacom Mobile Mobistar. <sup>10</sup>	Belgacom Mobile	<p>Se han determinado los costes de Belgacom Mobile a través de un modelo "top-down", basado en el principio de <i>Fully Distributed Cost-Historical Cost Accounting (FDC-HCA)</i>. No se ha utilizado una metodología de contabilidad de costes corrientes (CCA) debido, primero, al impacto relativamente limitado de los costes de red sobre los costes totales de terminación y, segundo, por las dificultades adicionales que genera la metodología de contabilidad de costes corrientes.</p> <p>La consecuencia de este modelo es el establecimiento de un "price-cap" igual a RPI- 30% aplicable hasta Julio de 2002 y de RPI-12% a aplicar en Julio 2003 y en Julio 2004. De ser necesario, este modelo de "price-cap" puede ser corregido con un mecanismo de <i>Best Current Practices</i>, a través de <i>benchmarking</i> internacional.</p>
<b>DINAMARCA</b>	TeleDanmark Sonofon	Ninguno	
<b>FINLANDIA</b>	Sonera Radiolinka Oy Alands Mobiltelefon	Sonera Radiolinja Oy	
<b>FRANCIA</b>	France Télécom Mobile (Orange)  Cegetel (SFR)	France Télécom Mobile  Cegetel (SFR) <sup>11</sup>	Un modelo de costes ad hoc para la terminación en red móvil está siendo elaborado. Actualmente ART está utilizando un modelo de costes históricos y la información comunicada por los propios operadores móviles. En Noviembre 2001, ART tomó dos decisiones (nº 01-970 y 01-971) por las que se obligaba a los operadores móviles con PSM a reducir sus precios de terminación de forma progresiva hasta el año 2004 (42,5 % en total, dividido en tres fases – 15%, 15% y 12,5%, como un price cap.

<sup>9</sup> Mobilkom Austria notificado como PSM sólo hasta Octubre 2001. RTR se cuestionó si declara a todos dominantes o a ninguno. Decidió no declarar a ninguno como dominantes pero siguen tratando este tema. De hecho, RTR es uno de los reguladores más activos dentro del IRG para llegar a una definición de mercado que sea la red individual de terminación de cada operador dominante. En la actualidad, existen cuatro operador móviles en el mercado austríaco donde tres tienen la mayor cuota de mercado y hay uno al que se puede considerar como un nuevo entrante por su más reducida cuota de mercado todavía.

<sup>10</sup> El 6 de Febrero de 2002, BIPT declaró PSM en el mercado móvil también a Mobistar.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

<b>GRECIA</b>	Panafon STET Hellas	Ninguno	
<b>IRLANDA</b>	Eircell ESAT Digifone.	Eircell ESAT Digifone.	
<b>ITALIA</b>	Telecom Italia Mobile  Omnitel/Vodafone	Telecom Italia Mobile  Omnitel/ Vodafone <sup>12</sup>	El modelo de contabilidad de costes incrementales a largo plazo para móviles todavía no se ha definido.  Hasta el momento, el <b>modelo de costes corrientes</b> ha sido el utilizado verificar los costes de terminación de fijo a móvil y de móvil a móvil (telefonía de voz: GSM y TACS).
<b>LUXEMBURGO</b>	EPT	Ninguno	
<b>PAISES BAJOS</b>	Libertel-Vodafone  KPN	Todos los operadores móviles declarados como dominantes en su red de terminación <sup>13</sup>	<b>Comparativa internacional de las mejores prácticas</b> de Noruega, Suecia y Luxemburgo, dados los bajos precios en estos tres países, que lleva a una rebaja gradual en tres etapas de los precios de terminación en redes móviles hasta lograr un 30% de rebaja respecto de los precios actuales.

<sup>11</sup> En el mercado francés los operadores de móviles tienen la siguiente cuota de mercado por usuarios (Orange, 48%), SFR, 34% y Bouygues Telecom, 18%). Por ingresos (Orange, 46%, SFR, 36% y Bouygues Telecom, 18%).

<sup>12</sup> En Italia, los operadores móviles tienen la siguiente cuota de mercado por usuarios (TIM, 44%, Omnitel, 36%, Wind, 16% y Blu, 4%).

<sup>13</sup> OPTA propone el descenso de las tarifas de todos los operadores móviles basándose en el criterio de “razonabilidad”. OPTA considera que el precio razonable para la terminación en redes móviles debe ser definido según el criterio de orientación a costes. Previo al ajuste de las tarifas de terminación mediante el método FL-LRIC, OPTA ha definido un periodo transitorio para la reducción de las tarifas de terminación de cada uno de los operadores móviles holandeses. Para implementar la reducción de tarifas en este periodo transitorio se han tenido en cuenta las características de los operadores móviles, estableciéndose dos grupos:

Young providers: Ben, Dutchtone, Telfort (Tele2 como MVNO)

Old Providers: KPN Mobile, Vodafone/Libertel

La reducción de precios de terminación durante el periodo transitorio difiere entre ambos grupos: 12.57 (old) y 16.14(young) €cents/min. El 1 de julio de 2003 OPTA finaliza el periodo transitorio y las tarifas de terminación pasarán a fijarse sobre el criterio de orientación a costas, ya que OPTA prevé que para esa fecha esté implementado el mecanismo para determinar las tarifas de terminación (FL-LRIC).



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

<b>PORTUGAL</b>	TMN Telecel	Ninguno	Todavía no han adoptado ninguna medida en este sentido.
<b>REINO UNIDO</b>	Cellnet Vodafone	Por aplicación de legislación sectorial OFTEL ha determinado que el mercado de referencia es la red individual de terminación, por lo que se regularían los precios de todos los operadores. <sup>14</sup>	RPI-12% anual hasta Marzo 2006 <sup>15</sup> . Este control aplica a los cuatro operadores móviles principales: BT Cellnet, One2One, Orange y Vodafone.  Para llegar a estos datos, Oftel ha usado un modelo que calcula los costes incrementales a largo plazo (LRICs), corregido por un "mark up" correspondiente al valor de externalidad de la red <sup>16</sup> , para una amplia variedad de servicios (incluyendo SMS, HSCSD y GPRS, así como voz) para los meses entre Enero y Junio de 2001. Se incluye una ligera diferencia dependiendo de que se trate de una red 900 MHz o 1800 MHz-

<sup>14</sup> La determinación de este mercado de referencia fue recurrida. El Tribunal de Apelación acaba de determinar en un informe preliminar que está de acuerdo con la definición que ha realizado OFTEL. Se pronunciará también sobre el sistema de control de precios.

Los cuatro operadores móviles tienen una cuota de mercado por usuarios muy similar (mmO2, 24%, Vodafone, 25,93%, One2One, 22,7% y Orange, 27%). Por ingresos difieren un poco más (mmO2, 23%, Vodafone, 34%, One2One, 16% y Orange 26%).

<sup>15</sup> Oftel revisará dentro de dos años este control para comprobar si sigue siendo adecuado.

<sup>16</sup> La externalidad de la red corresponde al valor para los terceros (esto es, clientes de otros operadores fijos o móviles) de un nuevo cliente de un operador móvil determinado. Este parámetro corresponde en cierta medida a ciertos costes comerciales incurridos por el operador móvil para adquirir nuevos clientes y que benefician a los otros operadores interconectados.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

SUECIA	Telia	Telia	
	Tele2 <sup>17</sup>	Tele2	
	Europolitan/Vodafone	Europolitan/Vodafone <sup>18</sup>	

Según la comparativa anterior, la mayor parte de los países europeos<sup>19</sup> han declarado operadores dominantes a los operadores con mayores cuotas de mercado consideradas las relativas al mercado de servicios finales.

Por tanto, es cierto que una eventual declaración de dominancia por parte de esta Comisión de RETEVISIÓN MÓVIL supondría un hecho diferencial con respecto a la práctica general europea, puesto que este operador móvil es el que en España cuenta con una menor cuota de mercado de servicios finales de telefonía móvil.

### ***III.2 Otras alegaciones de RETEVISIÓN MÓVIL.***

RETEVISIÓN MÓVIL alega que, ni TME ni AIRTEL/VODAFONE estaban en la misma situación que ella cuando fueron declaradas dominantes. Así, los datos son sensiblemente diferentes entre los operadores:

- Cuota en el mercado de telefonía móvil. RETEVISIÓN MÓVIL alega que su cuota (14%) es sensiblemente inferior a la de los otros operadores en el momento de su declaración de dominancia (TME 72% y AIRTEL/VODAFONE 30%).
- Porcentaje de usuarios conectados a la red. RETEVISIÓN MÓVIL contaba en el año 2001 con el 16,5% de los usuarios totales conectados a su red, mientras que la cuota del resto era sensiblemente diferente en el año de referencia (TME 76% y AIRTEL/VODAFONE 32,9%).

---

<sup>17</sup> En Febrero de 2002, PTS declaró PSM en el mercado móvil y en el mercado de interconexión a Tele2 y Vodafone.

<sup>18</sup> En Suecia, existen las siguientes cuotas de mercado de los operadores móviles por usuarios (Telia, 51%, Tele2, 33% y Europolitan/Vodafone, 16%).

<sup>19</sup> Salvo Reino Unido, Países Bajos y Suecia.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- EBITDA. Las diferencias entre RETEVISIÓN MÓVIL y el resto de sus competidores también son importantes para este ratio: 219 millones de euros de RETEVISIÓN MÓVIL cuando AIRTE/VODAFONE contaba con 458 millones de euros.

Los anteriores datos demostrarían el trato discriminatorio con que se trataría a esta operadora.

Esta Comisión estima esta alegación de RETEVISIÓN MÓVIL, estando de acuerdo con ella en que su declaración dominio le supondría claras desventajas para competir, al no estar su posición en el mercado todavía consolidada, como lo estaba la de sus competidores en el momento de declararles dominantes en este mercado de interconexión.

Por otra parte, RETEVISIÓN MÓVIL muestra su desacuerdo sobre la interpretación que hace esta Comisión del criterio la LGT sobre acceso a recursos financieros. Según la operadora, *“la finalidad de la misma (LGT) es prevenir que se produzca una situación de predación financiera. Es decir, la LGT trata de prevenir que un acceso ilimitado o considerable y en condiciones favorables a unos recursos financieros permita a un operador imponer unas condiciones abusivas en la interconexión.”*

Con relación a ello, debe señalarse que no resulta clara la afirmación de RETEVISIÓN MÓVIL sobre el significado de *“predación financiera”*. Puede parecer que la operadora se refiera al agotamiento de los recursos en el mercado de capitales por parte de una empresa (*acceso ilimitado*). No parece que este caso sea probable. Otra posible interpretación es la derivada de la aplicación de la definición de precios predatorios, por la que una empresa requeriría de importante liquidez para soportar el periodo de pérdidas, en el que los precios son inferiores a los costes. Ahora bien, este tampoco debe ser el caso, dado que en el mercado de interconexión, las *“condiciones abusivas”* nunca irían en el sentido que lo hacen los precios predatorios en un mercado final, sino al contrario. Esto es, los operadores no tienen incentivos para reducir sus precios por debajo de los costes en el mercado de interconexión, dado que, de este modo, únicamente conseguirían transferir renta a sus competidores. Por tanto, no hay incentivos para actuar de forma predatoria en este mercado, y los operadores no necesitarían financiación adicional por este motivo. Así, RETEVISIÓN MÓVIL no ha justificado porqué se debería modificar la interpretación inicial de esta Comisión, que por otra parte, se ha realizado de acuerdo con la doctrina sentada en las anteriores resoluciones de operadores dominantes.

Finalmente, y a pesar de que esta Comisión no haya hecho afirmación alguna al respecto, RETEVISIÓN MÓVIL afirma que *“(...) beneficios operativos altos*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*no necesariamente sientan una presunción de abuso de posición de dominio ni de efectos anticompetitivos en el mercado, ni implican falta de competencia.”* Para la operadora, *“la CMT no debería centrar su análisis únicamente en los beneficios sino considerar los factores estructurales y de conducta presentes en el mercado para concluir que los beneficios constituyen evidencia de comportamientos anticompetitivos.”*

A este respecto cabe resaltar, en primer lugar, que la operadora parece exigir a esta Comisión un análisis de mercado completo para determinar esos factores de competencia y conducta, análisis más bien ligado a condiciones del Derecho de la Competencia y no a la legislación sectorial.

Con relación a ello, y teniendo presente que esta Comisión en ningún momento se ha pronunciado sobre el nivel del EBITDA obtenido por RETEVISIÓN MÓVIL, es necesario matizar esta afirmación realizada por la operadora. Si bien es cierto que la existencia de *“beneficios operativos altos”* no es un abuso de posición de dominio, sí es, en cambio, un indicio sobre que el operador dispone de cierto poder de mercado. Así, OFTEL, en su documento *“Competition in the provision of fixed telephony services”*, de 31 de julio de 2001, afirma que la competencia debería eliminar los beneficios excepcionales de las empresas del mercado, acercando su rentabilidad a la tasa de retorno justa. En consecuencia, parecen existir ciertos precedentes en los reguladores de nuestro entorno europeo al asumir que rentabilidades muy elevadas son indicadores de falta de competencia efectiva en el mercado y de poder de mercado en el mismo.

### IV CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS CUALITATIVO DEL MERCADO DE INTERCONEXIÓN NACIONAL

Como primer comentario, incidir en el hecho que la regulación basada en la Directiva 97/33/CE e incorporada por el legislador español en el artículo 23 de la LGT, establece que el principal parámetro para la declaración de dominancia debe ser la cuota de mercado que disfrute un operador en un determinado mercado. El umbral de presunción de dominancia se sitúa en el 25%. Ahora bien, el citado artículo deja margen a esta Comisión para que analice otras circunstancias del mercado para realizar esta determinación.

En cualquier caso, esta Comisión debe tener en cuenta la proximidad o lejanía a este umbral a la hora de valorar dichas circunstancias. De la aplicación del principio de proporcionalidad se debe deducir que cuanto más alejado esté un operador de la cuota del 25%, más concluyentes deben ser los juicios sobre los criterios cualitativos analizados. En el caso concreto del mercado nacional de interconexión, el grado de rigidez aplicado para AIRTEL/VODAFONE debe ser



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

menor que el aplicado para RETEVISIÓN MÓVIL, debido a que este último presenta una cuota de mercado menor.

Del análisis sobre los factores expresamente citados en el artículo 23.1. de la LGT se concluye que se dan condiciones similares a las del año 2000 con respecto al control de los medios de acceso de los usuarios, acceso a recursos financieros, volumen de negocios, y experiencia en el mercado. En cuanto RETEVISIÓN MÓVIL, y atendiendo a parte de sus alegaciones, esta Comisión estima que su posición en el mercado no está todavía consolidada, como se desprende del número de usuarios conectados a su red, volumen de negocios y experiencia en el mercado-. A estos parámetros se le deben agregar otros que suponen una clara desventaja con respecto a sus competidores: no contar con un socio tecnológico internacional y la relativa dificultad de su acceso a recursos financieros, en virtud de la pertenencia a un grupo empresarial menos potente que ellos.

En cuanto a los otros aspectos considerados, que hacen referencia a las barreras a la entrada al mercado y la rivalidad entre los competidores, si bien es cierto que es común para los dos operadores, dada la cuota de mercado, se hace más patente la condición de dominancia ostentada por AIRTEL/VODAFONE que la de RETEVISIÓN MÓVIL. En concreto, el poder de negociación de los clientes es mayor para el primero que para el segundo, tal como se ha analizado en los párrafos precedentes.

Por tanto, RETEVISIÓN MÓVIL no sólo se encuentra en una situación más lejana de la dominancia atendiendo a su cuota en el mercado de la interconexión, sino que tampoco se cumple la premisa de que los criterios analizados sean más concluyentes para el caso de RETEVISIÓN MÓVIL que para el caso de AIRTEL/VODAFONE.

Finalmente, y como se ha reconocido anteriormente, las condiciones que concurrían en la declaración de dominancia de TME y AIRTEL/VODAFONE no se dan con la misma intensidad para RETEVISIÓN MÓVIL en el momento presente a la luz de los datos correspondientes al ejercicio 2001 que obran en poder de esta Comisión.

Atendiendo a las circunstancias enumeradas, y teniendo en cuenta la posición que AIRTEL ocupa dentro del mercado de terminación de llamadas a redes móviles, se considera que siguen concurriendo en AIRTEL/VODAFONE elementos suficientes que le permiten incidir en el normal desarrollo de la competencia. De este modo, cumpliría mantener la consideración de AIRTEL/VODAFONE como operador dominante en el mercado nacional de interconexión, con arreglo al segundo párrafo del artículo 23 de la LGT, que





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

habilita a esta Comisión para establecer que un operador es dominante, aún con una cuota de mercado inferior al 25%.

### V OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA DECLARACION DE DOMINANCIA

Como se ha señalado anteriormente, las directivas ONP han sido incorporadas al ordenamiento jurídico nacional, en lo esencial, a través de la Ley General de Telecomunicaciones y, en particular, a través de las disposiciones que la desarrollan.

En especial, en cuanto se refiere a la delimitación de las obligaciones que comporta el carácter de operador dominante, las cuales vienen armonizadas en las Directivas antes reseñadas, cabe destacar lo dispuesto en la LGT, en el Reglamento de Interconexión y en la Orden del Ministerio de Fomento, de 22 de septiembre de 1998, por la que se establece el régimen aplicable a las licencias individuales para servicios y redes de telecomunicaciones y las condiciones que deben cumplirse por sus titulares (en adelante, OM de Licencias).

**En lo referido a la interconexión**, en relación con lo previsto en la Directiva 97/33/CE, el Capítulo IV del Reglamento de Interconexión, que lleva por título "Obligaciones aplicables a los operadores dominantes" recoge, en su artículo 9º una lista de dichas obligaciones, que resumidamente serían las siguientes:

1. Facilitar la interconexión en condiciones no discriminatorias, transparentes y fundadas en criterios objetivos.
2. Disponer de una oferta de interconexión de referencia.
3. Ofrecer la interconexión en las centrales de conmutación locales y de nivel superior de conmutación.
4. Facilitar el acceso al bucle de abonado en las condiciones que así se determinen.
5. No impedir acuerdos sobre servicios no contemplados en la Oferta de interconexión de referencia.
6. Precios transparentes y orientados a costes. Aplicación de un sistema adecuado de contabilidad de costes.
7. Presentación de cuentas separadas de los servicios de interconexión y de los otros servicios prestados por el operador.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Estas obligaciones son de aplicación a los operadores declarados dominantes en los mercados de **telefonía fija** y de **alquiler de circuitos**.

El artículo 10, de acuerdo con lo dispuesto en la directiva 97/33/CE para este tipo de operadores, establece en sendos párrafos las dos categorías de obligaciones que - en relación con la interconexión- tienen los operadores de telefonía móvil según que la dominancia sea establecida en su propio mercado o en el mercado nacional de interconexión.

Un operador de telefonía **móvil** que sea declarado **dominante en su propio mercado** (el de telefonía móvil) a efectos de las obligaciones de interconexión sólo debería satisfacer una condición "inherente" a su categoría: la de facilitar la interconexión en condiciones no discriminatorias, transparentes y fundadas en criterios objetivos (artículo 9.1 del Reglamento de Interconexión).

Además, si dicho operador de telefonía **móvil** fuera declarado **dominante en el mercado nacional de interconexión**, a efectos de las obligaciones de interconexión debería cumplir las obligaciones anteriores 1, 6 y 7. A la vista de esto, se concluye que no sería necesario declarar al operador dominante en el mercado de redes y servicios fijos, dominante también en el mercado nacional de interconexión, porque para este operador (a diferencia de los operadores dominantes en los servicios y redes móviles) las obligaciones en materia de interconexión no están supeditadas a la condición suplementaria de que, además, sea también dominante en el mercado nacional de interconexión. Por tanto, su eventual declaración de dominio en este mercado nacional de interconexión carecería de toda eficacia práctica, pues todos los efectos derivados de una tal declaración se habrían producido ya para él desde el momento en que fuera declarado dominante en sus mercados de redes o servicios.

En lo referente al acceso a las redes, el artículo 24 de la LGT dispone que *"los titulares de redes públicas de telecomunicaciones que tengan la consideración de dominantes deberán facilitar el acceso a sus redes en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, a todos los usuarios y prestadores de servicios de telecomunicaciones que lo soliciten"*.

**En lo referido a las condiciones del propio servicio en cuyo mercado han sido declarados dominantes**, en relación con lo previsto en las directivas 92/44/CE (modificada por la 97/51) sobre líneas alquiladas y 98/10/CE sobre telefonía vocal, debemos recordar lo establecido en el Anexo I de la citada Orden de Licencias, el cual lleva por título "Condiciones que deben cumplir los operadores dominantes titulares de licencias de tipo A y B que presten el **servicio telefónico fijo** disponible al público y de los tipos B y C que presten el de **líneas** susceptibles de arrendamiento."



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**El apartado I de dicho Anexo recoge las obligaciones de los operadores declarados dominantes en el mercado de telefonía fija.**

El apartado II de dicho Anexo hace lo propio para los operadores declarados dominantes en el mercado de alquiler de circuitos.

Por lo que respecta al servicio universal, el artículo 38.1 de la LGT dispone que *“para garantizar el servicio universal de Telecomunicaciones en todo el territorio nacional, cualquier operador que tenga la consideración de dominante en una zona determinada, podrá ser designado para prestar, dentro de ella, cualesquiera de los servicios incluidos en el concepto de servicio universal”*.

Finalmente y respecto a la separación de cuentas, el artículo 34 de la LGT establece que *“los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público que tengan la consideración de dominantes, tendrán la obligación de presentar anualmente a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones cuentas separadas y auditadas referentes a las distintas actividades que realicen”*.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos de derecho, esta Comisión,

### RESUELVE

**Primero.** Mantener, de acuerdo con los datos relativos al año 2001 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Ley General de Telecomunicaciones y a los efectos previstos en dicha Ley, la declaración de dominancia en los mercados y para los operadores siguientes:

- En el mercado de telefonía fija a Telefónica de España S.A.U.
- En el mercado de alquiler de circuitos a Telefónica de España S.A.U.
- En el mercado de la telefonía móvil a Telefónica Móviles España y a Airtel Móvil, S.A.
- En el mercado de servicios de interconexión a Telefónica Móviles España y a Airtel Móvil, S.A.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A dichos operadores les continua siendo de aplicación, hasta tanto se proceda a la siguiente determinación anual, las disposiciones previstas en la legislación sectorial de telecomunicaciones para los operadores que tienen el carácter de dominante y en particular:

- **Telefónica de España S.A.U.** deberá cumplir con las obligaciones recogidas en el Anexo I, apartados I y II, de la Orden de Licencias, con las obligaciones establecidas en el artículo 9 del Reglamento de Interconexión, y en los artículos 24, 34 y 38 de la Ley General de Telecomunicaciones.
- **Telefónica Móviles España y Airtel Móvil S.A.** deberán cumplir las obligaciones establecidas en el apartado 1 del artículo 9º del Reglamento de Interconexión, y en los artículos 24 y 34 de la Ley General de Telecomunicaciones.
- **Telefónica Móviles España y Airtel Móvil S.A.** en cuanto que operadores de telefonía móvil dominantes en el mercado nacional de interconexión, deberán cumplir las obligaciones establecidas en los apartados 1, 6 y 7 del artículo 9 del Reglamento de Interconexión aprobado por el Real Decreto 1651/1998, de 24 de julio.

**Segundo.** Notificar la presente resolución a los operadores interesados y mandar la publicación de la parte Resolutoria en el Boletín Oficial del Estado.

**Tercero.** Notificar la presente resolución a la Comisión Europea de acuerdo con lo previsto en las disposiciones comunitarias.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o directamente, recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.ocho de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio,



## **COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES**

Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

José M<sup>º</sup> Vázquez Quintana

José Giménez Cervantes



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. José Pascual González Rodríguez y D. Reinaldo Rodríguez Illera, en su calidad de Consejeros de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y en relación con

la **Resolución** del Consejo

EN RELACIÓN DE LOS OPERADORES QUE, A LOS EFECTOS DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES, TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE DOMINANTES EN LOS MERCADOS NACIONALES DE SERVICIOS DE TELEFONÍA FIJA, SERVICIOS DE ALQUILER DE CIRCUITOS, SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL Y SERVICIOS DE INTERCONEXIÓN

aprobada en la sesión 30/02 del día 5 de septiembre de 2002, con referencia EXP: OM2002/6936 consideran necesario emitir el siguiente

### VOTO PARTICULAR

#### Exposición.

Las normativas nacional y comunitaria vigentes establecen con carácter general el principio de regulación asimétrica consistente en que determinados operadores que disfrutan de una posición de mercado con poder significativo que les haría escapar a la disciplina del propio mercado deben estar sujetos a una regulación que se supone debe suplir o sustituir al efecto disciplinario de la competencia, que en el caso de dichos operadores falla por imperfección del propio mercado.

La responsabilidad de detectar que un operador está escapando a la disciplina del mercado y, en su caso, declararlo sujeto a la regulación sustitutoria, ha sido asignada a la CMT en la regulación nacional sectorial a través del concepto de operador dominante y el procedimiento anual por el cual se analiza el mercado y la posición de los distintos operadores en dicho mercado.

Este es el objeto de la resolución objeto del presente voto particular sobre la cual los abajo firmantes se apartan y no comparten en lo que se refiere a la exclusión de Retevisión Móvil como operador dominante en el mercado de Interconexión.

La razón de su oposición responde a que la presente resolución supone un cambio de criterio injustificado respecto a otras resoluciones anteriores, lo que introduce un fuerte grado de indefinición de cara al futuro y acentúan el nivel de discrecionalidad de la CMT, nivel de discrecionalidad que aun siendo forzoso





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

por las propias características del objeto de la regulación debe ser atemperado por la utilización de unos criterios suficientemente claros y por la coherencia de dichos criterios con los principios establecidos por la normativa sectorial y el desarrollo de la competencia.

### Criterios del artículo 23.1 de la LGT.

El artículo 23.1 de la LGT establece para la declaración de dominancia un criterio muy objetivo, que es la superación de una cuota del mercado de referencia del 25%. Sin embargo consciente de la dificultad y el peligro que entraña el constreñir el concepto de dominancia a una cifra determinada también establece la capacidad de la CMT para utilizar otros criterios tanto para declarar dominantes a operadores con cuotas inferiores a dicho 25% como a exonerar de dicha declaración a operadores con cuotas superiores.

El hecho que dicho artículo enumere una larga serie de criterios a añadir en el análisis, en opinión de los que suscriben, no implica que estos sean los únicos a utilizar, ni siquiera que estos deban ser analizados siempre o que deban ser considerados los más importantes. En este sentido en nuestra opinión el grado de flexibilidad/discrecionalidad que la Ley otorga a la CMT debe ser utilizado por ésta con la mayor prudencia y con el respeto más absoluto al espíritu de la norma, que es donde, a nuestro modesto entender, la resolución falla.

A este respecto, tanto la LGT como las directivas comunitarias de telecomunicaciones, avalan el principio de que la regulación sea subsidiaria y supletoria respecto de los mecanismos de mercado. Así, la regulación está destinada a generar sobre el operador regulado un efecto parecido al que induciría sobre él, el propio mercado si éste fuera perfecto.

En ese sentido, y en opinión de los firmantes, la resolución aprobada no sólo se aparta del espíritu de la norma y de los principios que en ella subyacen sino que virtualmente tiene un grave efecto distorsionador del mercado, así como provoca incertidumbre e inseguridad en el mismo como consecuencia de la aplicación de criterios erráticos para algo tan importante como es la designación de los sujetos de la regulación.

### Aspectos cuestionables de la resolución de referencia.

Los principales errores contenidos en la resolución aprobada son los siguientes:

1. Infravalora el criterio básico para la declaración de dominancia y sobrevalora otros que son accesorios o indiferentes desde el punto de vista de la regulación.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- La principal razón objetiva para declarar la dominancia de un operador en el mercado de interconexión sin cubrir el 25% de cuota en dicho mercado es la constatación de que dicho operador dispone de Poder Significativo en dicho Mercado. De hecho, basta que exista PSM para que se den condiciones de dominancia ya que ello implica el que el operador actúa al margen del mercado.
- Por otro lado el grueso de los ingresos de los operadores móviles en el mercado de interconexión lo son por los servicios de terminación sobre sus propias redes.
- La resolución adoptada reconoce literalmente que Retevisión Móvil (al igual que los otros dos operadores móviles considerados) **“controla en exclusiva el acceso a 5,225 millones de clientes”**, que **“los precios de interconexión no se ven afectados por presión competitiva alguna, ya que los operadores carecen de incentivos para modificarlos a la baja.”** Que **“los operadores que han reducido tales precios han visto mermadas sus cuotas de mercado por ingresos del servicio final en, al menos, 1,5 puntos porcentuales. Por el contrario, RETEVISIÓN MÓVIL ha incrementado su participación en el mercado en 4,4 puntos porcentuales”**, que **“apenas existe competencia en el mercado de terminación de llamadas, de modo que los precios asociados a este servicio no se ven afectados por la presión competitiva, lo que favorece que los operadores mantengan su capacidad para establecerlos con independencia de sus competidores”**. Que existe un fuerte diferencial de precios no justificados en beneficio de Retevisión Móvil que se pueden considerar como rentas de monopolio.

Las afirmaciones anteriores son condición necesaria y suficiente para constatar la existencia de un déficit de competencia y que el operador analizado está obteniendo rentas de un monopolio (el del acceso sobre sus usuarios) lo que es un abuso de posición dominante. En ninguna parte ni en el espíritu ni en la letra de la normativa se contempla que puedan permitirse dichos abusos.

- Sin embargo la resolución minimiza el problema del abuso de la posición dominante en el mercado de terminación de Retevisión Móvil y la ausencia de competencia en dicho mercado, renunciando a la declaración de operador dominante en virtud de una subjetiva apreciación de “falta de consolidación del operador en el mercado” nivel de consolidación que al no estar definido en la resolución no permite averiguar por qué en igualdad de circunstancias sobre el grado de competencia del mercado de terminación móvil (“apenas



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

existente" como reconoce la resolución), Vodafone si está consolidado mientras que Retevisión Móvil no lo está.

2. Concentra el análisis en una perspectiva de operador en vez de hacerlo desde un punto de vista de mercado.

Un segundo aspecto en el que la resolución yerra es en que el análisis en vez de objetivarse desde una perspectiva de mercado, se subjetiviza en base a las propias circunstancias de Retevisión Móvil, en ese sentido se han valorado como argumentos aspectos que dependen no tanto de condiciones de mercado como de la propia gestión interna de la operadora (resultados operativos positivos, condiciones de los contratos de financiación) que nunca deberían ser objeto de valoración por parte del regulador ya que suponen un peligroso precedente que implica la posibilidad de que la mayor o menor eficiencia en la gestión de una operadora o del grupo del que dependa pueda ser compensada con medidas regulatorias favorables. Y esto dicho sin prejuzgar que éste sea el caso de Retevisión Móvil.

Así mismo, la valoración de la comparativamente posición más débil de Retevisión móvil porque en este momento no disponga de socio tecnológico por el hecho de que Telecom Italia haya dejado de ser socio, es irrelevante si se tiene en cuenta los resultados positivos de todo tipo de dicha operadora en el tiempo en que lleva en el mercado y que dice mucho a favor del equipo gestor de dicha empresa y de su dominio de las tecnologías de comunicaciones móviles.

3. El análisis está desequilibrado a favor de Retevisión Móvil y en contra de Vodafone.

Por último el análisis ha quedado desvirtuado en la medida en que se abunda en argumentos (secundarios) para justificar la no inclusión de Amena en la lista de operadores dominantes mientras que aparece una gran carencia de valores objetivos que justifiquen la permanencia en dicha lista de Vodafone. Dado que ambas operadoras no superan el 25% de referencia.

Se utiliza de forma recurrente a lo largo del análisis la comparación de las cifras de Retevisión Móvil con las de Vodafone como argumento para no incluir a dicha operadora y si hacerlo a la otra.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A ese respecto, si se obvia la ausencia de competencia antes citada, los abajo firmantes no comprenden por qué la resolución no incluye la extracción de la lista de dominantes a Vodafone con, básicamente, los mismos argumentos utilizados para no incluir a Retevisión Móvil.

### Consecuencias negativas de la resolución aprobada.

En opinión de los abajo firmantes la resolución aprobada no sólo es errónea sino que tiene consecuencias negativas tanto para el mercado como para el ejercicio futuro de las funciones reguladoras y supone una intervención distorsionadora en dicho mercado más allá del papel que el espíritu de las normas asignan al regulador.

- Desde el punto de vista del mercado una vez realizada la intervención de los precios de interconexión como consecuencia de deficiencias de dichos mercados, la no aplicación de la regulación a todos los operadores deja vigente un mal funcionamiento. Concretando, si la regulación aplicada a los precios de terminación móvil realizada en el pasado reciente por la CMT se ha hecho para compensar la ausencia de competencia en dicho mercado, su no aplicación a Retevisión Móvil perjudica directamente a todos los usuarios que no son clientes de dicha operadora cuando llaman a los abonados de dicha compañía.
- Desde el punto de vista de la competencia entre operadores móviles las rentas de monopolio que se le permiten a Retevisión Móvil pueden ser utilizadas (y con toda seguridad lo serán) para establecer subvenciones cruzadas a favor de sus abonados y de su capacidad de competir en el mercado móvil. En este sentido la resolución de la CMT deja de ser neutral hacia los operadores para intervenir en concreto a favor de uno de ellos y de su posición competitiva en el mercado móvil, que ya no depende sólo de su eficiencia sino de una actuación favorable del regulador.
- Desde el punto de vista de la sobrevaloración de los criterios más débiles, volátiles y dependientes de la gestión interna de la operadora en detrimento de los más objetivos (las condiciones de competencia en el mercado), la resolución dificulta en sobremanera las futuras declaraciones de dominancia, ya que cualquier operador cuyos resultados pasen por situaciones difíciles por cuestiones ajenas al propio mercado (endurecimiento de los mercados financieros, errores de gestión, políticas de los accionistas etc.) exigirán acciones favorables del regulador con base en el precedente que supone la presente resolución.
- Por último la valoración del tiempo que Retevisión Móvil lleva en el Mercado así como su situación en el mismo como principales



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

argumentos para no aplicarle una regulación que objetivamente le debería ser aplicada, refuerza las críticas sobre la extralimitación de los reguladores que abandonan su papel de árbitro para convertirse en actores en el mercado.

### Reflexiones finales.

Finalmente y en este sentido también consideramos que es conveniente recordar las prácticas que en la UE se están llevando a cabo. Al igual que en España varios países de la UE han puesto en marcha procedimientos para controlar los precios de terminación en redes móviles como han sido los casos de OFTEL (Reino Unido), IBPT (Bélgica), ANACOM (Portugal) y OPTA (Holanda) donde han impuesto medidas regulatorias a todos los operadores móviles aunque dichas medidas se implementen de forma diferente. Sólo el regulador ART (Francia) ha diferenciado a los operadores móviles dominantes de los no dominantes en el sentido de que sólo los primeros están obligados a orientar sus precios a costes mientras que los segundos no.

Las soluciones dadas en los países mencionados han sido diferentes. Desde aquellos que consideran sin más a todos los operadores móviles como operadores dominantes (con independencia de su cuota de mercado) y por tanto con la obligación de orientarse a costes hasta otros como Bélgica, que si bien reconocen esta realidad de dominancia han considerado conveniente discriminar positivamente a los últimos entrantes pero limitando al 15% la diferencia máxima entre los precios de terminación de llamada entre dominantes y no dominantes (en España, como resultado de la resolución aprobada, puede llegar a existir una diferencia de precios de terminación de llamadas hasta del 45%).

Los abajo firmantes son conscientes de la dificultad que la CMT encuentra para cumplir con su papel debido tanto a la propia rigidez del marco regulador como a su falta de adaptación a la evolución de los propios mercados. La regulación que las directivas comunitarias y, por tanto también la normativa española de interconexión establece para los operadores dominantes, no está diseñada completamente para suplir las deficiencias del mercado. Así parecería que las relaciones de interconexión entre operadoras con poder de mercado y de negociación podrían extraerse de dicha regulación y concentrar la misma en aquellos casos en los que la diferencia de tamaño constituya una barrera de entrada que impida el desarrollo de la actividad o suponga un abuso obvio.

En ese sentido no se puede dejar de mencionar el contrasentido que representa la existencia de un principio de simetría en el ámbito de interconexión de las redes fijas, principio que en la práctica se ha traducido en la aplicación indirecta a los operadores entrantes de telefonía fija de unas condiciones de interconexión similares a las prestadas por el operador



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

dominante, con la no aplicación de dicho principio en el ámbito de las redes móviles, ámbito en el que las diferencias entre las operadoras son mucho menores y su poder de negociación mayor.

### Conclusión:

Los Consejeros manifiestan por todo lo anterior su desacuerdo con la Resolución adoptada antes referenciada y ruegan que así conste a efectos de lo establecido en el art. 22 de la ORDEN de 9 de abril 1997 del Ministro de Fomento por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Madrid, 6 de septiembre de 2002

Fdo.: José Pascual González Rodríguez

Reinaldo Rodríguez Illera