



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

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

### **CERTIFICA:**

Que en la Sesión nº 34/99 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 30 de septiembre de 1999, se ha adoptado el siguiente

### **ACUERDO**

Por el que se aprueba la:

### **CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE EL ACCESO A LOS SISTEMAS DE CABLE SUBMARINO**

#### **I. IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS DE CABLE SUBMARINO y DIFICULTAD TÉCNICA Y ECONÓMICA DE ENCONTRAR ALTERNATIVAS RAZONABLES.**

El acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones para la transmisión internacional, de las que los sistemas de cable submarino forman parte, es un elemento fundamental para poder disponer de servicios de telecomunicaciones competitivos.

El aumento previsible de las necesidades de capacidad debido al crecimiento de Internet y, en general, al aumento del tráfico de voz y datos debido a la progresiva globalización de la economía, hacen que se prevea en el futuro próximo una utilización intensiva de los sistemas de transmisión de telecomunicaciones y, especialmente, de los basados en cables submarinos, especialmente en la medida que éstos van introduciendo las nuevas tecnologías de fibra óptica que permiten aumentar la capacidad de los cables y reducir los costes de transmisión.

Los sistemas de transmisión de voz y datos por cable submarino constituyen el sistema más idóneo de telecomunicación para las comunicaciones transoceánicas. Estos sistemas presentan características técnicas propias que



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

les hacen difícilmente sustituibles, en el momento actual de desarrollo técnico, por los sistemas de transmisión de voz satelitales o por otros medios de comunicación. En efecto, las comunicaciones por satélite sufren un retraso que, junto con los efectos de eco propios a este medio, dificulta las conversaciones en tiempo real. Aunque los retardos inherentes en las transmisiones por satélite podrían llegar a solucionarse con nuevos sistemas de órbita baja, podrían surgir otros problemas de eficiencia de las antenas debido a la necesidad de reapuntamiento continuo. Como contrapartida, los cables submarinos son menos flexibles en su configuración y pueden no ser adecuados para zonas de difícil acceso o de escasa densidad por falta de viabilidad económica y técnica de los correspondientes proyectos. Además carecen de la capacidad de difusión punto multipunto propia de los satélites.

El desarrollo de las comunicaciones por cable submarino es, por la dificultad de encontrar soluciones tecnológicas alternativas y por la particular situación geográfica de nuestro país, un factor clave en el desarrollo de los servicios de telecomunicación en España y en el reforzamiento de la posición de la península como plataforma de encaminamiento de tráfico internacional. La existencia de restricciones susceptibles de limitar el acceso a las capacidades

de los cables submarinos que terminan en España podría tener el efecto de incitar a los operadores a recurrir a infraestructuras localizadas fuera del territorio español, y en consecuencia, podría contribuir al desarrollo de la competencia de plataformas de encaminamiento de tráfico internacional fuera de nuestro país.

## **II. NECESIDAD DE PROMOVER EL ACCESO INDEPENDIENTE A LOS DISTINTOS ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS DE CABLE SUBMARINO.**

Potenciar el desarrollo de las infraestructuras de cable submarino y, entre tanto, garantizar un uso eficiente de las infraestructuras existentes constituye un elemento clave para mejorar la competitividad en nuestro país.

La antigua posición de Telefónica de España, S.A. (en adelante Telefónica) como único operador autorizado para prestar la casi totalidad de los servicios de telecomunicación en España, hace que éste sea el único operador que dispone simultáneamente de capacidad en los cables submarinos y de los elementos esenciales para el acceso a los mismos. Así, como miembro del consorcio de explotación dispone de capacidad en el cable y como antiguo operador único controla la cabecera del cable, el punto de amarre y la capacidad de transmisión resultante. Como consecuencia de ello, domina un importante cuello de botella al controlar el acceso a uno de los medios de transmisión internacional. Ello crea una falta de simetría entre las condiciones de que disfruta el operador dominante y las opciones con que cuentan los



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

nuevos entrantes, puesto que aquél puede configurar su red de la manera más técnicamente eficiente y ello a precios de mayorista establecidos por el consorcio internacional, mientras que los demás operadores se ven obligados a adquirir circuitos alquilados a un precio fijado por Telefónica a precio de cliente y en condiciones que no les garantizan el control técnico sobre sus operaciones.

- *Situación actual: inadecuación de la oferta tradicional de Telefónica*

En la actualidad, Telefónica, por su posición de antiguo monopolista, controla las cabeceras del cable y las estaciones terrenas y participa, en mayor o menor medida, en todos los sistemas de cable submarino que aterran en nuestro país.

La utilización de la capacidad existente en estos cables se ha realizado, hasta la fecha, de dos formas: mediante la provisión por Telefónica del servicio de alquiler de circuitos internacionales y mediante el tradicional sistema de tasas contables. Ninguna de estas formas de comercialización de los servicios y redes de telecomunicaciones resulta un estímulo para el desarrollo eficiente de las comunicaciones internacionales en nuestro país ni para promover las condiciones de competencia en el nuevo mercado liberalizado, puesto que no permite una explotación independiente de los distintos elementos que lo integran y, por lo tanto, no se potencia la consecución de economías de escala por parte de los nuevos operadores.

El denominado "sistema de tasas contables", bajo el cual se gestiona todavía la mayor parte del tráfico transfronterizo, supone que las llamadas con origen en un país y con destino en otro se entregan en un punto imaginario intermedio entre los dos países y los ajustes se realizan respecto del balance neto del tráfico transportado entre dos operadores en un periodo determinado. Aunque las tasas aplicadas han disminuido notablemente en los últimos años, el sistema, por los motivos antes expuestos, resulta insuficiente para atender las demandas de los operadores que aspiran a tener acceso directo a las infraestructuras y a la posibilidad de explotar por sí mismas estos recursos.

La otra modalidad bajo la cual el operador dominante ofrece conectividad internacional es la del alquiler de circuitos internacionales. En este caso, Telefónica realiza la entrega de capacidad en un punto de interconexión situado en el centro internacional del operador que alquila el circuito.

Conforme a la normativa española y comunitaria, el operador dominante está obligado a poner a disposición de los terceros los circuitos alquilados en condiciones transparentes y no discriminatorias, debiendo estar sus tarifas orientadas a costes. Por el momento, no es posible determinar la adecuación de la oferta de circuitos alquilados internacionales de Telefónica a estas exigencias, pues no se dispone de su contabilidad de costes con la oportuna separación de cuentas de cada uno de los conceptos que intervienen en la



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

provisión del servicio. Sin embargo, sí se estima que existe un desfase en los precios indicativo de un sobreprecio en relación con sus costes. Por lo que respecta a la obligación de no discriminación, Telefónica ha interpretado que esta exigencia obliga al antiguo monopolio solamente a ofrecer la capacidad en las mismas condiciones a todos los que deseen adquirirla, ya se trate de operadores o de particulares. El ofrecimiento no discriminatorio no se extiende, según Telefónica, a poner dicha capacidad a disposición de sus competidores en las mismas condiciones en las que el operador dominante se las ofrece a sí mismo.

La adaptación de las condiciones de la oferta de Telefónica, a la normativa sobre circuitos alquilados y la revisión de dicha normativa de forma que potencie un aprovechamiento eficiente de las economías de escala que los operadores puedan generar, con la necesaria orientación a costes y la introducción de un sistema más transparente de descuentos está resultando un proceso lento y costoso. Entretanto, el margen de intervención de la CMT al respecto es bastante reducido puesto que se limita a informar las propuestas de tarifas y a vigilar su debida aplicación, de acuerdo con lo dispuesto en la letra h) del artículo 1.Dos.2 de la Ley 12/1997 de 24 de abril de Liberalización de las Telecomunicaciones.

- *La desagregación de servicios como medida regulatoria*

A la vista de que las modalidades en que Telefónica permite el uso de sus infraestructuras de cable submarino son inadecuadas para atender a la demanda del mercado, se plantea la necesidad de obligar al operador dominante a permitir el uso desglosado por terceros de las instalaciones de los cables submarinos existentes para interconectar la capacidad en los cables con las redes nacionales.

Entendemos por uso desglosado o desagregado que terceros operadores puedan contratar por separado y no como un todo los distintos elementos o servicios de que se compone el sistema y, a su vez, que puedan prestar ellos mismos determinados servicios hasta la fecha ofertados en régimen de monopolio por Telefónica.

Una negativa por parte de Telefónica a permitir este acceso independiente a los distintos elementos que constituyen un sistema de cable submarino (capacidad en el cable, acceso a la cabecera y provisión de *backhaul*) retrasaría la apertura del mercado a la competencia.

Si el operador dominante obliga al operador que quiere explotar la capacidad en el cable a alquilar el circuito internacional entero y por lo tanto, a asumir las limitaciones que ello conlleva, cuando el operador sólo quiere contratar una parte de los servicios en cuestión, se está vinculando, de este modo, la prestación de determinados servicios, que por sólo puede prestar Telefónica, a



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

la obligatoria aceptación de otros y no ofrece al tercero la posibilidad de distinguir entre los distintos elementos del sistema (acceso a capacidad del cable, conexión en la cabecera del cable y *backhaul* hasta su centro de transmisión), lo que sitúa al operador entrante en una posición de desventaja competitiva con Telefónica, que compite directamente con él en el mercado de servicios internacionales de telecomunicación.

Este planteamiento parece haber sido asumido por la propia Telefónica, que está dispuesta a ofrecer servicios de *backhaul* a los operadores que dispongan de capacidad en los cables submarinos, como se verá a continuación.

- *Nueva oferta de Telefónica como contestación a la consulta pública*

La insuficiencia de las formas tradicionales de comercializar los servicios de transmisión de voz y datos mediante cable submarino ante las nuevas demandas del mercado resulta evidente incluso para la propia Telefónica, que ha propuesto en sus comentarios al documento de consulta de la CMT ofrecer, para aquellos que dispongan de capacidad en el cable submarino, el servicio de *backhaul* para llevar el tráfico hasta la central de interconexión. Por contra, Telefónica no es partidaria de permitir el acceso de terceros a sus cabeceras.

Concretamente, Telefónica afirma que tiene previsto ofrecer a los operadores que dispongan de capacidad en cables submarinos con terminación en estaciones de amarre propiedad de Telefónica, o que prevean disponer de dicha capacidad, un servicio de extensión terrestre o *backhaul* que les permita extender su capacidad desde la terminación del cable submarino hasta su propio centro de operación de red. Esta oferta será no discriminatoria y ofrecerá condiciones de operación y mantenimiento acordes con las elevadas exigencias de calidad de funcionamiento que los operadores deseen incluir en sus ofertas de redes y servicios internacionales. Este servicio será ofrecido con un esquema de precios altamente competitivo en un contexto de alquiler a largo plazo, diferenciado de lo que constituye el alquiler de circuitos internacionales a clientes finales y que permita al operador cliente satisfacer sus necesidades a través de una oferta flexible y adaptable a dichas necesidades.

Esta propuesta resulta muy significativa pues refleja una postura de Telefónica abierta a la lógica de las nuevas condiciones de mercado. En este sentido hay que destacar que la oferta de estos servicios de extensión terrestre bajo la forma de alquiler de circuitos, no está contemplada en la actual oferta de líneas alquiladas nacionales, puesto que Telefónica parece dispuesta a facilitar mayor capacidad y mayor disponibilidad que la que ofrece en su oferta vigente de líneas alquiladas.

Ahora bien, la provisión de *backhaul* en las condiciones contempladas por Telefónica, incluso en el supuesto de cumplimiento estricto de la normativa



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

aplicable a la oferta de líneas alquiladas por parte del operador dominante, deja sin resolver la cuestión principal que consiste en la posibilidad de interconexión en la propia cabecera del cable y el desarrollo de sistemas de *backhaul* alternativos al ofrecido por Telefónica.

Además, desde el momento en que Telefónica pretende dar este servicio, está obligada, siempre que sea técnicamente posible, a permitir que terceros operadores puedan a su vez autoprestarse estos servicios u ofrecerlos a terceros. Lo contrario supondría una práctica discriminatoria y por lo tanto abusiva, teniendo en cuenta su posición de operador dominante, pues entre otras cosas, se estaría reservando para ella misma el mercado de *backhaul*, e impidiendo la aparición de alternativas comerciales a sus servicios en este mercado.

### III. POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN

Corresponde a los poderes públicos velar porque existan en el mercado las condiciones necesarias para que la función de motor de desarrollo económico que debe asumir el sector de las telecomunicaciones pueda ser desempeñada eficazmente. En este contexto, favorecer el desarrollo e utilización eficaz de las infraestructuras de cable submarino que aterran en nuestro país, resulta una medida indispensable, como ya se ha descrito en apartados anteriores, tanto por las ventajas técnicas y económicas que aportan estos sistemas como por la posición geográfica de nuestro país.

Esta misión de fomento de desarrollo económico pasa necesariamente por la instalación de una competencia efectiva en los sistemas de comunicación mediante cable submarino para lo que es preciso asegurar la posibilidad de que los operadores tengan acceso independiente a los distintos elementos que integran dichos sistemas, teniendo en cuenta, a su vez, que cualquier medida que se adopte en este sentido no debe desincentivar a medio y largo plazo las inversiones.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, tiene atribuidas por Ley la función de salvaguardar, en beneficio de los ciudadanos, las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones y, en concreto, en lo referente a la política de precios y de comercialización de los operadores de los servicios, al acceso a las redes de telecomunicaciones por los operadores y a la interconexión de las redes y suministro de red en condiciones de red abierta.

Esta función de salvaguarda de las condiciones de competencia efectiva no se limita a un control *ex-post* de las conductas anticompetitivas en que incurran los operadores en el mercado, sino que debe ser necesariamente pro-activa, desempeñando una labor de promoción *ex-ante* de estas condiciones, lo que





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

implica tanto la eliminación de los obstáculos que impidan la existencia de tal competencia y la adopción de las medidas regulatorias que favorezcan su introducción y mantenimiento.

La actuación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones garantizando este acceso independiente o desagregación de servicios puede adoptar, pues, diversas modalidades, desde el uso de las normas sectoriales (intervención *ex-ante*) a la aplicación de normas generales de defensa de la competencia (intervención *ex-post*), dependiendo de cual sea la medida más adecuada en función de las necesidades del mercado en relación con cada elemento del sistema.

### **III. a) Acceso a la capacidad de transmisión de los cables submarinos ya existentes o en proyecto de construcción**

En principio, el acceso al propio cable se realiza mediante adquisición de *IRUs* en un cable existente o participando como inversor o como comprador de capacidad en un proyecto de cable en construcción. Esta adquisición se producirá normalmente en condiciones de mercado y en el marco de un contrato de derecho privado fruto de la libre voluntad de las partes, por lo que se estima que no se requerirá, en principio, ninguna intervención de la CMT, particularmente en los casos en los que existe un excedente de capacidad en el propio cable o capacidad de transmisión alternativa en la misma ruta.

Unicamente, hay que destacar que, de acuerdo con nuestro régimen de títulos habilitantes, para poder explotar los *IRUs* adquiridos en un cable que aterriza en territorio español será preciso estar en posesión de una licencia de tipo C (o B si se va a prestar servicio telefónico disponible al público).

Ahora bien, en las rutas donde no exista capacidad de transmisión alternativa puede resultar preciso adoptar un régimen distinto, pues habrá que impedir que los operadores titulares de la capacidad disponible nieguen injustificadamente el acceso a un tercero o apliquen condiciones que equivalgan, de facto a una negativa, para reservarse un mercado en el que ambos quieran competir, o incurran en otro tipo de prácticas anticompetitivas.

En estos casos, la intervención de la CMT para resolver los posibles problemas se puede basar en la aplicación estricta de las normas de derecho de la competencia, cuando a instancia de parte o de oficio se aprecien indicios de prácticas restrictivas de la competencia, respecto de la capacidad excedentaria que exista en los cables o en la constitución y gestión del consorcio en general. Esta intervención sería , en consecuencia, caso por caso .



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### III. b) Provisión de *backhaul*

El servicio *backhaul* consiste básicamente en la transmisión de capacidad entre la cabecera del cable y el centro internacional de transmisión mediante circuitos de alta capacidad y alta disponibilidad que unen por tierra la estación de amarre y la red nacional de un operador.

El servicio de *backhaul* entra, en consecuencia, dentro de la definición de líneas alquiladas que recoge el anexo del 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, aprobado por Real Decreto 1651/1998 de 24 de julio. De acuerdo con este Real Decreto, serán líneas susceptibles de arrendamiento las constituidas por sistemas de telecomunicaciones que ofrecen a los usuarios una capacidad de transmisión transparente entre los puntos de terminación de la red y que no incluyen la conmutación a la carta, entendiéndose por tal la función de conmutación controlable por el usuario que forma parte del suministro de la línea arrendada. Pueden comprender sistemas que permitan un uso flexible del ancho de banda de la línea susceptible de arrendamiento, incluidas ciertas posibilidades de encaminamiento y gestión.

Al tratarse de una línea alquilada, el servicio de *backhaul* debería ser ofrecido por el operador dominante en condiciones de Oferta de Red Abierta, aplicándosele lo previsto en la Orden 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. Esta Orden define en su anexo I las condiciones que deben cumplir los operadores dominantes titulares de licencias de los tipos 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.

De acuerdo con lo anterior, Telefónica debería suministrar este servicio, según una oferta pública, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias aplicando condiciones análogas en circunstancias análogas a los organismos que presten servicios análogos y debería proporcionar líneas susceptibles de arrendamiento a los demás, ofreciendo las mismas condiciones y la misma calidad que a sus propios servicios o, en su caso, a los de sus filiales o asociados. Además no podría restringir el acceso más que por causas tasadas y los precios se debería ajustar a los principios de transparencia, orientación a costes y no discriminación y demás condiciones establecidas en el Anexo I, apartado II de la Orden de Licencias.

Además de vigilar por la aplicación de las condiciones establecidas en la orden de Licencias, la CMT deberá velar porque en la provisión de *backhaul* no se incurra en prácticas contrarias a la libre competencia.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### **III. c) Posibilidad de interconexión de redes de operadores en la cabecera del cable submarino**

En este apartado es preciso distinguir entre los cables submarinos ya existentes y los cables submarinos que se vayan tendiendo en el futuro.

#### **c.1) Cables submarinos todavía no operativos**

Los cables submarinos que se irán tendiendo en el futuro aterrarán en las cabeceras que pacten libremente con Telefónica o en las que los propios titulares del cable construyan, por lo que no es preciso, adoptar ninguna medida regulatoria al respecto, aplicándose, caso de que sea necesario, al acceso a estas cabeceras, el derecho de la competencia, cuando para esa ruta en concreto no exista ningún otro sustituto razonable y la negativa o las condiciones exigidas para este acceso no estén objetivamente justificadas. La intervención de la CMT, de ser necesaria, tendrá por tanto el mismo carácter que la del acceso a la capacidad existente en los cables.

#### **c.2) Cables ya existentes**

- *Justificación de la intervención de la Comisión*

La situación es distinta respecto de los cables ya existentes pues, como ya se ha indicado, el control por Telefónica de todas las estaciones terrenas que están operativas en territorio español como consecuencia de su antigua posición de monopolista, constituye un verdadero cuello de botella para aquellos que disponen de capacidad en dichos cables y para los operadores interesados en explotar dicha capacidad en términos diferentes a los ofrecidos por Telefónica. Este cuello de botella puede estar retrasando la aparición de nuevas formas de concebir los servicios y el desarrollo del sector pues Telefónica, hasta la fecha, se limita a ofrecer terminación de tráfico internacional por el sistema de tasas contables y el servicio de alquiler de circuitos internacionales en los términos anteriormente expuestos. De este modo, el control de la cabecera impide un uso eficiente de la capacidad en los cables submarinos. Además, el hecho de que Telefónica ofrezca a los operadores su servicio de *backhaul*, como resulta de su contestación al documento de consulta, le obliga a no impedir a terceros prestar este mismo servicio, de manera que no se reserve para sí misma o para sus filiales el mercado de *backhaul*.

Ante esta situación parece necesario promover la apertura de las cabeceras de los cables existentes a los operadores que quieran interconectar la capacidad en los cables ya operativos con las redes nacionales, debiendo determinar esta



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Comisión la forma en que tal apertura debe realizarse.

- *Posibles formas de intervención de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones puede obligar a Telefónica a ofrecer interconexión en la propia cabecera del cable de dos formas: se puede actuar en casos concretos aplicando las normas de defensa de la competencia o se puede intervenir desde el marco regulador sectorial, modificando la Oferta de Interconexión de Referencia, de forma que el servicio se preste de acuerdo con un marco jurídico estable y homogéneo.

Respecto de la solución de incluir el servicio de interconexión en la cabecera del cable los operadores mantiene posturas polarizadas.

Telefónica alega que no es posible generalizar el acceso a estaciones de amarre pues cada estación presenta características propias y equipamientos individualizados, junto con limitaciones específicas en lo relativo a espacio disponible, alimentación de energía y política de presencia de personal para la operación y mantenimiento. Además, Telefónica considera que no está justificada una intervención regulatoria en la materia sin que previamente haya habido oportunidad de desarrollar unas condiciones de mercado libre y que puedan ser razonablemente aceptadas por los operadores involucrados.

Por su parte, el resto de los operadores coinciden en que la conexión en la cabecera resulta una medida regulatoria necesaria y que, en los casos en que efectivamente existan problemas técnicos y de capacidad para interconexión en la propia cabecera, siempre se puede recurrir, al menos temporalmente a soluciones *in span*.

- *Justificación de la inclusión en la OIR del servicio de conexión a la cabecera del cable submarino*

No es suficiente, como propone Telefónica, asegurar la conexión en el centro internacional de Telefónica o en el del cliente, pues, como ya se ha explicado, es en la propia cabecera del cable donde se encuentra el cuello de botella. De ahí que sea preciso que Telefónica ofrezca de forma independiente un servicio de conexión a las cabeceras tanto a los titulares de capacidad en los cables, como a los operadores con redes en territorio nacional que se quieran interconectar a ellos, puesto que para realizar la interconexión física de las redes (de los cables submarinos con las de los operadores nacionales) es preciso utilizar un elemento de la red de Telefónica cual es la cabecera del cable.

Desde este punto de vista, una intervención de la CMT basada en las normas de derecho de la competencia, y por tanto, necesariamente casuística y ex



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

post, no tendría la misma efectividad contra el cuello de botella que constituyen las cabeceras que una medida regulatoria, que además dotaría de una mayor seguridad al sector al constituir un marco estable y homogéneo.

Por ello, puede resultar conveniente promover la introducción del servicio de conexión a las cabeceras del cable en la Oferta de Interconexión de Referencia. Esta medida regulatoria cuenta con la necesaria cobertura legal, como ya se explicó en el documento de consulta pública.

Así, aunque el actual marco regulador español que recoge los compromisos asumidos por el Estado en el ámbito europeo e internacional, no contempla expresamente los derechos de los nuevos entrantes a interconectar la capacidad en los cables con las redes nacionales, sí pueden encuadrarse dentro del marco regulador de la interconexión establecido por la Ley General de Telecomunicaciones y sus reglamentos de desarrollo.

La conexión de la capacidad de la que es titular un operador en un cable submarino a las redes nacionales, encuentra cabida dentro del concepto de interconexión definido en el Anexo de la Ley General de Telecomunicaciones como "conexión física y funcional de las redes de telecomunicaciones utilizadas por el mismo o por diferentes operadores, de manera que los usuarios puedan comunicarse entre sí o acceder a los servicios de los diferentes operadores y los servicios de acceso a la red suministrados con el mismo fin por los titulares de redes públicas de telecomunicaciones a los operadores de servicios telefónicos disponibles al público".

En consecuencia, la conexión de los sistemas de cables con las redes nacionales debe sujetarse al régimen contemplado en los artículos 22 a 29 de la Ley General de Telecomunicaciones y a las normas reglamentarias que lo desarrollan, que, entre otras cosas, obligan al operador dominante a facilitar la interconexión en condiciones no discriminatorias, transparentes, proporcionales y basadas en criterios objetivos y a disponer de una oferta de interconexión de referencia.

Si bien el artículo 11 del Reglamento de Interconexión no menciona la conexión de los cables submarinos a las redes nacionales entre los elementos que, como mínimo, deberá incluir la oferta, y aunque la actual oferta tampoco lo prevé, sí es posible introducir este elemento que responde sin ninguna duda a la filosofía de apertura, eficiencia e interoperabilidad que inspira la normativa aplicable en materia de interconexión. Para ello, de acuerdo con el artículo 28.2 de la Ley 11/1998, de 24 de abril General de Telecomunicaciones, las Ofertas de Interconexión de Referencia podrán ser modificadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones mediante resolución motivada.



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

En este sentido, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones estudiará la oportunidad de modificar la OIR de Telefónica para incorporar este servicio de interconexión.

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.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

José Mª Vázquez Quintana

Luis Bermúdez Odriozola



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

# CONSULTA PÚBLICA SOBRE ACCESO A CABLES SUBMARINOS



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

### **CONSULTA PUBLICA SOBRE ACCESO A CABLES SUBMARINOS.**

La Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, así como el Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por el Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, legitiman a esta Comisión (en adelante CMT) para actuar como garante de las condiciones de competencia efectiva en el mercado de los servicios de telecomunicación, en beneficio último del ciudadano. Esta legitimación de carácter general se concreta en una referencia específica a la adopción de las medidas necesarias para asegurar la interconexión de las redes de los operadores y el suministro de red en condiciones de red abierta.

El dictado de circulares destinadas a las entidades que operen en el sector constituye una de las vías de canalización de las competencias de referencia. Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Interior de la CMT, aprobado por la Orden Ministerial de 9 de abril de 1997, cuando la naturaleza de la disposición en cuestión lo requiera, se acordará un período de información o consulta pública. Se confiere pues capacidad discrecional a esta Comisión para decidir sobre la conveniencia de convocar dicha consulta.

En el nuevo entorno aperturista en el que se enmarcan el suministro de redes y la prestación de servicios de telecomunicación, el acceso a las infraestructuras internacionales, concretamente a los cables submarinos, se revela como elemento competitivo de significativa importancia. A pesar de que la plena apertura del mercado se ha instalado con carácter general en la UE desde enero del presente año y en España lo hará dentro de breves meses, ni el legislador comunitario ni el nacional han suplido a fecha de hoy la laguna jurídica existente : no contamos con una regulación específica aplicable al asunto que nos ocupa. En términos de compromisos internacionales, tampoco el GATS palía este vacío legal. Así las cosas, se deja a la negociación de las partes y, en definitiva, al criterio del operador dominante, la concesión o no del derecho de acceso a los cables submarinos, así como la fijación de las condiciones correspondientes.

La CMT entiende que esta laguna legal no resulta compatible con una necesaria seguridad normativa ni con las exigencias de la competencia plena que se instaurará en el sector español de telecomunicaciones a partir de diciembre de 1998. Por ello estima que, en su calidad de garante de las condiciones de competencia efectiva en el mercado de referencia, debe posicionarse sobre el derecho y las condiciones de acceso a los cables submarinos, elaborando un marco acorde con el nuevo entorno aperturista que proporcione, a aquellos operadores internacionales que actúen o pretendan actuar en España, la certidumbre necesaria para diseñar con perspectiva suficiente la estrategia a seguir en un futuro cada vez más inmediato.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Ese marco adoptará la forma circular dirigida a todas las entidades, nacionales o no, que operen en el sector español de los servicios internacionales de telecomunicación, resultando de obligado cumplimiento tras la correspondiente publicación en el BOE. En ese contexto, a la vista de la importancia que reviste la cuestión a tratar y de la ausencia de referencias legislativas concretas, esta Comisión elaboró en su momento un documento base, decidiendo posteriormente iniciar un procedimiento de consulta pública como fase previa a la adopción de la circular antes mencionada.

La presente consulta tiene por objeto recabar de todas las entidades, nacionales o no, que operan o pretenden operar en el sector referido, contribuciones que esta Comisión tendrá en cuenta como elementos de juicio adicionales a la hora de elaborar un documento definitivo. Se invita pues a los interesados a posicionarse fundada y claramente sobre cada una de las cuestiones que se indican a continuación :

- A. Insustituibilidad de los sistemas de cable submarino.
- B. Configuración del acceso al cable submarino como modalidad de interconexión.
- C. Denegación de acceso y ausencia de alternativas competitivas.
- D. Colocación de barreras de entrada incompatibles con una competencia efectiva.
- E. Cesión de IRUs, y provisión de acceso a la cabecera del cable submarino, así como de *backhaul*, por parte del operador dominante, teniendo en cuenta que TELEFONICA participa en los consorcios de construcción y operación de cables submarinos operativos en España y que las estaciones donde amarran dichos cables son de su propiedad.

Estas cuestiones constituyen la esencia del documento base que ha sido elaborado por la CMT y que se incorpora como Anexo a la presente consulta.

Se podrán realizar igualmente aportaciones respecto a cuestiones que no hayan sido contempladas por esta Comisión y que presenten una incidencia significativa sobre el asunto a tratar. El período de consulta se extenderá desde la publicación de este documento hasta el día \_\_\_\_\_, fecha en la que se pondrá fin a la recepción de comentarios. Las contribuciones de los interesados deberán dirigirse a :

Ref. : Consulta Cables Submarinos.

Las respuestas recibidas estarán a disposición del público en la dirección citada, salvo si se trata de aportaciones de carácter confidencial. En ese caso deberá indicarse



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

expresamente la confidencialidad, recogándose los comentarios que así se consideren en un anexo aparte.

Los interesados pueden igualmente enviar sus contribuciones por medio de correo electrónico, dirigiéndolos a \_\_\_\_\_, así como consultar este documento en la dirección :



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### ANEXO

## SISTEMAS DE CABLES SUBMARINOS Y COMPETENCIA

### INDICE

#### I. INTRODUCCION

- A. La capacidad Internacional de transmisión. Pág. 1
- B. Capacidad Internacional de transmisión a través de cables submarinos. Pág. 1

#### II. EXPERIENCIAS DE REGULACION MAS SIGNIFICATIVAS EN LOS PAISES DE NUESTRO ENTORNO

- A. Reino Unido. Pág. 5
- B. Francia. Pág. 7

#### III. LOS SISTEMAS DE CABLES SUBMARINOS EN ESPAÑA

- A. Situación actual. Pág. 12
- B. Configuración del acceso al cable submarino como una modalidad de interconexión. Pág. 15
- C. Coste comparativo del circuito internacional alquilado en relación con el del IRU. Pág. 18

#### IV. MARCO REGULADOR

- A. Normativa de la UE. Pág. 21
- B. Normativa Nacional. Pág. 22

#### V. ACCESO A CABLE SUBMARINO DESDE LA OPTICA DE LA LIBRE COMPETENCIA: DENEGACIÓN DE ACCESO Y AUSENCIA DE ALTERNATIVAS COMPETITIVAS COMO BARRERAS DE ENTRADA INCOMPATIBLES CON UNA COMPETENCIA EFECTIVA

- A. Principios Generales. Pág. 25
- B. Aplicación de las reglas de la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones. Pág. 26

#### VI. CONCLUSIONES

- A. Insostituibilidad de los sistemas de cable submarino. Pág.31
- B. Configuración del acceso al cable submarino como modalidad de interconexión. Pág. 31
- C. Posición dominante de TELEFÓNICA, S.A. Pág. 31
- D. Ausencia de marco regulador específico. Pág. 32
- E. Denegación de acceso y ausencia de alternativas competitivas. Pág. 32
- F. Colocación de barreras de entrada incompatibles con una competencia efectiva. Pág. 32
- G. Necesidad de diseñar un marco de referencia para España en materia de acceso a los sistemas de cable submarino. Pág. 32



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### I. INTRODUCCIÓN

#### A. La capacidad internacional de transmisión

Los operadores que suministran servicios internacionales de telecomunicaciones necesitan disponer de capacidad de transmisión internacional. Esta capacidad puede obtenerse, bien a través del alquiler de circuitos internacionales, bien construyendo o adquiriendo infraestructuras o bien alquilando tramos o segmentos de las infraestructuras existentes para completar la infraestructura que se posea.

En los momentos iniciales de su actividad, un operador entrante utilizará en mayor medida circuitos alquilados, para pasar progresivamente a controlar total o parcialmente la infraestructura internacional sobre la que base sus servicios, salvo operadores de pequeño tamaño. A medio plazo, los operadores que aspiren a suministrar servicios internacionales de telecomunicaciones de forma competitiva, deberán disponer de capacidad de transmisión en igualdad de condiciones con el operador establecido.

La conexión internacional con otros países se realiza a través de cuatro tipos diferentes de infraestructura de transmisión:

1. conexiones terrenas fronterizas mediante cable
2. conexiones terrenas fronterizas mediante microondas
3. sistemas de cable submarino
4. sistemas de satélite
5. sistemas de transmisión en tránsito de frontera a frontera<sup>1</sup>

Cada sistema de transmisión posee sus propias características técnicas, por lo que no son más que parcialmente sustituibles, y en algunos casos insustituibles. Si a estas diferencias técnicas se añaden las diferencias de coste (de inversión y operación) entre unos sistemas y otros, el resultado práctico es que cada uno es utilizado preferentemente para cubrir diferentes necesidades de telecomunicación internacional. Por ello, desde la óptica de la regulación y la competencia, cada sistema aconseja un tratamiento separado.

---

#### B. Capacidad internacional de transmisión a través de cables submarinos

Los sistemas de cables submarinos representan para muchos países, entre los que se encuentra España, el principal soporte de sus infraestructuras de transmisión internacionales. Estos sistemas suelen descomponerse, a efectos de tratamiento por

---

<sup>1</sup> Circuitos suministrados por los operadores dominantes de los países transitados en modalidad DDP.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

los reguladores, en tres segmentos: el “backhaul”<sup>2</sup>, las estaciones de amarre del cable en la costa y el propio cable submarino (Fig. 1).

### Aguas Internacionales

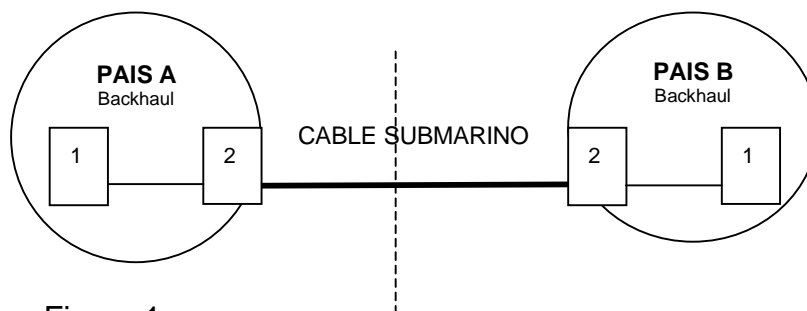


Figura 1

1: Centro de Transmisión

2: Estación de amarre del cable (o cabecera de cable)

Desde un punto de vista teórico, un operador podría dotarse de capacidad de transmisión internacional sobre cable submarino de varias formas<sup>3</sup>:

- Alquilando a otro operador un circuito internacional que podría estar basado en un sistema de cable submarino.
- Adquiriendo o alquilando a otro operador alguno o algunos de los componentes del sistema y combinándolos con medios propios. (por ejemplo, alquilando “backhaul” y acceso a una estación de cable, mientras utiliza capacidad propia en el cable que amarre en dicha estación).
- Adquiriendo o alquilando a varios propietarios diferentes, cada uno de los componentes y operando el conjunto.

Cualquiera de estas soluciones para proveerse de capacidad de transmisión internacional es técnicamente posible, pero para que se trate de una alternativa real es necesario que el mercado suministre de forma competitiva “backhaul”, acceso a las estaciones de cable y capacidad en los cables existentes.

En la práctica, salvo excepciones, en la mayoría de los países la competencia es prácticamente inexistente ya que el operador dominante controla simultáneamente los tres componentes de los sistemas de cable submarino que acaban en su país. Incluso en el caso de que la construcción y operación de las infraestructuras de

<sup>2</sup> El “backhaul” es un circuito de alta capacidad que une por tierra la estación de amarre y la red interior de un operador. En sentido estricto, no forma parte del sistema del cable submarino, aunque es conveniente tratarlo junto con él.

<sup>3</sup> En este informe se hace abstracción de los acuerdos de correspondencia en el otro extremo del cable.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

telecomunicaciones estuviera totalmente liberalizada, existen otras barreras de entrada que dificultan la llegada de nuevos operadores a este mercado: así, por ejemplo, se requieren largos periodos de tiempo para construir o participar en la construcción de nuevas infraestructuras alternativas<sup>4</sup>. Además, La instalación de una nueva estación de cable en la costa o de “backhaul” puede resultar dificultosa por razones administrativas, urbanísticas y medioambientales.

Los sistemas de cable submarino se han construido y son operados, en su gran mayoría, por **consorcios de operadores de telecomunicaciones**. En la mayoría de las ocasiones, varios operadores internacionales constituyen el consorcio utilizando su capacidad en función de las autorizaciones que posean y de los acuerdos bilaterales que tengan suscritos. Frecuentemente, la capacidad se utiliza exclusivamente para realizar el tránsito de su tráfico internacional por países donde no se es operador. En algunos casos sólo son miembros del consorcio (o copropietarios) los operadores que eran titulares, en el momento de la construcción, del monopolio de los servicios portadores en los países donde se encuentran los extremos del cable.

El vínculo entre los miembros del consorcio se establece a través de un contrato de naturaleza privada. En tales contratos, denominados *Acuerdos de Construcción y Mantenimiento*, se contienen los criterios para pertenecer al consorcio, las reglas de funcionamiento del mismo, así como los procedimientos de construcción, financiación, explotación y mantenimiento del sistema de cable submarino.

La construcción y operación de las estaciones de amarre del cable ha sido normalmente responsabilidad del operador que en su momento ostentaba el monopolio legal en cada país.

La capacidad total del sistema pertenece conjuntamente a los miembros del consorcio. Comprende tanto la capacidad que los copropietarios han suscrito para cubrir sus propias necesidades a corto y medio plazo, como la denominada reserva común de capacidad. Cada miembro del consorcio posee un cierto número de unidades mínimas de inversión (cada unidad representa 2Mbps de capacidad)<sup>5</sup>. Los miembros pueden incrementar su participación mediante la suscripción de más unidades mínimas de inversión de la reserva de capacidad.

En la mayor parte de las ocasiones, es imposible entrar en un consorcio después de la fecha de puesta en servicio. No obstante, los operadores ajenos al consorcio pueden tener acceso a esta reserva de capacidad a través de la adquisición de derechos irrevocables de uso (IRUs a partir de ahora, del inglés *Indefeasible Rights*

---

<sup>4</sup> La construcción de un nuevo cable submarino puede llevar dos años hasta que sea operativo.

<sup>5</sup> Estas unidades mínimas de inversión se conocen en el sector como MIUs (acrónimo de Minimum Investment Unit). El número de MIUs poseídos determina la participación en los costes de mantenimiento y el número de votos en el seno del consorcio.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*of Use*<sup>6</sup>). Sin embargo, la adquisición de IRUs no es siempre fácil, incluso cuando existe exceso de capacidad en los cables, pues los operadores establecidos prefieren alquilar circuitos internacionales a ceder capacidad a sus competidores potenciales.

Un problema abierto es la determinación del precio de los IRUs. Normalmente los miembros del consorcio consideran que en el momento del lanzamiento del proyecto de un cable, ellos asumen la responsabilidad de cubrir todos sus costes y en consecuencia asumen también un riesgo financiero. En consecuencia, estiman que los ingresos obtenidos por la cesión de IRUs deben proporcionarles unos ingresos que serán el reflejo de la justa remuneración del capital por el riesgo asumido. El precio del IRU debe determinarse, según ese criterio, en función de la oferta y la demanda.

La mayor parte de los acuerdos que rigen los sistemas de cable fueron concebidos en una época en la que el monopolio concesional y la reserva nacional de los mercados eran la norma general en los servicios de telecomunicaciones. Por este motivo suelen contener cláusulas que impiden o limitan el acceso de terceros, en las mismas condiciones que los copropietarios, a la reserva de capacidad existente. Dichas cláusulas podrían constituir una barrera de entrada para los nuevos operadores, situándoles en clara desventaja a la hora de prestar servicios internacionales.

En la práctica, sea por el contenido de los *Acuerdos de Construcción y Mantenimiento* que afectan a los cables existentes, sea por la posición de dominio de los operadores establecidos, en todos los países han surgido problemas de competencia en materia de conectividad internacional que sitúan en una posición de desventaja a los entrantes.

España no es una excepción, dada la posición de dominio de TELEFONICA en este ámbito: este operador es propietario de todas las estaciones en las que amarran los cables que llegan a nuestras costas y forma parte de la totalidad de los consorcios que explotan dichos cables, por lo que con sus decisiones tiene la posibilidad de afectar tanto al segundo y tercer operador como a todos los demás entrantes a partir del 1º de diciembre de 1998.

De ahí que se hace preciso establecer reglas claras de comportamiento por parte del regulador las que se tomen en cuenta tanto la necesidad de asegurar la competencia efectiva como la necesaria retribución de las inversiones realizadas por el operador dominante y el respecto a los compromisos adquiridos con terceros operadores.

---

<sup>6</sup> Los IRUs garantizan al adquirente capacidad internacional de transmisión durante toda la vida útil del cable. Los titulares deben contribuir a cubrir los gastos de mantenimiento y administración durante la vida del cable, pero no poseen derechos de voto en el consorcio.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

## II. EXPERIENCIAS DE REGULACION MÁS SIGNIFICATIVAS EN LOS PAISES DE NUESTRO ENTORNO

### A. Reino Unido

Hasta diciembre de 1996 solamente BT y Cable & Wireless Communications, PLC (antes Mercury) disponían de licencia para poseer y operar sistemas de cables submarinos internacionales. El resto de los operadores que prestaban servicios internacionales de telecomunicación debían necesariamente alquilar circuitos privados internacionales a éstos operadores<sup>7</sup>.

Desde esa fecha se han concedido algo más de medio centenar de licencias para operar instalaciones internacionales (IFL, International Facilities Licenses). Este proceso liberalizador ha llevado a OFTEL a fijar posiciones muy claras referidas al comportamiento deseable del operador dominante en relación con los sistemas de cable submarino, siempre guiándose por la máxima de que la regulación es un sustituto imperfecto del mercado.

OFTEL convocó una consulta pública<sup>8</sup> en la que, entre otras cosas, pedía comentarios sobre las infraestructuras relacionadas con los servicios internacionales. Posteriormente publicó un documento con sus propuestas finales<sup>9</sup>.

La situación en el Reino Unido es hoy la siguiente:

#### a) Backhaul

Teniendo en cuenta que existe creciente competencia para prestar este servicio (en la actualidad, la construcción de “backhaul” está al alcance de cualquier operador<sup>10</sup>, y de hecho, algunos ya disponen de su propia infraestructura), no puede decirse que este elemento constituya una barrera de entrada. Por ello, este tipo de circuitos de alta capacidad no son tratados por OFTEL de manera diferente a como lo son otros circuitos alquilados equivalentes<sup>11</sup>. No quedan sometido, por tanto, a los criterios que rigen la interconexión ni a ningún otro tratamiento regulatorio especial.

BT presta el servicio de “Backhaul” sometido exclusivamente a los siguientes

---

7 Al no existir suministradores alternativos, las tarifas de estos circuitos estaban fijadas por OFTEL sobre la base de los costes en los que efectivamente se hubiera incurrido (fully allocated cost).

8 OFTEL: “Consultative Document on NETWORK CHARGES FROM 1997” (may 1997).

9 OFTEL: “Network Charges from 1997” (July 1997) ([www.oftel.gov.uk/pricing/nccjul97.htm](http://www.oftel.gov.uk/pricing/nccjul97.htm)).

10 Los titulares de licencias PTO y ILF disfrutaban de un tratamiento especial en cuanto a derechos de paso y otros trámites burocráticos para la construcción de dichos circuitos.

11 Los circuitos internacionales alquilados (international private leased circuits) son considerados a efectos de precio como servicios minoristas (retail services).



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

principios:

- Obligatoriedad de prestarlo a quien se lo solicite
- Obligatoriedad de publicar las tarifas
- No discriminación o trato de favor injustificados
- Condición de competencia leal, basada en los arts. 85 y 86 del Tratado de Roma.

En la práctica, los precios que aplica BT son algo inferiores a los de los circuitos alquilados equivalentes para el interior del Reino Unido.

### b) Estaciones de amarre del cable:

A pesar de que cualquier titular de una licencia de instalaciones internacionales (IFL) tiene autorización para amarrar cables nuevos y construir estaciones de cable, OFTEL considera que en la actualidad BT y Cable & Wireless gozan de una posición de “cuello de botella” que les puede permitir levantar barreras de entrada en el mercado de servicios internacionales.

Por esta razón, tanto BT como Cable & Wireless tienen la obligación de permitir el acceso a las cabeceras de cable<sup>12</sup> de cualquier operador que lo solicite (titular de una licencia BTO o de IFL) en las mismas condiciones de funcionalidad y costes de las que ellos mismos disfrutaban.

Si bien las tarifas de BT para el acceso a cabecera de cable han estado basadas en costes históricos, recientemente OFTEL ha propuesto que se incluyan entre las del conjunto de circuitos sometidos a tarifas de interconexión, cuyo nivel de partida se calcula sobre la base de costes incrementales a largo plazo.

El acceso a las estaciones de cable es tratado, en consecuencia, como una forma más de interconexión.

### c) Capacidad en cables submarinos

OFTEL no considera que la oferta de capacidad en los cables submarinos con amarre en el RU, constituya un cuello de botella. A corto plazo, sin embargo, los nuevos operadores podrían encontrarse con dificultades para acceder a dicha capacidad a un precio razonable. Por esta razón OFTEL está realizando un seguimiento de este problema con mucha atención.

El regulador británico es consciente de que BT y Cable & Wireless están sometidos a lo establecido en los *Acuerdos de Construcción y Mantenimiento*

---

<sup>12</sup> La obligación incluye el proporcionar la activación de una interconexión mediante distribuidores-multiplexores digitales (DE-MUX), (digital cross-connect activation).



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

en tanto que miembros del consorcio y que, en consecuencia, el tratamiento que puedan otorgar a terceros está limitado por lo establecido en dichos Acuerdos<sup>13</sup>.

No obstante, OPTTEL afirma en varios de sus documentos que de producirse un comportamiento anticompetitivo en relación con la capacidad en manos de los operadores dominantes, iniciaría acciones contra ellos<sup>14</sup>. A fin de evitar estas acciones, el regulador ha hecho saber a BT y a Cable & Wireless que espera que actúen como "brokers" de aquellos operadores internacionales establecidos en el RU (licencia tipo IFL) que, no formando parte de un consorcio de cable submarino, necesiten capacidad de transmisión, y que igualmente, espera que transformen circuitos internacionales alquilados en IRUs cuando sean requerido para ello y resulte posible. Según OPTTEL, ambos operadores están siguiendo sus sugerencias en este ámbito por lo que no ha sido necesario intervenir.

### B. Francia

La Autoridad de Regulación de Telecomunicaciones francesa inició su reflexión sobre los sistemas de cables submarinos como consecuencia de consultas realizadas por algunos operadores durante 1997, con anterioridad a la liberalización del mercado de infraestructuras y de telefonía básica. Estos operadores, generalmente con experiencia internacional, hicieron ver a la Autoridad que France Telecom era la propietaria de toda la capacidad de transmisión internacional que existía en Francia (el backhaul, los cables submarinos y las estaciones de cable), y que esta situación podía representar una barrera fundamental a la competencia para los servicios internacionales. La ART sometió a consulta pública una serie de "líneas directrices" que tenían por finalidad clarificar las reglas por las que debía regirse este mercado. La Autoridad pretendía con esta clarificación que "el conjunto de los operadores pudiera acceder en condiciones equivalentes a la capacidad disponible en los sistemas de cables submarinos"<sup>15</sup>.

Sobre la base de la normativa en vigor<sup>16</sup> y de las respuestas de los operadores a la consulta pública, la ART llegó a una serie de conclusiones que plasmó en una *Décision* cuya naturaleza es exclusivamente interpretativa, no teniendo carácter reglamentario, ni introduciendo ninguna modificación en el estado actual del derecho

---

13 OPTTEL sugiere que se inicie una investigación conjunta sobre el funcionamiento de los consorcios de cables por "las autoridades del RU, Europa y los Estados Unidos" dado que alberga dudas sobre la eficacia de la regulación dirigida a una parte exclusivamente de los miembros (OPTTEL: "UK Government Comments on Respondents' Comments to the FCC on the Merger of MCI Communications Corporation and British Telecommunications plc.") ([www.opttel.gov.uk/mergers/fcc.htm](http://www.opttel.gov.uk/mergers/fcc.htm)).

14 Las licencias de BT y Cable & Wireless incluyen las condiciones de "Fair Trading" y "Maintenance of Effective Competition", lo que serviría de base para la intervención de OPTTEL.

15 Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) : "Consultation publique: Conditions d'accès aux câbles sous-marins", 8 octobre-5 novembre 1997.

16 La ART analizó la legislación francesa en vigor, la normativa comunitaria, el contenido de la licencia (*cahier de charges*) de FT y la jurisprudencia.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

en Francia<sup>17</sup>.

No obstante, la Autoridad se reserva la posibilidad de desarrollar la normativa en vigor mediante nuevas disposiciones reglamentarias si las "líneas directrices" resultaran insuficientes para garantizar la competencia.

La *Décision* empieza definiendo los sistemas de cable como elementos de una red de telecomunicaciones, basándose en la legislación en vigor<sup>18</sup>. Seguidamente, sobre la base de jurisprudencia francesa y de la doctrina de la Comisión Europea,<sup>19</sup> establece que las capacidades de sistemas de cables submarinos constituyen *recursos esenciales*.

En la actualidad la situación en Francia es, a la luz de la citada interpretación, la siguiente:

### a) Backhaul

La Autoridad considera que el enlace entre la estación de amarre del cable y la red del operador (Backhaul) es una modalidad de interconexión.

Esta modalidad no está contenida en el catálogo de interconexión<sup>20</sup> de France Telecom. Está sometida, sin embargo, al régimen general de interconexión y en este sentido, France Telecom tiene la obligación de proporcionar interconexión, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, a cualquier operador que lo solicite. Los acuerdos a los que llegue France Telecom con cualquiera de ellos son comunicados a la ART. En caso de litigio cualquier operador puede reclamar la intervención de la ART.

### b) Estaciones de amarre del cable

Para que los titulares de capacidad en cable submarino puedan efectivamente hacer uso de la misma, deben tener la posibilidad de conectar en las estaciones de cable.

La ART considera que estas estaciones forman parte de las infraestructuras internacionales de telecomunicaciones. Por ello, el acceso a las mismas se inscribe dentro del régimen general de interconexión.

---

17 Autorité de Régulation des Télécommunications (ART): Décision n° 97-455 du 17 décembre 1997 portant adoption de lignes directrices sur les conditions d'accès aux câbles sous-marins. Janvier 1998. ([www.art-telecom.fr/publications/lignedir/lignerdir.htm](http://www.art-telecom.fr/publications/lignedir/lignerdir.htm)).

18 Code des Postes et Télécommunications ([www.legifrance.gouv.fr/citoyen/code02.cgi?](http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/code02.cgi?)).

19 Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las reglas de la competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones, (97/C 76/06).

20 Oferta de interconexión de referencia.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La Autoridad contempla dos modalidades de interconexión:

- 1) El operador puede efectuar la interconexión directamente en las estaciones de amarre de los cables submarinos.
- 2) El operador puede alquilar backhaul que le permita enlazar su red nacional con las estaciones de cable, como se ha visto en el apartado anterior.

En la modalidad de interconexión directa en cabecera de cable, los operadores pueden solicitar la "colocación" de sus equipos en el interior de las estaciones. Si bien la Autoridad es consciente que esta modalidad de interconexión puede encontrarse con dificultades a corto plazo por la ausencia de los equipos adecuados en las estaciones de amarre, considera que esta dificultad técnica deberá ser resuelta por France Telecom en un plazo razonable mediante la instalación de los equipos que resulten necesarios.

Hoy en día el catálogo de interconexión de France Telecom no incluye la conexión directa en las estaciones. La ART no tiene previsto exigir que se incluya en el futuro próximo. No obstante, como en el caso anterior, aunque esta modalidad no esté contenida en la oferta de interconexión del operador dominante, éste tiene la obligación de establecer negociaciones comerciales con los operadores demandantes.<sup>21</sup>

En cualquier caso las condiciones tarifarias deben fijarse según los criterios establecidos para la interconexión (deben reflejar los costes correspondientes).<sup>22</sup>

La ART puede intervenir en caso de desacuerdo o conflicto, a petición de parte, o de oficio, si la Autoridad aprecia que se vulneran las condiciones de competencia.

### c) Capacidad en cables submarinos

Puede construir y operar sistemas de cables submarinos en Francia todo operador que sea titular de una licencia para la explotación de redes públicas otorgada por el Ministerio de Telecomunicaciones, e incluso el que sea titular de una licencia para operar "redes independientes", dentro de las cuales, se incluyen las de grupo cerrado de usuarios<sup>23</sup> concedida por la ART.

La solicitud de este tipo de licencias no puede ser rechazada excepto por razones tasadas. Esto significa que el establecimiento de un nuevo sistema de cables submarinos dentro de Francia estaría liberalizado en la misma medida

---

<sup>21</sup>Code des Postes et Télécommunications (Partie Réglementaire - Décrets simples), Art. D99- (www.legifrance.gouv.fr/cit...166901&h0=CPOSTESD.rcv&h1=2&h3=15).

<sup>22</sup> "Les tarifs d'interconnexion rémunèrent l'usage du réseau de transport et de desserte, et reflètent les coûts correspondants", (Art. 34-8, II Code des Postes et Télécommunications) (www.legifrance.gouv.fr/citoyen/code02.cgi?).

<sup>23</sup> Licencias de las contempladas en el artículo L-33-1 y L-32-2 de *Code des Postes et Télécommunications*.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

en que lo está la construcción de redes.

La adquisición de capacidad en cables submarinos a través de IRUs no requiere ningún tipo de autorización, no solamente para los operadores autorizados a prestar el servicio telefónico, sino incluso para suministradores de acceso a internet.

Por lo que se refiere al suministro de capacidad por parte de France Telecom, este operador tiene la obligación de suministrar derechos irrevocables de uso (IRUs) a todos los operadores que lo demanden y que sean titulares de licencias para construir y explotar redes abiertas al público (titulares de licencias del art. L-33-1)<sup>24</sup>. La obligación de France Telecom queda matizada en razón de que la capacidad en el cable submarino pueda estar agotada o de los compromisos contractuales adquiridos por France Telecom en el *acuerdo de construcción y mantenimiento*. El operador dominante tiene la obligación de proporcionar los IRUs en idénticas condiciones a aquellas de las que se benefician los miembros del consorcio. La ART interpreta que esta obligación de suministrar capacidad se refiere tanto a la reserva común de capacidad como a aquella capacidad inicialmente adquirida por France Telecom y que no está utilizando para su propias necesidades.

La Autoridad ha realizado una serie de advertencias formales que aparecen en el documento de su *Décision* y otras de carácter informal, transmitidas verbalmente. Entre las advertencias formales están aquellas que advierten a los operadores, fundamentalmente a France Telecom, de la necesidad de respetar el principio de no-discriminación. Ese principio se materializaría en el suministro de información a los operadores que demanden capacidad de cable y que deberá ser la misma que reciben los servicios, las filiales o los socios de France Telecom; en los plazos necesarios para la adquisición de derechos irrevocables de uso<sup>25</sup>; en las condiciones tarifarias (deben ser idénticas a las que afectan a los miembros del consorcio); y, por último, en las prestaciones para la reparación y el mantenimiento<sup>26</sup>.

Por otro lado, la Autoridad dice haber recomendado a France Telecom que haga el papel de broker ante los consorcios para los operadores franceses a la hora de conseguir IRUs, e igualmente le ha sugerido que transforme los circuitos internacionales alquilados, que tiene ofrecidos a los operadores franceses, en IRUs (esto se aplicaría a los circuitos alquilados existentes en el

---

<sup>24</sup> Esta obligación queda recogida en la licencia de France Telecom.

<sup>25</sup> Los plazos efectivamente sugeridos por la Autoridad son el resultado de las consultas realizadas con todos los operadores, que según la ART han sido todos bastante coincidentes, incluido FT. Estos plazos aparecen explicitados con todo detalle en la *Décision*, junto con la advertencia de que la Autoridad vigilará el cumplimiento de los mismos.

<sup>26</sup> La preocupación de los operadores ante posibles averías es que France Telecom no desvíe su tráfico por los mismos circuitos que utiliza en el caso de sus propios servicios. La Autoridad entiende que France Telecom debe otorgar, en caso de avería de los operadores competidores, el mismo trato que otorgaría a sus propios servicios, filiales y socios.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

momento de la publicación de la *Décision*).

La Autoridad también ha advertido a France Telecom que espera que no realice empaquetamiento a la hora de ofrecer el servicio de *backhaul*, acceso en cabecera de cable y suministro de capacidad en cable.

---



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### III. LOS SISTEMAS DE CABLES SUBMARINOS EN ESPAÑA

#### A. Situación actual

Según la memoria anual de TELEFONICA correspondiente al año 1997, la facturación por “Comunicaciones Internacionales”<sup>27</sup>, de acuerdo con su propia terminología, ascendió en dicho año a 134. 659 millones de pesetas. Una parte importante (entre el 50 y el 70%, según destinos) del tráfico correspondiente se cursó por cable submarino.

En la actualidad, TELEFONICA participa en todos los sistemas de cables submarinos que amarran en España, gozando de una posición de monopolio de hecho o de fuerte dominio en “backhaul”, estaciones de amarre y capacidad en cables submarinos.

#### a) Backhaul

TELEFONICA tiene una posición de dominio casi absoluto en el mercado de circuitos alquilados. Aunque Retevisión está habilitada para competir con TELEFONICA en el mercado de alquiler de circuitos, solamente existe algún grado de competencia real en ciertos submercados (como en el de circuitos para telefonía móvil).

En el ámbito estricto del “backhaul” no puede hablarse más que de competencia potencial por parte de Retevisión. Además, aunque de aquí a fin de año surgirán otros operadores con capacidad potencial, a corto plazo no existirá realmente un servicio alternativo al de TELEFONICA, y a juzgar por la experiencia británica, deberán transcurrir muchos meses antes de que la competencia se deje sentir en el mercado. Previamente, además, deberá haberse resuelto el problema de conexión en cabecera de cable.

Aunque TELEFONICA incluye en su oferta de circuitos los de alta capacidad, no hace referencia, de forma explícita o diferenciada, al backhaul. El operador dominante no tiene, en principio, interés en incluirlos o suministrarlos puesto que le resulta más interesante, tanto desde una óptica económica como estratégica, ofrecer circuitos alquilados internacionales completos. Hasta la fecha tampoco se ha considerado obligado a ofrecer “backhaul”.

A la vista de estas consideraciones cabe concluir que no existe competencia efectiva en “backhaul” y que a corto plazo existen barreras de entrada para que los nuevos operadores se autopresten backhaul o lo suministren a terceros. Así las cosas, el problema mayor que se plantea a corto plazo es la negativa de

---

<sup>27</sup> Incluye servicio telefónico básico internacional, alquiler de circuitos internacionales y retransmisiones.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

TELEFONICA a prestar servicios de backhaul de modo diferenciado, es decir, fuera de un paquete de servicios de conectividad internacional y la determinación del precio al que se preste.

### b) Estaciones de amarre del cable

Todas las estaciones de cable existentes en España son propiedad al 100% de TELEFONICA. En dichas estaciones<sup>28</sup> amarran los cables submarinos que nos unen o nos unirán de forma directa con los continentes europeo, americano, africano y asiático.

Hasta la fecha el Gobierno no ha incluido de manera explícita en la normativa que regula la interconexión las estaciones de cable como punto de interconexión para realizar las conexiones internacionales.<sup>29</sup>

TELEFONICA, por su parte, no se ha considerado obligada a facilitar la conexión de ningún operador en sus estaciones, incluso cuando los operadores eran titulares de derechos irrevocables de uso (IRUs) en cables con terminación en las estaciones españolas. TELEFONICA no ha hecho distinción en esta política entre operadores con licencia para construir y operar redes públicas y operadores con autorización para prestar servicios de valor añadido (siguiendo la denominación anterior a la Ley General de Telecomunicaciones<sup>30</sup>, en adelante LGTel).

TELEFONICA sostiene que sus cabeceras de cable no disponen de los equipos necesarios para que la interconexión pueda realizarse en dichos puntos.

### c) Capacidad en cables submarinos

España está o estará (sí se cumplen todas las previsiones) unida antes del año 2000, al resto del mundo por una serie de cables submarinos. Estos son los siguientes:

	<b>Punto amarre España</b>	<b>de en</b>	<b>Longitud</b>	<b>Recorrido</b>	<b>Entrada en servicio</b>

28 Conil (Cádiz), El Médano (Tenerife), Barcelona, Sardina (Gran Canaria), Estepona (Málaga), Santander, Ses Covetes (Balears), Rodiles (Asturias).

29 La única referencia que se realiza a cables submarinos se encuentra en el art. 3.2 de la OM de 18 de marzo de 1997 sobre interconexión, y se refiere a la utilización, por parte de los nuevos operadores, de los cables que conectan las islas españolas con la península y entre ellas.

30 Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

	Punto de amarre en España	Longitud	Recorrido	Entrada en servicio
<b>Africa One</b>	Conil (Cádiz)	39.000 km.	Portugal-España-Costa Africana-Portugal	2000
<b>Atlantis 2</b>	El Médano (Tenerife)	11.700 km.	Portugal-España-Brasil-Argentina	junio 1999
<b>Barcelona-Marsella</b>	Barcelona	386 km.	España-Francia	Enero 1993
<b>Barcelona-Savona</b>	Barcelona	722 km.	España-Italia	Junio 1997
<b>Columbus II</b>	Sardina (Gran Canaria)	12.301 km.	Italia-España-USA	Diciembre 1994
<b>Columbus III</b>	Conil (Cádiz)	9.642 km.	Italia-España-Portugal-USA	Septiembre 1999
<b>Estepona-Tetuán</b>	Estepona (Málaga)	124 km.	España-Marruecos	Julio 1994
<b>Flag<sup>31</sup></b>	Estepona (Málaga)	27.069 km.	Japón-India-España-Reino Unido	Noviembre 1997
<b>Mat 2</b>	Estepona (Málaga)	2.010 km.	España-Italia	Octubre 1991
<b>Palma-Argel</b>	Ses Covetes (Balears)	313 km.	España-Argelia	30 septiembre 1998
<b>Rioja</b>	Santander	1.737 km.	España-Reino Unido-Holanda	Septiembre 1995
<b>Sat 2</b>	El Médano (Tenerife)	9.513 km.	España-Sudáfrica-Portugal	Marzo 1993
<b>Tat 9</b>	Conil (Cádiz)	8.523 km.	Reino Unido-España-USA	Marzo 1992
<b>UK-España 4</b>	Rodiles (Asturias)	729 km.	España-Reino Unido	Junio 1991

TELEFONICA está presente en los *consorcios de construcción y mantenimiento* de todos ellos. Su participación en la capacidad de transmisión de los cables y de voto en el seno de los órganos de gobierno de los consorcios oscila entre un

31 A diferencia de los proyectos internacionales "tradicionales" en los que las grandes empresas nacionales de comunicaciones adquirirían derechos de uso con capacidades de transmisión propia a cambio de sufragar los gastos de desarrollo, instalación y mantenimiento del cable, FLAG está financiado por el sector privado que lo ofrece como proyecto llave en mano. Es decir, vende capacidad de transmisión sin solicitar adelantos de capital para la financiación de las instalaciones.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

50% en unos y algo menos de un 1% en otros.

Si bien es verdad que algunos operadores presentes en el mercado español son titulares de capacidad en algunos de los cables que amarran en España, la posición de TELEFONICA es de claro dominio. Hasta la fecha el operador dominante no se ha considerado obligado a ceder capacidad a otros operadores, ni ha considerado que, desde una óptica económica o estratégica, respondiera a sus intereses.

A la vista de las consideraciones anteriores sobre la situación del “backhaul”, acceso a estaciones y a capacidad en cable submarino, y sin entrar a considerar los acuerdos de correspondencia, cabe concluir que cada uno de estos elementos constituye hoy en día un *cuello de botella controlado por TELEFONICA*. Esta posición de control le permitiría eliminar o limitar significativamente la competencia de los servicios internacionales de telecomunicaciones.

La política de TELEFONICA hasta la fecha ha consistido en ofrecer exclusivamente circuitos alquilados internacionales a los operadores que han requerido capacidad de transmisión internacional. En este mercado TELEFONICA también mantiene una posición de absoluto dominio del mercado. Este dominio se refleja tanto en los precios de los circuitos, como en las condiciones de suministro: En este sentido, según varios operadores consultados, TELEFONICA impone obligatoriamente el pago del alquiler de un medio circuito internacional, sin opción a elección del cable específico deseado por el operador solicitante, además de demorar injustificadamente la puesta a disposición del mismo.

### **B. Configuración del acceso al cable submarino como una modalidad de interconexión**

La adquisición de derechos irrevocables de uso sobre los cables submarinos no podría ser efectiva si los operadores que hayan obtenido dicha capacidad no pudieran terminar su tráfico internacional en las redes interiores de los operadores en España. Si bien a partir del 1 de diciembre de 1998, cualquier operador que haya obtenido una licencia individual para la creación y explotación de redes públicas de telecomunicación podrá instalar sus propias infraestructuras (“backhaul” y cabeceras de cable), hasta que no exista un grado de competencia suficiente en el mercado de infraestructuras internacionales basadas en cables submarinos, la conexión de los sistemas de cables submarinos a las redes interiores del operador, ya sea directamente en la cabecera del cable o mediante “backhaul” en las instalaciones del operador dominante, podría ser considerado como un servicio de interconexión.

A este respecto, cabe señalar que la Comisión Europea en su Decisión de 14 de



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

mayo de 1997<sup>32</sup>, configura la terminación del tráfico encaminado a través de un cable internacional en las cabeceras de cable situadas a cada extremo como un supuesto de interconexión<sup>33</sup>. Este mismo planteamiento ha sido seguido por otros reguladores europeos como OFTEL y la ART que identifican la conexión de los cables submarinos con las redes interiores de los Estados como un supuesto de interconexión.

Además, el concepto de interconexión, recogido por nuestra reciente legislación y Directiva 97/33/CE sobre interconexión, es muy amplio, ya que incluye no sólo las conexiones solicitadas por los operadores suministradores de red -y que, por tanto, pueden conectar físicamente sus redes-, sino que también comprende *“los servicios de acceso a la red suministrados con el mismo fin por los titulares de redes públicas de telecomunicación a los operadores de servicios telefónicos disponibles al público”* (art. 22 y anexo de definiciones de la LGTel). Esto es, se comprende en el ámbito de la interconexión prevista en el Capítulo IV de la LGTel, la posibilidad de que operadores de servicios telefónicos disponibles al público puedan acceder a la red de los titulares de redes públicas de telecomunicación, junto a los operadores de redes públicas de telecomunicación. Por tanto, nada impide, a tenor de nuestra legislación en vigor, configurar la conexión de los cables submarinos a las estaciones de amarre en la costa (y *“backhaul”*) como un supuesto de interconexión al que pueden acceder tanto los operadores de red como operadores de servicios telefónicos que hayan adquirido IRUs en los cables submarinos.

Así pues, el régimen jurídico de la interconexión previsto en los artículos 22 a 29 de la LGTel se podría aplicar a la conexión de las redes interiores con los sistemas de cables. En este sentido, como establece el artículo 22.1 *“los titulares de redes públicas de telecomunicación estarán obligados a facilitar la interconexión de éstas con los titulares de redes públicas y servicios telefónicos disponibles al público que lo soliciten”*, en condiciones *“no discriminatorias, transparentes, proporcionales, y basadas en criterios objetivos”* (art. 22.4). Para ello, los operadores que soliciten la conexión de los cables submarinos a las redes interiores deberán haber obtenido una licencia individual sobre la base del artículo 15 de la LGTel como titulares de redes públicas o servicios telefónicos disponibles al público, lo que exige que según el citado artículo, la previa obtención de una licencia individual, según el procedimiento indicado en el artículo 18 de la LGTel, y previo cumplimiento de los requisitos exigibles para su concesión previsto en el artículo 17 de la Ley. Además, deberá cumplir las condiciones generales establecidas en la Orden del Ministerio de Fomento indicada en el artículo 16. Entre éstas la Ley señala que se deberá garantizar que los licenciarios respeten las obligaciones de servicio público previstas en el Título III de la Ley, así como el establecimiento de las características

---

32 Considerandos 52 y 54 de la Decisión 97/85, por la que se declara la compatibilidad de la operación de concentración entre BT Y MCI. Cit. Supra.

33 Para ello invoca la aplicabilidad de las directivas europeas en vigor (Directiva 95/62) en la que se establecen normas para garantizar que toda solicitud razonable de interconexión sea satisfecha en condiciones no discriminatorias, transparentes y proporcionales.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

del servicio, la zona de cobertura y el calendario de implantación del servicio.

Se ha de señalar, por otro lado, que la LGTel no prevé, entre sus disposiciones, el supuesto de interconexión internacional. Sin embargo, la disposición adicional primera del Reglamento de Interconexión<sup>34</sup> dispone la obligatoriedad de facilitar la interconexión, siempre que se respeten los acuerdos celebrados por España en materia de interconexión, debiendo garantizar el Ministerio de Fomento los principios de igualdad de trato en las condiciones de interconexión entre las redes de operadores extranjeros y las nacionales. Ello significa los titulares de redes públicas en España deberán facilitar la interconexión a los operadores extranjeros en las mismas condiciones que ofrecen a los operadores nacionales para prestar servicios internacionales de telecomunicación sobre la base del principio de reciprocidad. A este respecto, parece que España deberá eliminar las restricciones a la interconexión internacional con respecto a los operadores de países que hayan firmado el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre liberalización de servicios básicos de telecomunicaciones.

En cuanto al mecanismo para alcanzar acuerdos y la capacidad de control de la C.M.T., los acuerdos de interconexión entre las partes deberán negociarse libremente entre éstas (artículo 22.2 LGTel). La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá intervenir en caso de conflicto dictando resolución vinculante sobre los extremos objeto del conflicto en el plazo de 6 meses desde que se pida su intervención, pudiendo adoptar las medidas provisionales necesarias hasta que el momento en que se dicte la resolución definitiva (artículo 25 LGTel). En los supuestos en lo que del contenido del acuerdo pudieran resultar prácticas contrarias a la competencia o resulte preciso para garantizar la interoperabilidad de los servicios, la C.M.T. podrá –aunque excepcionalmente según lo dispuesto en el artículo 22.3 de la LGTel- modificar las condiciones impuestas en el acuerdo llevado a cabo entre las partes. Asimismo, podrá –de oficio o a instancia de los usuarios- exigir que la interconexión se haga efectiva y, en su caso, las condiciones de la misma cuando las partes no hayan alcanzado un acuerdo. La intervención de la Comisión en este caso deberá ser la estrictamente necesaria para proteger los intereses públicos (art. 22.3 LGTel).

Cabe, finalmente, plantear la cuestión sobre si la conexión de los cables submarinos a las redes interiores (directamente en las cabeceras o mediante “backhaul”) debe formar parte de la Oferta de Interconexión de Referencia prevista en el artículo 28 de la LGTel. Esta disposición obliga a los titulares de redes públicas que tengan la consideración de dominantes a publicar una oferta de interconexión de referencia en los términos que se determinan en el Reglamento sobre interconexión, que deberá estar desglosada por elementos, con arreglo a las necesidades del mercado y a las

---

<sup>34</sup> 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.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

condiciones técnicas y económicas que resulten de aplicación. El Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre interconexión y numeración no menciona la conexión de los cables a las redes interiores, entre los elementos que, como mínimo, deberá incluir la oferta de interconexión (artículo 11). **Sin embargo, tal y como menciona el apartado 2 del artículo 28 de la LGTel, la C.M.T. en el ejercicio de su competencia para modificar las Ofertas, está facultada para incluirlo, mediante resolución motivada. Para ello, la C.M.T. deberá examinar las “necesidades del mercado” y, valorar si éstas exigirían, a corto o medio plazo, su inclusión en la OIR. En cualquier caso, su exclusión, no eximiría a TELEFONICA de la obligación de facilitar la interconexión de los cables submarinos a las redes interiores, según el artículo 22 de la LGTel, debiendo pactarse libremente entre las partes las condiciones y términos de la interconexión.**

### C. Coste comparativo del circuito internacional alquilado en relación con el del IRU

Algunos operadores consultados han proporcionado a la CMT, con carácter informal datos sobre las diferencias de coste entre un circuito internacional alquilado por TELEFONICA y el coste de la capacidad equivalente en IRUs, así como el coste del *backhaul*. Si bien los datos no son totalmente homogéneos *y requieren un estudio más detallado*, sí aportan indicios de una situación y permiten obtener algunas conclusiones provisionales.

Un primer caso, compara el coste anual de capacidad de transmisión (2 Mbps) entre España y el Reino Unido. El coste del IRU se establece según los términos y condiciones estándar de adquisición de dicha capacidad en cable submarino<sup>35</sup>, mientras que el coste del circuito internacional de TELEFONICA, de capacidad equivalente, se determina aplicando las tarifas actuales para alquiler de ese tipo de circuitos. El resultado de la comparación pone de manifiesto que, si asignamos al coste del circuito de TELEFONICA el índice 100, el de la capacidad equivalente del IRU sería de 7.

Un segundo caso compara el coste del circuito alquilado de TELEFONICA con el coste anual del IRU en dos cables diferentes (A y B) que unen España con otro país europeo. En este caso se compara, además, con el coste de un circuito de tránsito dedicado (*droit de passage* o DDP) de un tercer operador que uniría por tierra los mismos puntos que los cables A y B. La comparación se realiza expresando los

---

35 Según esta fuente, el IRU (sobre un cable que no se especifica), por un período de al menos 18 años, se adquiriría mediante un pago único de aproximadamente unos 9 millones de pesetas (60.000 U.S.\$) y un coste de mantenimiento global equivalente a un 60% de la citada cantidad, esto es, unos 5,4 millones de pesetas para toda la vida del cable. Otro operador proporciona, sobre el cable Rioja, el mismo valor para el pago único, y un coste de operación, mantenimiento y back-up de 455.000 ptas. anuales. Por otro lado, los datos obtenidos para el tramo España-Reino Unido sobre el FLAG muestran que el pago único ascienda (para 15 años) a 7 millones de ptas., y los costes de operación y mantenimiento son de 685.000 ptas. anuales. Los órdenes de magnitud no varían de manera sustancial entre las tres fuentes.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

costes de dos maneras diferentes: 1) costes anuales en valores absolutos y 2) costes mensuales por rendimiento medio<sup>36</sup>. Si de nuevo asignamos al coste del circuito de TELEFONICA el valor de 100 en ambos casos, los resultados oscilarían entre los valores siguientes:

Tipología de propiedad	Coste anual en valores absolutos	Coste mensual por rendimiento medio
Circuitos alquilados a TELEFONICA	100	100
Cables: A	9,5	9
B	7,6	8
DDP	8,2	8

Si bien es cierto que, en los dos casos anteriores, para homogeneizar los elementos sometidos a comparación debería descontarse del coste del circuito alquilado de TELEFONICA, el correspondiente a la utilización de la estación de cable, del backhaul y de otros tramos de circuito interiores, si los hubiere, las diferencias son tan importantes, teniendo en cuenta el peso del coste del cable submarino en el conjunto, que sin duda reflejan una situación de mercado anormal.

Los dos casos siguientes permiten una comparación de elementos algo más homogéneos.

El tercer caso, compara el coste anual, para un operador tercero, de medio circuito de 2 Mbps entre España y el Reino Unido alquilado a TELEFONICA, con el coste del servicio equivalente que obtendría un operador británico adquiriendo por separado, de dos operadores importantes, la misma capacidad en cable (IRU sobre el cable Rioja), *backhaul* y circuitos interiores alquilados, incluyendo el correspondiente *back-up*. En este caso, si asignamos al coste del circuito de TELEFONICA el índice 100, a la suma de los costes de los componentes citados, para el caso del Reino Unido, le correspondería el valor de 22.

Un cuarto caso compara entre el coste de medio circuito alquilado a TELEFONICA de 2Mbps en el tramo Madrid-Londres (Tramo A figura 2), frente al coste de la misma capacidad del otro medio tramo (Tramo B, figura 2), pero esta vez como suma del coste del IRU sobre el cable FLAG más el resto de costes (backhaul, etc., suministrado por BT) hasta las instalaciones del operador en Londres. Aplicando el tipo de comparación utilizada anteriormente la relación sería de 100 a una cifra que oscilaría entre 17 y 22.

<sup>36</sup> El coste del circuito de Telefónica es el de tarifa oficial. Para calcular el coste del IRU en ambos cables se han utilizado las tarifas ofrecidas al operador informante y se ha tomado como periodo de uso el de quince años. El coste del circuito de tránsito (DDP) se ha obtenido de las tarifas oficiales del operador que prestaría ese servicio. Se ha tomado por rendimiento medio en un circuito de 2 Mbps la cifra de 150.000 minutos/mes.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

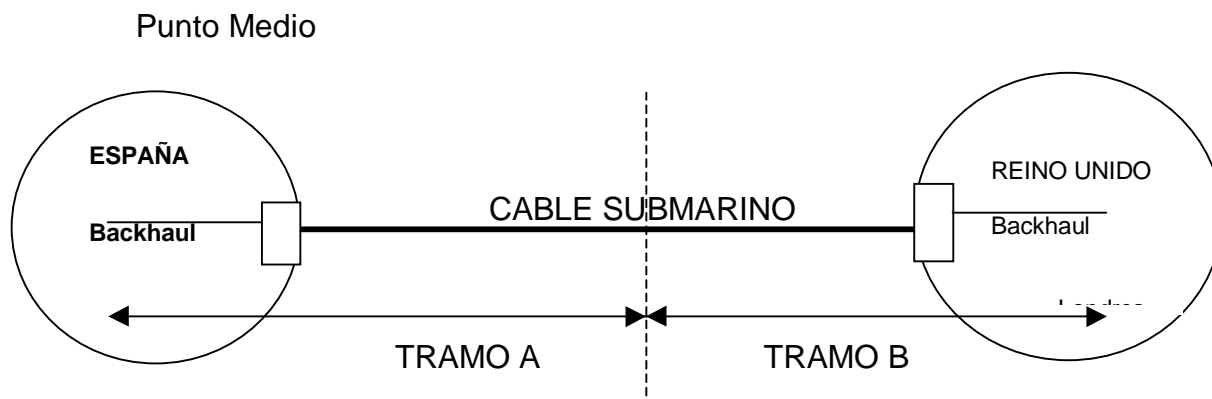


Figura 2

La información anterior infunde sospechas de que las tarifas de los circuitos internacionales no están orientadas a costes.

Este hecho refuerza la conclusión de la existencia de una barrera que limita la competencia en el mercado de servicios de telecomunicaciones internacionales: no solamente un operador alternativo no puede disponer en España, a corto plazo, de una infraestructura a un coste competitivo, sino que la alternativa, el circuito internacional alquilado, tiene un precio que parece guardar poca relación con el que representa para el operador dominante en tanto que suministrador de servicios.

#### IV. MARCO REGULADOR

A pesar de que la plena apertura del mercado se ha instalado con carácter general en la UE en enero de este año y en España lo hará dentro de unos meses, ni el legislador comunitario ni el nacional han suplido a la fecha de hoy la laguna jurídica existente: no contamos con una regulación jurídica aplicable al asunto de referencia. En términos de compromisos internacionales tampoco el GATS (General Agreement on Trade and Services), palía este vacío legal.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> El Cuarto Protocolo del GATS sobre telecomunicaciones básicas no recoge ninguna reserva de España en relación con redes o infraestructuras en general, como han hecho otros países, y mucho menos en relación con cables submarinos. La única limitación para el acceso al mercado que España incluye en las correspondientes listas del Protocolo se encuentra en el apartado de servicios (nacionales e internacionales) que incluyen servicios de telefonía vocal, servicios de transmisión de datos con conmutación de circuitos, servicios de télex, servicios de telegrafía, servicios de facsímil y servicios de circuitos



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### A. Normativa de la UE

Como ya se ha indicado los sistemas de cables submarinos plantean dos tipos de cuestiones; de un lado, la adquisición de capacidad en los cables submarinos (a través de la adquisición de IRUs) en manos de consorcios formados por los operadores ya establecidos; de otro, la conexión de dichos cables con las redes interiores en los Estados. Pues bien, ambas cuestiones y, en general, el acceso por terceros operadores a la infraestructura internacional basada en cables submarinos del operador dominante no ha sido expresamente regulado por nuestra legislación vigente.

En el marco de la normativa europea las directivas liberalizadoras (Directiva 90/388/CE, modificada posteriormente por las Directivas 94/46/CE, 95/51/CE, 96/2/CE, 96/19/CE) y las armonizadoras de las condiciones de acceso y utilización de las redes –ORA- (Directivas 90/387/CE, 92/44/CE, 97/51) no se han ocupado de regular dicha cuestión. En efecto, la Directiva 96/19/CE de la Comisión de 13 de

marzo de 1997 relativa a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones obliga a los Estados a reconocer el derecho de todo operador económico a prestar servicios de telefonía vocal y a crear o suministrar redes públicas de telecomunicaciones a partir del 1 de enero de 1998, con periodos transitorios para determinados países, entre ellos España. Tal derecho de los operadores es apoyado en la directiva por una serie de prescripciones relativas a la interconexión, tarifas, servicio universal, numeración, etc.

Asimismo, la directiva, en su artículo 3, exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para que las condiciones que rijan el acceso a las redes sean objetivas y no discriminatorias y procedan a su publicación en el marco de la oferta de red abierta. No obstante, las Directivas ONP y, en particular, las recientes directivas 97/51/CE de 6 de octubre de 1997 (que modifica la Directiva marco 90/387/CEE y la directiva 92/44/CE sobre aplicación de la ORA a las líneas alquiladas) y 97/33 de 30 de junio de 1997, establecen un marco general de

---

arrendados. En ese apartado se declara que España no incluye “ninguna (limitación), excepto que el calendario de liberalización será el siguiente: una licencia adicional de ámbito nacional en enero de 1998; liberalización completa a partir del 30 de noviembre de 1998” (esta limitación se refiere al suministro transfronterizo o realizado mediante presencia comercial en España). En nota a pie de página se afirma que “se recibirán solicitudes de nuevas licencias a partir del 1º de agosto de 1998”. Otros países europeos han realizado una referencia explícita a las “instalaciones”, y en algunos se hizo constar claramente la exclusión, por ejemplo, del derecho de terceros a aterrizar cable submarino o a proveer servicios basados en instalaciones entre el país y el exterior. No es éste el caso español.

La situación española, por tanto, en lo que se refiere a infraestructuras internacionales es, como mínimo, ambigua, aunque la interpretación razonable del compromiso adquirido por nuestro país debería haber supuesto una adaptación de la normativa española, a fin de prever la liberalización de las infraestructuras internacionales en enero de 1998. Ello es así porque el Cuarto Protocolo del GATS debe primar sobre la normativa comunitaria que se aplaza la liberalización de infraestructuras en España hasta el 30 de noviembre de 1998. La legislación española, sin embargo, es ajena, de momento, al citado Protocolo y se sigue sustentando exclusivamente en la normativa interna de la Unión Europea.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

condiciones armonizadas para la interconexión y el alquiler de líneas, sin regular en particular ninguna infraestructura de transmisión como pueden ser los cables submarinos.

### **B. Normativa nacional**

Por lo que a la normativa nacional se refiere, la Orden de 18 de marzo de 1997<sup>38</sup> constituye la única disposición nacional que prevé el acceso por parte de operadores terceros a la infraestructura de transmisión basada en cables submarinos.

El artículo 3.2, modificado por la Orden de 18 de julio de 1997, dispone que *“Para que todos los ciudadanos del territorio español, en especial los residentes en ámbitos insulares, se puedan beneficiar por igual de la competencia y en tanto las entidades habilitadas no dispongan de sistemas de servicios portadores propios, estas entidades podrán tener acceso, durante el periodo de vigencia de la presente Orden, a los servicios portadores del operador dominante que con origen en territorio peninsular o insular español, terminen en las islas españolas a los mismos precios que el operador dominante los provee a la unidad de negocio del servicio telefónico básico”*. Nótese que, inicialmente, el artículo 3.2 de la Orden de 18 de marzo se refería al acceso a los sistemas de cables submarinos.

No obstante, debido a las limitaciones que esta Orden impone resulta de escaso valor a los efectos que nos ocupa. En primer lugar, la Orden únicamente prevé el acceso a los cables submarinos que unan las islas y la península. Además, ésta sería únicamente aplicable, según la modificación introducida por la Orden de 4 de agosto de 1997, a las entidades habilitadas para la prestación del servicio final telefónico básico y del servicio portador soporte del mismo con anterioridad a la publicación de dicha Orden, lo que excluye de su ámbito de aplicación tanto a los operadores de cables habilitados para prestar el servicio telefónico básico a partir de enero de 1998, como al tercer operador con licencia nacional. Estos deberían, según la nueva redacción dada a su artículo 1, pactar las condiciones de acceso a los cables submarinos con TELEFONICA. Por último, esta disposición tampoco obliga a TELEFONICA a interconectar las redes de los operadores habilitados en la estación de amarre de los cables submarinos. Por lo tanto, a tenor de lo anterior, no existe en la normativa sectorial en vigor una obligación general de proveer acceso a la capacidad de transmisión de los cables submarinos (IRUS) por parte de los operadores dominantes, ni en relación con la conexión de los mismos con las redes interiores nacionales.

Ahora bien, la Orden de marzo de 1997 estará vigente hasta el 1 de diciembre de 1998, fecha que coincide con el inicio del ejercicio de las competencias sobre fijación

---

<sup>38</sup> La Orden de 18 de marzo de 1997 por el que se determinan las tarifas y condiciones de interconexión a la red adscrita al servicio público de telefonía básica que explota el operador dominante para la prestación del servicio final de telefonía básica y el servicio portador soporte del mismo.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de condiciones y tarifas de interconexión por la C.M.T. (la Ley 20/1997, de 19 de junio). A partir de dicho momento, y en el marco de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, la liberalización del mercado de servicios e infraestructuras de telecomunicación será plenamente efectiva en nuestro país<sup>39</sup>.

Ello significa que la prestación de los servicios y el establecimiento o explotación de las redes, según el tipo de servicio o red que se pretenda instalar, exigirá el otorgamiento del correspondiente título habilitante. En efecto, según el artículo 15 de la Ley, el establecimiento y explotación de “redes públicas de telecomunicación” exigirá la concesión de una licencia individual. El Anexo de la LGTel define la red de telecomunicación como *“los sistemas de transmisión y, cuando proceda los equipos de conmutación y demás recursos que permitan la transmisión de señales entre puntos de terminación definidos mediante cable, o medios ópticos o de otra índole”*. Según este mismo Anexo, la *“red pública de telecomunicación” se define como “la red de telecomunicación que se utiliza, total o parcialmente para la prestación de servicio de telecomunicaciones disponibles para el público”*.

En este sentido, los sistemas de cables submarinos que amarran en España constituyen infraestructura de telecomunicación que permiten la transmisión de señales entre puntos definidos, por lo que si esta es utilizada para prestar servicios de telecomunicación disponibles al público, puede entenderse que, a efectos de la LGT, la capacidad de transmisión de los sistemas de cables submarinos se englobaría en el concepto de “redes públicas de telecomunicación”, cuyo establecimiento y explotación en España exige otorgamiento de una licencia individual en virtud del artículo 15 de la Ley General. Por lo tanto, a partir de diciembre, cualquier operador (nacional, comunitario o extranjero firmante de los Acuerdos de la OMC) podrá participar en la construcción de sistemas de cable submarino que amarren en España, siempre que hayan obtenido la correspondiente licencia individual y cumplan las condiciones previstas en el artículo 15 y siguientes de la LGTel, y en la correspondiente Orden Ministerial.

En cuanto al acceso por parte de terceros operadores a la capacidad de los cables submarinos, la LGTel no hace referencia expresa a esta cuestión. No obstante, el Capítulo IV del Título II de la Ley establece el régimen jurídico general de la interconexión y el acceso a redes públicas de telecomunicación. Como se menciona más adelante, la conexión de los cables submarinos a la red interior podría configurarse como un supuesto de interconexión al que se aplicaría el régimen jurídico previsto para éste. Más difícil resulta, en cambio, amparar sobre la base de la LGTel el derecho por parte de terceros a la adquisición de capacidad en los cables submarinos. El artículo 24 de la LGTel establece que los titulares de redes

---

39 En la Decisión de la Comisión Europea de 10 de junio de 1997, se otorgó a España un periodo transitorio hasta el 1 de diciembre de 1998, para la concesión efectiva de nuevas licencias para la prestación de servicios de telefonía vocal y el establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones debiendo el Estado español el mes de julio de 1998 tener adoptadas todas las disposiciones legales reglamentarias necesarias para la completa apertura del mercado de telecomunicaciones a la competencia.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

públicas de telecomunicación, 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 telecomunicación que lo soliciten. Sin embargo, no existe un desarrollo reglamentario de este artículo aplicable al caso que nos ocupa, por lo que dicha cuestión deberá ser analizada desde el punto de vista del derecho de la competencia y en particular, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE y la doctrina de la Comisión Europea entorno a las denominadas “essential facilities”.

---

### **V. ACCESO A CABLE SUBMARINO DESDE LA OPTICA DE LA LIBRE COMPETENCIA: DENEGACION DE ACCESO Y AUSENCIA DE ALTERNATIVAS COMPETITIVAS COMO BARRERAS DE ENTRADA INCOMPATIBLES CON UNA COMPETENCIA EFECTIVA.**

La cuestión que se suscita en este apartado es si existe una obligación, amparada por las reglas de la competencia, de facilitar a terceros operadores el acceso a los sistemas de cables submarinos del operador dominante en condiciones equivalentes a las que se aplica a sí mismo.

#### **A. Principios Generales**

El 14 de mayo de 1997, la Comisión Europea adoptó una decisión<sup>40</sup> sobre la fusión BT/MCI notificada a ésta sobre la base del Reglamento de concentraciones europeo, en el que se estableció las condiciones que permitirían garantizar el acceso no discriminatorio por parte de terceros a los sistemas de cables submarinos que unen Gran Bretaña y los Estados Unidos<sup>41</sup>. Aunque la decisión se refiere a un supuesto de concentración entre dos operadores que conjuntamente controlaban la capacidad de los cables transatlántico entre el Reino Unido y los Estados Unidos, ésta constituye el primer pronunciamiento de la Comisión en torno a la aplicación de las reglas de la competencia europeas, a un supuesto de cables submarinos.

---

40 Decisión 97/815/CE, de 14 de mayo de 1997 por la que se declara la compatibilidad de una operación de concentración en el mercado común y con el funcionamiento del Acuerdo EEE (Asunto IV/M 856 BT/MCI II).

41 Analizados los datos sobre la capacidad de que disponía BT y MCI en el extremo oriental y en el occidental de los cables transatlánticos pertinentes, la Comisión concluyó que BT poseía la mayor cuota individual de capacidad en el extremo oriental y, que MCI y BT constituyen conjuntamente el segundo mayor propietario en el extremo occidental, por lo que la fusión prevista daría lugar a un solapamiento de la capacidad global en el extremo oriental de los cables transatlánticos, en un porcentaje suficientemente elevado como para reforzar la posición ya preponderante de BT (considerando 26 y 47). De ahí, que ante la preocupación de la Comisión porque en el sector de llamadas directas internacionales y de los circuitos privados internacionales entre el Reino Unido y Estados Unidos pudiera producirse, por efecto de la fusión, una congestión en el extremo oriental de los cables transatlánticos utilizados para transportar dichos servicios, sometió su autorización a la puesta en disposición de los circuitos basados en el cable de los nuevos operadores internacionales de infraestructuras del Reino Unido que quisieran adquirirlos mediante la concesión de un derecho irrevocable de uso.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Existe un principio general extraído de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (en adelante TJCE) y de la doctrina de la Comisión Europea conforme al cual las empresas en posición de dominio no deben denegar el suministro de servicios y productos a sus competidores, si tal negativa afecta significativamente a la competencia, y no existe justificación objetiva para ello. En efecto, el artículo 86 del Tratado Constitutivo de la CE (en adelante el Tratado), prohíbe, entre otros, los abusos anti-competitivos, esto es, las conductas de las empresas con una posición dominantes, cuyo efecto económico sea reducir aún más o impedir una competencia efectiva en el Mercado Común o una parte sustancial del mismo. Entre estos abusos, la jurisprudencia ha incluido las prácticas de exclusión consistentes en las negativas de suministro. Esta jurisprudencia arranca de la Sentencia del TJCE, en los Asuntos 6/73 y 7/73, Comercial Solvents/Comisión (Rec. 223, 250), en la que el Tribunal sostuvo que *“una empresa en posición dominante en relación a la producción de la materia prima, y por tanto capaz de controlar la oferta a fabricantes de productos derivados, no puede simplemente porque decida empezar la fabricación de tales derivados en competencia con sus antiguos clientes, actuar de manera que elimine la competencia que procedería de tales clientes, lo que en el caso objeto de este procedimiento significaría eliminar uno de los principales fabricantes de atambutol en el Mercado Común”*.

Este principio de que una negativa a vender puede infringir el artículo 86 fue confirmado posteriormente por el Tribunal en otras sentencias: Asuntos 27/76, United Brands/Comisión (Rec. 207); Asunto 22/78, Hugin Kassaregister AB and Hugin Cash Registers Ltd/Comisión; Asunto C-241 y 242/91, RTE y ITP Ltd/Comisión – Magill (Rec 743, 1995) y otras. Entre los aspectos clave que se tuvieron en cuenta a la hora de valorar la existencia o no de un deber de suministro por parte de los operadores dominantes en un determinado mercado, se señalaban los efectos en la competencia que produce la negativa de suministro, la existencia o no de producción o capacidad suficiente, y la existencia de justificaciones objetivas a la negativa. Por tanto, la denegación de suministro puede constituir un abuso prohibido por el artículo 86 del TCEE en determinadas circunstancias.

A partir de dicha jurisprudencia, y sobre todo, la recaída en el asunto Comercial Solvents, la doctrina de la Comisión Europea ha aplicado dichos principios a los supuestos de “essential facilities”. El principio general que rige esta doctrina es que las compañías dominantes deben poner a disposición de sus competidores los recursos cuando éstos con “esenciales” para permitir a estos competir. Así, en la Decisión sobre el asunto B&Iline plc/Sealink Harbours Ltd (1992) sobre puertos marítimos, la Comisión concluyó que:

“Una empresa dominante que posee y controla y a la vez utiliza una instalación fundamental, es decir, una instalación o infraestructura sin la cual las empresas de la competencia no podrían ofrecer sus servicios al público, y que niega a otras empresas el acceso a las mismas o se lo concede únicamente en condiciones



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

menos favorables que aquellas de que disfrutaban sus propios servicios y, por tanto, sitúa a los competidores en desventaja, infringe el artículo 86, si se cumplen las otras condiciones de dicho artículo. Una empresa que ocupa una posición dominante no puede efectuar discriminaciones a favor de sus propias actividades en un mercado conexo... sin justificación objetiva”.

No existen reglas legales específicas sobre la determinación de qué es lo que se ha de entender por recurso esencial y, por lo tanto, se aplica la obligación de proveer acceso por parte del dominante, sino que tal obligación se aplicará caso por caso en función de los principios de libre competencia. En términos generales, un recurso esencial puede ser bien un producto (materia prima) o bien un servicio o el acceso a una instalación física como un puerto o un aeropuerto. Conforme a la doctrina de la Comisión Europea recaída en asuntos sobre líneas aéreas, la obligación de proveer el acceso surge si su negativa produce en la práctica una barrera insuperable para la entrada de los competidores, o si la negativa implica la imposibilidad o la inviabilidad absoluta e inevitable de sus actividades<sup>42</sup>.

Algunos autores de renombre<sup>43</sup> en el ámbito europeo, han señalado los peligros de la aplicación de esta doctrina de forma generalizada. En concreto, Temple Lang, reconoce la dificultad de distinguir entre las ventajas que legítimamente han sido obtenidas y pueden ser utilizadas exclusivamente por las compañías dominantes y aquellas cuyo uso exclusivo sería contrario al artículo 86 del Tratado. Y es que en los supuestos de recursos esenciales se plantea un dilema : se obliga a las compañías con posición de dominio a facilitar el acceso a los recursos en cualquier caso, las compañías competidoras no estarán incentivadas para invertir en sus propias infraestructuras, sacrificando la competencia a largo plazo por el aumento de la competencia a corto.

De ahí, que a la hora de determinar la existencia de un recurso esencial al que se debe facilitar el acceso, deberá estimarse al alcance de la barrera impuesta a los competidores, y los efectos que una eventual negativa produciría en la competencia, lo que exige el análisis de los hechos y la aplicación del principio de proporcionalidad, sopesando las justificaciones alegadas por la empresa dominante.

### **B. Aplicación de las reglas de la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones.**

En el ámbito de las telecomunicaciones, la Comisión Europea ha reconocido en su *“Comunicación sobre la aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones- marco jurídico, mercados de*

---

42 Vid. Temple Lang. J en “Defining Legitimate competition: companies duties to supply competitors, and Access to Essential Facilities”.

43 Temple Lang. J.Cit.Supra y Alan Overd y Bill Bishop en “Essential Facilities” . The Rising Tide (E.C.L.R., 1998)



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*referencia y principios*<sup>44</sup> de 22 de agosto de 1998, la relevancia del concepto de “instalaciones esenciales” a la hora de establecer las obligaciones de los operadores de telecomunicaciones dominantes, considerando que la denegación de acceso a instalaciones esenciales puede prohibirse en aplicación del artículo 86 del Tratado, si la lleva a cabo una empresa que goce de una posición dominante como consecuencia de controlar las instalaciones. Según la Comisión Europea, “*en términos generales, las empresas que gocen de posición dominante están obligadas a facilitar el acceso, de modo que se disponga de los productos y servicios ofrecidos a las empresas de operaciones derivadas (es decir de operadores descendentes) en unas condiciones no menos favorables que las concedidas a otras partes, incluidas sus propias divisiones de operaciones derivadas*”.

La Comisión Europea define las instalaciones esenciales como “*aquellas instalaciones o infraestructuras que son básicas para llegar a los consumidores y permitir a los competidores llevar a cabo sus actividades y no puedan ser sustituidas por ningún medio razonable*”. Esta definición es similar a la recogida en el “Compromiso adicional sobre los principios normativos de las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros”, empleada por el Grupo sobre telecomunicaciones básicas en el contexto de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, que las define como “*las instalaciones de una red de transporte y servicios públicos de telecomunicaciones que: a) prestan exclusiva o predominantemente un único proveedor o un número limitado de proveedores; y b) no resulta viable, desde un punto de vista económico o técnico, su sustitución para prestar un servicio*”.

Al hilo de lo anterior, la Comisión Europea prevé la aplicación al sector de las telecomunicaciones, del principio general conforme al cual una empresa que controle una “instalación esencial”, tal y como ha sido definida, ha de conceder el acceso en determinadas circunstancias. Con objeto de determinar la conveniencia de que se proceda al acceso en aplicación de las normas de la competencia, esto es que exista una obligación por parte del operador dominante a proveer el acceso, la Comisión Europea establece en la Comunicación de 22 de agosto de 1998 que tendrá en cuenta con carácter acumulativo, los siguientes elementos: a) el acceso a la instalación en cuestión es, en términos generales, fundamental para que las empresas compitan en dicho mercado afín; b) se dispone de suficiente capacidad para facilitar el acceso; c) el titular de la instalación no consigue satisfacer la demanda en un mercado de servicio o producto ya existente, bloquea la irrupción de un nuevo servicio o producto potencial, o impide la competencia en un mercado ya existente o potencial de servicios o productos; d) la empresa que solicite el acceso está dispuesta a abonar el precio razonable y no discriminatorio fijado y, por lo demás aceptará unas condiciones de acceso no discriminatorias; e) no existe

---

44 DOCE de 22 de Agosto de 1998 núm. C 2652 p.2 y ss.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

justificación objetiva alguna para denegar el acceso.

Una vez identificado el mercado ya existente o potencial para el que se solicita el acceso, el cumplimiento de todos los elementos anteriormente descritos cumulativamente, implicaría –en principio– que la denegación del acceso a la instalación considerada esencial para los competidores constituye una infracción del artículo 86 del Tratado, por lo que el operador dominante estaría obligado a facilitar su acceso. Consecuentemente, a efectos de los que nos ocupa, se deberá analizar si el acceso por terceros a la capacidad de los sistemas de cables submarinos recoge los elementos mencionados.

- a) El acceso a la instalación en cuestión es, en términos generales, fundamental para que las empresas compitan en dicho mercado afín.

Este constituye el elemento más importante ya que, en este caso, se trata de dilucidar qué es esencial: esto es, si las infraestructuras basadas en cables submarinos son esenciales para la prestación de servicios internacionales de telecomunicación. Para ello, no basta –según establece la propia Comisión, que en caso de concederse el acceso, la posición de la empresa que lo solicita fuese más ventajosa, sino que es preciso que su denegación *“implique la imposibilidad o la inviabilidad (económica se entiende) absoluta e inevitable de las actividades propuestas<sup>45</sup>”*. Si ello es así, existiría una barrera a la entrada insuperable. Sin embargo, si los competidores tuvieran una alternativa comercialmente viable al acceso que se solicita, no se estarían colocando barreras de entrada y no existiría una obligación de proveer acceso.

Los sistemas de cables submarino debido a sus características técnicas constituyen un sistema de transmisión insustituible para satisfacer determinadas necesidades de comunicación<sup>46</sup>. Actualmente, los operadores que suministran servicios internacionales de telecomunicación necesitan disponer de capacidad de transmisión internacional, pudiéndola obtener; bien construyendo o adquiriendo capacidad en infraestructuras de cable submarino (adquiriendo los denominados IRUs); o bien a través de alquiler de circuitos internacionales. Con respecto a los primeros, se ha de señalar que a partir del 1 de diciembre de 1998, se podrán otorgar nuevas licencias para el establecimiento y explotación de redes públicas de telecomunicación por lo que los licenciatarios podrán participar en la construcción de los cables submarinos. No obstante, como la propia Comisión reconoce pasará algún tiempo antes de que ello constituya, en muchos casos una alternativa satisfactoria a las instalaciones de cable del operador dominante.

---

45 Considerando 91 de la Comunicación de la Comisión Europea.

46 En comparación con los satélites, la fibra óptica ofrece posibilidades de transmisión mucho mayores. Pese a ello el satélite seguirá siendo la mejor opción para la multidifusión de señales de televisión o para dar acceso a lugares remotos donde no cuenten con infraestructuras modernas.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Con respecto al alquiler de circuitos internacionales, la cuestión que se suscita es si el acceso a las infraestructuras basadas en cables submarinos para la prestación de servicios internacionales de telecomunicación constituye simplemente una alternativa más ventajosa o su uso es “esencial” para que los competidores puedan competir. Como se desprende de la ponencia, TELEFONICA controla el “backhaul” el acceso a las cabeceras de cable y la capacidad de cable submarino que arriba en España. Frente a ello, hasta la fecha TELEFONICA ofrece exclusivamente circuitos alquilados internacionales a los operadores que han requerido capacidad de transmisión internacional. Esta alternativa -el circuito internacional alquilado- tiene un precio que no parece guardar relación con los costes si se compara con los costes que supondría el acceso a la capacidad equivalente en IRUs, *backhaul*, y conexión a la estación de amarre. Esta diferencia de coste permitiría concluir que el acceso a los cables es económicamente más ventajoso que el alquiler de circuitos. Sin embargo, como establece la Comisión lo relevante es determinar si el precio del circuito conlleva la “inviabilidad absoluta e inevitable” de las prestaciones del operador competitivo. En este sentido, queda por verificar si el alquiler de circuitos internacionales constituye de hecho una alternativa económicamente inviable para que los nuevos entrantes puedan prestar servicios internacionales de telecomunicación.

b) Se dispone de suficiente capacidad para facilitar el acceso.

En principio, si la capacidad del cable submarino es ilimitada o no se utiliza totalmente, es difícil que se pueda justificar la denegación del acceso solicitado, especialmente cuando el propietario del recurso tiene una posición de dominio en el mercado descendente. TELEFONICA está presente en los consorcios de construcción y mantenimiento de cables submarinos que tiene su punto de amarre en España.

La capacidad total del sistema pertenece a sus miembros, lo que comprende tanto la capacidad suscrita por los copropietarios para cubrir sus propias necesidades como la reserva común de capacidad, a la cual pueden tener acceso los operadores ajenos al consorcio a través de la adquisición de IRUS. Por lo tanto, para poder obtener el acceso a la capacidad de los cables submarinos, será necesario que exista suficiente capacidad disponible en dichos cables.

c) El titular de la instalación no consigue satisfacer la demanda en un mercado de servicio o producto ya existente, bloquea la irrupción de un nuevo servicio o producto potencial, o impide la competencia en un mercado ya existente o potencial de servicios o productos.

Este elemento está en relación con lo dispuesto por la Comisión Europea en el considerando 90 de la Comunicación de referencia, esto es, se deberá garantizar que el control de que disponen los operadores tradicionales sobre las instalaciones





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de acceso no se emplee para obstaculizar el desarrollo de un entorno de telecomunicaciones competitivo. Entre otras cosas, la Comisión Europea entiende que una operadora abusa de su posición de dominio en el sentido del artículo 86 del Tratado si con su comportamiento impide la irrupción de un nuevo producto o servicio, en cuyo caso se podrá exigir que suministre el acceso a sus instalaciones a uno o más competidores en dicho mercado. En nuestro caso, la denegación de acceso a la capacidad de los cables submarinos podría conllevar el bloqueo por parte del operador dominante de la emergencia de nuevos servicios si los nuevos competidores que solicitan acceso pretenden prestar nuevos e innovativos servicios.

d) No existe justificación objetiva alguna para denegar el acceso.

Este elemento exige un análisis riguroso de las justificaciones que pueda alegar el operador dominante para denegar el acceso. Entre otras razones pertinentes la Comisión Europea incluye la dificultad insuperable para facilitar el acceso a la empresa que lo solicita o la necesidad que tiene todo titular de la instalación que haya hecho inversiones destinadas a la introducción de un nuevo producto o servicio de disponer del tiempo para utilizar dicha instalaciones con el fin de poder colocar ese nuevo producto o servicio (considerando 91). Además, la Comisión entiende que se deberá determinar si las dificultades mencionadas en un caso específico revisten la gravedad suficiente para justificar la denegación de acceso (proporcionalidad), y si tales dificultades bastan para compensar el perjuicio acarreado a la competencia en caso de denegación del acceso, y la consiguiente limitación de los mercados de servicios descendentes.

Hasta ahora, parece que TELEFONICA no se ha considerado obligada a ceder capacidad en los cables submarinos a otros operadores, sin justificar razonadamente su negativa. Con respecto al acceso a las cabeceras de cable argumenta que no dispone de los equipos necesarios, para que la interconexión pueda realizarse, por lo que no parece que esta haya sugerido justificación objetiva alguna para denegar el acceso. A este respecto, sin embargo, resulta importante resaltar que cualquier justificación que ésta pudiera sugerir debe ser proporcional al efecto en la competencia de la denegación prevista.

A la luz de todo lo expuesto, se puede concluir que en principio existe una regla general aplicable al acceso a la infraestructura de cables submarinos, por el cual el operador dominante en dicho mercado no puede denegar el acceso a sus infraestructuras en determinadas circunstancias, si tal denegación tiene un efecto significativo en la competencia y no existen justificaciones legítimas para ello. En tal caso, según la jurisprudencia y doctrina europea, la denegación de acceso sería contraria a las reglas de la competencia y, en particular, al artículo 86 del Tratado.

Sin embargo, como se ha podido apreciar a lo largo de este informe, la obligación de proveer acceso no es absoluta, sino que exige un análisis caso por caso, debiendo





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

concurrir determinados elementos. En concreto, se deberá examinar que la ausencia de tal acceso conlleva la imposibilidad o la inviabilidad absoluta e inevitable de las actividades (inexistencia de alternativa comercialmente viable); que ello produce significativos efectos en la competencia en el mercado descendente; que existe suficiente capacidad disponible; y, que la justificación alegada es objetiva y reviste la gravedad suficiente como para justificar la denegación del acceso.

---

### VI. CONCLUSIONES

#### A. Insustituibilidad de los sistemas de cable submarino.

Dadas las características técnicas que presenta, así como la economía de costes que reporta, el cable submarino, que para muchos países supone el principal soporte de sus infraestructuras internacionales de telecomunicaciones, constituye un sistema insustituible para satisfacer determinadas necesidades de comunicación transfronteriza y en ciertos tramos.

#### B. Configuración del acceso al cable submarino como modalidad de interconexión.

En términos de caracterización técnica, y en consonancia con los planteamientos de reguladores europeos como el francés ART y el británico OFTEL, la conexión del cable submarino con las redes interiores del operador dominante resultaría ser un supuesto de interconexión que podría llevarse a cabo en una doble modalidad: bien directamente en la estación donde amarra la cabecera del sistema, bien mediante “backhaul”.

#### C. Posición dominante de TELEFONICA, S.A.

En el segmento de las infraestructuras internacionales soportadas en cable submarino, TELEFONICA ostenta una clara posición de dominio, que podría en realidad calificarse de monopolio de hecho, pues en el momento presente no existe una competencia efectiva por parte de las restantes entidades habilitadas para la prestación de servicios internacionales de telecomunicaciones. Efectivamente, el operador dominante español ejerce un indiscutible control sobre los tres segmentos que integran, en términos de acceso y operatividad de capacidad, todo sistema de cable submarino: Backhaul, acceso a las estaciones de amarre y adquisición de capacidad en el cable.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### **D. Ausencia de marco regulador específico.**

A pesar de que la plena apertura del mercado se ha instalado con carácter general en la UE en enero de este año y en España lo hará dentro de unos meses, ni el legislador comunitario ni el nacional han suplido a la fecha de hoy la laguna jurídica existente: no contamos con una regulación jurídica aplicable al asunto de referencia. En términos de compromisos internacionales tampoco el GATS palía este vacío legal. Así las cosas, se deja a la negociación de las partes y, en definitiva, al criterio del TELEFONICA la concesión o no del derecho de acceso, así como la fijación de las condiciones correspondientes.

### **E. Denegación de acceso y ausencia de alternativas competitivas.**

En el segmento de las infraestructuras internacionales soportadas en cable submarino, TELEFONICA ostenta una clara posición de dominio, que podría en realidad calificarse de monopolio de hecho, pues en el momento presente no existe una competencia efectiva por parte de las restantes entidades habilitadas para la prestación de servicios internacionales de telecomunicaciones. En ausencia de un marco jurídico específicamente aplicable, TELEFONICA nunca se ha sentido obligada a proporcionar acceso a cable submarino. Consiguientemente, y desde la perspectiva de sus intereses económicos y de estrategia competitiva, no lo incluye en su oferta. Ofrece como alternativa el alquiler de circuitos internacionales, en condiciones distintas de las que ella misma disfruta como suministradora de servicios internacionales y a unos precios que no resultarían competitivos, pues además de parecer no estar orientados a costes, son considerablemente elevados en relación al importe que debería pagarse por el acceso al cable submarino, en sus diversos elementos considerado.

### **F. Colocación de barreras de entrada incompatibles con una competencia efectiva.**

La denegación de acceso a los sistemas de cable submarino por parte del operador dominante y la ausencia de alternativas competitivas podrían comportar la colocación de barreras de entrada que dificulten o imposibiliten la penetración y posicionamiento en los mercados afectados de los nuevos entrantes, lo cual lesiona el establecimiento de una competencia efectiva. Esta situación se vería agravada por el hecho de que la propia TELEFONICA presta servicios internacionales de telecomunicaciones, segmento éste donde disfruta de una posición de dominio adquirida al amparo de un régimen de monopolio, compitiendo con unos operadores alternativos situados en una posición de clara desventaja.

### **G. Necesidad de diseñar un marco de referencia para España en materia de acceso a los sistemas de cable submarino**



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La laguna que presenta el entramado jurídico aplicable al sector español de telecomunicaciones no resulta compatible con las exigencias de competencia plena que se instaurará a partir de diciembre de 1998. De ahí que sea imprescindible la elaboración de un marco jurídico acorde al nuevo entorno aperturista que permita a los operadores internacionales que operen o pretenden operar en España, saber a qué atenerse en el futuro inmediato, especialmente en lo que se refiere a su derecho de obtener del operador dominante IRUs, *backhaul*, y acceso a las estaciones de amarre.



**CABLE & WIRELESS**  
ESPAÑA

ME 38/98

ANA

21

**Cable and Wireless, S.A.**

Ramírez de Arellano nº 29  
28043 Madrid  
España

**Telephone:** +34 91 519 44 94  
**Fax:** +34 91 519 64 89

COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Sra. Dña. Ana de Santiago  
Dirección de Mercados de la CMT  
C/Velázquez, 164  
28002 MADRID

Ref.<sup>a</sup> Consulta Cables Submarinos

Madrid, 11 de marzo de 1999

COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES
ENTRADA
Nº 99000001300
11-03-1999 17:37:11

Estimada Sra. de Santiago:

A continuación tengo mucho gusto en hacerle llegar la respuesta de Cable & Wireless España a la consulta pública de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones sobre Acceso a Cables Submarinos.

Quedo a su disposición para proporcionar cualquier aclaración o información adicional que pudiera precisar en este asunto.

Sin otro particular, la saluda atentamente,

Juan M. Poyatos

Cable & Wireless, S.A.

Juan M. Poyatos  
Director Gerente- Consejero



**CABLE & WIRELESS**  
ESPAÑA

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

**RESPUESTA DE CABLE & WIRELESS ESPAÑA A LA CONSULTA  
DE LA COMISION DEL MERCADO DEL LAS  
TELECOMUNICACIONES SOBRE ACCESO A CABLES SUBMARINOS**

La Consulta pública de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) sobre Cables Submarinos abre a discusión pública dos importantes problemáticas cuya incidencia sobre la apertura del mercado español de las telecomunicaciones es innegable: (1) la conveniencia de permitir a todos los operadores autorizados acceso a la capacidad existente en cables submarinos en forma de derechos de propiedad en el consorcio que contruye y opera el cable y de Derechos Irrevocables de Uso (conocidos como IRUs por sus siglas en inglés) y (2) la conveniencia de permitir a todos los operadores autorizados acceso a los cables submarinos en cabeza de cable y mediante backhaul. Ambas propuestas constituyen elementos esenciales del desarrollo de una sana y libre competencia en el sector de las telecomunicaciones en beneficio del consumidor, y para el desarrollo de España como nodo de las telecomunicaciones a nivel mundial.

Cable & Wireless España apoya plenamente ambas propuestas en los términos que abajo se discuten. La liberalización del régimen de acceso a los cables submarinos traerá como consecuencia un aumento de las opciones que tienen los operadores para enrutar su tráfico, y por ende un aumento de la competencia a nivel nacional y un descenso de los precios al consumidor. Por otra parte, y desde el punto de vista internacional, la apertura concederá a España un lugar en cabeza de fila de los países cuyos mercados de telecomunicaciones se hallan ya liberalizados, y favorecerá la competitividad del país como nodo de telecomunicaciones a nivel mundial. Además, la apertura eliminará una anomalía en el regimen jurídico



**CABLE & WIRELESS**  
ESPAÑA

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

actual de las telecomunicaciones al equiparar el régimen de acceso a los cables al que actualmente existe en materia de satélites.

### ***Cable y satélite no son medios sustituibles***

El aumento previsible de las necesidades de capacidad debido al crecimiento del Internet, así como el desarrollo de nuevas tecnologías como la compresión, la paquetización y la fibra óptica que permiten aumentar el volumen de tráfico reduciendo a la vez su coste, hacen que se prevea una mayor utilización del cable en el futuro próximo. Existen actualmente dos maneras principales de enrutar el tráfico internacional de un operador: a través de cables submarinos y a través de enlaces satelitales. Cada uno de estos medios, debido a sus características técnicas, cuenta con ciertas ventajas que aconsejan su utilización para distintos tipos de comunicaciones y no son, por lo tanto, sustituibles. Las comunicaciones por satélite sufren un retraso que, junto con los efectos de eco propios a este medio, dificulta las conversaciones en tiempo real. Las comunicaciones satelitales se ven afectadas por condiciones climáticas, y el margen de error de las mismas es superior al de las comunicaciones por cable. Por otra parte, los cables submarinos carecen de la flexibilidad de configuración y el acceso a zonas de difícil acceso, así como la viabilidad económica y técnica para zonas de escasa densidad y la capacidad de difusión punto-multipunto propia de los satélites.

***Ha llegado el momento de permitir a todos los operadores nacionales adquirir capacidad en cables submarinos directamente y de garantizarles el acceso a ellos en el punto que más les convenga.***

En España, debido al monopolio de que disfrutó Telefónica hasta el 1 de diciembre de 1998, la legislación



**CABLE & WIRELESS**  
**ESPAÑA**

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

vigente sólo contempla la participación de Telefónica en los consorcios de explotación de cables submarinos, y no menciona obligación alguna de poner IRUs a disposición de los operadores en competencia. Este modelo de explotación, como el modelo original de explotación de los satélites internacionales, fue concebido en tiempos que antedatan a la introducción de la competencia y su finalidad era incitar a los participantes a realizar una inversión que comportaba un alto riesgo. No obstante, ya en 1994, la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Fomento reformó el acceso a INTELSAT para favorecer la competencia.

El acceso a los cables submarinos se rige actualmente en España, como en la mayoría de los países del mundo, por contratos de derecho privado conocidos como acuerdos de construcción y mantenimiento, los cuales reagrupan a varios operadores de telecomunicaciones. Los acuerdos contemplan detalles técnicos como el trazado del cable, la tecnología utilizada, la capacidad total del sistema la fecha de puesta en servicio y las modalidades de participación en el consorcio de explotación. Una vez puesto en servicio el cable, la participación en el consorcio se cierra a nuevos miembros, y la capacidad se reparte entre los miembros del consorcio para satisfacer sus necesidades de comunicación a corto y medio plazo. Las unidades de inversión que realizan los operadores determinan sus derechos de voto en la gestión del cable. A la vez, el consorcio reserva una capacidad excedente conocida como reserva común, a la que tienen acceso los operadores miembros del consorcio. Los miembros pueden incrementar su participación y derecho de voto aumentando su nivel mínimo de inversión. En algunos casos, operadores ajenos al consorcio pueden adquirir acceso en forma de IRUs. La validez de estos IRUs se extiende a lo largo de lo que queda de la vida útil del cable.

Dado que Telefonica de España, S.A. era el único operador autorizado para prestar la casi totalidad de los





**CABLE & WIRELESS**  
**ESPAÑA**

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

servicios de telecomunicaciones en el país, es ese operador quien cuenta actualmente con la capacidad en los cables submarinos así como en los elementos esenciales de acceso a ellos: como miembro del consorcio de explotación controla la capacidad en el cable, como antiguo operador único controla la cabecera de cable, el punto de amarre y la capacidad de transmisión resultante. De resultas, ofrece acceso a esta capacidad esencial para el soporte de los servicios de telecomunicaciones de la manera que más le conviene, sin atender a sus posibles efectos anticompetitivos.

Telefónica controla por tanto un importante cuello de botella al controlar el acceso a uno de los medios de transmisión internacional existentes actualmente. Ello crea una falta de simetría entre las condiciones de que disfruta el operador establecido - Telefónica - y las opciones con que cuentan los nuevos entrantes, en tanto Telefónica es el único operador con acceso a todos los cables que aterran en España. Telefónica puede configurar su red de la manera más técnicamente eficiente y económica, y ello a precios de mayorista establecidos por el consorcio internacional. Por otra parte, los demás operadores se ven obligados a adquirir circuitos alquilados a un precio fijado por Telefónica a precio de cliente, y en condiciones que no les garantizan control técnico sobre sus operaciones.

La condición impuesta por la legislación española y comunitaria de que las líneas sean arrendadas en condiciones y a precios no discriminatorios ha sido interpretada como obligando al antiguo monopolio solamente a ofrecer la capacidad en las mismas condiciones a todos los que deseen adquirirla, así se trate de operadores o de particulares. El ofrecimiento no discriminatorio no se extiende a poner dicha capacidad a disposición de sus competidores en las mismas condiciones - o en la mayor aproximación a las mismas condiciones posible - en las que Telefónica se la ofrece a sí misma. Esto redundará en una



**CABLE & WIRELESS**  
**ESPAÑA**

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

clara desventaja competitiva en contra de los nuevos entrantes. Por lo tanto, es claro que la legislación española y comunitaria existente, como actualmente se aplica, no resulta suficiente para garantizar la competencia real y efectiva en este segmento del mercado.

El resultado es que los nuevos entrantes sólo tienen tres opciones: utilizar la capacidad de cables submarinos suministrada por Telefónica, aceptando unas condiciones técnicas y de control inferiores y a un precio mayor; utilizar capacidad satelital cuyas características técnicas no son las idóneas; o enrutar su tráfico a través de reventa, líneas arrendadas internacionales o *refiling*, todo ello no sobre la base de consideraciones técnicas o comerciales, sino porque las condiciones de mercado no son iguales para todos. De esta manera se perpetúa la situación de privilegio de Telefónica. Como consecuencia, se encarecen los precios de los servicios que ofrecen los nuevos entrantes, e incluso se disuade a entrantes potenciales. Por otra parte, la eliminación de las condiciones desiguales permitiría a los operadores competir en el mercado sobre la base de su superioridad técnica o de gestión de negocio, sin distorsiones en favor del antiguo monopolio. Ello se traduciría en un aumento de las opciones de servicio al público y un descenso de los precios al consumidor.

#### ***Acceso mandatorio a IRUs como solución transitoria***

El documento de la CMT menciona 13 cables submarinos que aterran en las costas de la península o lo harán antes del 2001. La capacidad en la mayoría de estos cables está suscrita enteramente por Telefónica, quien por lo tanto controla un cuello de botella sobre la capacidad cableada existente. En un futuro, sin embargo, los operadores en



**CABLE & WIRELESS**  
**ESPAÑA**

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

competencia deberán contar con la posibilidad de adquirir capacidad en cables submarinos directamente para satisfacer sus necesidades de comunicación. En este sentido, cualquier cable participado por Telefónica, en tanto esta empresa goce de posición dominante, deberá estar abierto a participación por parte de operadores cuyo país de origen ofrezca reciprocidad. La participación debe permanecer abierta a otros operadores a precio de consorcio por un mínimo de tres meses.

Deberán, pues, existir dos regímenes de adquisición de capacidad en cables submarinos: uno aplicable a los casos en que exista escasez de capacidad o control de cuellos de botella por parte de un operador dominante, y otro, para cuando no se den tales circunstancias.

Debido a que es imposible expandir la capacidad que actualmente existe en los cables ya trazados, para asegurar una mayor aproximación a condiciones de mercado no discriminatorias para los nuevos entrantes, la autoridad competente debería ordenar a Telefónica liberar capacidad de reserva en estos cables en forma de IRUs de manera inmediata. Los IRUs así liberados deberían ofrecerse a su valor neto en libros (*net book value*), contando con una depreciación anual cercana al 5%. Los operadores existentes deben tener la opción de transformar la capacidad que adquieren actualmente de Telefónica en forma de líneas internacionales arrendadas en IRUs a su valor neto en libros. El derecho de acceso a esta capacidad, como el de compra, debe estar limitado a aquellos operadores cuyo país de origen permite acceso a la capacidad en cables submarinos en condiciones similares. Esta condición de reciprocidad impedirá que los operadores extranjeros abusen de la apertura del mercado español para obtener en él ventajas de las que no se benefician los operadores españoles en su mercado. Éste es el modelo utilizado actualmente en el Reino Unido para dar acceso a la capacidad en cables submarinos de BT, operador dominante en ese país, y en Estados Unidos para el acceso a los



**CABLE & WIRELESS**  
ESPAÑA

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

cables submarinos cuyos inversores tienen poder de mercado en su país de origen.

El acceso obligatorio a la capacidad de Telefónica en los cables submarinos debe sin embargo constituir sólo una situación transitoria en tanto se resuelva el problema de escasez de capacidad adecuada y se permita a los operadores en competencia comprar capacidad directamente en cables futuros. Una vez establecido un régimen de competencia real, no se hará necesaria la obligatoriedad de acceso a IRUs, pues cualquier operador interesado será libre de invertir en un consorcio de cable, obtener capacidad en forma de IRUs de aquellos operadores que estén dispuestos a ofrecerlos a precio de mercado, o alquilar líneas privadas a precio de mercado.

Esta postura es coherente con la situación en los países más avanzados en la materia. En su consulta pública realizada en Octubre y Noviembre de 1997, la Autoridad de Regulación de las Telecomunicaciones francesa (ART) recibió comentarios de doce entidades, varias de las cuales apoyaron el concepto de un régimen transitorio para favorecer la instalación de la competencia. En su documento final, emitido en Septiembre de 1998, la ART incluye entre sus recomendaciones su "deseo de que el conjunto de los operadores pueda acceder en condiciones equivalentes a la capacidad disponible en los sistemas de cables submarinos existentes" y enfatiza que "la problemática de acceso a los sistemas de cable existentes no debería presentarse más que a corto plazo, puesto que "cuando nuevos sistemas se desarrollen .. el conjunto de los operadores autorizados ... podrá participar en el financiamiento del proyecto antes de su puesta en servicio".

Por otra parte, en Estados Unidos, la *Federal Communications Commission* (FCC) cuenta con dos regímenes de acceso a capacidad. Cuando existe escasez en una ruta, la FCC autoriza el aterrizaje de un cable en base al modelo de



**CABLE & WIRELESS**  
**ESPAÑA**

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

portador común (*common carrier*), que obliga al consorcio a ofrecer su capacidad excedente en forma de IRUs a todos indiscriminadamente a un precio fijado por tarifa. Cuando no existe escasez, sin embargo, el consorcio puede beneficiarse de un régimen de portadora privada (*private carrier*), el cual permite al operador ofrecer capacidad a clientes selectos a precios establecidos en negociaciones privadas.

#### **Acceso a las cabeceras del cable y backhaul**

Una vez establecido el derecho de los operadores a obtener capacidad en los cables, se plantea la necesidad de asegurar el acceso al punto de amarre del cable por parte de los titulares de capacidad y de las formas de fijar el precio de éste. Este problema lleva planteado en Estados Unidos y en el Reino Unido varios años, y allí ha recibido una solución que Cable & Wireless España considera adecuada a la situación española. En ambos países se da el acceso a las cabeceras del cable. La ART francesa contempla el acceso a la cabecera del cable y el *backhaul* como una modalidad de interconexión, mientras que en Alemania, el *backhaul* forma parte de los acuerdos de interconexión. En Estados Unidos como en Inglaterra, los operadores dominantes tienen actualmente la obligación de permitir el acceso a la cabecera del cable y también de permitir la colocación de equipos de propiedad de su competidor en la cabecera del cable en los casos en que es viable. En los casos en que la colocación física no es posible por razones de falta de espacio disponible, la legislación vigente ordena la colocación virtual. Esta debe ser dada en términos y a condiciones tales que el usuario de dicha capacidad sea incapaz de distinguir la calidad de la comunicación de la que se produciría de haberse dado la colocación física.

De la misma manera, es el operador nuevo quien debe poder decidir, en base a consideraciones técnicas y comerciales, si desea obtener el acceso en la cabecera de



**CABLE & WIRELESS**  
**ESPAÑA**

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

cable o a través de *backhaul* hasta su centro de procesamiento de tráfico. Los precios de la interconexión en la cabecera de cable, como los del *backhaul*, deben ser basados en costos. En el caso de los Estados Unidos, como todos los costos de interconexión, deben basarse en los costos incrementales a largo plazo del servicio.

***La incorporación de las modalidades de acceso a la OIR debe ser inmediata***

La incorporación de una obligación por parte de Telefónica de incluir IRUs, el acceso a la cabecera de cable y el *backhaul* a su Oferta de Interconexión de Referencia no debe hacerse esperar. Es importante para los operadores entrantes poder confeccionar su plan de negocios tomando en cuenta las posibilidades ofrecidas por el marco regulatorio. La necesidad de presentar una OIR fue diseñada con el propósito de facilitar la entrada de nuevos operadores brindándoles un nivel mínimo de oportunidades y condiciones de interconexión en el que poder basar sus planes de negocio. Es claro que esta necesidad se extiende a las modalidades de acceso a cables submarinos.

***Necesidad de títulos habilitantes***

Para poder acceder a la capacidad de un sistema de cable en cualquiera de sus formas directas (excluyendo la reventa) y poder conectar dicha capacidad a una red nacional, debe ser necesario en todos los casos contar con una licencia B1 o C1, puesto que son éstas las que permiten, en el marco regulatorio actual, ofrecer servicios de telefonía y de infraestructura con medios propios. De la misma manera, son éstos los únicos títulos habilitantes que facultan a un operador para acceder a las condiciones expuestas en la OIR de Telefónica.

El sector de las telecomunicaciones está regulado, en España como en todos los demás países, para permitir al



**CABLE & WIRELESS**  
**ESPAÑA**

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

Estado ejercer un control sobre las condiciones del mercado que asegure la introducción de la competencia en beneficio de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. Esta regulación ha de tener en cuenta aspectos sociales fundamentales como el servicio universal y el rebalanceo tarifario. El Estado adquiere jurisdicción sobre los operadores de servicios de telecomunicaciones mediante su potestad de expedir las licencias correspondientes y de fiscalizarlas. Por lo tanto, cualquier operador que pretenda terminar tráfico en el territorio nacional debe someterse a la jurisdicción de la CMT y aceptar las mismas condiciones que se imponen a todos los operadores nacionales que se encuentren en condiciones equivalentes. De otra manera, se favorecería a aquellos operadores que no han adquirido compromisos de desarrollo con el Estado español.

#### ***Ventajas competitivas de un régimen de acceso abierto a nivel internacional***

Desde el punto de vista de la competitividad internacional, la península cuenta con serias ventajas competitivas para convertirse en nodo global de telecomunicaciones. Por una parte, su posición geográfica favorece el tránsito de tráfico entre el continente americano y el Euroasiático, y entre los dos y África. Por otra parte, el desarrollo de los países de Latinoamérica en la última década ha reorientado los flujos de tráfico a nivel europeo y aumentado sensiblemente el tráfico proveniente de y a destino de Latinoamérica. Estas condiciones, unidas a un marco regulatorio que facilite el tránsito y resulte acogedor para el inversor, pueden conducir a España a ser un importante nodo de tráfico internacional. Las dificultades de acceso a la infraestructura harán que otros países del entorno resulten más atractivos e impedirán que este potencial se realice.





**CABLE & WIRELESS**  
ESPAÑA

C/Ramírez de Arellano, 29  
28043 Madrid  
Tel.: 91-519.44.94  
Fax: 91-519.64.89

---

***Es conveniente asemejar el régimen de acceso a cables al de acceso a segmento espacial***

El modelo de acceso a cables submarinos que existe actualmente en España se asemeja al que existía en materia de acceso al segmento espacial de INTELSAT hasta hace unos años. La Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) es una cooperativa cuyos miembros son dueños de y operan el mayor sistema satelital del mundo. Hasta la introducción del acceso directo en 1994, cualquier operador que deseara utilizar segmento espacial de INTELSAT desde España se veía obligado a solicitarlo a través de Telefónica. El operador interesado debía pagar un sobrecargo especial por este servicio, que no guardaba relación con el coste del mismo, y solamente podía acceder al segmento espacial a través de estaciones terrenas de Telefónica. En 1994, la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Fomento puso fin a esta situación ordenando el acceso directo al sistema INTELSAT.

Retevisión fue el primer operador español con acceso directo a INTELSAT. Resulta anómalo que una situación que se eliminó por injusta y anticompetitiva en el sector satelital persevere en el acceso al cable submarino. Además, esta situación anómala aventaja injustamente al satélite sobre el cable como medio de transmisión desde el punto de vista económico, independientemente de su conveniencia técnica.

# Telefónica

COMISION DEL MERCADO DE LAS  
TELECOMUNICACIONES

D. DIEGO LOZANO ROMERAL, Vicesecretario General y del Consejo de Administración de TELEFONICA S.A. (en adelante Telefónica) en nombre y representación de la misma, ante V. I. comparece y como mejor proceda en Derecho,

12-03-1999 13:45:49

## MANIFIESTA

Que con fecha 13 de enero de 1999 ha tenido entrada en Telefónica escrito de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, cuyo Consejo V.I. preside, al que se adjuntaba el Documento "CONSULTA PÚBLICA ACCESO A CABLES SUBMARINOS" y se solicitaba la opinión de mi representada sobre su contenido, así como la respuesta a las preguntas en el mismo planteadas.

Como respuesta al mismo, Telefónica, a continuación realiza la siguiente

## ALEGACION

Se adjunta al presente escrito un Documento titulado "RESPUESTA DE TELEFÓNICA AL DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES" en el que se recoge la opinión de mi representada y las respuesta a las preguntas formuladas.

Por todo lo anterior,

**SOLICITA a V.I.** que, teniendo por presentado este escrito se sirva admitirlo y, en mérito al mismo, tomar en consideración los argumentos en él contenidos.

En Madrid, a once de Marzo de mil novecientos noventa y nueve.



**ILMO. SR. D. JOSE MARIA VÁZQUEZ QUINTANA.- PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.**

**RESPUESTA DE TELEFÓNICA  
AL DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA  
DE LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS  
TELECOMUNICACIONES  
SOBRE EL  
ACCESO A CABLES SUBMARINOS**



MARZO DE 1999


## **RESPUESTA DE TELEFÓNICA AL DOCUMENTO DE CONSULTA PUBLICA DE LA CMT SOBRE ACCESO A CABLES SUMARINOS**

### **1. Introducción.**

Telefónica recibe con interés el documento de la CMT y valora positivamente su oportunidad en el momento actual del proceso de incorporación de nuevos operadores al sector de las telecomunicaciones en España.

Telefónica echa de menos que previamente a la discusión del caso concreto que es el que ocupa al documento de la CMT, ésta no haya hecho un análisis más global del mercado de las comunicaciones internacionales. En este contexto es conveniente señalar que no se está ante una situación en la que los nuevos entrantes al mercado de las redes y servicios internacionales sean en su mayoría pequeñas empresas que tratan de hacerse con un hueco frente a una gran compañía que domine el mercado. Muy al contrario, en buena parte de los casos se trata de operadores con un peso relativo significativo en el contexto global de las comunicaciones internacionales y que a través de compañías del mismo grupo, a veces la compañía madre de las que tienen presencia en España, participan activamente y con éxito en este mercado.

En este mercado de las comunicaciones internacionales entre operadores se pueden distinguir varios mecanismos de actuación por parte de los actores del mismo:

- 
- el manejo y gestión de minutos internacionales, mercado auténticamente en competencia en el que los operadores se pueden suministrar mutuamente minutos de tráfico internacional en condiciones de competencia plena y que está presente desde el primer momento de la liberalización;
  - la utilización de circuitos alquilados internacionales por parte de empresas que de forma directa o enmascarada vienen interviniendo en el mercado de transporte de voz internacional con anterioridad al proceso de liberalización de las telecomunicaciones en España; en este caso en nuestro país se aplican precios regulados publicados en BOE que son equiparables a los utilizados en otros mercados;

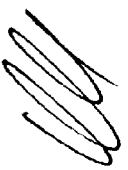
- el acceso a la capacidad de los cables submarinos y, por ende, la extensión de dicha capacidad hasta los puntos de presencia de dichos operadores en España. Este aspecto del mercado de manejo y gestión del tráfico internacional es en el que se centra el documento de la CMT.

La importancia del asunto objeto de consulta pública debe, pues, entenderse en el marco de un conjunto de posibilidades de actuación en este mercado que no son excluyentes sino complementarias.

En este documento se van a hacer comentarios generales al texto de consulta pública, contestando finalmente a las cuestiones que plantea la CMT en la medida en que con ello se hacen aportaciones adicionales a los planteamientos hechos en la parte general del documento.

## **2. Comentarios generales**


### **Sobre los circuitos alquilados internacionales**



En la primera parte de su informe, la CMT hace una afirmación relativa a que “*no existe garantía de que se vaya a utilizar un determinado cable submarino*” cuando se establecen circuitos internacionales. En este sentido cabe señalar que la relación con los clientes de circuitos alquilados internacionales se rige a través de los contratos firmados al efecto, incluyendo dichos contratos las garantías de calidad pactadas. Es necesario hacer hincapié en que, si bien es inevitable que entre unos sistemas de transmisión y otros existan diferencias derivadas de distintos grados de fiabilidad que puedan ofrecer los distintos sistemas de transmisión, las garantías de calidad se mantienen de forma homogénea en todos los circuitos alquilados internacionales sobre la base de la constitución de una red internacional que, mediante sistemas de transporte y sistemas de gestión, alcanza una calidad de servicio satisfactoria para el cliente y que se corresponde con la pactada con éste. No por el hecho de que un cable submarino o sistema de transmisión individual alcance, por ejemplo, una cifra especialmente elevada de fiabilidad, está sujeto, en las circunstancias actuales, a consideraciones tarifarias distintas a las fijadas para el producto “cable alquilado internacional”. Es el concepto de red integrada extremo a extremo el que permite la oferta coherente del servicio de circuitos alquilados internacionales.

Es precisamente esa integración de los distintos componentes del tramo internacional y de las componentes de extensión nacional hasta el domicilio del cliente de un circuito alquilado internacional, lo que aporta un valor que posteriormente se refleja en el precio final que, como es patente, se encuentra regulado.

La CMT afirma que bajo un esquema de circuitos alquilados internacionales no se permite ningún control sobre los medios de transmisión utilizados. Llegados a este punto es necesario preguntarse a qué tipo de control hace referencia la CMT. El control efectivo de una red de telecomunicaciones pasa por el establecimiento de sistemas de gestión que, en el caso que nos ocupa, debe garantizar un elevado grado de eficiencia en las comunicaciones internacionales, garantizando disponibilidad y calidad de funcionamiento. En este caso, los componentes que constituyen un sistema de cable submarino internacional no son sino una de las piezas de un conjunto de elementos que incorpora otros elementos igualmente esenciales, ya sean otros cables submarinos, sistemas satelitales o terrestres de respaldo y los propios sistemas de gestión y transconexión de las redes digitales. De hecho, es el control de la ruta de tráfico completa, con independencia de si ésta se compone de elementos en propiedad o alquilados (por ejemplo, derechos de paso en redes terrestres), submarinos, terrestres o satélites, pero sobre las que existe capacidad de gestión y capacidad de respaldo, lo que realmente confirma “el control” por parte del operador, es decir, el control que permite convertir todo ello en calidad de servicio para sus clientes.



Por otra parte, y en otro orden de cosas, es preciso señalar que el control que se ejerce de forma individual por un operador sobre un sistema internacional concreto sólo es proporcional a su porcentaje de propiedad en el proyecto (léase inversión realizada, riesgo asumido). Dicha capacidad de control está enmarcada dentro de un proyecto en el que las decisiones de construcción, pero también determinadas cuestiones que afectan a la utilización de capacidad, dependen de órganos en los que la capacidad de voto es proporcional a la inversión realizada.


## **Sobre las barreras de entrada**

Es importante aclarar algunas de las afirmaciones que hace la CMT sobre las barreras de entrada a este mercado. En concreto, en lo que se refiere a la explotación o participación

en proyectos de cables submarinos internacionales, Telefónica discrepa de la afirmación de la CMT de que *“se requieren inversiones considerables para construir o participar en la construcción de nuevas infraestructuras alternativas a las ya existentes...”* En efecto, las distintas modalidades de participación en proyectos de cable submarino por parte de operadores de telecomunicación, ya sean proyectos que se estructuran sobre “consorcios” de operadores o proyectos de iniciativa privada, exigen una participación mínima o “unidad de inversión mínima” que, en general, es reflejo de limitaciones tecnológicas, como por ejemplo, la interfaz mínima de transporte en las redes digitales.

No es sostenible afirmar que dicha inversión mínima, que automáticamente otorga a un operador derechos proporcionalmente semejantes a los de cualquier otro operador, sea una barrera de acceso a este mercado. A modo de referencia, hoy en día una participación mínima en proyectos de cables transatlánticos puede situarse alrededor de los 50.000\$ (para disponer, por ejemplo, de 1x2 Mbit/s entre Europa y Estados Unidos en una configuración de anillo autorrestaurable). Es realmente cuestionable que pueda afirmarse que ello constituye una barrera de entrada.

Prueba de la inexistencia de tal barrera de entrada es la práctica “avalancha” de operadores, *establecidos y nuevos entrantes*, que han participado o están participando en proyectos de cables submarinos en todo el mundo.




Los más recientes sistemas transatlánticos en los que Telefónica ha participado (COLUMBUS III o TAT 12/13) o los sistemas actualmente en fase de planificación o construcción (por ejemplo, TAT 14/15) son una prueba de ello. Por otra parte, la participación en cualquier proyecto de esta naturaleza conlleva un riesgo intrínseco que asume el participante en el proyecto, y que necesariamente debe ser tenido en cuenta en un análisis realista, así como una serie de costes adicionales derivados de la propia participación en el mismo y que deben ser asumidos por los operadores participantes.

Por otra parte, la afirmación de que las nuevas infraestructuras *“... tomarán largos periodos de tiempo hasta ser operativas”* es una afirmación que es necesario colocar en su justo contexto, pues cada vez más este tipo de proyectos se cierran con un contrato llave en mano que tiende a reducir la duración de las distintas fases de construcción. No obstante, ello es directamente proporcional a la complejidad del proyecto (número de



segmentos, número de puntos de amarre, dificultades de proyectos de tendido, etc.). El tiempo de realización de un proyecto depende de la complejidad del mismo, pero puede afirmarse que un periodo medio de un año es una media de realización realista hoy en día. Se puede, pues, concluir que no se trata de una barrera de entrada pues no existe un umbral mínimo para la participación que esté fuera del alcance de ningún operador cuyo negocio precise de la disponibilidad de medios de transporte internacionales. Por el contrario, cabe decir que la participación en proyectos de esta naturaleza no es sino una apuesta de inversión que conlleva riesgos de otra índole: adquisición capacidad cuya posterior utilización pueda no responder a las expectativas realizadas en el momento de la adquisición, riesgo de obsolescencia tecnológica, ya que progresos futuros dejan inversiones muy importantes en situación de “fuera de mercado”. En este sentido cabe señalar que en muy pocos años se ha producido una importante transición tecnológica habiéndose pasado de la tecnología plesiócrona (PDH) a la tecnología síncrona (SDH), de ésta a la tecnología con repetidores ópticos y, más recientemente, a tecnologías del tipo WDM y DWDM. Si bien en algunos casos es posible la evolución de una a otra, ello no es sino a costa de importantes inversiones, y en otros casos ni tan siquiera ello es posible.




En lo que respecta a la instalación de infraestructuras asociadas al amarre, la determinación de cuáles deben ser éstas es una cuestión que se determina en la fase de planificación del proyecto y, en caso de entornos multioperador en un país dado, ya existen experiencias significativas en las que la elección del punto o puntos de amarre, refleja finalmente, la mayor o menos asunción de riesgo o participación por parte de uno u otro operador.

Las posibles dificultades “*administrativas, urbanísticas y medioambientales*” son aspectos que se consideran en el proyecto y cuya resolución no presenta obstáculos de índole significativa. Hasta la fecha, la experiencia de Telefónica en este campo, que puede considerarse una de las más amplias del mundo, no admite que estas cuestiones puedan constituir cuellos de botella.

## **Sobre la participación de operadores en proyectos de cables submarinos**

Telefónica considera que la participación de operadores con la debida licencia en España en proyectos de cables submarinos internacionales, puede constituir un acicate a reforzar la posición destacada de España como punto de amarre de proyectos significativos a escala mundial, contribuyendo al reforzamiento de España como punto de tránsito de comunicaciones internacionales.



En todo caso, el tipo de acuerdos a los que es preciso llegar para el desarrollo de nuevas infraestructuras en este contexto de proyectos internacionales ha respondido siempre a acuerdos de índole comercial sobre la base de los acuerdos de tráfico internacional que pueden cerrar los distintos operadores. Es por ello que Telefónica coincide plenamente con la aserción de la CMT relativa a la falta de coherencia y de justificación de una *“medida estatal unilateral dirigida exclusivamente a uno de los miembros”*. Este tipo de medida no se ha dado en ningún caso conocido por Telefónica en su experiencia en este campo. En este sentido, puede concluirse que no existe limitación a la participación de operadores, ya sean *establecidos* o *nuevos entrantes*, en este mercado. Es más, cabe señalar que las posibilidades de adquisición de capacidad por parte de nuevos operadores en cables que amarran en España no está limitada a Telefónica, pues, de hecho, en los principales cables submarinos existe capacidad propiedad de otros operadores, terminada en las estaciones de cables submarinos de Telefónica, y que puede ser adquirida por cualquier operador con licencia. Además, coincide que se trata de empresas que disponen de filiales en España (sin duda los principales nuevos operadores en nuestro país) y que están ampliamente instaladas en el contexto internacional. Así, BT, France Telecom y Telecom Italia disponen de capacidad completa, es decir no sólo de medios circuitos, en cables submarinos con amarre en España.


La CMT alude a la *“ambigüedad del marco regulador..... fruto de la cual Telefónica tradicionalmente no se ha considerado obligada a permitir este acceso”*. En este sentido, Telefónica entiende que, muy al contrario, el marco existente hasta la apertura del mercado, tal como en su momento dictó la Administración española, determinaba la existencia de una situación de monopolio de la que ahora no tiene sentido renegar. No puede aceptarse que *“Telefónica no se ha considerado obligada”*, sino que lo único

cierto es que **Telefónica no ha estado autorizada** a permitir el mencionado acceso por la propia definición de las condiciones de mercado dictadas por la Administración en España.

Así pues, es necesario partir de la premisa de la consideración de los proyectos de cables submarinos internacionales exclusivamente como lo que actualmente son, es decir, proyectos empresariales en los que los participantes asumen riesgos significativos (véase casos como los de Telkom/Sudáfrica en el cable submarino SAT-2 o Teleglobe/Canadá en el cable submarino CANTAT-3). Por lo tanto, las posibilidades de venta ("cesión" en el documento de la CMT) de capacidad en un cable a competidores potenciales, son directamente proporcionales a la existencia de excedentes de capacidad en los cables por no haberse llegado a utilizar completamente la inversión realizada en su día. En todo caso, la cesión de IRUs entre operadores es una práctica habitual realizada sobre una base exclusivamente comercial.

## **Un caso significativo**

Es necesario señalar que cuando por primera vez se plantea la cuestión de la participación de un operador con licencia o título habilitante en España en un proyecto de esta naturaleza (cable submarino Columbus III), en ningún momento puso Telefónica obstáculo alguno a dicha participación.



En particular, **Retevisión** participó en 1997 en la reunión de tráfico<sup>1</sup> de dicho cable, celebrada en septiembre de 1997. Fue una decisión ajena a Telefónica que Retevisión no asumiera participación alguna en dicho proyecto. Se trata pues de una evidencia de la no existencia de barrera efectiva alguna para la participación de un operador con licencia/título habilitante en este tipo de proyectos.


<sup>1</sup> La reunión o reuniones de tráfico de un cable submarino se celebra en la fase de planificación del proyecto y en ella se determina la capacidad a adquirir por cada operador en el proyecto y, por tanto, su nivel de inversión en el mismo.

## **Sobre la caracterización de los componentes**

Con respecto a la caracterización de los distintos elementos que componen un sistema de cable submarino y sus sistemas adyacentes, sobre los que la CMT establece la subdivisión siguiente:

- a) el propio cable
- b) la cabecera del mismo o estación de amarre..
- c) el acceso terrestre o *backhaul*,

es necesario analizar con detalle las características de cada uno de ellos.


- 
- a) Entendemos que **el acceso al propio cable** está abierto a los operadores con licencia. Si es un cable existente, mediante el régimen de adquisición de IRUs que menciona la CMT, estando dicha adquisición sujeta a las condiciones de mercado. Si se trata de un cable en construcción, participando en el proyecto e invirtiendo en el mismo en condiciones paralelas a las de cualquier otro operador con licencia en España. Entendemos que no cabe imponer a Telefónica la obligación de ceder parte de su capacidad en la forma que sea (por ejemplo, IRUs) salvo que dicha cesión o venta se enmarque plenamente en acuerdos bilaterales entre operadores. Téngase presente que las inversiones realizadas por Telefónica han respondido a criterios comerciales y estratégicos que es necesario valorar en cada caso (en cada cable) de forma separada. En todo caso, Telefónica mantiene una política de no discriminación en todas sus transacciones que es aquí plenamente aplicable.

- b) En cuanto a **la cabecera o estación de amarre del cable submarino**, cabe indicar lo siguiente. Telefónica ha venido desarrollando su red de cables submarinos desde hace más de treinta años. En este periodo se han sucedido diversas tecnologías y aunque en este momento ya todos los cables submarinos (salvo el cabo Palma - Argel) son de tecnología digital, responden a generaciones tecnológicamente distintas y, en consecuencia, las características de los equipos terminales y del acceso son dispares. Por lo tanto, cada estación de amarre, presenta características propias y equipamientos individualizados.

# *Telefonica*

Por otra parte, las estaciones de cable submarinos presentan limitaciones específicas en lo relativo a espacio disponible, alimentación de energía y política de presencia de personal para la operación y mantenimiento de las mismas. Dichas situaciones dispares o no homogéneas, no permiten generalizar una política de acceso a todas las estaciones de cables submarinos.

En cuanto a la capacidad de los sistemas de cables submarinos, ésta se establece en unidades mínimas de transmisión de la planta sumergida de cable (y que en los sistemas actuales es de 2 Mbit/s). La capacidad disponible en los sistemas, es decir, las líneas vacantes en la estructura del multiplexación de la correspondiente jerarquía digital (sea síncrona o plesiócrona), sólo es accesible a través de un equipamiento único y que no es posible replicar en el caso de varios operadores accediendo al mínimo sistema. El acceso a los “huecos” vacantes, en caso de que los haya, debe realizarse en ubicaciones determinadas de la red dónde se dispone de la capacidad (equipamiento) para realizar el necesario agrupamiento de los elementos básicos (por ejemplo, bloques de 2 Mbit/s) en los elementos de transporte que configuran la estructura de transmisión del cable submarino (por ejemplo, flujos de 140 Mbit/s, 155 Mbit/s o superiores).




Por lo tanto, en la propia estación de amarre del cable submarino se produce la adaptación entre la interfaz terrestre y la interfaz del sistema submarino a un nivel de la red de transporte que no permite el acceso a niveles de capacidad inferiores (por ejemplo, 2 Mbit/s) en los que puede existir la posibilidad de incorporar capacidad adicional en los flujos de transmisión en que se organiza la capacidad de transporte del cable submarino. Es necesario señalar que la configuración de la capacidad en el sistema submarino, tal y como aparece empaquetada en la correspondiente interfaz, es una actividad que se planifica y realiza en grupos de trabajo que desarrollan su labor previamente a la puesta en servicio del cable submarino y que en numerosas ocasiones son objeto de soluciones de compromiso que quedan reflejados en los correspondientes acuerdos de construcción y mantenimiento del cable submarino.

En conclusión, sobre la base de todo lo anterior, Telefónica entiende que existen motivos justificados para que no sea necesario imponer el acceso directo a las

estaciones de cable submarino existentes, sin que ello signifique una limitación en el acceso a la capacidad de transporte vacante que exista en los cables submarinos, tal y como se expone en el resto de este documento.

- c) De lo anterior se deriva la conveniencia de revisar las posibilidades de acceso al sistema de cable submarino mediante una adecuada adaptación del acceso a la **extensión terrestre o *backhaul*** acorde con las posibilidades que se plantean a los operadores en España para acceder a los cables submarinos internacionales



Las características expuestas en el apartado b) anterior, que condicionan el acceso a las estaciones de amarre de cables submarinos, convierten a la extensión terrestre o *backhaul* en un elemento cuyo desarrollo transparente y no discriminatorio garantiza el acceso a la capacidad de los cables submarinos existentes para aquellos operadores que dispongan de capacidad en el cable submarino. Telefónica organiza, por lo general, la capacidad base que accede a un cable submarino en contados centros de transmisión, equipados con elementos de transconexión y multiplexación en los que la capacidad se empaqueta en sistemas de mayor capacidad a través de los cuales se accede a la cabecera del cable, donde ésta se interconecta con los sistemas de transmisión que forman ya parte del cable submarino.

## **La oferta de Telefónica**

*Telefónica tiene previsto ofrecer a los operadores que dispongan de capacidad en cables submarinos con terminación en estaciones de amarre propiedad de Telefónica, o que prevean disponer de dicha capacidad, un servicio de extensión terrestre o backhaul que les permita extender su capacidad desde la terminación del cable submarino hasta su propio centro de operación de red.*


*Esta oferta será no discriminatoria y ofrecerá condiciones de operación y mantenimiento acordes con las elevadas exigencias de calidad de funcionamiento que los operadores desean incluir en sus ofertas de redes y servicios internacionales.*

*Telefónica tiene previsto ofrecer este servicio con un esquema de precios altamente competitivo en un contexto de alquiler a largo plazo, diferenciado de lo que constituye*

*el alquiler de circuitos internacionales a clientes finales y que permita al operador cliente satisfacer sus necesidades a través de una oferta flexible y adaptable a dichas necesidades.*

En relación con las consideraciones que la CMT hace sobre posibles situaciones de abuso de posición de dominio, es preciso señalar que Telefónica ha ofrecido hasta la fecha la opción posible en el anterior esquema regulatorio (circuitos alquilados internacionales), opción que sigue siendo válida sin menoscabo de ofertas como la planteada aquí para los operadores con la debida licencia. A la luz de una oferta como la que plantea Telefónica, se estarían ofreciendo alternativas viables para el acceso a los cables submarinos internacionales, siempre que el operador interesado disponga o prevea disponer de capacidad en el cable o los cables de interés.

### **3. Cuestiones explícitamente planteadas por la CMT.**



En los párrafos siguientes se pasa a contestar a las cuestiones explícitamente planteadas por la CMT en su documento, respuestas que deben entenderse complementarias a lo expuesto en los párrafos anteriores.

*¿A efectos de obtener capacidad internacional de transmisión, garantizando la competencia en el mercado de servicios internacionales de telecomunicaciones, resulta suficiente con que el operador dominante alquile circuitos internacionales en los términos que establece la normativa comunitaria y española?*

Telefónica entiende que la competencia en el mercado de servicios internacionales de telecomunicaciones se encuentra ampliamente garantizada en el momento actual. En este sentido es necesario poner de manifiesto la amplia capacidad de elección de los usuarios finales a la vista de las ofertas de servicios internacionales que ofrecen tanto operadores con licencia en España como otros agentes del mercado internacional mediante prácticas que evitan la necesidad de estar en posesión de una licencia en España para ofrecer sus servicios. Cabe resaltar que la prestación de servicios internacionales de telecomunicaciones por parte de agentes distintos a Telefónica se realiza, o al menos se hace público en distintos medios, a precios inferiores a los




# *Telefónica*

ofrecidos por Telefónica. De ello cabe deducir que la capacidad de transmisión internacional por cable submarino no se constituye en "facilidad esencial" cuya no disponibilidad actual por dichos agentes esté impidiendo, o vaya a impedir, la prestación de los servicios internacionales de telecomunicaciones en un régimen de competencia real.

Además, es de señalar que actualmente, los operadores con la debida licencia en España pueden llegar a disponer de capacidad en sistemas de cables submarinos, tanto en aquellos que amarran en España como en aquellos que amarran en otros países. Esta adquisición de capacidad se puede materializar en forma de IRU (Derecho Irrevocable de Uso) o de alquiler al actual propietario de capacidad en el cable. Por lo tanto, la oferta de circuitos alquilados internacionales, que también pueden ofrecer otros operadores, no es la única opción de que van a disponer los operadores con la debida licencia en España. Igualmente, la oferta de IRUs a dichos operadores podrá ser hecha por otros operadores distintos de Telefónica.

*¿Podría la negativa de acceso a los diferentes elementos que constituyen un sistema de cable submarino, dificultar seriamente la entrada y el posicionamiento de los nuevos operadores en servicios internacionales de telecomunicaciones?*

A lo largo de este documento, se han expuesto las alternativas que Telefónica desea ofrecer para garantizar el acceso a la capacidad en los cables submarinos por parte de operadores con la debida licencia en España. A modo de resumen cabe decir lo siguiente:


- 
- a) No existen limitaciones sustanciales a capacidad en planta sumergida, siempre que los operadores que han adquirido propiedad en los diversos proyectos de cables submarinos dispongan de capacidad para ofrecer a terceros. Piénsese que ésta puede adquirirse de Telefónica y de otros operadores. Los criterios para la venta/alquiler de capacidad son estrictamente comerciales.
  - b) Las cabeceras de cables submarinos presentan una situación dispar y heterogénea, consecuencia de las distintas tecnologías existentes en planta, de las distintas configuraciones de diseño y construcción

aplicables a lo largo del dilatado periodo de tiempo en que las estaciones de cable se han construido y de las distintas estructuras y posibilidades de operación y mantenimiento de cada estación de amarre.

- c) Consecuencia de lo anterior, y para facilitar un acceso competitivo a la capacidad de transmisión en los cables submarinos, Telefónica está desarrollando un nuevo servicio de extensión terrestre o backhaul, basado en un acuerdo comercial que se ofrecerá de forma no discriminatoria a los operadores con licencia en España.

*De ser así ¿Sería conveniente garantizar a los terceros el acceso a las cabeceras de los cables submarinos? ¿Sería igualmente conveniente establecer la obligación para el operador dominante, de cesión de capacidad en forma de IRUs a otros operadores establecidos en España?*

Como consecuencia de lo expuesto en respuesta a la pregunta anterior, Telefónica entiende que se garantizará el acceso a la facilidad del cable submarino sin necesidad del acceso directo de terceros a las cabeceras de cables submarinos.



La cesión de capacidad en forma de IRU no es la única forma posible de garantizar el acceso a capacidad del cable submarino a un operador. No obstante, Telefónica no es favorable a una actuación coercitiva que le obligue a ceder capacidad en forma de IRU a otros operadores. Dicha cesión sólo puede responder a acuerdos comerciales que no dudamos que tendrán lugar cuando ello sea razonable en términos de capacidad disponible y cuya utilización no esté prevista por Telefónica. Nótese que los cables submarinos son proyectos a largo plazo, intensivos en capital y en los que las previsiones de utilización pueden verse alteradas por múltiples factores: obsolescencia tecnológica, alianzas estratégicas, cambios en las tendencias de tráfico internacional, etc., por lo que las previsiones realizadas en su momento pueden verse modificadas al alta o a la baja según las circunstancias. Todo lo expuesto en este sentido puede ser aplicable a todos los operadores que disponen de capacidad en los cables que amarran en España ya que, desde la perspectiva de Telefónica, también pueden “vender” IRUs a operadores con licencia en España que los soliciten.

## *Imposibilidad técnica y económica de sustituir los cables submarinos*

Los sistemas de transmisión por fibra óptica, constituyen hoy en día los medios idóneos para realizar el transporte internacional a gran escala. En este epígrafe se incluyen tanto los cables submarinos como los sistemas terrestres transfronterizos. Los cables submarinos han constituido, por razones obvias, una forma de transmisión de importancia creciente conforme la tecnología ha ido abaratando el coste unitario y total de dicha capacidad de transporte. Progresivamente, aunque no totalmente, han ido ganando cuota de participación en las comunicaciones internacionales a los sistemas por satélite. Esta situación es patente tanto a escala continental (Europa) como intercontinental. En ambos casos los cables submarinos constituyen un elemento muy importante, junto con los sistemas terrestres (a nivel europeo) y los sistemas por satélite (a nivel intercontinental). No tiene, pues, sentido preguntarse por la imposibilidad técnica y económica de la sustitución de los cables submarinos. Ello depende del destino en particular y de la existencia o no de otros medios (por cable submarino, por satélite o por medios terrestres). No obstante, es patente que por la ubicación geográfica de España y en función de cuáles son los principales destinos del tráfico internacional desde España, los cables submarinos juegan un papel muy significativo en las comunicaciones internacionales. En el ámbito intercontinental, las comunicaciones por satélite constituyen, en la mayoría de los casos, la necesaria alternativa que garantiza la máxima calidad de funcionamiento de la red de Telefónica, así como el acceso a destinos que por su volumen no justifican inversión en cable submarino.

*Coste que implica la duplicación de estas infraestructuras y elementos a considerar a la hora de determinar este coste.*

No parece que hoy día tenga sentido hablar duplicación de este tipo de infraestructuras (cables submarinos). La cuestión que presenta plena validez es que en próximos proyectos de cables submarinos en los que Telefónica y otros operadores de España tengan interés en participar, se podrá crear una comunidad de intereses que repercuta positivamente en todo el conjunto de dichos operadores.

La mayoría de los cables submarinos se promocionan aún en la forma de consorcios internacionales y en su caso, no existen limitaciones a la participación de los nuevos

# *Telefonica*

operadores. Será la capacidad de cada uno para atraer tráfico, así como su apuesta de negocio por el proyecto en particular de que se trate, lo que determinará el peso relativo de cada cual y perfilará las posibilidades de construir nuevas estaciones de amarre para dichos cables.

*¿Se adecuan las condiciones de suministro de alquiler de circuitos internacionales de telecomunicaciones a los principios de transparencia, orientación a costes y no-discriminación? ¿Por qué?*

Las condiciones de suministro del alquiler de circuitos internacionales están taxativamente regulados y aparecen publicadas en el BOE, previamente a lo cual, Telefónica presenta la documentación de costes asociados a dichos servicios de forma exhaustiva. En todo caso, a lo largo del presente documento, Telefónica ha manifestado su interés en proporcionar un servicio de acceso a cables submarinos internacionales en condiciones ventajosas frente al servicio de alquiler de circuitos internacionales.

*En el caso en que debiera garantizarse a terceros el derecho de acceso a los diferentes componentes de los sistemas de cables submarinos que aterran en España ¿En qué términos podría reconocerse este derecho? (y otras cuestiones conexas) .*

En general, Telefónica entiende que esta pregunta se orienta a la posibilidad de aplicar condiciones semejantes a las de interconexión al acceso a la capacidad en los cables submarinos que amarran en España.

En primer lugar, desde la perspectiva actual, la situación es clara, tal y como recoge la CMT en su informe. El Reglamento de Interconexión (R.D. 1651/1998) no recoge la ampliación de tales conceptos al caso que nos ocupa. Además, y en lo relativo al entorno europeo, tampoco se ha identificado desde Telefónica ninguna OIR que recoja tal situación. El pronunciamiento al que hace referencia la CMT (OFTEL en el Reino Unido y ART en Francia), trata aspectos relacionados con el acceso a la capacidad en cables submarinos internacionales en dichos países, pero no introduce este concepto en la OIR de los respectivos operadores dominantes. Es más, OFTEL manifiesta expresamente lo contrario cuando expone que: *"OFTEL proposes that, like other inland private circuits, BT should not be obliged to provide backhaul as an interconnection*

# *Telefónica*


*service” (Documento de OFTEL “Network Charges from 1997, Mayo 1997, capítulo “Services related to international liberalization”).*

Telefónica, por otra parte, ha expuesto en este documento su intención de presentar una oferta de circuitos de extensión terrestre a las cabeceras de cables submarinos en condiciones competitivas, aplicables tanto a operadores para su utilización individual como para que una operadora o un conjunto de operadoras puedan lograr economías de escala en dicho acceso.

Por todo ello, Telefónica considera que actualmente no está justificada una intervención regulatoria en esta materia sin que previamente haya habido oportunidad de desarrollar unas condiciones de mercado libres y que puedan ser razonablemente aceptadas por los operadores involucrados.

Telefónica entiende que las condiciones de extensión terrestre o *backhaul*, deberán ser ofrecidas a operadores con la debida licencia en España.

En cuanto a la adquisición de capacidad en el cable, básicamente no existen limitaciones aplicables de forma general a la participación de operadores u otras entidades o inversores en este tipo de proyectos.



En relación con las alternativas que deban otorgarse a operadores sin licencia en España y que dispongan de IRUs en un cable submarino que amarre en España, Telefónica entiende que no puede establecerse la obligación de una interconexión idéntica a la cual disfrutaran los operadores con una licencia otorgada en España. Se estaría produciendo un desbalance injustificado frente a los operadores con licencia en España y frente a los operadores con licencia en otros países y que actualmente hayan establecido acuerdos con Telefónica y con otros operadores en España al amparo del régimen (en evolución) de tasas contables.

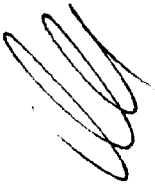
En este sentido, Telefónica apoya plenamente el objetivo de establecer un mercado competitivo en redes y servicios internacionales, que daría lugar a una mayor adaptación de los precios a los costes. Sin embargo, para que exista una situación de competencia justa, es vital que:

# *Telefonica*

- esta adaptación se produzca de modo coherente en todos los niveles que corresponda (precios de usuarios finales, precios de interconexión, tasas contables, etc.),
- se produzca en condiciones de reciprocidad (con terceros países y dentro de la Unión Europea),
- existan unas condiciones que favorezcan la inversión por parte de todos los actores, y
- los derechos y obligaciones de las distintas partes formen conjuntos equilibrados.

La aplicación de los principios relativos a la interconexión transfronteriza merece un estudio cuidadoso de todas sus implicaciones y una clarificación adecuada de varios aspectos, especialmente los relacionados con los regímenes de concesión de licencias/autorizaciones, con la reciprocidad y con las cuestiones técnicas.

En la Unión Europea existen grandes diferencias en los regímenes de concesión de licencias. En algunos Estados miembros se distingue entre diferentes categorías de actores según sus derechos y obligaciones, y existen condiciones de interconexión distintas para las distintas categorías según el tipo de licencia.



Telefónica defiende el principio de que el derecho a la interconexión ha de ir acompañado de una serie de obligaciones dentro de un justo equilibrio de manera que no se desvirtúe la competencia.

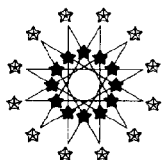
Con el marco legal y regulatorio actualmente existente en España, Telefónica entiende que para acceder a capacidad en cables submarinos que amarran en España para terminar tráfico en España, los operadores deben estar en posesión de una licencia otorgada por la Autoridad de Regulación Nacional. La apertura de las condiciones de interconexión de la OIR a cualquier otro operador con licencia de otro Estado Miembro de la Unión Europea, posibilitaría a operadores o proveedores de servicios acceder a los precios de terminación de llamadas de la OIR sin ningún tipo de obligación o de compromiso de inversión en España, evitando la aplicación del sistema nacional de licencias/autorizaciones y las obligaciones que de él se derivan. Ello iría en contra de

## Telefonica

los intereses del sector en su conjunto, estando por demostrar el reflejo que dicha circunstancia tendría sobre la competencia del mercado de telecomunicaciones internacionales en España y las ventajas que de todo ello obtendrían los usuarios de dichos servicios en España.







ME 38/98

23

**Hermes Europe Railtel**

World Trade Center  
Strawinskylaan 425  
1077 XX Amsterdam – The Netherlands  
Tel. 31 20 575 21 60  
Fax 31 20 575 21 55

Sra. Dña. Ana de Santiago  
Dirección de Mercados  
Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones  
C/ Velázquez 164  
28002 Madrid  
SPAIN

Hoeilaart, 12 de marzo de 1999

Estimada Sra. de Santiago,

En relación a la consulta pública sobre acceso a cables submarinos iniciada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, me complace adjuntarle nuestros comentarios al respecto.

Atentamente,

Hartmut Seibel  
Director de Asuntos Regulatorios

## **Comentarios a la Consulta Pública sobre Acceso a Cables Submarinos Hermes Europe Railtel**

### **1. Introducción**

Hermes Europe Railtel (en adelante, HER) se dedica a construir y operar una avanzada red de telecomunicaciones paneuropea de fibra óptica. A través de dicha red, HER proporciona capacidad de transmisión de telecomunicaciones con gestión centralizada a otros operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones (HER no ofrece servicios a los usuarios finales).

HER pretende ofrecer a sus clientes una alternativa a las facilidades de transmisión actualmente disponibles en Europa, con un mayor nivel de calidad de transmisión, redundancia, funcionalidad y servicios de red. Para poder proveer estos servicios en España, HER ha obtenido una Licencia Individual tipo C1 para el establecimiento y explotación de una red pública de telecomunicaciones (L 018-98).

HER es un operador seriamente comprometido en la construcción de infraestructuras alternativas a las ya existentes y considera que la regulación del acceso a los cables submarinos en España es un tema de gran interés para sus futuros planes de inversión. En este sentido, HER agradece a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la posibilidad de poder expresar su opinión y contribuir al debate sobre el acceso a los sistemas de cables submarinos en España.

### **2. Garantizar a terceros el derecho de acceso a los diferentes componentes de los sistemas de cables submarinos que aterran en España**

HER está de acuerdo en que la construcción de nuevos cables submarinos requiere inversiones considerables y es un proyecto de larga duración. A ello se añade el hecho, tal como se menciona en la consulta pública, de que la instalación de nuevas estaciones de amarre del cable en la costa y de *backhauls* puede resultar dificultosa por razones administrativas, urbanísticas y medioambientales.

Por ello, HER entiende que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones considere conveniente, al menos temporalmente, regular el acceso a los diferentes componentes de los sistemas de cable submarino que aterren en España. No obstante, HER considera que es necesario que al tiempo que se solucione la existencia de posibles cuellos de botella, se incentive la aparición de nuevas infraestructuras. Para ello, es fundamental que sea cual sea la solución que se adopte, se garantice, al menos temporalmente, el acceso independiente a las estaciones de amarre del cable controladas por operadores que tengan una posición de dominio en el mercado relevante o a los que se les hayan concedido derechos especiales o exclusivos en relación con las estaciones de amarre.

De no permitirse el acceso independiente en la cabecera de playa, se estaría obstaculizando la aparición de *backhauls* alternativos al *backhaul* de los operadores dominantes. Por ello, en nuestra opinión, mientras no existan estaciones de amarre alternativas, se debería obligar a los operadores dominantes a compartir sus estaciones de amarre de manera que se incentive la aparición de *backhauls* alternativos. Dicho acceso, cuando sea técnicamente posible, debería poder realizarse mediante coubicación, o alternativamente, en ubicaciones físicas distintas pero situadas a corta distancia de la cabecera.

Desde el punto de vista regulatorio, entendemos que lo más lógico sería articular este acceso a la cabecera como un tipo de interconexión, sujeto al régimen jurídico de la interconexión de la Ley General de Telecomunicaciones y su Reglamento de desarrollo.

### **3. Título habilitante para acceder a la capacidad sobrante de los cables submarinos en forma de IRUs**

Por lo que respecta al título habilitante para explotar IRUs, HER es de la opinión que la adquisición de IRUs ha de estimarse asimilable al alquiler de circuitos a largo plazo, y por lo tanto, no ha de requerirse ningún título habilitante por la “mera” adquisición de IRUs. Este es el caso de otros países comunitarios, donde la adquisición de IRUs no está sujeta a ningún título habilitante.

Únicamente en el caso de que el operador vaya a usar los IRUs para prestar un servicio de telecomunicaciones debería exigírsele una licencia, y en dicho caso, el marco regulatorio existente es suficiente. Necesitaría una licencia de tipo C si presta un servicio de alquiler de circuitos, una licencia de tipo A o B si presta el servicio telefónico fijo, o una autorización general si presta cualquier otro servicio de telecomunicaciones.

Un régimen regulatorio que requiera una licencia específica para la adquisición de IRUs dificultaría aún más que la cesión de capacidad se articule mediante IRUs.

Teófilo Julián del Pozo  
Director General



ME 38/98

24

Teléfono 91 377 88 25  
Internacional + (34) 91 377 88 25

Fax 91 377 88 88  
Internacional + (34) 91 377 88 88

**COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES**  
**Velázquez, 164**  
**28002 Madrid**

ENTRADA

Nº. 99000001319

12-03-1999 12:57:29

Atn: Dña. Ana de Santiago  
Dirección de Mercados

En Madrid, a 12 de marzo de 1999

**Asunto: Consulta pública sobre acceso a cables submarinos**

D. Teófilo Julián del Pozo Rodríguez, mayor de edad, con D.N.I. núm. 6.446.814, en nombre y representación de la sociedad BT TELECOMUNICACIONES, S.A., Sociedad Unipersonal, (en adelante "BTTel"), constituida mediante Escritura Pública otorgada ante el Notario de Madrid D. Ángel Benítez Donoso Cuesta con el número 3046 de orden de su protocolo el día 13 de noviembre de 1992, con CIF A-80448194 y con domicilio social en Madrid (28027), calle Salvador de Madariaga nº1, según representación que ya tengo acreditada ante este organismo, comparece y, como mejor proceda en Derecho,

**EXPONE**

- I. Que con fecha 13 de enero de 1999 recibimos escrito del organismo ante el que tengo el honor de dirigirme, en el que se nos comunicaba el inicio de un periodo de consulta pública dirigida a recabar la opinión de los agentes implicados sobre las condiciones de acceso en España a infraestructuras internacionales basadas en sistemas de cables submarinos e infraestructuras adyacentes.
- II. Que en el citado documento se entregaba un documento orientativo elaborado por la CMT solicitándonos diéramos nuestra opinión antes del 12 de marzo.
- III. Que en contestación al citado escrito y dentro del plazo concedido al efecto, BTTel presenta adjunto al presente escrito, como Anexo 1, sus comentarios.

En su virtud, BTTel **SOLICITA**

1. Que teniendo por presentado en tiempo y forma el presente escrito y el Anexo adjunto al mismo lo acepte y en la medida de lo posible tenga en cuenta las opiniones en él contenidas a efectos del procedimiento iniciado.
2. Que dado lo sensible de la información contenida en el Apéndice 1 al Anexo 1 se mantenga como confidencial.

D. Teófilo J. del Pozo  
Director General



## **ANEXO 1 - COMENTARIOS DE BTTEL AL DOCUMENTO “CONSULTA PÚBLICA SOBRE ACCESO A CABLES SUBMARINOS”**

### **A. COMENTARIOS GENERALES**

BTTEL celebra la iniciativa de la CMT en la apertura de un procedimiento de consulta pública sobre un aspecto tan fundamental para la competencia de servicios de telecomunicaciones en España como es el acceso a cables submarinos.

BTTEL echa no obstante en falta en el documento enviado, la referencia a los cables submarinos españoles que unen la península con las islas. BTTEL estima que la misma problemática se plantea con respecto a estos cables que con respecto a los internacionales. A este respecto hay que indicar que algunos de los cables submarinos internacionales que acaban en España (como por ejemplo el Atlantis 2) lo hacen en las islas, con lo cual para tener acceso al mismo desde la península sería necesario contar con el cable submarino español.

Por otra parte, BTTEL entiende que los temas relativos al acceso a la capacidad de cables submarinos y el acceso a las cabeceras y a “backhaul” son temas que pueden ser tratados de manera independiente, no obstante en la mayoría de los casos Telefónica mantiene el control del suministro de ambos aspectos, con lo cual el establecimiento de una solución para uno de ellos solamente no soluciona el problema.

### **B. COMENTARIOS A LAS PREGUNTAS**

Debido a la interrelación que tienen todas ellas, creemos más apropiado contestarlas de una manera agrupada:

#### **1. BTTEL considera que no es suficiente con el alquiler de circuitos internacionales para poder competir en el mercado de servicios internacionales.**

Las condiciones de suministro de alquiler de circuitos no son adecuadas para competir en el mercado de servicios internacionales. El tema fundamental, aunque no único, es el coste de los mismos. Tal y como se desprende de la comparación de precios incluidos en el Apéndice a este anexo, los precios de alquiler de circuitos pueden llegar a ser 30 veces superiores a los de alquiler de capacidad (IRUs) de un cable submarino.

No obstante, no es el tema de precios el único condicionante que impide competir, están, además, las ventajas operativas que aporta el cable submarino sobre la línea alquilada. Una de estas ventajas está en la contratación de capacidad adicional. En el caso del cable submarino, una vez que se tiene acceso al mismo, los plazos de entrega de capacidad adicional son mínimos debiendo hacerse técnicamente muy pocos cambios para posibilitar su suministro. El caso de las líneas alquiladas es todo lo contrario dado que la contratación de circuitos adicionales sigue el mismo proceso y plazos que la contratación inicial.



Por otra parte, la duplicación de estas infraestructuras no es una alternativa real debido a los altísimos costes y al largo periodo de tiempo que llevaría él tenerlas operativas. Es por ello necesario, para que exista competencia efectiva, que se regule el acceso no solamente a las cabeceras de los cables submarinos sino establecer la obligación del operador dominante de ceder capacidad en forma de IRUs a otros operadores.

**2. BTTel estima que el marco regulador del acceso a los cables submarinos debería ser el correspondiente a la interconexión y no el relativo a las líneas alquiladas.**

**2.1 Fundamento**

Coincidimos plenamente con el razonamiento contenido en el documento de la CMT respecto a que el acceso a cables submarinos puede encontrar cabida en la regulación relativa a la interconexión dado que cae dentro de la definición de interconexión que la LGT establece en su Anexo.

**2.2 Ventajas que proporciona**

La incorporación del acceso a los cables submarinos en el marco regulador de la interconexión produce los siguientes beneficios que no se obtienen en el caso de la normativa relativa a líneas alquiladas:

- (a) *Operativas*: El marco normativo de la interconexión esta claramente definido, y cuenta tanto con principios generales, contenidos a nivel nacional principalmente en la LGT y el Reglamento de interconexión como particulares o de detalle, tales como plazos, procedimientos etc., contenidos en la OIR. La introducción del acceso a los cables submarinos en la OIR haría automáticamente aplicables estos principios.
- (b) *De servicio*: Las garantías de servicio que contempla la normativa de interconexión son sensiblemente más detalladas, específicas y fáciles de controlar que la contenida en la normativa sobre líneas alquiladas.
- (c) *De coste*: La tarifas de interconexión actuales se encuentran dentro de la media de los países de la Unión Europea, sin que este sea el caso de las líneas alquiladas. A este respecto es de destacar que consideramos que la CMT ha sido activa y eficaz en la determinación de unas tarifas de interconexión orientadas a costes mientras que la Administración no lo ha sido tanto ante la petición del sector de una bajada de los precios de las líneas alquiladas, que se encuentran exageradamente altas y fuera de la media europea.
- (d) *De control*: La competencia respecto a la fijación y control de las condiciones y tarifas de la interconexión y acceso son competencia de la CMT. Debido a la agilidad e independencia de este organismo, la solución de dudas y cuestiones en temas de interconexión se está produciendo de una manera rápida y apropiada.

*DE*



En resumen, BTTel estima que considerar el acceso a los cables submarinos dentro del régimen aplicable a los circuitos alquilados sería un grave error.

A este respecto no estamos enteramente de acuerdo con la aseveración contenida en el informe de la CMT respecto de que el nuevo marco normativo de las líneas arrendadas (Orden de Licencias y directiva ONP) *“previsiblemente dará lugar a una reducción de los precios aplicables tanto en España como en los demás países comunitarios”*. No ha sido la bajada en las tarifas de los circuitos internacionales la tónica que han seguido otros países europeos incluso a pesar de la existencia real de competencia en el acceso a los cables submarinos.

Por otra parte BTTel considera que las condiciones de suministro de alquiler de circuitos internacionales no se adecuan a los principios de transparencia, orientación a costes y no-discriminación. Para atestiguar esto nada mejor que acudir al reciente pronunciamiento del Tribunal de Defensa de la Competencia<sup>1</sup> en el que establecía como probado el abuso de posición dominante de Telefónica en el suministro del servicio de alquiler de circuitos.

### 2.3 Implicaciones en cuanto a licencias necesarias, tarifas y condiciones

Dado que el marco regulador debería ser el de la interconexión, estimamos que los principios de interconexión relativos a tipos de licencias y tarifas aplicables deberían seguir los principios de la interconexión. Los servicios de acceso a cables internacionales deberían por tanto estar disponibles únicamente para empresas con licencia individual tipo B o C.

Dado que las licencias de tipo A no tienen derecho a infraestructura propia y estimamos que el acceso a cables submarinos sería infraestructura propia y no un servicio de líneas arrendadas, estimamos que los operadores con licencia tipo A no tendrían derecho a acceder a estos cables directamente sino a través de los otros licenciatarios de tipo B o C. Otro argumento a favor de esta opinión sería que los participantes en los cables submarinos han sido tradicionalmente los operadores dominantes en cada país. Con el nuevo marco normativo de licencias, el título habilitante de este operador va a ser transformado en una licencia tipo B, con lo cual la conclusión ha de ser que son los operadores que cuenten precisamente con este tipo de licencias los que deberían estar en igualdad de condiciones.

En cualquier caso, si esta interpretación se considerara demasiado estricta, BTTel estima que cuanto menos los operadores de licencias tipo A deberían tener unas tarifas más altas que las de tipo B y C.

Con respecto a las tarifas, al igual que en la interconexión, deberían estar orientadas a costes y desglosados claramente y basadas en los elementos que lo componen. Estos principios deberían ser también aplicados en la fijación de las tarifas a los usuarios finales de Telefónica.

<sup>1</sup> Resolución (Expte. 412/97, BT/TELEFÓNICA).  
BTTel response to com\_cabl 2.DOC





3. **BTtel estima que la urgencia de la necesidad del acceso a los cables submarinos hace necesaria la pronta aprobación de su normativa reguladora, así como que la misma contemple unas garantías mínimas de suministro.**

La apertura del mercado español de los servicios de telecomunicaciones el pasado 1 de diciembre, hace necesario que las medidas necesarias para materializar el acceso a los cables submarinos se tomen con la mayor urgencia.

Con respecto a la pregunta sobre si el acceso se ha de facilitar en la cabecera del cable o en el Centro Internacional de Transmisión (CIT), la contestación a la misma depende de donde se encuentre ubicada la inteligencia de red que permite la transmisión por una ruta alternativa en caso de corte en el cable submarino. Si esta inteligencia está incluida solamente en el CIT, supondría demasiado riesgo el conectarse a la cabecera del cable. Si por el contrario la posibilidad de ruta alternativa está disponible en la cabecera, debería poder acceder a este punto de manera que los costes que Telefónica pudiera repercutir al operador fueran menores. En cualquier caso dada la urgencia de la necesidad de acceso, debería habilitarse al principio como mínimo el acceso al CIT mediante un circuito punto a punto, dado que este acceso es el que plantea menor complejidad y por tanto es más fácil y rápido de implementar.

Por último, sería necesario establecer las suficientes garantías para que Telefónica no pudiera “de facto” discriminar a los operadores, estableciéndose unos niveles de calidad mínimos con la aplicación de penalizaciones en caso de incumplimiento.



## APENDICE 1 AL ANEXO 1 – CONFIDENCIAL

### COMPARACIÓN DE PRECIOS ENTRE IRUS Y CIRCUITOS DEDICADOS

En el ejemplo abajo descrito se ha comparado el precio de la mitad de un IRU de 2 Megabits entre España y el Reino Unido en el cable submarino FLAG con el coste de medio circuito internacional de 2 Megabits para el mismo trayecto. Se ha tomado para el ejemplo un contrato a 10 años.

Dado que los precios de FLAG se han tomado de una oferta de esta empresa a BTTel se pide se mantenga este Apéndice como confidencial.

#### 1/2 IRU 2Mbps en FLAG España - Reino Unidos (Millones Ptas)

	Año 1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10
Instalación	6,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anual	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63
Total	7,05	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63

DCF 9%	9,92
--------	------

#### 1/2 IPLC 2Mbps de Telefónica España - Reino Unidos (Millones Ptas)

	Año 1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10
Instalación	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anual	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75
Total	46,25	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75	45,75

DCF 9%	294,07
--------	--------

*DP*

## CONSULTA SOBRE EL ACCESO A LOS CABLES SUBMARINOS

Felicitemos a la CMT por su iniciativa para la realización de una consulta pública para el acceso a las infraestructuras de cable submarino, acción que viene a reforzar el papel protagonista que la Comisión está desarrollando en la creación de un mercado efectivamente liberalizado.

Coincidimos con la CMT en la necesidad de plantearse la cuestión de cómo hacer posible el acceso a estas infraestructuras, que puesto que la necesidad de acceso a la capacidad en los cables submarinos está viéndose incrementada por varios factores, entre los que destaca el incremento del tráfico internacional derivado del desarrollo de Internet. Por ello, la negativa de acceso a este tipo de infraestructura podría suponer una clara barrera para el desarrollo de determinados tipos de servicios.

Además, las condiciones de acceso a los sistemas de cable submarinos existentes pueden tener una influencia decisiva en el papel de España como punto de encuentro en de los principales ejes de transmisión internacionales y en su capacidad de explotar plenamente sus ventajas geográficas. La existencia de restricciones susceptibles de limitar el acceso a las capacidades de los cables submarinos que terminan en España tendría por efecto incitar a los nuevos entrantes a recurrir a infraestructuras localizadas en el exterior del territorio español y, en consecuencia, contribuir al desarrollo de la competencia de plataformas de encaminamiento de tráfico internacional fuera de nuestro país.

Por el crecimiento esperado para el tráfico internacional, el alquiler de circuitos internacionales va a resultar insuficiente para cubrir la necesidad de acceso a este tipo de infraestructuras. En consecuencia, creemos que debería ser regulado el acceso a los tres niveles que se mencionan: cabecera, *backhaul* y IRUs.

Sobre los dos primeros, creemos que es correcto considerar como supuestos de interconexión tanto la conexión de la capacidad de un cable submarino a las estaciones de amarre, como la provisión de *backhaul*. Por ello, tales servicios deberían aparecer recogidos en futuros textos de la Oferta de Interconexión de Referencia referida a los operadores B y C. Consideramos que los operadores de tipo A deberían recibir tratamiento diferenciado respecto al acceso de este tipo de infraestructuras, que debería ir más allá de una mera diferencia en precios (en interconexión los precios licencias A están incrementados en un 30%), siendo excluidos del acceso. Los precios del acceso a estos dos elementos deben ser fijados en función del sistema de costes incrementales a largo plazo.

En cuanto a la oferta de IRUs, debería realizarse de un modo no discriminatorio permitiendo que Telefónica realizase una oferta en igualdad de condiciones para

sus filiales y el resto de los operadores. El precio de los IRUs debería basarse también en el sistema de costes incrementales a largo plazo.

Madrid, 12 de marzo de 1999.

**COMENTARIOS DE AUTEL  
A LA CONSULTA PÚBLICA  
DE LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS  
TELECOMUNICACIONES SOBRE  
ACCESO A CABLES SUBMARINOS**

**12 DE MARZO DE 1999**

## INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene los comentarios emitidos por la **Asociación Española de Usuarios de Telecomunicaciones** (AUTEL) respecto del documento sometido a consulta pública por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones "**Acceso a Cables Submarinos**".

Las respuestas a las preguntas planteadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en dicha consulta pública y que, a continuación, se exponen vienen a mostrar la postura de AUTEL respecto al tema en cuestión. Esta postura viene a reflejar la necesaria **apertura del mercado** de los servicios de telecomunicación internacionales sobre la base de un acceso a las infraestructuras de cable submarino en **condiciones de igualdad** para los nuevos operadores respecto de la posición del operador dominante.

La imposibilidad técnica y económica de acudir a infraestructuras alternativas unida a la imposibilidad de duplicación de las infraestructuras existentes en plazo adecuado nos mueven a pedir la consideración del acceso a la cabecera del cable y el servicio de *backhaul* como una **modalidad de interconexión**, que pueda ser incluida en la **Oferta de Interconexión de Referencia** que están obligados a publicar los operadores dominantes y con una aplicación del principio de **orientación a costes**.

Todas estas consideraciones tienen como límite, sin embargo, dos aspectos de extrema importancia:

- En primer lugar, debería darse prioridad a aquellos operadores que asuman **compromisos de inversión**
- En segundo lugar, respecto de los operadores no nacionales, debería exigirse **reciprocidad** en cuanto a la posibilidad de acceder a tales infraestructuras

También querríamos señalar aquí, como un comentario adicional a lo planteado en la consulta pública, que nos parecería conveniente la extensión del debate sobre el acceso a los cables submarinos, en lo que se refiere a la capacidad de transmisión nacional atendiendo al fenómeno insular de nuestro país. Esta circunstancia hace que el acceso a los cables submarinos sea necesario para garantizar la competencia no sólo en lo que a capacidad de transmisión internacional se refiere, sino también para lograr la conexión de las regiones insulares con el resto de España.

Finalmente, en contestación a una de las preguntas de la consulta pública, AUTEL afirma que el suministro de **alquiler de circuitos internacionales** no se ajusta adecuadamente a los principios de la Oferta de Red Abierta instaurados por las Directivas comunitarias. En apoyo de esta afirmación, adjuntamos a este documento el estudio realizado por INTUG (International Telecommunications User Group) a petición de la Comisión Europea y que demuestra la no aplicación del principio de orientación a costes de dicho servicio.

## COMENTARIOS A LA CONSULTA PÚBLICA

- ⇒ **A efectos de obtener capacidad internacional de transmisión, garantizando la competencia en el mercado de servicios internacionales de telecomunicaciones, ¿resulta suficiente con que el operador dominante alquile circuitos internacionales, en los términos que establece la normativa comunitaria y española?**

La opinión de AUTEL respecto a esta pregunta es que **no** sería suficiente para obtener capacidad internacional de transmisión que los operadores dominantes alquilaran circuitos internacionales. Sería necesario dotar a los operadores entrantes de acceso no sólo a capacidad de transmisión en el cable submarino, sino también a la cabecera del cable y al Centro Internacional de Transmisión.

El problema que, entendemos, puede plantearse y que ya se apunta en el documento sometido a consulta, es el de cuál es la posibilidad de imponer esa obligación, toda vez que el control de ese acceso se ostenta por consorcios internacionales formados por operadores de telecomunicaciones a quienes pueden no vincular las medidas adoptadas en el ámbito estatal.

Ello aconseja que el asunto se aborde desde una **perspectiva pluriestatal y armonizada**, quizá no sólo a nivel comunitario, teniendo en cuenta los compromisos de liberalización del mercado de las telecomunicaciones asumidos en el seno de la Organización Mundial del Comercio.

- ⇒ **¿Podría la negativa de acceso a los diferentes elementos que constituyen un sistema de cable submarino, dificultar seriamente la entrada y el posicionamiento de los nuevos operadores en servicios internacionales de telecomunicaciones?**

Entendemos que **sí**. Parece que otras alternativas para la presencia en los servicios internacionales de telecomunicaciones, como el satélite, no son las más adecuadas teniendo en cuenta su precio y la calidad de las mismas.

- ⇒ **¿Sería conveniente garantizar a los terceros el acceso a las cabeceras de los cables submarinos? ¿Sería conveniente establecer la obligación para el operador dominante, de cesión de capacidad en forma de IRUs a otros operadores establecidos en España?**

Creemos que, teniendo en cuenta que el operador dominante participa en todos los sistemas de cables submarinos que amarran en España, **es necesario que el resto de los operadores tenga algún tipo de garantía para acceder a las cabeceras de los cables submarinos**. Es imposible partir de una situación de igualdad, lo que debería corregirse dando acceso a las cabeceras a todos los operadores.

Sin embargo, consideramos necesario que esa medida exija la existencia de **acuerdos internacionales de reciprocidad** si se va a dar acceso a operadores no establecidos en España.

⇒ **Imposibilidad técnica y económica de sustituir los cables submarinos.**

Sin poder entrar en detalles técnicos y económicos, sí creemos que existe una **imposibilidad de sustitución** de los sistemas de cables submarinos por otras tecnologías alternativas. Como señalamos anteriormente y se anuncia en el documento generado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el satélite no es la tecnología más adecuada para la transmisión internacional debido a los retardos que presenta y a su alto precio relativo.

⇒ **¿Se adecuan las condiciones de suministro de alquiler de circuitos internacionales de telecomunicaciones a los principios de transparencia, orientación a costes y no discriminación? ¿Por qué?**

**No.** AUTEL viene reclamando desde hace ya tiempo una mayor adecuación a estos principios impuestos por la Directiva ONP de las condiciones de suministro de alquiler de circuitos internacionales así como una reducción de las tarifas ofrecidas en España por el operador dominante, en vista de los estudios comparativos realizados.

Recientemente, la inadecuación de las condiciones del suministro de alquiler de circuitos internacionales al principio de orientación a costes se ha demostrado en el **estudio realizado por INTUG<sup>1</sup>** a petición de la Comisión Europea y que adjuntamos como Anexo a este documento.

⇒ **¿Debería tratarse el acceso a la cabecera del cable y/o el servicio de *backhaul* como modalidades de interconexión?**

**Sí.** Tanto el acceso a la cabecera del cable como el servicio de *backhaul* deberían ser considerados como modalidades de interconexión pues, realmente, suponen la conexión física y funcional de redes de telecomunicaciones entre varios operadores.

⇒ **¿Sería apropiado en futuras fases del proceso liberalizador incluir el acceso a la cabecera del cable y servicio de *backhaul* en la Oferta de Interconexión de Referencia?**

**Sí.** Su inclusión en la Oferta de Interconexión de Referencia sería beneficiosa para el desarrollo de la competencia. Debe tenerse en cuenta que el acceso a la cabecera del cable es un **elemento esencial** para que se produzca

---

<sup>1</sup> INTUG — International Telecommunications User Group



transmisión entre operadores de diferentes países, sobre todo cuando se trata de diferentes continentes. Además, como ya señalamos anteriormente, es importante considerar que el operador actualmente dominante a todos los elementos de transmisión de todos los sistemas de cable submarino que amarran en España.

⇒ **¿Qué títulos habilitantes deberían exigirse para la conexión con las redes nacionales y para la adquisición de la capacidad en el cable?**

Creemos que los títulos habilitantes exigibles para la conexión con las redes nacionales y para la adquisición de la capacidad en el cable serían **Licencias Individuales Tipos B y C de ámbito nacional**. Con ello se favorecería el desarrollo de otras infraestructuras mediante una adecuada inversión por parte de los operadores entrantes.

⇒ **¿Qué precios deberían aplicarse?**

Entendemos que debe aplicarse, en todo caso, una **orientación a costes** que permita, asimismo, una **remuneración adecuada del capital invertido**.

⇒ **¿Debería darse prioridad a los operadores provistos ciertos títulos habilitantes en detrimento de otros?**

Al exigir estar en posesión de una Licencia Individual Tipo B o C de ámbito nacional, se estaría primando a los **operadores comprometidos en inversiones** de establecimiento de redes.

⇒ **Los operadores no nacionales que dispongan de IRUs en un cable submarino que aterre en España, ¿podrán interconectarse para terminar tráfico internacional en nuestro país? ¿En qué condiciones? ¿Qué deberá entenderse por condiciones equivalentes?**

Como dijimos más arriba, creemos que el asunto del acceso a los cables submarinos debe abordarse desde una perspectiva de liberalización de las telecomunicaciones de ámbito internacional, por lo que, en nuestra opinión, debe **permitirse la interconexión a operadores no nacionales**. Sin embargo, queremos dejar claro que esta posibilidad debe estar en todo caso sujeta a la aplicación de **acuerdos internacionales** o, en su caso, a la vigencia del **principio de reciprocidad**.

From the Office

# INTUG

International Telecommunications User Group ASBL

31 Rue des Bois  
F-41400 MONTRICHARD  
Tel: +33 2 54 32 28 78  
Fax: +33 2 54 32 72 60  
E-mail: intug.weiss@wanadoo.fr

## INTUG Leased Line Survey National vs International Cost

### INTRODUCTION.

In November 1995 BTG, the Dutch association of large business telecommunications users, had requested invocation of the Conciliation Procedure as foreseen in Article 12 of Council Directive 92/44/EEC. The request concerned a dispute with PTT Netherlands on the basis of tariffs for leased lines. The dispute focused on the tariffs applied by PTT Telecom for the national half circuit of international leased lines; BTG strongly questioned the high ratio between the tariffs for international and equivalent national leased lines, and questioned whether cost-orientation had been applied to the tariffs for international leased lines.

A first INTUG survey on tariffs for leased lines in Europe, requested by the EU Commission as result of the BTG/PTT Telecom dispute and conducted as a snapshot review of the situation on the 1. August 1996, has revealed that cost orientation in present tariffs of leased lines is not evident. The EU Commission has presented the results of the survey to national NRA's requesting explanation. This process is still ongoing.

INTUG has meanwhile produced a second and a third snapshot review of the situation 12 and 24 months later -. The attached document is the result of the third survey and provides a comparison to the 1997 report.

### I. Background

In a letter dated 30 May 96 to the Chairman of the ONP-CCP (Platform), later ETP, DGXIII/A1 has requested input on the following subject:

*in relation to the report to the ONP Committee on the BTG - PTT Telecom conciliation procedure:*

- *a review of the practises for interconnection of leased lines across intra European Union borders, in particular with respect to the practise of 'double routing' (and possibly other methods for achieving defined levels of Quality of Services / Availability)*

upon which a Working Group was created to review the situation.

At the a first meeting of this WG in Brussels on 8 July 96 the situation was discussed and the following agreements were made:

- It was recognised that 'double routing' was not the only reason to cost-justify differences between the provision of national and international leased lines.

**An assessment was therefore to be made of the elements which make them different in order to be able to make an assessment of how the cost of these differing elements can justify differences in tariffs.**

- It was further recognised that the BTG - PTT Telecom NL dispute cannot be considered as an isolated issue in Europe.

**It was therefore agreed that an independent survey of the situation was to be conducted for other countries of the European Union and it was agreed that INTUG Europe, as a representative body of European users, would conduct this survey for the same types of leased line services as BTG has reviewed (analogue M1020 circuits, 64Kb/sec circuits, 2 Mb/sec circuits and for same distances nationally and to neighbouring countries within the European Union). This survey scheme was changed in the third update August 1998 to reflect the changing market situation: analogue M1020 9,6 KBit/sec circuits were dropped and digital 34 MBit/sec added.**

## **II. Assessment of Cost Elements**

The representatives of PTO's within the Ad-hoc WG had been asked to provide information to clarify the situation. General comments have been received and elements brought forward had been agreed by the Working Group and are summarised as follows:

1. **Economy of Scale:** It was argued that the volume of international circuits leased in relation to national circuits leased is very low (FT: 1%), however they draw on joint resources and have proportional higher cost. Network optimisation is therefore more difficult for certain international circuits.
2. **Interconnecting related problems:**
  - to guarantee quality levels by working with different technical standards
  - initial settlements between operators, management and interworking
  - bilingual staffing
3. **Capacity related Problems:**
  - According to TO's there is an European Operating Rule (CEPT originated) requiring a third of capacity in stand-by for security reasons (breakdown and fault management) and commercial reasons (to fulfil demands from other operator within a minimum delay)
  - For not English mother-tongue operators a permanent English-language hot-line must be provided
  - The need to maintain spare capacity to enable leased lines to be available within an agreed time scale.

#### 4. Other Reasons:

- Cost of laying and maintaining submarine cables
- Geographical particularities of a country

It was suggested that a document, circulated on a restricted basis within the ETP WG, be used for this purpose. The document proposes an overview of cost elements and values, and concludes the following assessment:

- *The analysis suggests that certain differences between national and international telecommunications are cost justified under the current regime where multiple operators are involved.*
- *The analysis also suggests a percentage difference **of maximal 30%** which may be considered reasonable for PSTN as well as for leased lines.*

This document might be included in a further analysis of the basis for cost orientation of the provision of leased lines. However, it will be necessary to discuss these issues more in depth and more detailed information is needed to come to any conclusions.

**However, looking at the results of the INTUG survey over three years, even considering a tolerance of 50% (Ratio 150%), indicates, that in practise cost orientation is not , or very seldom ,applied to leased line tariffs in Europe**

### III. Survey of leased line services in Europe.

National user groups in Europe, members of INTUG-Europe, have been asked each year to review the tariff situation for leased lines in their country and to provide the following information:

- the cost of the national part of an international leased circuit to a neighbouring EU country of which the distance between the national ending point (fixed point) and the border is half of the total distance.
- the equivalent cost of a national circuit of the same (half) distance.

Here are some comments regarding the interpretation of the Cost Review:

1. It was not the intention of this survey to compare cost of leased lines between countries, nor to review different tariffing schemes. We have therefore left all information in it's original version, e.g. local currencies or monthly and annual rent periods, if they compared with the same type of service. We have therefore also not compared to one-another the cost of each half circuit of an international leased line between two neighbouring countries.
2. All figures reported are actual as of 1 August , the date of the survey.

### IV. Comments

We have received comments relating to the principles of cost orientation.:

Deutsche Telekom questions the principles of cost orientation as a regulatory measure, because any stipulation to price requirements can only hinder competition. They state that DT has already accomplished a framework for cost orientation. DT has introduced Gateway Prices, by which Germany is divided into 6 gateway zones. Each zone has a price for a local zone (local and neighbouring networks) and a long-distance zone which is in relation to the distance of the gateway to the border and related to underlying cost. Nevertheless, also DT is ready to discuss this issue further.

## **V. Conclusions**

INTUG has tried to provide a report about a difficult and complicated issue in an objective manner. This report was passed to the ONP Committee, representing national regulators, for comment. We believe that NRA's need to take stronger measures to convince their public operators to provide tariffs for leased line services **based on cost orientation** as set forward in the ONP Leased Line Directive 92/44/EEC.

The work of INTUG's Leased Line Group will continue

For further information, please contact the INTUG Office

Montrichard, 29 January 1999

# INTUG international/national Charge Review (monthly charges as of 1. August 1998)

Country	Currency	Distance in Km	Digital 64 KBit/s			Digital 2 MBit/s			Digital 34 Mbit/s		
			Ntnl	Intl/half	Ratio	Ntnl	Intl/half	Ratio	Ntnl	Intl/half	Ratio
Austria	ASH	300	11.667,00	25.956,00	222%	65.000,00	317.913,00	489%	397.500,00	n/a	
Belgium	BEF	80	22.048,00	35.530,00	161%	160.139,00	486.500,00	304%	1.077.906,00	5.108.250,00	474%
Denmark	DKK	143	2.387,00	4.600,00	193%	18.321,00	49.220,00	269%	98.743,00	332.000,00	336%
France	FFR	400	4.335,00	6.200,00	143%	35.100,00	90.500,00	318%	n/a	n/a	
Germany	DMK	300	1.059,00	1.275,00	120%	6.947,00	22.235,00	320%	53.764,00	112.000,00	208%
Italy	LIT	180	1.780.000,00	5.129.250,00	288%	19.820.000,00	62.956.000,00	318%	n/a	n/a	
Netherlands	NGL	166	1.381,00	1.760,00	127%	8.560,00	20.430,00	239%			
Norway	NOK	300	2.238,00	3.650,00	163%	12.428,00	40.540,00	326%	69.276,00	220.130,00	318%
Portugal	PTE	300	250.509,00	351.000,00	140%	2.554.848,00	4.656.600,00	182%	n/a	n/a	
Spain	PES	335	135.586,00	285.000,00	210%	1.503.105,00	3.562.500,00	237%	7.043.232,00	42.750.000,00	607%
Sweden	SKR	400	3.300,00	4.800,00	145%	15.000,00	45.000,00	300%	220.000,00	350.000,00	159%
Switzerland	SFR	150	955,00	2.094,00	219%	6.919,00	25.683,00	371%	n/a	n/a	
UK	LST	230	471,00	975,00	207%	3.756,00	14.445,00	385%	30.048,00	136.667,00	455%

**Adolfo Castilla**

**Delegado General de FLAG Telecom en España**

**Pº de la Castellana, 141 Planta 20  
28046 Madrid**

**Tel: 91 7498000**

**Fax: 91 5707199**

**e-mail: IBM05484@globalnet.es**



Madrid, 12 de marzo de 1999

Miguel Angel Feito  
Consejero  
CMT  
Velázquez, 164  
28002 Madrid

Querido Miguel Angel:

Te adjunto el documento de comentarios que hemos preparado sobre el vuestro **"Consulta Pública sobre Acceso a Cables Submarinos"**.

Hemos utilizado todo el tiempo disponible porque hemos trabajado a fondo las repuestas, tanto nuestra gente en Londres, como yo mismo.

Hemos querido contribuir así al buen documento inicial vuestro y a la absolutamente correcta posición de la Comisión, y yo sé que especialmente tuya, en esta materia.

Quedando totalmente a tu disposición como siempre, para futuras consultas o aclaraciones,

Recibe un abrazo,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Adolfo Castilla", written over a horizontal line.

Adolfo Castilla

## **FLAG Telecom, Ltd**

### **Comentarios sobre el documento "CONSULTA PÚBLICA SOBRE ACCESO A CABLES SUBMARINOS"**

(Realizados por el equipo directivo de FLAG Telecom en Londres con la colaboración de la Delegación General de esta compañía en España)

#### **1.- Introducción**

Este documento contiene los comentarios elaborados por FLAG Telecom Ltd a la consulta pública sobre cables submarinos realizada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), órgano regulador del sector español de las telecomunicaciones.

El documento sometido a consulta, cuyo título figura en el epígrafe de este informe, fue difundido a mediados de enero del presente año y contiene la doctrina de liberalización que pretende seguir la CMT en materia de cables de telecomunicación submarinos, de estaciones costeras de llegada y salida de dichos cables y de potenciales servicios de *backhaul*.

FLAG Telecom es un *carriers' carrier* internacional que explota en la actualidad un cable de fibra óptica de tecnología muy avanzada de más de 27.000 Kms de longitud y de 10 Gigabits de capacidad. El cable aterra en España a través de la estación costera de Estepona perteneciente a Telefónica, compañía con la que FLAG tiene firmado un contrato de colaboración desde 1994. La compañía tiene su sede en Londres pero dispone de una delegación en España desde junio de 1998.

FLAG Telecom ha anunciado recientemente la construcción de un nuevo cable submarino a través del Océano Atlántico (FA-1) y está en la actualidad ofreciendo a distintos operadores la posibilidad de comprar capacidad a largo plazo en dicho cable. La capacidad prevista del nuevo cable es de 1.2 Terabits lo que da muestra de la elevada capacidad de transmisión a larga distancia que se prevé será demandada en un futuro cercano y la importancia en dicho futuro de los cables submarinos de fibra óptica.

El rápido y espectacular crecimiento de los servicios de Internet previsto para los próximos años y la conveniencia de que infraestructuras de telecomunicación diversas puedan ser utilizadas como alternativas a las infraestructuras de los operadores dominantes, hacen muy oportuno el documento de la CMT que comentamos y muy deseable la liberalización al máximo de todos los componentes de las telecomunicaciones internacionales por cables submarinos.

El documento de la CMT acierta al plantear adecuadamente la liberalización en cuestión y lo hace a través de una impecable introducción y declaración de intenciones sobre la que estamos totalmente de acuerdo. Este comentario de carácter laudatorio es el primero



que deseamos señalar para indicar además que la CMT podrá contar al cien por cien con el apoyo de FLAG Telecom en el desarrollo de un sector de las telecomunicaciones abierto, competitivo y liberalizado, a la vez que organizado y eficiente. Como operador de infraestructuras básicas, FLAG Telecom es particularmente sensible a la necesidad de liberalización e introducción de la competencia en los mercados de telecomunicaciones, hasta el punto de creer que no existe verdadera liberalización mientras no se liberalicen totalmente las infraestructuras básicas. Aspecto particularmente importante en las telecomunicaciones internacionales, reducto en el que menos competencia existe en la actualidad.

Debemos mencionar también con el mismo espíritu constructivo que tiene todo este documento de comentarios, que la CMT, a pesar de su correcta aproximación general a la liberalización de los cables submarinos, parece tener una idea errónea sobre la similitud de los cables construidos mediante el sistema de Club y los cables de tipo privado tales como el Sistema de Cable FLAG. Los primeros son una fórmula más de las antiguas soluciones monopolísticas nada beneficiosas para la competencia, mientras que los segundos, son fórmulas pensadas para la nueva etapa de liberalización de las telecomunicaciones. La fórmula de FLAG, por ejemplo, es el único, o casi único, vehículo para introducir competencia en las telecomunicaciones internacionales, aspecto absolutamente esencial en la actualidad.

FLAG Telecom, como uno de los pocos operadores mundiales de cable submarino de carácter privado existente en el mundo en la actualidad, es consciente de la importancia de su papel en pro de una reducción considerable de los precios de las telecomunicaciones internacionales y desea agradecer a la CMT la oportunidad que le ha brindado de hacer comentarios sobre la mejores actuaciones posibles en la liberalización de los cables submarinos y las estaciones costeras.

En las páginas que siguen se recogen los comentarios en cuestión de acuerdo con el siguiente orden: El apartado número 2 se dedica a contestar de forma directa y concreta a las preguntas planteadas por la CMT en su documento de consulta pública. El apartado 3 está destinada a hacer algunas argumentaciones adicionales relacionadas con la espectacular evolución tecnológica de las telecomunicaciones ópticas y la conveniencia de un acceso total a las estaciones costeras. El apartado 4, por último, está destinado a establecer unas conclusiones finales

## **2.- Respuesta a las cuestiones abiertas**

La repuesta a las preguntas planteadas es la siguiente:

**Pregunta:** ¿A efectos de obtener capacidad internacional de transmisión, garantizando la competencia en el mercado de servicios internacionales de telecomunicaciones, resulta suficiente que el operador dominante alquile circuitos internacionales en los términos que establece la normativa comunitaria y española?

**Respuesta:** No es suficiente que el operador dominante alquile circuitos internacionales bajo un sistema regulado. Al estar los precios de dichos circuitos establecidos en régimen de monopolio, ya que hasta ahora no han existido rutas submarinas alternativas, los precios suelen ser muy elevados. La venta de capacidad de transmisión a largo

plazo en dichas rutas a otros operadores puede ser una solución para introducir competencia en estos servicios. No obstante, es necesario indicar que hasta la fecha existen dos sistemas de construir y poseer capacidad en cables submarinos, una es la de construirlo mediante la creación de un Club de Operadores que se reparten de antemano la capacidad construida, y la otra, la de hacerlo como iniciativa privada previendo la venta de capacidad a largo plazo a operadores diversos. La mayoría de los cables construidos hasta ahora lo han sido mediante la primera fórmula y pensados para el alquiler de circuitos, por lo que es difícil para los operadores poseedores de capacidad cambiar de sistema. El Sistema de Cable de FLAG es uno de los primeros grandes sistemas de cable construido de forma privada y con toda su capacidad a disposición de operadores diversos. Facilitar la presencia de FLAG y de otros sistemas de venta al por mayor de capacidad en el mercado, parece ser hoy por hoy la solución más adecuada para introducir competencia en las telecomunicaciones internacionales.

**Pregunta:** ¿Podría la negativa de acceso a los diferentes elementos que constituyen un sistema de cable submarino, dificultar seriamente la entrada y el posicionamiento de los nuevos operadores en servicios internacionales de telecomunicaciones?

**Respuesta:** Con seguridad dicha negativa podría dificultar seriamente la entrada y evolución de los nuevos operadores. A todo nuevo operador serio y dispuesto a esforzarse para establecerse sólidamente y a largo plazo en el mercado, debe dársele la oportunidad de poseer su propia infraestructura y de poder utilizar todos los elementos que forman parte de un sistema de cable submarino con facilidad y en régimen de transparencia de costes. El sistema fuertemente integrado actual de Telefónica impide que los nuevos operadores puedan obtener economías de escala. Dichas economías es lo primero que deben tener los nuevos operadores, así como facilidad de ofrecer servicios con diferentes criterios comerciales en términos de calidad y características.

**Pregunta:** De ser así. ¿Sería conveniente garantizar a los terceros el acceso a las cabeceras de los cables submarinos?. ¿Sería igualmente conveniente establecer la obligación para el operador dominante, de cesión de capacidad en forma de IRUs a otros operadores establecidos en España?.

**Respuesta:** El acceso de terceros a las cabeceras de los cables submarinos es esencial para conseguir una competencia libre y abierta en el terreno de las telecomunicaciones internacionales. La apertura de las estaciones costeras será también beneficiosa para el sector español de las telecomunicaciones, ya que la nueva generación de sistemas de cable con capacidad medida en Terabits, ofrece "interfaces" ópticos directos a nivel de STM-16, solución que no debe ser ignorada o rechazada por nuestro país o por Telefónica, con el simple objetivo de no quedarse obsoletos.

La solución *in span* citada en el documento que comentamos para acceder a la cabecera del cable, es una fórmula que añade costos innecesarios y que puede resultar a corto plazo inútil, por las razones de interconexión directa al cable hacia las que se orienta la tecnología mencionadas en el párrafo anterior.

En cuanto a la cesión de capacidad en forma de IRUs, ya hemos dicho anteriormente que no será fácil para el operador dominante, pero además, creemos que no se le debe obligar a dicha cesión en las rutas en las que exista una solución alternativa basada en la presencia de un proveedor de capacidad en forma de IRUs.

**Pregunta:** Imposibilidad técnica y económica de sustituir los cables submarinos.

**Respuesta:** Los cables submarinos representan hoy el mejor sistema de telecomunicación internacional. La tecnología relacionada con la fibra óptica está avanzando a tal ritmo que la influencia de estos cables será extremadamente beneficiosa para las telecomunicaciones en general y para la fuerte demanda de servicios de Internet previstos para los próximos años, en particular. La tecnología de tendido manipulación y control de estos cables está también avanzando de forma considerable lo cual permitirá mucha más flexibilidad técnica. Ambas áreas de avance tecnológico harán a los sistemas de cable submarinos mucho más útiles, fáciles de manejar y rápidos en cuanto a su puesta en funcionamiento, todo lo cual traerá a su vez consigo, elevadas ventajas económicas.

Existe en la actualidad una gran actividad de construcción de cables submarinos, la cual se justifica por la fuerte demanda esperada, como ya se ha indicado anteriormente, y por el hecho de que la capacidad disponible actual, procedente de los sistemas de Clubes está prácticamente agotada o se verá agotada a corto plazo. Circunstancia que resulta paradójica ante el hecho de que en las rutas en las que existe capacidad disponible en cantidades elevadas, caso de FLAG, se impide o se dificulta su uso.

Por otra parte no todos los sistemas de cables son iguales. Los cables privados tienen básicamente economías de escala diferentes a las de los sistemas de Club. Lo que los primeros ofrecen a sus clientes en términos de restauración, gastos de operación y mantenimiento (O&M) y derechos de aumento y mejora de la capacidad adquirida, suele ser muy distinto a lo que ofrecen los segundos a sus propios miembros. Las condiciones ofrecidas a los nuevos entrantes por los operadores privados de cables submarinos están mucho mejor adaptadas a dichos nuevos operadores, aspecto que resulta fundamental para ellos.

**Pregunta:** Coste que implica la duplicación de estas infraestructuras y elementos a considerar a la hora de determinar este coste.

**Respuesta:** La pregunta entendemos que tiene relación con la vieja cuestión de si es efectivo en un determinado país duplicar ciertas infraestructuras básicas. Tema que a su vez tiene que ver con la también, vieja y nunca demostrada, teoría del Monopolio Natural. La situación que viven las telecomunicaciones mundiales trasciende ampliamente esta problemática. Hemos decidido entre todos que se dan las circunstancias adecuadas para liberalizar los mercados mundiales de servicios de telecomunicación y creemos que eso es bueno para utilizar la tecnología acumulada, para activar el desarrollo tecnológico, para dinamizar la inversión y en definitiva, para aumentar el crecimiento. El nuevo mundo de las telecomunicaciones parece prometedor a pesar de las convulsiones por las que tendrá que pasar y de los esfuerzos de adaptación que tendrán que hacer los antiguos monopolios. La duplicidad de las infraestructuras básicas no es en este sentido un coste adicional para nadie, sí existe iniciativa privada dispuesta a correr con los riesgos necesarios para llevarla a cabo.

Por otra parte, sí de verdad se cree en el mecanismo del mercado es necesario recordar que este mecanismo resulta ser el mejor para optimizar la eficiencia de la actividad económica a largo plazo..

Por último, sí en las telecomunicaciones internacionales existieran de verdad condiciones de Monopolio Natural, el libre mercado lo señalaría con claridad en poco tiempo.

Al mismo tiempo y relacionado con estas preocupaciones de la CMT, cabe mencionar que en estas cuestiones existen siempre varias dimensiones. La no accesibilidad a las estaciones costeras puede impedir la total utilización de infraestructuras básicas que ya existen, con la ineficiencia económica que ello puede representar. En el caso concreto de España, las dificultades de acceso al cable de FLAG pueden contribuir a que las infraestructuras de RENFE, RETEVISIÓN, Supercable y otros operadores, no se utilicen tanto como sería deseable

Conviene decir asimismo, que la construcción de cables submarinos es una actividad continua basada entre otras cosas, en los estudios de mercado y en las previsiones de demanda. El hecho de que en una época esa construcción fuera llevada a cabo por Clubes formados por los monopolios y ahora se lleve a cabo por grupos privados, no quiere decir necesariamente que la capacidad a largo plazo vaya a ser redundante o mayor de la necesaria. Hablar por tanto de **duplicación** de las infraestructuras de cables submarinos creemos que no tiene demasiado sentido.

En cualquier caso y como respuesta directa a la pregunta cabría indicar que el coste/capacidad y el coste/prestaciones de los sistemas de cables submarinos es cada vez más reducido, como ocurre en otras partes de las telecomunicaciones. El mero avance tecnológico hace inservibles por ineficientes a los viejos cables.

Finalmente, y para el caso de que la CMT estuviera interesada en el detalle de los costes de un sistema de cable submarino, FLAG Telecom, que tiene gran experiencia en el tema, estaría dispuesta a facilitarle la información adecuada, la cual por razones obvias no puede facilitarse en este informe.

**Pregunta:** ¿Se adecuan las condiciones de suministro de alquiler de circuitos internacionales de telecomunicaciones a los principios de transparencia, orientación a costes y no discriminación ?. ¿Por qué?

**Respuesta:** Por supuesto que no. La transparencia no existe porque Telefónica no informa públicamente en ningún caso sobre sus costes, ni da explicación alguna la estructura de los mismos. Los costes básicos, por otra parte, son desconocidos en ésta y en otras muchas áreas de las telecomunicaciones, y en cuanto a la discriminación, es bien sabido que Telefónica ha hecho uso de ella, incluso en las áreas y actividades sometidas a monopolio en las cuales no resultan lícitas tales prácticas.

Un comentario adicional, y creemos que oportuno, es que la transparencia, orientación a costes y no discriminación, son prácticas a las que se puede y se debe someter a un monopolio y a un operador dominante, en la etapa inicial de apertura de los mercados. A medio plazo, cuando la competencia sea efectiva, no habrá necesidad de ellas.

**Pregunta múltiple:** En el caso en que debiera garantizarse a terceros el derecho de acceso a los diferentes componentes de los sistemas de cables submarinos que aterran en España, ¿En qué términos podría reconocerse este derecho?

- **Parte 1:** ¿Debería tratarse el acceso a la cabecera del cable y/o el servicio de *backhaul* como modalidades de interconexión?

**Respuesta:** El acceso directo al cable es el método de interconexión preferible, ya que es el que reduce al máximo los costes y aumenta las capacidades técnicas.

- **Parte 2:** ¿Sería apropiado en futuras fases del proceso liberalizador incluir el acceso a la cabecera del cable (y servicio de *backhaul*) en la oferta de Interconexión de Referencia?

**Respuesta:** El acceso a la cabecera del cable y el servicio de *backhaul*, deberían ser considerados y ofrecidos como servicios de interconexión actualmente. Hablar de futuras fases de liberalización en un asunto tan esencial para poder competir hoy no parece muy adecuado.

**Parte 3:** ¿Qué títulos habilitantes deberían exigirse para la conexión con las redes nacionales (en la cabecera del cable o fuera de ella) y para la adquisición de la capacidad en el cable?

**Respuesta:** Los actuales títulos B1 y C1 deberían ser suficientes.

**Parte 4:** ¿Qué precios deberían aplicarse?

**Respuesta:** Los precios deberían formarse mediante la suma de los costes estrictos y de los costes de oportunidad fijados por el regulador. Para ello debería ser posible acceder a los libros de contabilidad analítica de Telefónica. Los precios internos de transferencia de Telefónica deberían ser los mismos que los aplicados a clientes externos.

**Parte 5:** ¿Debería darse prioridad a los operadores provistos de ciertos títulos habilitantes en detrimento de otros?

**Respuesta:** No debería darse ninguna prioridad a ningún operador por motivo de la licencia que posea.

**Parte 6:** Los operadores no nacionales que dispongan de IRUs en un cable submarino que aterre en España, ¿Podrán interconectarse para terminar tráfico internacional en nuestro país?. ¿En qué condiciones?. ¿Qué deberá entenderse por condiciones equivalentes?.

**Respuesta:** Deberán poder interconectarse en las mismas condiciones que los operadores nacionales. De acuerdo con la normativa de la Unión Europea ningún país miembro puede discriminar a operadores de otras nacionalidades.

**Parte 7:** ¿Qué condiciones deberán incluirse en las licencias de operador de redes públicas de comunicaciones para facilitar la interconexión internacional?

**Respuesta:** Deberán acercarse al máximo a las condiciones de Telefónica. Únicamente pueden existir dudas en cuanto a aquellas partes de la red en las que existan condiciones de "cuello de botella". Las estaciones costeras constituyen hoy por hoy, uno de esos cuellos, y por eso es necesario actuar para que el acceso a dichas estaciones no suponga una barrera para la competencia. Dicho acceso debería ser directo lo antes posible evitando con rapidez la solución transitoria que el *backhaul* representa. La construcción de nuevas estaciones costeras puede ser también una solución válida, en el caso de que Telefónica se opusiera a un acceso directo y flexible mediante la fórmula de colocación a dichas estaciones, y en el caso de que los precios de acceso no fueran comparables a los existentes en el ámbito internacional.

En esta parte del tema general discutido, es donde más acusada resulta la posición monopolística de Telefónica y sus posibles abusos. Por nada del mundo estaríamos dispuesto en FLAG a no denunciar estos problemas y a no exigir las soluciones definitivas por más que, como mal menor, aceptemos una fórmula provisional de *backhaul*.

Al mismo tiempo, y por supuesto, la estación costera y en su caso el servicio de *backhaul*, deben ser considerados como interconexión y las condiciones exigidas a los nuevos operadores para acceder a ellos y a la capacidad internacional de transmisión, deben ser las mismas que las exigidas para cualquier otro servicio de interconexión .

### 3.- Comentarios de carácter general

Además de los comentarios anteriores directamente relacionados con las cuestiones abiertas, deseamos hacer tres comentarios adicionales. Dos de carácter general y uno específico relacionado con las negociaciones que actualmente FLAG lleva a cabo con Telefónica.

**Evolución tecnológica de los cables submarinos:** La función de regulación debe tener entre sus características la de poseer visión prospectiva, es decir, no sólo se debe regular teniendo en cuenta lo que el mercado, la tecnología y otros aspectos de la realidad son en el presente, sino que debe hacerse con la intención puesta en lo pueden ser todas esas dimensiones reales en el futuro. Esto es particularmente importante en el sector de las telecomunicaciones, sometido a una velocidad de cambio muy elevada, y a la tecnología de todo tipo utilizada en él, la cual sufre cambios de naturaleza exponencial.

En lo relativo a los cables submarinos de fibra óptica, los avances tecnológicos son continuos y espectaculares, pudiendo caerse en graves errores si no se tiene en cuenta lo que serán dichos cables en un futuro muy cercano. El principal inconveniente de una regulación que no preste atención a este aspecto, es que puede contribuir a que el sector regulado y las empresas que en él operan, queden rápidamente obsoletos en términos tecnológicos.

El rápido y hasta cierto punto imprevisible crecimiento de Internet, está llevando a los operadores de cables submarinos actuales a instalar equipos a través de los que sea muy fácil aumentar la capacidad de transmisión disponible. Los sistemas de capacidad ampliable se están imponiendo en el mundo a gran velocidad. La tecnología más reciente lleva consigo además, la capacidad de manejar paquetes IP a través de "interfaces" ópticos directos. Esta tecnología permite el acceso directo al "interface" de la Fibra Óptica situado en el propio cable (Tecnología WDM). El nuevo cable de FLAG (FA-1), por ejemplo, ofrece estas ventajas.

La conclusión pertinente es que si los cables que entran y salen de España no ofrecen esas posibilidades, España misma y sus telecomunicaciones, quedarán atrasadas en la carrera sin fin que son las telecomunicaciones actuales. Para no caer en esa grave desventaja comparativa con otros países, la única posibilidad es hacer transparentes al máximo las estaciones costeras de cables. O lo que es lo mismo, liberalizarlas totalmente, permitir la ubicación y hacer su acceso fácil, flexible y con precios de acceso orientados a costes.

**Costes básicos y competencia:** La competencia actual en las telecomunicaciones españolas en esta etapa inicial después de la total liberalización, se está produciendo todavía a base de los elevados márgenes existentes previamente. Muchas empresas no compiten realmente sino que se reparten con la operadora dominante o con otras operadoras internacionales y con sus propios clientes, dichos márgenes elevados. Llegará un momento en que los márgenes se agotarán y sólo podrán competir los que dispongan de capacidad de actuación sobre sus costes básicos, es decir, los que dispongan de infraestructura sobre la que actuar. Pero dicha infraestructura no tiene por qué ser propia en sentido estricto, los derechos de uso a largo plazo (IRUs) es una fórmula equivalente que tiene claras ventajas para los operadores emergentes.

Los *carriers' carriers*, especialmente los dedicados a cables submarinos, son los que permiten a los nuevos operadores poder competir más allá de los márgenes sin tener que llevar a cabo fuertes inversiones en infraestructuras básicas y sin necesidad de adquirir más capacidad de la necesaria en cada momento.

La CMT parece estar preocupada por la posibilidad de que se dupliquen las infraestructuras básicas o se cree capacidad en exceso que resulte redundante. Ya hemos explicado en las páginas anteriores que dicha preocupación no está justificada en un entorno regido por la liberalización y las leyes del mercado, pero adicionalmente se puede indicar aquí, que la forma más directa para caer en esa redundancia, es poner trabas a los operadores de infraestructuras básicas en general y a los de cables submarinos en particular. Los operadores emergentes necesitan todos hacer uso de las redes existentes. Su despliegue como operadores puede basarse en tres formas de compartir las redes existentes: Interconexión, Circuitos Alquilados o Construcción de Redes Propias. En lo relativo a la larga distancia el peligro de que finalmente exista capacidad redundante es claro si los precios de los circuitos alquilados son elevados o si no se da facilidad a los *carriers' carriers* para estar presentes en el mercado. La no existencia de estos operadores y la continuidad de un régimen de precios elevados en la larga distancia, especialmente en la larga distancia internacional, es lo que de verdad puede forzar a cualquier operador a crear infraestructura básica propia sin que su necesidad esté plenamente justificada en el mercado en su conjunto.

Los *carriers' carriers*, por tanto, especialmente los que operan cables submarinos, son como se ha dicho anteriormente, imprescindibles para una verdadera y efectiva liberalización de las telecomunicaciones. Facilitar su existencia y su funcionamiento pleno sin dificultades es altamente deseable para todos.

**Negociaciones con Telefónica sobre servicios de *backhaul*:** Como la CMT conoce, FLAG Telecom está negociando actualmente con Telefónica la posibilidad de acceder a la estación de Estepona a través de servicios de *backhaul* entre Madrid-Estepona, Barcelona-Estepona y Sevilla-Estepona. El estudio de esta posibilidad ha sido aceptado por FLAG sólo como solución provisional de los problemas de conexión internacional a precios razonables, enfrentados por muchos nuevos operadores clientes de FLAG. Telefónica no nos ha dado otra opción, y aunque esperamos que la CMT no tarde mucho en establecer oficialmente la doctrina que aplicará sobre esta materia, la urgencia de ofrecer soluciones a corto plazo a nuestros clientes nos ha llevado a considerar como válida dicha negociación, sin que en ningún caso la consideremos como solución definitiva. El compromiso que FLAG establecerá con Telefónica será siempre a corto plazo, esperando además que la CMT actúe sobre los cables submarinos y sobre las estaciones costeras a tenor de lo que se indica en su documento de doctrina y en línea con lo que se indica en este informe. Para más seguridad, FLAG Telecom se mantendrá siempre en contacto con la CMT y la informará continuamente de la marcha de las negociaciones y de los acuerdos alcanzados con Telefónica.

#### **4.- Conclusiones**

- El documento de la CMT comentado es oportuno y está lleno de aproximaciones correctas a la liberalización de los cables submarinos.
- FLAG Telecom, como operador de cables submarinos, está firmemente convencido de la necesidad de sus servicios para una total liberalización del sector español de las telecomunicaciones. Cree en línea con ello, en la conveniencia de facilitar su implantación en el mercado español permitiendo un acceso rápido y total a la estación costera de Estepona.
- FLAG hace votos para que la CMT lleve a cabo la liberalización necesaria o para que actúe de acuerdo con ella si el operador dominante se resiste a adoptar las medidas adecuadas.
- Argumentos diversos de carácter tecnológico unos, y de condiciones necesarias para la verdadera competencia otros, muestran la conveniencia de abrir cuanto antes las estaciones costeras, permitiendo además la *cubicación*. Tanto ésta como los servicios provisionales de *backhaul*, deben ser considerados como servicios de interconexión e incluidos en la regulación actualmente existente sobre esta materia.
- FLAG espera llegar a un acuerdo con Telefónica para la utilización a corto plazo de servicios de *backhaul*. Dicho acuerdo, no obstante, no debe impedir una liberalización total de las telecomunicaciones internacionales por cable submarino y de las estaciones costeras.



■ Lo que FLAG reclama a la CMT con carácter de urgencia, en definitiva, es:

- 1) Total acceso a la estación de Estepona en condiciones no discriminatorias y a precios de acceso internacionales
- 2) Solución provisional de *backhaul*, con precios basados en una total transparencia de los costos de Telefónica y en línea con los precios internacionales de estos servicios
- 3) Inclusión en la normativa de Interconexión tanto lo primero como lo segundo.

Madrid, 12 de marzo de 1999.

**retevisión**

José J. López-Tafall Bascuñana  
Director de Relaciones Institucionales  
y Gabinete de la Presidencia

Pº de la Castellana, 83-85  
28046 Madrid  
Tel.: 91 509 77 60  
Fax: 91 556 59 97  
e-mail: jlopezta@retevision.es

COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES	
ENTRADA	
Nº 98000001357	15-03-1999 13:44:58

Sra. D<sup>a</sup>. Ana de Santiago  
Dirección de Mercados  
Comisión Mercado Telecomunicaciones  
Velázquez, 164  
**28002 MADRID**

Madrid, 15 de marzo de 1999

Estimada amiga:

Le adjunto respuesta de Retevisión en soporte papel a la consulta sobre cable Submarino, copia de la que fue remitida vía E-mail el pasado viernes dentro del plazo indicado.

Atentamente,

**José J. López-Tafall**

# **COMENTARIOS DE RETEVISION A LA CONSULTA PÚBLICA DE LA CMT SOBRE EL ACCESO A LAS INFRAESTRUCTURAS DE CABLE SUBMARINO**

## **PREVIO.- Objetivos de la consulta y principales asuntos considerados**

En el documento de consulta pública sobre el acceso a las infraestructuras de cables submarinos, distribuido el pasado 4 de enero, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), actuando como garante de las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, evalúa la situación del acceso a las infraestructuras de cable submarino en España y analiza una serie de opciones regulatorias y normativas que contribuirían a fomentar la competencia en la provisión de servicios internacionales de telecomunicaciones avanzados y al coste más bajo.

El documento hace referencia a la situación de facto de Telefónica en estos momentos, que le permite mantener en España una posición clara de dominio, e incluso de monopolio de hecho, en cada uno de los componentes de los sistemas de cables. Telefónica controla la capacidad de los cables que aterran en España, mantiene una posición de fuerte dominio en *backhaul* y goza de un monopolio de hecho en las estaciones de amarre.

En este contexto, la CMT plantea la necesidad de estudiar “la posibilidad de recurrir al acceso a las infraestructuras ya existentes como único medio, al menos en el corto plazo de proporcionar la conectividad internacional de los operadores de telecomunicaciones en el nuevo entorno liberalizado”. En términos generales, en el documento, la CMT considera dos posibles marcos normativos para garantizar el acceso a los diversos componentes de los sistemas de cable submarino: el que proporciona el régimen de interconexión actual y la aplicación de la normativa sobre competencia. En cada caso, se evalúa los pros y contras de aplicar uno u otro enfoque y se invita a las partes interesadas en el procedimiento de consulta a que expresen sus opiniones. Además, la CMT solicita otras aportaciones respecto a cuestiones significativas no contempladas en el documento.

RETEVISION quiere aportar su opinión sobre estos temas basándose tanto en su propia situación y experiencia como en el análisis del tratamiento regulatorio que se ha dado al acceso al cable submarino en otros países de nuestro entorno.

## **PRIMERO.- Postura general de RETEVISION sobre los principales temas de la consulta**

### **PROBLEMÁTICA DEL ACCESO AL CABLE DESDE LA PERSPECTIVA DE RETEVISION**

En estos momentos, la única modalidad de que disponen los nuevos operadores para acceder a la capacidad de transmisión internacional en sistemas de cable submarino es a través de circuitos alquilados a Telefónica. De acuerdo con esta modalidad,

Telefónica realiza la entrega de capacidad en un PDI situado en el centro internacional de RETEVISION.

Esta circunstancia plantea problemas de coste y de calidad de los servicios. Por una parte, las tarifas aplicadas por Telefónica a los circuitos corresponden a las máximas oficiales y obligan al operador a suministrar sus servicios internacionales de telecomunicaciones a un coste muy elevado frente a la alternativa de disponer de derechos irrevocables de uso (IRUs) en los sistemas de cable y conectarlos a su red nacional bien sea en la propia cabecera de cable o en un punto conectado a ésta mediante *backhaul*.

Por otra parte, se genera un potencial (y artificial) problema de calidad pues, dado el elevado coste de los circuitos que esta situación provoca, es difícil expandir, en términos económicamente aceptables, la capacidad adicional necesaria en cable submarino para atender la demanda creciente de servicios de Internet sin recurrir a técnicas que, en su uso, pueden llegar a perjudicar seriamente la calidad de los servicios de telefonía (tal y como la compresión de voz). Algo similar sucede cuando, por problemas de acceso a la capacidad del cables submarinos, los operadores deben optar por contratar otras vías de mayor inestabilidad (transmisión por ondas de radio).

Adicionalmente, la modalidad de circuitos alquilados impide al operador realizar una gestión eficiente y flexible de sus propios recursos de red, lo cual también repercute en sus costes.

En esta línea, la conjunción de tres tendencias imparable del mercado (el aumento de la demanda de servicios de telecomunicaciones de carácter internacional, la tendencia a la reducción de los precios de los mismos y los requisitos de mayor calidad derivados de la competencia) con el control del acceso al cable submarino por parte de un operador, que es a la vez dominante en el mercado de servicios finales, sólo puede generar un mantenimiento artificial de su posición competitiva, bien sobre la base de precios diferenciales, bien sobre la base de diferencias artificiales en calidad.

Ante esta situación, los intentos de RETEVISION de obtener IRUs en los sistemas de cable que aterran en España se han visto enfrentados a la dificultad de cerrar las negociaciones comerciales con los correspondientes consorcios al no disponer de acceso a las cabeceras de cable y, por tanto, no poder asegurar la conectividad con sus redes nacionales.

De la situación descrita anteriormente se derivan una serie de implicaciones a efectos de la consulta pública de la CMT. En primer lugar, la única opción de que disponen actualmente los nuevos operadores para acceder a los sistemas de cable submarino, **el alquiler de circuitos**, es una opción extremadamente onerosa y es necesario, como mínimo, aplicar en este caso las disposiciones relativas al alquiler de circuitos por parte del operador dominante.

En segundo lugar, parece claro que la negativa del operador dominante a proporcionar acceso a uno de los componentes de los sistemas de cable, como son **las cabeceras de cable**, priva a algunos de los nuevos operadores de la opción de utilizar sus propias infraestructuras para la autoprestación y para la prestación a terceros del *backhaul*. Se

frena, pues, la entrada de competencia en ese mercado y, además, se limita el incentivo para el despliegue de redes alternativas en este segmento.

Finalmente, la limitación del acceso a las cabeceras de cable que controla Telefónica perjudica las posibilidades de los operadores de acceder a la **capacidad en el propio cable submarino** (IRUs). Esto implica que el problema no es sólo el de conectar la capacidad en el cable (IRUs) con las cabeceras, como se plantea en la consulta de la CMT, sino que la obtención misma de IRUs puede verse perjudicada por las limitaciones de acceso a ese otro componente de los sistemas de cable.

#### ACCESO A LOS DIFERENTES COMPONENTES

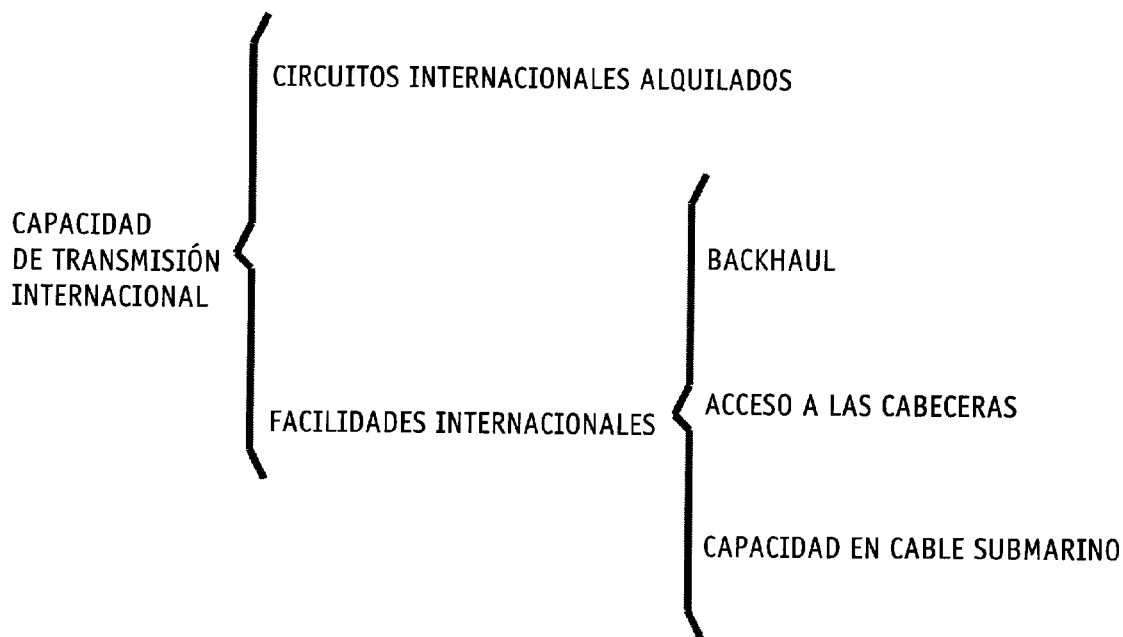
Tal como ha señalado el organismo regulador británico, OFTEL, en diversos documentos, las acciones regulatorias que se adopten para garantizar la competencia en el **mercado de servicios internacionales de telecomunicaciones** deben evaluarse teniendo en cuenta, en primer lugar, que la regulación tiene un coste económico, pues afecta, entre otras cosas, al conjunto de incentivos que orientan las decisiones de inversión.

Esto implica que, a efectos de evaluar las diversas opciones regulatorias identificadas en el documento de consulta de la CMT, es necesario analizar separadamente los tres componentes de los sistemas de cable submarino allí indicados e identificar, en cada caso, los “cuellos de botella” reales y potenciales y también las acciones regulatorias más adecuadas y que impliquen un coste mínimo en términos de eficiencia económica.

En este sentido, conviene precisar el marco conceptual de nuestro análisis. El principal mercado relevante a efectos de evaluar posibles situaciones dominio derivada del control de cuellos de botella en los componentes de los sistemas de cable submarino es el del **“suministro de servicios internacionales de telecomunicaciones”**. Este mercado presenta dos características: en primer lugar, es un mercado competitivo, como lo indica el hecho de que recientemente hayan entrado nuevos operadores como RETEVISION. En segundo lugar, los operadores en este mercado dependen de un insumo fundamental para competir con éxito, a saber: la disponibilidad de **capacidad de transmisión internacional**.

Actualmente, en España los nuevos operadores sólo tienen acceso a una de estas dos modalidades de capacidad de transmisión internacional: el alquiler de circuitos. Otra modalidad, consistente en la combinación de “backhaul”, acceso a las cabeceras de cable y capacidad en el cable submarino, constituiría una alternativa deseable para muchos operadores en términos de coste y flexibilidad.

Ambas modalidades se presentan a continuación, según el documento consultivo de OFTEL titulado “Access Charges from 1997”:



En este punto, es importante destacar que la utilización de la segunda modalidad requiere el acceso simultáneo a sus tres componentes al mismo tiempo. La experiencia de RETEVISION demuestra que es imposible acceder a capacidad internacional si se dispone de uno de los componentes, pero no de los otros. En tal sentido, conviene evaluar la existencia de cuellos de botella que impidan el acceso a cada uno de estos niveles.

**Backhaul:** El *backhaul* constituye un circuito de gran capacidad que permite interconectar la capacidad en los sistemas de cable con la red nacional de un operador fuera de la cabecera de cable. Dado que Telefónica mantiene una posición de dominio en la provisión de estas infraestructuras y que la aparición de infraestructuras competitivas en un grado significativo puede tardar algunos años, es importante que el acceso a este componente de los sistemas de cable se proporcione en condiciones transparentes, no discriminatorias y con tarifas orientadas a costes. En tal sentido, la propuesta de OFTEL de incluir el *backhaul* en el régimen de circuitos alquilados parece suficiente para cumplir con estos objetivos.

**IRUs:** Si bien Telefónica participa en los consorcios propietarios de prácticamente todos los sistemas de cable submarino que aterran en España (con la excepción de FLAG), no mantiene un monopolio sobre la capacidad disponible en estos sistemas, de forma que otros operadores ajenos al consorcio podrían, en principio, acceder a esa capacidad bajo la forma de IRUs.

La disponibilidad de IRUs dependerá de al menos tres factores: la existencia de capacidad no utilizada por los miembros del consorcio; los acuerdos estatutarios entre los miembros de cara a la venta de derechos de propiedad sobre dicha capacidad

excedente; y los intereses estratégicos de los miembros individuales. Es con respecto a este último punto donde pueden darse problemas de competencia que demanden la atención del regulador.

Al ser la capacidad internacional un *input* para el **mercado de servicios internacionales de telecomunicaciones**, un miembro del consorcio propietario del cable submarino que, al mismo tiempo, participe en ese mercado puede verse tentado a desarrollar un comportamiento estratégico orientado a excluir a sus competidores. Tal conducta sería contraria a la normativa española y comunitaria en materia de competencia y, obviamente, haría necesaria la intervención de los órganos competentes de la administración. En tal sentido, y atendiendo a la especificidad y características particulares del sector de las telecomunicaciones, creemos procedente que la CMT realice las siguientes actuaciones:

1. Publique los criterios que empleará para evaluar los abusos de posición dominante en relación con el acceso a IRUs; y
2. Proponga la introducción en la licencia de los operadores dominantes de cláusulas de salvaguarda que aseguren que estos **no impidan** el acceso de terceros, en términos transparentes y no discriminatorios, a la capacidad disponible en los sistemas de cable submarino; y
3. Considere la adopción de medidas excepcionales que impongan sobre el dominante la obligación de convertir un cierto número de circuitos internacionales, actualmente ya alquilados a otros operadores, en la capacidad equivalente en IRUs.

**Acceso a las cabeceras de cable:** en este caso existe un importante cuello de botella. El acceso a las cabeceras de cable permitiría conectar la capacidad en IRUs de un operador con su red nacional sin pagar a otros por los servicios de *backhaul*.

No obstante, las cabeceras existentes en España pertenecen a Telefónica, y existen problemas de orden técnico y económico para duplicar estas inversiones. Estas han sido explicadas en el documento consultivo de la CMT.

Por todo lo anterior, la negativa a suministrar acceso a las cabeceras de cable por parte del operador que controla estas infraestructuras implica la imposibilidad práctica para un segundo operador de acceder a **capacidad de transmisión internacional** por medios distintos a los circuitos alquilados, aun cuando dispusiera de los otros componentes (IRUs, *backhaul*). De ahí, que el acceso a este recursos deba ser efectivamente regulado a través de las normas de interconexión aplicables en España. La lógica económica y regulatoria en este caso, es que la imposibilidad de reproducir en el medio plazo las inversiones en estas infraestructuras perjudica el posicionamiento y las posibilidades de competir de otros operadores en el mercado "aguas abajo" de "suministro de servicios internacionales de telecomunicaciones".

Esta propuesta no carece, en absoluto, de antecedentes. En el Reino Unido, OFTEL ha considerado que BT, como propietario de cabeceras de cable, está obligado, de acuerdo con las obligaciones de interconexión establecidas en su licencia, a dar acceso en condiciones orientadas a costes.

Actualmente BT provee este acceso a dos importantes proveedores nacionales de infraestructuras, MFS y Energis, a través de su servicio ISH (in-span-handover). OFTEL considera que dicho servicio no es, de momento, competitivo, por lo cual ha propuesto su regulación como un servicio de interconexión no-competitivo con una tarifa basada en costes incrementales prospectivos a los que se aplica un límite superior que se reduce anualmente.

En resumen, en relación con los asuntos planteados en el documento consultivo de la CMT, RETEVISION considera que es necesario y, además conforme a derecho, la aplicación del régimen de interconexión actual al acceso a las cabeceras de cable. Además, como medida complementaria, es necesario someter el **mercado de asignación de capacidad en IRUs** en los cables que aterran en España a una vigilancia muy estrecha para detectar prácticas restrictivas de la competencia.

## **SEGUNDO.- Respuestas a las preguntas de la CMT**

- ***¿A efectos de obtener capacidad internacional de transmisión, garantizando la competencia en el mercado de servicios internacionales de telecomunicaciones, resulta suficiente con que el operador dominante alquile circuitos internacionales en los términos que establece la normativa comunitaria y española?***

Al hilo de lo dicho en el comentario *PRIMERO* supra, la respuesta a esta pregunta es claramente que no.

No se cuestiona que el cumplimiento de la obligación de los operadores dominantes de suministrar líneas susceptibles de arrendamiento en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias y con precios orientados a costes, tal y como establecen la normativa comunitaria y española, ayudarían a mejorar la posición competitiva de los nuevos operadores que concurren en el mercado con Telefónica.

Ahora bien, a lo anterior cabe hacer dos observaciones. De una parte, se pone en duda que tal obligación esté siendo satisfecha, a falta de unos criterios consensuados y aprobados de contabilidad de costes para el establecimiento de tales precios. De otra parte, la oferta de circuitos internacionales que hace Telefónica adolece de algunas limitaciones como consecuencia de la posición que detenta y ha detentado Telefónica en el mercado español de infraestructuras internacionales y que, por lo tanto, no satisface las demandas de la nueva tipología de clientes que ha surgido a raíz de la liberalización.

En relación con este segundo aspecto, pero con claras implicaciones de costes, conviene reseñar que la oferta de Telefónica recoge circuitos de diversas velocidades o capacidades, siendo 34 Mbps la máxima velocidad disponible; con esta gama de velocidades se satisfacen las necesidades de grandes empresas o de pequeños o nuevos operadores con escasa presencia en los mercados de servicios internacionales desde España, no así las necesidades de operadores con mayores aspiraciones, que deberían poder beneficiarse de las economías de escala que se alcanzan con mayores velocidades. A esto hay que unir que los descuentos por período de contratación se



aplican sólo para circuitos analógicos o digitales de velocidad igual o inferior a 1024 kbps, con lo que se impide a operadores como RETEVISION beneficiarse del descuento lógico de una inversión o alquiler a largo plazo, con la consiguiente asunción de riesgo por parte del arrendatario a cambio de unas condiciones más seguras para el arrendador. Por último, otro exponente de la inadecuación de la oferta existente es la falta de desglose de tarifas de circuitos que utilizan como soporte cable submarino o satélite, habida cuenta de las claras diferencias en costes entre ambos medios, siendo los costes del cable, en general, inferiores a los del satélite, pues éstos reflejan la relativa escasez de frecuencias y los elevados costes de los transpondedores.

No obstante, e incluso con la superación de los problemas detectados, a juicio de RETEVISION la mera aplicación de las exigencias normativas ya existentes al alquiler de circuitos internacionales sería absolutamente insuficiente para garantizar la competencia.

No debe olvidarse que el alquiler de circuitos es una modalidad que interesa a los operadores que no tienen las suficientes economías de escala o alcance para acometer sus propias infraestructuras, y a los cuales el alquiler permitiría ir alcanzando poco a poco estas ventajas con mínimo riesgo. Éste no es el caso, no obstante, de RETEVISION ni, entendemos, de aquellos operadores que, como RETEVISION, optan por el despliegue de infraestructuras con cobertura nacional alternativas a las del operador dominante y para las cuales el alquiler de circuitos no es, en el mejor de los casos, sino una solución transitoria para salvar las desventajas competitivas frente al dominante derivadas de la presencia privilegiada de éste en el mercado en épocas pasadas.

Limitar la capacidad de acceso a la transmisión internacional al alquiler de circuitos equivale a impedir la obtención de las economías de escala y ventajas competitivas que, para RETEVISION, supone el desarrollo de una red alternativa en este segmento, desincentivando así la construcción de la misma, en clara incoherencia con el marco normativo que defiende y fomenta la aparición de infraestructuras alternativas. Del mismo modo, se limitan también las ventajas para los consumidores que derivan de disponer de redes alternativas a la del dominante.

Cabe, pues, concluir que a efectos de garantizar la competencia en el mercado de servicios internacionales el alquiler por el dominante de circuitos internacionales de acuerdo al la normativa comunitaria y española es **necesario, pero claramente insuficiente**.

- ***¿Podría la negativa de acceso a los diferentes elementos que constituyen un sistema de cable submarino, dificultar seriamente la entrada y el posicionamiento de los nuevos operadores en servicios internacionales de telecomunicaciones?***

La experiencia de RETEVISION indica que éste es, efectivamente, el caso, tal y como se indicó en el comentario *PRIMERO supra*.

Incluso cabe argumentar que la negativa de acceso a las instalaciones de cable submarino que aterran en España constituiría un abuso de la posición de dominio que ostenta Telefónica como consecuencia de controlar las mismas, según el artículo 86 del Tratado CE.

Esto es así ya que se estarían satisfaciendo cada uno de los elementos que, con carácter acumulativo, determinan la obligación de proveer el acceso, según los principios esgrimidos en la Comunicación sobre la aplicación de las normas de la competencia a los acuerdos de acceso en el sector de las telecomunicaciones (98/C 265/02): (1) el acceso al cable es fundamental para que las empresas compitan en el mercado de servicios internacionales, si se tiene en cuenta no sólo la ventaja económica, que se verá más adelante, sino también la inviabilidad de los nuevos operadores, a excepción quizás de aquéllos que ya sean “carriers” internacionales consolidados, de acometer inversiones como las que exige el cable submarino con volúmenes de negocio muy inferiores a los de Telefónica y con un tiempo prolongado para la materialización de las inversiones; (2) los cables que actualmente aterran en España disponen de suficiente capacidad para facilitar el acceso a los nuevos operadores debido a los avances en la tecnología, que ha permitido el aumento progresivo de la capacidad en estos cables; (3) a juzgar por los beneficios que se manejan en este sector, el crecimiento previsto con Internet y servicios integrados y la insuficiencia de la oferta de circuitos de Telefónica, es fácil concluir que además de no satisfacerse toda la demanda, se pueden estar obstaculizando nuevos servicios; (4) los operadores, y más en concreto RETEVISION está dispuesta a abonar el precio razonable y no discriminatorio; y finalmente (5) no se encuentra justificación objetiva para denegar el acceso.

- ***De ser así ¿Sería conveniente garantizar a los terceros el acceso a las cabeceras de los cables submarinos? ¿Sería igualmente conveniente establecer la obligación para el operador dominante de cesión de capacidad en forma de IRUs a otros operadores establecidos en España?***

#### ACCESO A LAS CABECERAS DE CABLE

En relación con el acceso a las cabeceras de cable submarino, la postura de RETEVISION es que debe imponerse la obligación de dar interconexión a los operadores que controlen estos componentes de los sistemas de cable, dado su carácter de cuello de botella (ver supra).

Por otra parte, en opinión de RETEVISION, el garantizar el acceso a otros operadores a las cabeceras de cable controladas por el dominante constituye la actuación regulatoria más importante para asegurar el correcto funcionamiento de la competencia en los servicios internacionales de transmisión de voz y datos.

#### OBLIGACIÓN DE CEDER IRUs

Los IRUs o acceso a capacidad en el cable ha sido un problema en el pasado, no ya por falta de capacidad, sino por restricciones artificiales impuestas por los operadores dominantes que participaban en los consorcios de cable a fin de sobrevalorar sus inversiones. Con la liberalización, a la vista de demandas insatisfechas y de nuevas

oportunidades de negocio, han surgido nuevas infraestructuras disponibles, lo que, unido a los aumentos de capacidad derivados de innovaciones tecnológicas, ha hecho posible que exista un incipiente mercado de capacidad en los cables. Estos factores hacen que RETEVISION opine que, en general, los IRUs no merecen la consideración de esenciales desde el punto de vista de la competencia.

No obstante, es necesario hacer algunas matizaciones: en primer lugar, y tal como se ha señalado antes, la participación del operador dominante en la mayoría de los cables que aterran en España le permite la posibilidad de desarrollar un comportamiento estratégico orientado a excluir a otros operadores que provean sus mismos servicios en el mercado de transmisión internacional de voz y datos. En segundo lugar, la obligación de ceder capacidad en forma de IRUs podría imponerse a un operador dominante en aquellos casos en que existiera evidencia de que el control sobre estos recursos podría permitirle abusar de su posición de dominio para excluir o perjudicar a sus competidores en el mercado.

- ***Imposibilidad técnica y económica de sustituir los cables submarinos.***

Con respecto a la imposibilidad técnica de sustituir los cables submarinos, la alternativa del satélite no parece adecuada por los retardos inherentes en las transmisiones. Con los nuevos sistemas en órbita baja, esto podría solucionarse si bien podrían surgir otros problemas de eficiencia de las antenas debido a la necesidad de reapuntamiento continuo.

La alternativa del satélite, además de no cumplir con los requisitos técnicos, también adolece de inadecuación desde el punto de vista económico como ya se ha planteado anteriormente: la escasez de recursos y el alto coste de los transpondedores de los satélites no hace a los sistemas por satélite una opción adecuada para enlaces punto a punto, con lo que se relegan a soluciones de “back-up”.

Adicionalmente, y de acuerdo con los datos y estimaciones realizadas por RETEVISION, la imposibilidad de acceder a los diferentes componentes de los sistemas de cable de modo independiente genera un sobrecoste adicional que, de corregirse, posicionaría aún mejor a los sistemas de cable frente a los de satélite. En concreto, y para el ejercicio de un alquiler de circuito de 2Mbps entre España y otro país de la Unión Europea, el coste mensual del alquiler durante un período de 15 años sería 2,5 veces superior al estimado para el caso en que el operador entrante obtuviera sus propios IRUs y realizase su propio *back haul*.

Por último, conviene reseñar que la posesión de infraestructuras es un elemento clave para terminar tráfico procedente de otros países. Sobre esta base, los operadores que no tuvieran acceso a estas infraestructuras no podrían beneficiarse de los ingresos que los flujos de tráfico entrante generan, ingresos que quedarían en las arcas del operador dominante.

- ***Coste que implica la duplicación de estas infraestructuras y elementos a considerar a la hora de determinar este coste.***

Cabe interpretar que esta pregunta se refiere a que el acceso a capacidad podría ser sustitutivo de nuevas inversiones en cable. RETEVISION no considera que éste vaya ser el caso en ningún momento. Con el tiempo, y a medida que se alcancen las economías de escala suficiente, los operadores irán acometiendo sus propias inversiones. Alternativamente, y ante este mercado de capacidad que ya se empieza a desarrollar por parte de empresas ajenas al sector de las telecomunicaciones, también entendemos que en un futuro surgirá un mercado para acceso a cabeceras. Conviene reseñar que las previsiones de capacidad para los años venideros son de un gran crecimiento, con lo que en ningún caso podría hablarse de capacidad excedentaria.

Otra interpretación sería que el acceso a las infraestructuras de Telefónica requiere de una duplicación de los medios utilizados para alcanzar tales infraestructuras. Así está ocurriendo con la interconexión de las redes de los nuevos operadores con la red de Telefónica. Esto no es problema si, a su vez, el tráfico se incrementa y éste es el caso esperado con la apertura de las infraestructuras internacionales y posterior consolidación de la libre competencia, tal y como ya se ha comentado. De cualquier manera, el desarrollo de un mercado de infraestructuras independiente de los operadores, esto es, que no esté verticalmente integrado, hará que éste se autoregule para que no haya problemas de sobrecapacidad.

- ***¿Se adecuan las condiciones de suministro de alquiler de circuitos internacionales de telecomunicaciones a los principios de transparencia, orientación a costes y no discriminación? ¿Por qué?***

Este aspecto ya ha sido tratado en la cuestión primera concluyendo que las condiciones de suministro de alquiler de circuitos internacionales no se adecuan a los principios de transparencia, orientación a costes y no discriminación.

- ***En el caso en que debiera garantizarse a terceros el derecho de acceso a los diferentes componentes de los sistemas de cables submarinos que aterran en España, ¿En qué términos podría reconocerse este derecho?***
  - a. RETEVISION entiende que si bien el acceso a cabecera debería tratarse como modalidad de interconexión debido a su carácter esencial en este momento inicial de la liberalización, el “backhaul” no tendría por qué verse sometido a mayor o distinta regulación de la que se aplica para circuitos alquilados, debido a que existen alternativas de aprovisionamiento distintas de las de Telefónica. En ambos casos, el derecho de la competencia sería el garante último de que, caso a caso, el acceso a cabecera y la provisión del backhaul están siendo suministradas en condiciones no abusivas o contrarias a la libre competencia.
  - b. Entendido el acceso a la cabecera del cable como modalidad de interconexión de carácter esencial para que se acelere la competencia en infraestructuras y servicios internacionales, entendemos que éste habría de incorporarse a la oferta de interconexión de referencia con el objeto de evitar conflictos, y consiguientes retrasos, en la negociación bilateral de este nuevo servicio de interconexión.
  - c. Dado que el acceso a la cabecera supone el acceso a infraestructuras de telecomunicaciones, y con el objeto de incentivar los compromisos asumidos por

los operadores titulares de licencias de tipo B y C y el despliegue de nuevas redes alternativas, RETEVISION entiende que el acceso propuesto debería estar disponible a todos los operadores titulares de licencias de tipo B y C.

- d. Los precios deberían ajustarse a los principios de transparencia, no discriminación y orientación a costes.
- e. El establecimiento de prioridades, al margen de los requisitos en cuanto a tipo de licencia, podría ir en contra del principio de no discriminación. En principio, RETEVISION no vislumbra razones por las cuales debería hacerse un mayor énfasis en unos operadores o servicios que en otros.
- f. RETEVISION es de la opinión que no se precisa de una mayor regulación de la interconexión transfronteriza. La apertura de las infraestructuras internacionales es un primer paso hacia ese objetivo. Existen ya operadores internacionales con presencia en diversos países que ayudarán a que la competencia sea efectiva. Entendemos que es el mercado quien ha de decidir las condiciones de interconexión de los operadores no nacionales y que no se precisa de la imposición de nuevas obligaciones. Esto ayudará a los nuevos operadores a ir reduciendo márgenes progresivamente, financiando sus desarrollos y consolidando sus posiciones. De cualquier manera, RETEVISION se opone a medidas unilaterales en este sentido, pues podrían perjudicar a los intereses nacionales en beneficio de los intereses extranjeros, y entiende más adecuado para el caso del tratamiento de los operadores no nacionales la adopción de medidas consensuadas, de ser preciso, a nivel comunitario o incluso en un contexto internacional más amplio.
- g. Entendemos que no es necesario imponer otras condiciones distintas en las licencias de los operadores de redes públicas de comunicaciones. Las disposiciones existentes en la legislación actual resultan suficientes.

### **TERCERO.- Conclusiones**

En conclusión, RETEVISION entiende que los temas planteados por la consulta son de fundamental importancia para el desarrollo de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones y felicita a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por esta iniciativa.