



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 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 4 de marzo de 1998, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba el:

INFORME PRECEPTIVO RELATIVO AL INFORME- PROPUESTA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS CONDICIONES PARA LA PRESTACIÓN DE LA FACILIDAD DE ACCESO INDIRECTO AL BUCLE DE ABONADO DE LA RED PUBLICA TELEFÓNICA FIJA DE TELEFONICA, S.A. MEDIANTE LA IMPLANTACIÓN DE TECNOLOGÍAS DIGITALES DE TRANSMISIÓN A VELOCIDADES ASIMÉTRICAS SOBRE EL BUCLE DE ABONADO

I. ANTECEDENTES

Con fecha 11 de febrero de 1999, tuvo entrada en esta Comisión un escrito por el que la Secretaría General de Comunicaciones solicita de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones un informe preceptivo sobre la propuesta de la Secretaría para regular la facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado de la red pública telefónica fija de Telefónica. La propuesta se presenta con el título *"Informe propuesta para el establecimiento de las condiciones para la prestación de la facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado de la red pública telefónica fija de Telefónica, S.A., mediante la implantación de tecnologías digitales de transmisión a velocidades asimétricas sobre el bucle de abonado"*.

Como anexos al escrito, la Secretaría General de Comunicaciones remite copia de los siguientes documentos: propuesta de Telefónica de 3 de febrero del presente año para la prestación de un servicio, basado en la implantación de tecnologías ADSL, que denomina Servicio Portador de Acceso Asimétrico; información adicional entregada por ésta como ampliación tanto



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

sobre la propuesta original como sobre los costes del servicio; y la citada propuesta de la Secretaría.

De la información aportada se pueden deducir, en términos generales, las siguientes características de la actividad propuesta:

- 1) La actividad objeto de regulación permitirá el acceso a servicios de información (Internet) a altas velocidades, previo pago de una tarifa plana, esto es, una cantidad mensual fija con independencia del tiempo total durante el que se use el servicio.
- 2) Para ello, el servicio usará tecnología ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) en el bucle de abonado, permitiendo ofrecer distintas velocidades de transmisión en sentido red-usuario y usuario-red, consiguiendo así elevados caudales de hasta 2 Mbps efectivos hacia el usuario. Telefónica será la responsable de la instalación y mantenimiento de los elementos ADSL. Además, se encargará de “recoger” los caudales correspondientes a los distintos operadores y de entregárselos en determinados puntos, llamados puntos de acceso indirecto basados en tecnología ATM.
- 3) A los efectos de estructurar la red, se definen 109 demarcaciones ADSL, en cada una de las cuales se establecerá un punto de acceso indirecto que dará cobertura a varias centrales locales. En estos puntos de acceso indirecto se facilita el acceso a los operadores. Estos se irán abriendo progresivamente, cuando se supere un determinado tráfico hacia Internet en las centrales de la demarcación (punto 8 de la propuesta). Para recoger tráfico de las líneas correspondientes a una demarcación ADSL el operador habrá de conectarse al punto de acceso indirecto correspondiente.
- 4) Se definen tres modalidades de velocidad de acceso hacia el cliente (según los caudales descendente y ascendente contratados) –punto 6 de la propuesta-. Las tarifas, estructuradas en una cuota de alta y en una cuota mensual, dependerán de tal modalidad y serán satisfechas a Telefónica por el operador (no por el cliente residencial) –punto 9 de la propuesta. Cada bucle de abonado sólo podrá ser accedido por un único operador (punto 3 de la propuesta).
- 5) Por otro lado, el operador habrá de contratar con Telefónica, en cada punto de acceso indirecto, una conexión de caudal variable (mínimo 34 Mbps), con estructura tarifaria similar y tarifas dependientes de la velocidad contratada.
- 6) Únicamente podrán contratar con Telefónica este servicio los operadores titulares de licencias individuales de tipo A, B1 o C1, o de autorizaciones generales de tipo C (punto 2 de la propuesta).

El presente informe tiene por objeto el análisis de la propuesta de regulación de la actividad descrita. El siguiente apartado recoge las observaciones o consideraciones de tipo general que plantea la misma con respecto a i) la naturaleza jurídica de la actividad y habilitación del Ministerio de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Fomento para dictar la medida propuesta; ii) el impacto de la presente propuesta de regulación en el mercado; iii) las consideraciones tecnológicas derivadas de la misma; iv) la naturaleza jurídica de la regulación propuesta; v) y, finalmente, el régimen de precios previsto en la misma. El apartado segundo de este informe examina la base legal en la que podría fundamentarse la propuesta del Ministerio. Se añade al presente informe un Anexo en el que se examinan cada uno de los apartados recogidos en la propuesta.

Se ha de señalar que la propuesta no constituye una disposición de carácter general, como una Orden Ministerial, por lo que no puede apreciarse el ajuste a Derecho de cuestiones tales como la competencia jerárquica, etc. De hecho, en el punto 9º de la propuesta se advierte cómo no es un proyecto de Orden Ministerial, sino una propuesta de la Secretaria General.

El informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.4 del Real Decreto 1651/1998, de 24 de julio, por el que se desarrolla el Título II de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (en adelante, Reglamento de Interconexión), en lo relativo a la interconexión y al acceso a las redes públicas y a la numeración, a cuya virtud la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha de emitir un informe previo a la aprobación por el Ministerio de Fomento de las condiciones y la fecha en que el operador dominante ha de facilitar el acceso al bucle de abonado.

II. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

De entrada se ha de indicar que el servicio que se pretende regular resulta beneficioso para los usuarios pues podría permitir el acceso a servicios de información –Internet- a velocidades muy superiores a las disponibles actualmente para los usuarios residenciales previa contraprestación de una tarifa plana. Nótese que la tarifa plana regulada en la propuesta es la que registrará en las relaciones entre los operadores y no la dirigida al usuario final.

1. Naturaleza jurídica de la actividad y habilitación competencial del Ministerio de Fomento

El informe propuesta presenta la actividad que se pretende regular como una facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado, para lo cual obliga a Telefónica, S.A., en el punto 1 de su propuesta, a implantar en su red pública fija, los medios necesarios para la provisión de dicha facilidad.

Desde un punto de vista jurídico, la anterior configuración de la actividad genera una notable confusión, ya que introduce conceptos como “facilidad” o “Acceso Indirecto al Bucle de abonado” no reconocidos por la Ley 11/1998, de 24 abril, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) y su normativa



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de desarrollo. Parece, por tanto, conveniente proceder al análisis de la naturaleza jurídica de la actividad propuesta, con el fin de identificar el régimen jurídico aplicable a la misma. A este respecto, la primera cuestión que se suscita es si la actividad propuesta constituye una modalidad de acceso o de interconexión.

a) Determinación de si la actividad regulada constituye una modalidad de acceso o de interconexión.

Con respecto a la interconexión, el anexo de definiciones de la LGTel incluye un concepto legal de interconexión, el cual viene definido, con carácter vinculante, como *“La conexión física y funcional de las redes de telecomunicaciones utilizadas por el mismo o diferentes operadores, de manera que los usuarios puedan comunicarse entre sí o acceder a los servicios de los diferentes operadores. Estos servicios pueden ser suministrados por dichos operadores o por otros que tengan acceso a la red....La interconexión comprende, asimismo, 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”*.

Por otro lado, el apartado 1 del artículo 22 de la LGTel, titulado principios de la interconexión, establece que *“Los titulares de redes públicas de telecomunicaciones estarán obligados a facilitar la interconexión de éstas con las de todos los operadores del mismo tipo de redes y servicios telefónicos disponibles al público, que lo soliciten”*.

Teniendo en cuenta las anteriores disposiciones, parece posible descartar que la actividad citada pueda incluirse en el concepto de interconexión. Y ello por las siguientes razones; en primer lugar, por que la interconexión exigiría una relación de reciprocidad. Según el primer párrafo de la definición recogida en el anexo de la LGTel, los usuarios de los operadores interconectados se benefician de igual o similar modo de la conexión entre redes, *“comunicándose entre si” o “accediendo a los servicios de los diferentes operadores”*. Ello implica la necesidad de que la interconexión se realice entre operadores que prestan servicios o exploten redes similares.

No obstante, no existe en la actividad propuesta tal carácter “recíproco” que caracterizaría la relación de interconexión. La previsión de que la actividad regulada se preste incluso a operadores con una simple Autorización General de tipo C (la cual habilita para la prestación de servicios de transmisión de datos disponibles al público), es un signo claro de que la actividad analizada se encuentra en un contexto ajeno a la interconexión regulada por el Reglamento de Interconexión (se trataría, como mucho, de una interconexión de redes de datos). De hecho, no constituye una obligación para un operador de red pública



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

fija (con licencia B1 o C1), interconectar con redes privadas de datos (autorización tipo C), conforme al artículo 22.1 LGTel y el Reglamento de Interconexión. El titular de una autorización C no tiene según la LGTel y su normativa de desarrollo derecho a la interconexión.

En definitiva, aún considerando la posible aparición de interconexión entre redes de datos que pudiera existir en el punto de acceso indirecto al bucle de abonado, no sería aplicable el esquema de obligaciones de interconexión previsto en la Ley¹. Por lo tanto, no es posible asemejar el punto de acceso indirecto al bucle de abonado con un punto de interconexión que alcanza a varias centrales locales.

Además, la relación de interconexión suele exigir “contraprestaciones recíprocas”. Así, los usuarios de ambas redes que se interconectan para “comunicarse entre sí” generan contraprestaciones recíprocas entre los operadores. En el caso que nos ocupa, Telefónica factura a las entidades autorizadas a conectarse al punto de acceso indirecto por la prestación de la facilidad, sin que éstas cobren a Telefónica.

Por otro lado, con respecto al acceso a las redes, el artículo 24.1 de la Ley establece que *“Los titulares de redes públicas de telecomunicaciones que tengan la consideración de dominantes deberán facilitar el acceso a sus redes en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, a todos los usuarios y prestadores de servicios de telecomunicaciones que lo soliciten.....Además, deberán atender las solicitudes técnicamente viables y debidamente justificadas, de acceso a la red en puntos distintos a los de terminación de red ofrecidos a la generalidad de los usuarios. A estos efectos, las partes, en función de dichas solicitudes negociarán el correspondiente acuerdo y, a falta de éste, se estará a lo dispuesto en el artículo siguiente, en*

¹ Un único punto conflictivo en esta argumentación es la previsión que efectúa la propuesta de que puedan solicitar esta prestación los titulares de licencias tipo A. Si se dieran las circunstancias previstas en el párrafo segundo de la definición legal de interconexión (Anexo de la LGTel), es decir, que el acceso a la red que se ofrece a estos titulares de licencias tipo A sirva para que los usuarios de Telefónica pudieran acceder a los servicios prestados por los mismos, podría verse una cierta semejanza con la Interconexión regulada en la Ley, el Reglamento de interconexión, y la Orden que aprueba la Oferta de Interconexión de Referencia. No obstante, pueden observarse varias diferencias: en principio, el servicio a que podrán acceder los usuarios de Telefónica que accedan al operador conectado, serán servicios de datos soportados sobre una red ATM, y no servicio telefónico, con lo cual, no se estaría en el ámbito de la previsión del párrafo segundo de la definición de Interconexión. Por otro lado, no todos los usuarios de las centrales locales conectadas al punto de acceso indirecto pueden acceder a los servicios del operador conectado en el mismo, por el mero hecho de tal conexión (como sucede en la interconexión ordinaria), sino que se requiere que cada usuario tenga una relación contractual previa con el operador conectado.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

cuanto a la resolución de conflictos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones”.

No existe un concepto normativo de lo que constituye el “acceso a las redes”. En puridad, la interconexión es un supuesto específico de acceso a redes. No obstante, de la mencionada disposición se deduce que los accesos regulados se refieren a aquellos solicitados para acceder a una red pública de telecomunicaciones por todos aquellos usuarios y prestadores de servicios de telecomunicación. En este sentido, el concepto que deriva del artículo 24.1 es muy amplio, incluyendo prácticamente cualquier modalidad de relación entre operadores por la que uno de ellos utiliza de algún modo la red del otro o alguno de sus elementos (con excepción de la interconexión, que es regulada separadamente) para prestar un servicio de telecomunicación, no dándose el carácter recíproco que caracteriza a la interconexión. En este contexto, los accesos especiales, regulados por el segundo párrafo del artículo 24.1 de la LGTel, consisten en accesos a la red pública de telecomunicación en puntos distintos a los de terminación de red ofrecidos a la generalidad de los usuarios.

Según lo anterior, la actividad que se pretende regular en cuanto constituye una forma de utilización de la red pública telefónica por parte de proveedores de servicios como los titulares de Autorizaciones Generales de tipo C (y en la que no existe la relación de reciprocidad) supondría un tipo de acceso a la red pública de los regulados en el artículo 24 de la LGTel. En concreto, podría encuadrarse en el concepto legal de acceso especial, ya que los puntos de acceso indirecto al bucle de abonado no serían ofrecidos a la generalidad de usuarios, sino a un conjunto de operadores previamente definidos (Licencia A,B1,C1, y Autorización C).

b) Calificación de la actividad regulada como servicio de transmisión de datos que utiliza conjuntamente la red de acceso y una red de transmisión de datos

En esencia, la facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado descrita en la propuesta constituiría una oferta de capacidad de transmisión y conmutación entre dos puntos de la red. De hecho, el punto 3º de la propuesta describe la facilidad de acceso indirecto como el “*establecimiento de un trayecto de transmisión digital transparente, con estructura de trama de ATM, entre el usuario y el punto de acceso indirecto al bucle de abonado, en el que se conecta el operador al que se ofrece la facilidad*”.

En efecto, la propuesta pretendería obligar a Telefónica a ofrecer un determinado servicio de telecomunicaciones, tal y como viene definido en la LGTel “(*servicios cuya prestación consisten, en su totalidad o en parte, en la transmisión o conducción de señales por las redes de telecomunicación, con*

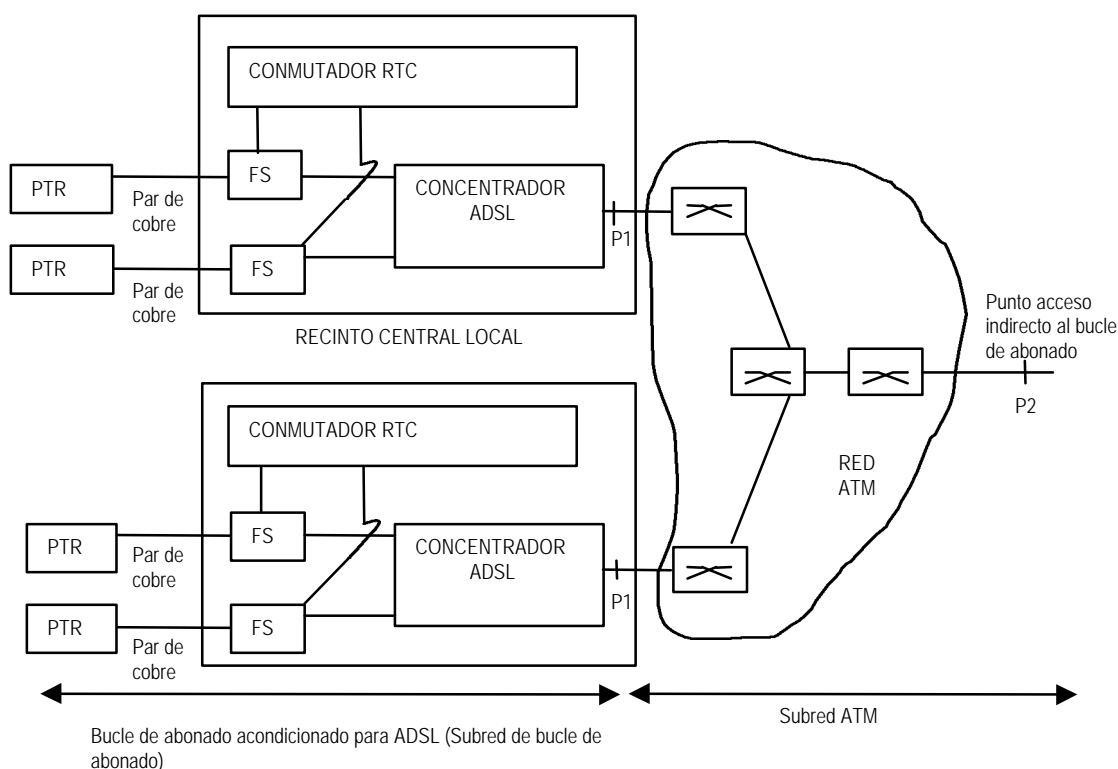


COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

excepción de la radiodifusión y la televisión”), y, en particular, de transmisión de datos ATM, que se denominaría “acceso indirecto al bucle de abonado”. Este servicio de transmisión de datos presentaría dos particularidades, que lo harían muy diferente a los servicios prestados actualmente al amparo de Autorización General de tipo C, que habilita para la prestación de servicios de transmisión de datos disponibles al público. La primera particularidad radica en que este servicio hace uso, de un lado, de la “red de acceso” de Telefónica (que se adapta para poder acomodarse a un servicio de datos con una tasa de bits superior a la disponible mediante modulación de señales sobre el servicio telefónico) y, de otro lado, de una red de transmisión ATM. La segunda particularidad del servicio propuesto se basaría en que no se destina al público en general, sino que sus clientes son proveedores de servicios, a los que se ofrece la posibilidad de disponer de un servicio de transmisión de datos con abonados al servicio telefónico fijo de Telefónica.

Como ya se ha mencionado, para ofrecer este servicio, Telefónica utilizaría una red que podemos dividir en dos subredes: 1) Subred de bucle de abonado; se entiende que el bucle de abonado es la parte de la red que comprende desde el PTR hasta la central de conmutación, sin incluir a esta; 2) Subred de transmisión de datos (ATM).

En el siguiente gráfico se puede observar la estructura de la red en cada demarcación:





COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El interfaz señalado como P1 corresponde a la salida de los concentradores ADSL, y define el punto de separación entre lo que hemos denominado subred de bucle de abonado y subred ATM. Telefónica no ofrece a sus clientes la posibilidad de conectarse en este punto, sino en el interfaz P2, uno por demarcación, y tras haber pasado por la subred ATM.

Por tanto, la actividad cuya regulación se propone, no utiliza “únicamente” la subred de bucle de abonado (lo que normalmente se relaciona con la red de acceso), sino que incorpora algo más; esto es, la red de conmutación de datos ATM que se establece necesariamente en cada una de las 109 demarcaciones para facilitar la conexión al cliente. La actividad se describe como “Acceso indirecto al bucle de abonado” porque el acceso que se describe no se efectúa en el propio bucle de abonado, sino desde fuera del mismo, ya que el punto de acceso indirecto se encuentra fuera de éste. Cualquiera que sea el concepto de bucle de abonado que se adopte (ni la LGTel ni el Reglamento de Interconexión establecen uno), no cabe duda de que la red ATM no formaría parte del bucle de abonado.

c) Consecuencias jurídicas de la naturaleza de la actividad que se pretende regular

Teniendo en cuenta lo anterior, se debería determinar si la habilitación competencial al Ministerio de Fomento prevista en el artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión ampara la regulación propuesta.

La propuesta de regulación del servicio invoca el artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión y Acceso, como habilitación competencial para dictar la normativa propuesta por el Ministerio de Fomento. El citado artículo 9, que establece las obligaciones de los operadores que tengan la consideración de dominantes, prevé en su apartado 4º la obligación de éstos de “Facilitar el acceso al bucle de abonado, en la fecha y en las condiciones que a tal efecto determine el Ministerio de Fomento, previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.”

La anterior disposición constituye una delegación competencial realizada por el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria en esta materia, conforme a los artículos 22 y ss. de la LGTel., a favor de Ministerio de Fomento. El artículo 24 de la LGTel establece la obligación de los titulares de redes públicas que tengan la consideración de dominantes de facilitar el acceso a sus redes a todos los prestadores de servicio y usuarios que lo soliciten, lo que incluye las solicitudes de accesos especiales. El apartado 2 del mismo artículo preveía que, en el reglamento al que se refiere el artículo 22.7, se debía establecer los requisitos para el acceso abierto a las redes de telecomunicaciones, de acuerdo con la normativa comunitaria y con los principios recogidos en este



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

capítulo. Conforme a lo anterior, el Reglamento de Interconexión aprobado por Real Decreto 1651/1998, desarrolla en sus artículos 6 y 7 las condiciones de acceso a las redes y, en particular, los accesos especiales. No obstante, el Gobierno, a través del artículo 9.4 del Reglamento, delegó en el Ministerio de Fomento la fijación en el futuro de la fecha y las condiciones en que los operadores dominantes estarían obligados a facilitar el acceso al bucle de abonado.

Se ha de señalar que lo anterior no excluye la posibilidad de que si el operador dominante decidiera ofrecer voluntariamente el acceso al bucle de abonado, o lo utilizara desagregadamente en régimen de autoprestación, los demás operadores en circunstancias análogas podrían exigir el mismo acceso en aplicación del principio de no discriminación.

Ahora bien, el ejercicio de la anterior delegación no podría exceder de los límites objetivos marcados por el propio artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión. La regulación del Ministerio debería alcanzar únicamente a la determinación de “la fecha y las condiciones” en las que el operador dominante habrá de facilitar el “acceso al bucle de abonado”. Dicha regulación debería ir dirigida a facilitar el acceso al bucle de abonado, entendiendo por tal, como máximo, la red de acceso que conecta el punto de terminación de usuario con la salida del concentrador ADSL. Por tanto, tal regulación no podría extenderse a la red de datos ATM que dicho concentrador con el punto de acceso indirecto al bucle de abonado, donde se conectarían los clientes de Telefónica. (Como veremos más adelante, el artículo 9.4 tampoco podría amparar la facultad del Ministerio de fijar los precios).

En consecuencia, deberá estudiarse separadamente los modos de provisión, precios y otras condiciones, de los elementos que permitan el citado acceso indirecto y no pertenezcan al bucle de abonado (la red ATM que conecta los Puntos de acceso indirecto con la salida de los concentradores ADSL), puesto que a los mismos les será de aplicación la normativa general de telecomunicaciones.

El servicio de transmisión de datos que utiliza la denominada red ATM, podría ser prestado mediante la pertinente Autorización General de tipo C y, si es el caso, acompañada de una Licencia Individual de tipo C1 que permita explotar la red soporte de dicho servicio. Este servicio podría ser prestado por Telefónica, así como por otros operadores, no teniendo ninguna limitación en cuanto al número demarcaciones, ni a la independencia de la red en cada demarcación.

Finalmente, por lo que se refiere al uso de los bucles de abonado, que se prevé en la propuesta sean utilizados por Telefónica para la prestación del



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

servicio de transmisión ATM sobre ADSL, este uso constituiría una utilización por la propia compañía de un elemento desglosado de la red, lo que implicaría la obligación de su puesta a disposición de cualquier otra entidad en condiciones análogas, esto es, como mínimo, en cualquier punto accesible exterior al circuito ADSL. Lo contrario podría constituir una discriminación, ya que no permitir tal acceso de terceros en los puntos en que fuera viable técnicamente, supondría obligar a otras redes ATM u otros usuarios, a conectarse exclusivamente en los 109 puntos previstos, uniéndose indebidamente la prestación de dos servicios; esto es, el de acceso al bucle en su modalidad ADSL y el de uso de una red ATM desde el extremo del bucle hasta el punto de conexión.

Esto sería consecuencia de la superior jerarquía normativa del principio de no discriminación, establecido de modo incondicionado en el citado artículo 24 de la LGTel, frente a la normativa de rango reglamentario, entre la que se incluye el comentado artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión.

2. Efectos en el mercado de la regulación propuesta

La propuesta de regulación de la denominada facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado en los términos en los que ha sido presentada por la Secretaria General podría producir los siguientes efectos en el mercado.

a) Refuerzo de posición dominante

En la actualidad, Telefónica constituye el operador dominante en el mercado de acceso a servicios de telecomunicaciones y, en particular, de acceso al servicio telefónico básico. En el caso que nos ocupa, la propuesta de la Secretaria ha optado por la utilización de estas infraestructuras para la prestación de un nuevo servicio, trasladando así la posición de dominio que ostenta en el mercado de acceso al servicio telefónico básico al mercado del nuevo servicio.

A este respecto, la propuesta contiene determinados aspectos que podrían venir a reforzar la posición de dominio de Telefónica, máxime en las condiciones “de acceso indirecto” en que se propone su prestación.

En primer lugar, el transporte del caudal de bits contratado lo hace siempre Telefónica desde la salida de los concentradores ADSL al punto de acceso indirecto, sin dejar la posibilidad de que tal transporte sea realizado por otros operadores que se conecten, por ejemplo, directamente a dicha salida de los concentradores ADSL. Consecuentemente, el precio que se está dando no está suficientemente desglosado, debiéndose desglosar al menos en dos



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

conceptos: instalación /mantenimiento de los elementos ADSL, y transporte desde el bucle al punto de acceso indirecto.

La actividad propuesta no supone el alquiler del bucle de acceso al operador entrante, sino la puesta a disposición de un cierto caudal de bits desde y hacia un determinado punto de terminación de red, para aquellos operadores que se conecten a Telefónica en un determinado punto, imposibilitando que otras redes de datos, más o menos eficientes, puedan competir en el mercado de transmisión de datos desde la salida de la concentrador ADSL hasta el punto de conexión del cliente.

En segundo lugar, para que un cliente residencial pueda contratar este servicio se le exige que esté dado de alta con Telefónica en el servicio telefónico básico. En estos términos, parece un caso de empaquetado de servicios que podría constituir abuso de posición dominante. Si bien desde un punto de vista técnico puede ser imprescindible, desde un punto de vista comercial la oferta no habría de plantearse en esos términos.

Cabe concluir de lo anterior, que la introducción de un servicio como el presentado constituye un importante paso hacia los objetivos de mejorar el precio y la calidad en el acceso a Internet. Sin embargo, el planteamiento realizado por el Ministerio presenta serios inconvenientes desde el punto de vista de la competencia. Para aliviar dichos problemas, una solución consistiría en permitir el acceso de los operadores a la salida de los concentrados ADSL (P1), lo que constituye, en definitiva, un mayor desempaquetado de los elementos de red respecto al planteado por Telefónica.

b) Barreras de entrada a nuevos proveedores de acceso

La actividad tal y como ha sido regulada en la propuesta podría acarrear dificultades para competir a los nuevos entrantes que provean bucles de acceso. Esto es así debido a que la nueva actividad se basaría en infraestructura (el bucle de abonado) ya instalada, con lo que el esfuerzo en inversión y en tiempo de despliegue es menor que para la construcción de nueva infraestructura. Esta dificultad podría atenuarse permitiendo el acceso a estos nuevos entrantes a las salidas de los concentradores ADSL, de forma que pudieran aprovecharse de la capacidad completa de transmisión del bucle de abonado reacondicionado. Ello permitiría, tal y como veremos más adelante, la prestación de servicios tales como vídeo bajo demanda, los cuales no serían accesibles mediante la propuesta presentada.

Dadas las actuales incertidumbres sobre el desarrollo de los mercados involucrados, no es posible manifestarse con seguridad sobre si este servicio



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

aumentará o no las barreras de entrada que tienen que superar los nuevos entrantes a la provisión de acceso, ni en qué grado lo hará².

c) Impacto sobre los Proveedores de Acceso a Internet (ISPs)

A primera vista, el servicio propuesto parece muy beneficioso para los ISPs, que pasarían a tener un mayor control sobre el cliente, al que suministrarían incluso el "acceso". Sin embargo, la propuesta en la práctica podría resultar compleja ya que, los operadores que deseen conectarse a un punto de acceso indirecto han de contratar un caudal mínimo de 34 Mbps. Este caudal podría resultar excesivo, principalmente en la fase inicial. Por otro lado, para acceder a clientes en toda España, y conforme avance el despliegue, se llegará a precisar un total de 109 puntos de acceso. Ambos requisitos reducirán considerablemente el número de agentes que puedan conectarse a este servicio. Posiblemente, se producirá una consolidación en la oferta y una reducción del número de competidores en este sector (lo que, por otro lado, parece probable en cualquier escenario).

De hecho, el servicio propuesto podría causar fácilmente la evolución a un entorno en que los únicos ISPs serían los proveedores de servicios de transmisión de datos (BT, Retevisión etc), ya que parece difícil que estos se limiten, como en el caso de Infovía, a transportar el tráfico desde el punto de acceso indirecto al ISP y renunciar a cierto control de cliente que proporciona este servicio.

3. Implicaciones tecnológicas de la actividad propuesta.

Como ya se mencionó, la actividad objeto de regulación de la Secretaria General se prestaría, de hecho, mediante dos tipos de redes; una subred de bucle de abonado y otra red ATM. La utilización conjunta de ambos tipos de redes podría tener las implicaciones tecnológicas que a continuación se exponen.

a) Subred de bucle de abonado

La tecnología ADSL ha sido desarrollada fundamentalmente para poder ofrecer servicios de banda ancha a usuarios residenciales con acceso telefónico mediante par de cobre. Mientras que otras técnicas de xDSL pueden precisar más de un par de cobre, ADSL se soporta sobre un único par, y tiene

² Por ejemplo, según noticias recientes, BT, que había estado probando la tecnología ADSL en el mercado residencial, ha abandonado la prueba debido a los resultados insatisfactorios obtenidos. Se cree que BT debería haber realizado las pruebas en el mercado empresarial de PYMEs. *Fuente: Total Telecom, 11/febrero/1999*



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

además la ventaja de ofrecer un régimen binario asimétrico, lo que permite disminuir la diafonía que le hace poder cohabitar con el servicio telefónico básico.

Esta tecnología ADSL ofrece la posibilidad de que el usuario pueda disponer de un flujo binario constante, normalmente entre 1,5 Mbps y 9 Mbps en sentido descendente, es decir, hacia el usuario. Este régimen binario estará en función del servicio de que se trate, pero también podrá venir limitado por las características del par de cobre como son el grosor, la longitud, y posibles imperfecciones del mismo. En lo que respecta a la longitud, esta puede llegar a superar los 5,7 Km.

Una característica importante de los módems ADSL es que en el momento de su instalación se configuran para adecuarse al régimen binario que permite cada línea, sin perjuicio de lo cual puedan disminuir dicho régimen binario si la calidad del par de cobre se ve reducida.

Con el régimen binario que proporciona ADSL se pueden prestar una gran variedad de servicios:

- Vídeo bajo demanda. La calidad VHS precisa 1,5 Mbps, y calidades superiores pueden obtenerse con regímenes binarios de hasta 9 Mbps. La codificación a que obedecen estas tasas binarias son MPEG³ I y MPEG II, respectivamente.
- Videoconferencia unidireccional. En muchas ocasiones (teleeducación, teletrabajo, telemedicina) no es necesario disponer de la videoconferencia bidireccional, y es suficiente contar con un servicio que en un sentido ofrezca imagen, voz y datos, pero en el contrario sólo voz y datos.
- Acceso a Internet. Este puede ser el caso paradigmático de servicio de transmisión de datos asimétrico, y presenta además las características de permitir una tasa de bits variable, y que no es sensible a retardos en la transmisión.

Dado que ADSL es simplemente una técnica de modulación de la señal para permitir su transporte por el par de cobre, esto es, corresponde al nivel físico en la transmisión de datos, precisa de capas superiores para llevar a cabo la transmisión de información. Una posibilidad para estas capas superiores es que obedezcan a la norma ATM, lo que no significa que necesariamente haya de existir un transporte efectivo sobre ATM, sino que se

³ Moving Pictures Expert Group



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

puede emplear este protocolo únicamente para estructurar el flujo de bits en células de acuerdo con unas determinadas calidades de servicio.

b) Subred ATM

En la actividad propuesta se dispone de una subred de conmutación de datos ATM en el ámbito de cada una de las 109 demarcaciones. Estas redes no son comparables a otras redes de datos (X.25, Gigacom, etc.), que están desplegadas en todo el ámbito nacional, y normalmente permiten una conectividad total entre dos abonados conectados a las mismas. Las subredes ATM de la propuesta se pueden ver como 109 redes de datos independientes con circuitos virtuales permanentes, es decir, no permiten que los terminales conectados a las mismas accedan libremente a otros terminales.

Las redes ATM están definidas con el claro propósito de poder acomodar cualquier tipo de tráfico. Es precisamente la versatilidad de esta tecnología la que le ha mantenido durante mucho tiempo como clara candidata en la prestación de servicios de banda ancha. Las distintas clases de servicios que se pueden prestar bajo el paraguas de ATM se diferencian fundamentalmente en función de:

- Tasa de bits, que puede ser constante o variable. Las tasas de bits variables se definen con una tasa de cresta, y una tasa sostenible garantizada por la red.
- Sensibilidad o no a los retardos. Las aplicaciones interactivas en tiempo real son claramente sensibles a los retardos, mientras que por el contrario los mensajes de correo electrónico son del todo insensibles al mismo.

Sobre ATM se puede prestar en principio cualquier servicio basado en transmisión de datos: videoconferencia, vídeo bajo demanda, acceso a Internet, conexión de redes locales, voz digitalizada, etc. Esto se debe, como ya se ha indicado, a su versatilidad para adecuarse a servicios simétricos o asimétricos, y a que permite servicios de tasa de bits variable.

En el caso concreto de la subred ATM propuesta, se puede observar que está orientada a la prestación de una única clase de servicio. Del servicio prestado al usuario se pueden destacar las siguientes características:

- No es propiamente un servicio de banda ancha, admitiendo que los servicios de banda ancha comienzan a partir de tasas binarias de 2 Mbps.
- Es un servicio de tasa de bits variable, con un régimen sostenible cercano al 10 % del régimen de cresta. Así, en el caso de la modalidad C que tiene un régimen de cresta de 2 Mbs, la tasa sostenible es de tan solo 200 Kbps.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Tal como ha definido Telefónica las conexiones ofrecidas al usuario, el tráfico que sobrepase el régimen sostenible se marcará como no prioritario, y podrá ser descartado por la red en el caso de congestión en la red.
- Es un servicio en el que no se ofrecen garantías sobre el retardo de las celdas ATM.

De todo lo anterior, se llega a la conclusión de que el servicio de transmisión de datos presentado adolece de una serie de limitaciones, tal como se han descrito en el apartado anterior, que lo hace inapropiado para servicios diferentes del acceso a Internet. Como hemos visto, estas limitaciones se deben fundamentalmente a la subred ATM, que es la que reduce el servicio prestado a un servicio de régimen binario variable en el que no se garantiza un tiempo de retardo máximo y que, en consecuencia, no es utilizable para prestar servicios como el vídeo bajo demanda o similares.

ADSL es una técnica que fundamentalmente se emplea para ofrecer servicios de banda ancha sobre el par de cobre, entre los que destacan el servicio de vídeo bajo demanda y el acceso a Internet. El asociar una subred ATM de las características propuestas al ADSL, limita la prestación de verdaderos servicios de banda ancha, con tasas binarias por encima de los 2 Mbps en sentido descendente.

La solución a estas limitaciones nos conducirían a la misma conclusión a la que se llega tras el análisis de la naturaleza jurídica de la actividad; esto es, el servicio de transmisión de datos propuesto se divide en dos servicios complementarios, cada uno prestado mediante lo que hemos denominado subred, debiendo ambos servicios ser regulados independientemente.

4. Naturaleza jurídica de la regulación propuesta

En el texto de la propuesta que es objeto de este informe coexisten normas que atienden a tres finalidades principales, y que por ello mismo tienen naturalezas distintas: i) normas que reglamentan el acceso indirecto al bucle local (puntos 1 a 7 y 10 de la propuesta, básicamente, y parte del punto 8); ii) una norma relativa a la planificación del acondicionamiento de una red de telecomunicaciones (punto 8 de la propuesta); iii) y, finalmente, una norma para la fijación de precios (punto 9 de la propuesta). Se analizan a continuación las dos primeras cuestiones, tratándose la fijación de precios en el epígrafe siguiente.

Con respecto a las primeras, el núcleo de la propuesta está constituido por las normas que regulan las condiciones técnicas (y, en algunos casos,



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

jurídicas) en que habrá de facilitarse el acceso al bucle de abonado, y las fechas en que comenzará a ser exigible tal prestación. Son normas de carácter reglamentario amparadas en el artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión, y encuadradas, por tanto, en la regulación de las obligaciones de acceso de los operadores dominantes, establecidas en el Título II de la LGTel.

Estas normas no constituyen, en modo alguno, una habilitación normativa para que se pueda prestar un servicio distinto de aquellos para los que el operador dominante, ya dispone de título habilitante. Por el contrario, la regulación propuesta, al ir dirigida, según afirma, a establecer "las fechas y las condiciones" en que Telefónica debe facilitar el acceso al bucle local, en su calidad de "titular de una red pública de telecomunicaciones que tiene la consideración de dominante", toma claramente como punto de partida el hecho de que la actividad a la que se refiere puede ejercitarse voluntariamente por los operadores dominantes sin necesidad de regulación específica alguna, en virtud simplemente de su título habilitante⁴.

En consecuencia, el Ministerio de Fomento, conforme al artículo 9.4, sólo podría fijar cuándo y cómo el acceso al bucle local será una obligación exigible al operador dominante, sin otorgarle ninguna habilitación para operar distinta a aquella de la cual ya dispone éste.

En segundo lugar, como se ha señalado, el punto 8 de la propuesta establece un denominado "plan de cobertura de la facilidad", que parece configurarse como un plan de acondicionamiento de la red. Este plan estaría directamente relacionado con el establecimiento del régimen de precios que se fija en el punto 9 (así se deriva tanto de las previsiones contenidas en la "propuesta de Telefónica" anexa al Informe propuesta como del conjunto de éste). Esto es, la propuesta incorpora un sistema de precios e inversiones impuestos por la Administración. En el caso de que las previsiones estimadas de Telefónica no se cumplieran en el futuro, los precios propuestos podrían llegar a ser insuficientes para cubrir los costes derivados de las inversiones impuestas por la Administración dejando el camino libre a la operadora obligada a exigir la recuperación de dichos costes.

Ha de aclararse que el citado punto 8 se encuentra en el ámbito del desarrollo del artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión únicamente en cuanto establece las fechas en que la obligación de facilitar el acceso al bucle local será exigible para el operador dominante. Tales fechas pueden ser distintas en diversos puntos del territorio nacional, si hay causa justificada para

⁴ Ya se indicó anteriormente que el operador dominante podría, en cualquier momento, sin necesidad de previa regulación por el Ministerio, facilitar el acceso al bucle de abonado, en cualquier fecha y condiciones, a otros operadores (si bien sujeto al principio de no discriminación).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ello, e incluso pueden condicionarse a que concurren determinadas circunstancias objetivas (circunstancias del mercado, etc).

Por el contrario, no puede admitirse que, directa o indirectamente, la fijación de la fecha en que haya de facilitarse el acceso en cada zona quede en manos del operador dominante, pues ello equivaldría a dejar sin contenido tanto la potestad del Ministerio de fijar tales fechas, como la propia obligación del operador de facilitar el acceso al bucle de abonado. La fecha fijada por el Ministerio de Fomento no podría hacerse depender de la voluntad del operador dominante (de decidir o no acondicionar su red), pues dejaría sin contenido su obligación y el correlativo derecho de los demás operadores, al dejarse su cumplimiento al arbitrio de una de las partes (art. 1256 del Código Civil).

Por lo que se refiere al resto del contenido del punto 8, y especialmente a las referencias al acondicionamiento de la red ("plan de cobertura") que se incluyen en el mismo, éste acondicionamiento sólo podría imponerse para el tramo de la subred de bucle de abonado. El artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión únicamente habilitaría al Ministerio para establecer las condiciones mínimas de acondicionamiento de red de cara a la oferta desagregada del bucle de abonado, no pudiendo extenderse a la red ATM.

Dicho de otro modo, una disposición del Ministerio de Fomento en aplicación del artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión no podría tener el efecto de "obligar" a Telefónica a desarrollar un "plan de acondicionamiento" de su red ATM, sino sólo del acceso al bucle de abonado.

5. Regulación de precios de la actividad

El apartado 9º de la propuesta refleja los aspectos relacionados con los precios de acceso indirecto al bucle de abonado, y en él se establece un esquema de precios y se determina el método a seguir para la fijación de los mismos.

En cuanto a la estructura de precios, éstos se corresponden a los siguientes conceptos y actividades:

A) Punto de acceso indirecto

Concepto	Por Punto de acceso indirecto (pts)



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

	34 Mbit/s	155 Mbit/s
Cuota de alta	500.000	750.000
Cuota mensual	50.000	75.000

B) Por Usuario

Concepto	Por cada línea de abonado (pts)		
	256 Kb/s	512 Kb / s	2 Mb / s
Cuota de alta	15.000	25.500	51.000
Cuota mensual	5.000	9.180	18.870

Si bien el informe de la SGC no detalla ni explica los conceptos facturables, en el documento presentado por Telefónica se puede encontrar lo siguiente:

- A) El concepto facturable asociado a la cuota fija mensual por PCC (Punto de Conexión al Cliente) es el de reserva de un recurso físico, no su utilización.
- B) La cuota fija mensual por usuario dependerá de la opción de servicio contratada y será independiente del tráfico cursado.

En cuanto al Método de fijación de precios, el punto 9º de la propuesta establece lo siguiente;

“El Ministerio de Fomento establecerá los precios por la prestación de la facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado, considerando los modelos de costes presentado por Telefónica S.A.

Los precios establecidos tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2000. No obstante, en función de la evolución de los costes de los elementos necesarios para la prestación de esta facilidad de acceso, el Ministerio de Fomento podrá revisarlos con anterioridad a la fecha indicada.”

Los precios propuestos para el período 1999-2000 son los mencionados anteriormente, y provienen del plan de negocio presentado por Telefónica en su propuesta. En dicho plan se incluyen todos los costes imputables al servicio de acceso indirecto al bucle de abonado, incorporando las inversiones a realizar para la instalación del sistema ADSL de acuerdo con las fases exigidas por el Ministerio de Fomento. La conclusión de dicho plan se



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

puede resumir en que manteniendo los precios indicados y cumpliéndose las hipótesis de demanda (Número de operadores conectados: 80 en el año 2003 y número de usuarios totales : 141.496 en el año 2003) estimadas se recuperaría la inversión en 5 años, obteniendo un rendimiento aproximado del 11% (TIR: Tasa de Rendimiento Interno).

a) Autoridad Administrativa para la fijación de precios

La propuesta de regulación que se analiza incluye en el apartado 9º una fijación de precios que parece pretender efectuarse al amparo de una disposición del Ministerio de Fomento (previsiblemente una Orden Ministerial), en desarrollo del artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión

A este respecto se ha de señalar que ninguna disposición del Título II de la LGTel, ni, por tanto, del Reglamento de Interconexión, otorga competencias al Ministerio de Fomento en materia de fijación de precios, por lo cual una disposición de este último no es el instrumento normativo apto para efectuar tal determinación.

Conforme al artículo 24.1 de la LGTel, la fijación de precios por el acceso que se facilita al bucle de abonado a los operadores, se rige por el principio de libertad contractual, estando sujeto, en caso de conflicto, a la decisión de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. En el mismo sentido, el artículo 7.2 del Reglamento de Interconexión.

b) Consideraciones económicas sobre los precios previstos en la propuesta

En cuanto al aspecto económico de los precios, se hace necesario analizar el sistema empleado para la fijación de los precios. Según la propuesta de precios de la Secretaria, se fijarán para el período 1999-2000, de acuerdo con la Contabilidad de Costes presentada por Telefónica, pudiendo revisarlos antes de 31 de diciembre del año 2000 en función de la evolución de los costes de los elementos necesarios para la prestación de dicho servicio.

Parece ser que la intención de la propuesta es el orientar los precios a los costes surgidos de la prestación de dicho servicio, si bien no se menciona exactamente la palabra “orientación”, como efectivamente se realiza en otra regulación del sector (Ley General de Telecomunicaciones, Reglamento de Interconexión y Servicio Universal). Igualmente, no se hace mención alguna de los criterios, principios y condiciones que ha de cumplir el sistema de contabilidad de costes que ha de presentar por Telefónica, como en las anteriores regulaciones. Estas omisiones pueden crear indeterminación e inseguridad jurídica al regulado, en este caso, Telefónica, SA., ya que se encuentra con una contabilidad de costes que puede ser distinta, según sea



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

para la determinación del acceso al bucle de abonado, para la determinación del servicio de interconexión, para la determinación del coste neto del Servicio Universal o para la separación de cuentas. Desde el punto de vista contable y económico, esta indeterminación carece de sentido. Toda contabilidad de costes ha de regirse por unos mismos principios y criterios para su cálculo. En caso contrario, los resultados no serían homogéneos y crearían desequilibrios entre los servicios prestados, causando el consecuente perjuicio para el usuario final. Por ello, es objetivo del regulador el velar por la correcta formación de los precios, (Art. 1.2 de la Ley 12/1997 de liberalización de las Telecomunicaciones) facilitando el cumplimiento de los principios de transparencia, no discriminación y orientación a costes en el mercado.

Es conveniente, en conclusión, que en el punto 9º de la propuesta se detalle más ampliamente la determinación de la contabilidad de costes a presentar por Telefónica, de forma similar y homogénea a las anteriores regulaciones (Ley General de Telecomunicaciones, Reglamento de Interconexión y Servicio Universal). En definitiva, se podría establecer que la contabilidad de costes debería cumplir con los términos contemplados en los artículos 14 y 15 del Reglamento de interconexión.

A esta consideración se debe añadir la problemática de la determinación del coste neto de Servicio Universal, en caso de que la modificación citada anteriormente no se adoptara, y el servicio en cuestión fuera concebido como tal. Ya se ha mencionado que los precios han sido fijados teniendo en cuenta unas hipótesis de demanda del mercado que, en caso de no materializarse, bien pudiera considerarse dicho servicio como no rentable desde un punto de vista exclusivamente comercial, pero sin la posibilidad de prescindir del mismo, vista la obligación legal de su prestación por parte de la Administración.

El reglamento de Servicio Universal en su art. 28 sobre "*Criterios aplicables para la determinación e imputación de costes*" se establece que "*el cálculo del coste neto de la prestación del servicio universal deberá basarse en procedimientos y criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionales establecidos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*". De otro lado, el art. 22 el mismo Reglamento afirma que "*La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones determinará si la obligación de la prestación del servicio universal implica un coste neto y una desventaja competitiva o no, para los operadores que lo presten...*"

Como consecuencia, puede darse el caso de que los costes en los que se base el Ministerio de Fomento para fijar los precios del servicio de acceso indirecto sean distintos a los utilizados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para la fijación del coste neto del servicio universal para el mismo servicio. Como puede observarse ello genera una mayor confusión al ya de por sí complejo mercado de las Telecomunicaciones.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Finalmente, debe analizarse la estructura elegida de precios para el período 1999-2000 por el Ministerio de Fomento.

Como se ha mencionado anteriormente, la estructura de precios incluida en la propuesta de la Secretaria se corresponde con la detallada en el informe de Telefónica, S.A. que presenta como justificación de los precios, de acuerdo con la información disponible por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, un plan de negocio basado en unas hipótesis de mercado. En dicho plan de negocio se estiman las cuentas de pérdidas y ganancias del servicio prestado, detallando los ingresos por los conceptos de facturación, pero no así los costes. Es decir, con la información disponible no es posible calcular el margen obtenido por los servicios recurrentes (Cuota de alta) y por los servicios no recurrentes (Cuota mensual), ni tampoco el margen por Punto de Conexión con el Cliente ni el margen obtenido por cada línea de abonado, al desconocerse los costes asociados a los mismos. Por ejemplo no se especifican los elementos integrantes de la cuota de alta por punto de conexión con el cliente (PCC) y la cuota de alta por usuario: ¿Incluye la cuota de alta por PCC únicamente los gastos de instalación de la red de conmutación de datos ATM (nodos, enlaces, puertos, control de gestión, etc.), punto de conexión con el cliente, etc.)? ¿y la cuota de alta por usuario conectado, incluye la instalación de los filtros, concentrador ADSL, modificaciones en la Central Local, control de gestión ADSL, modificaciones en red ATM? Y ¿en qué parte incluye ATM?, ¿Cuáles son los costes asociados a la red ATM?, ¿Cuáles son los asociados al conjunto de elementos entre el usuario final y la central local?, ¿Las cuotas mensuales o recurrentes: qué conceptos facturables integran?. ¿Cómo se cuantifican los mismos? ¿Es justificable en costes las diferencias tan grandes entre las distintas modalidades de servicios ofrecidos (según capacidad de transmisión) por cada usuario, tanto en la cuota de alta como en la cuota mensual?. En resumen, para asegurar el adecuado reparto del coste a los servicios es necesario, en un primer paso, identificar los costes directos, indirectos y costes comunes y conjuntos.

Resulta interesante, en este punto, analizar la relación entre la introducción de la tecnología ADSL y el déficit de acceso (parte de los costes de la red de acceso no cubiertos con los ingresos derivados de su explotación). Dentro de la estructura de precios propuesta, el concepto de cuota mensual por línea de abonado es el que más se asemeja con la cuota mensual de abono cobrada al usuario.

Conforme a la información proporcionada no es posible averiguar si dicha cuota mensual por línea de abonado incluye, además del coste de mantenimiento de la red de datos ATM, el coste de mantenimiento del par de cobre que tradicionalmente se asigna al bucle de abonado y, sobre todo, no es posible conocer el importe que paga el cliente por el mantenimiento del bucle de abonado.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Igualmente, con la introducción de la tecnología ADSL, se está incorporando una nueva actividad o uso a un activo, ya que sobre el mismo par de cobre se ofrece servicio de voz y datos. Desde un punto de vista contable y de asignación de costes, el coste derivado de ese activo se debe repartir entre las actividades que facilita el mismo, por lo que en nuestro caso, y a modo de ejemplo, el coste derivado del par de cobre se asignaría tanto a la actividad de voz como a la de datos. Sin la tecnología ADSL, el coste de dicho activo se asignaría únicamente a la actividad de voz y como consecuencia éste servicio de voz soportaría más costes.

Las dos consideraciones anteriores llevan a la conclusión de que el déficit de acceso se reduce, vía financiación de los clientes del servicio de acceso indirecto del bucle de abonado, si bien, por el momento, no podemos conocer en detalle el importe de dicha reducción.

III. BASE LEGAL DE LA REGULACIÓN PROPUESTA

Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, en caso de que se optara por regular el servicio en los términos propuestos, sin atender ninguna de las sugerencias que se han señalado, esta Comisión considera que el fundamento de la regulación debería ser otro diferente al que la justifica, como se pasa a razonar.

Quede claro que aún cuando se modificara dicho fundamento o justificación, en los términos que a continuación se indicarán, persistirían los inconvenientes que para el mercado y para el desarrollo tecnológico y de servicios se han puesto de manifiesto, pudiendo incluso agudizarse. De ahí que se insista en la conveniencia de no someter a regulación un servicio como el que se propone.

Pues bien, de la propuesta se desprende que la finalidad esencial de la regulación proyectada por el Ministerio es permitir el acceso a servicios de información –Internet- a velocidades superiores a las disponibles actualmente a los usuarios residenciales usando la tecnología ADSL, previa contraprestación de una tarifa plana. Para ello, el Ministerio impone a Telefónica, como operador dominante, la obligación de establecer de forma progresiva los medios técnicos necesarios para la implantación de la tecnología ADSL en la red telefónica fija. Se establecen así en la propuesta dos fases para el acondicionamiento de la red que transcurrirán durante los años 1999 y 2000. Los precios se fijan conforme a las estimaciones de demanda de mercado y cubrirían las inversiones previstas conforme al plan de acondicionamiento de la red que se pretende imponer.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Ya se ha mencionado con anterioridad, que el artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión que expresamente se invoca en la propuesta, no ampararía la regulación propuesta, ya que ésta sólo permitiría al Ministerio determinar las fechas y condiciones en las que el operador dominante debe facilitar el “acceso al bucle de abonado”, lo que comprende la red de acceso que conecta el punto de terminación de usuario como la salida de los concentradores ADSL. En este mismo sentido, dicha disposición tampoco ampararía al Ministerio de Fomento para fijar los precios previstos, ni para establecer un plan de acondicionamiento de su red ATM.

Ahora bien, la regulación en los términos propuestos podría ampararse en el artículo 40 de la LGTel, el cual faculta al Gobierno para el establecimiento de obligaciones de servicio público y, en particular, de un servicio obligatorio. En efecto, dada la finalidad esencial de la regulación propuesta por el Ministerio, esto es, permitir el acceso a servicios de información (Internet) previo pago de una tarifa plana parece existir un interés público en la prestación de este servicio.

El artículo 40.1 de la LGTel establece que *“el Gobierno, previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y mediante norma reglamentaria, podrá incluir determinados servicios de telecomunicación de los previstos en el apartado 2 de este artículo, en la categoría de servicios obligatorios..”*, y el apartado 2 del mismo artículo en la letra b) menciona entre otros los servicios “de transmisión de datos, los avanzados de telefonía disponible al público”. El artículo 40 apartado 3 de la LGTel, prevé que el Reglamento que declare incluidos determinados servicios en la categoría de servicios obligatorios, deberá, indicar *“sus formas de financiación, la Administración pública o los operadores obligados a prestarlos en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 35 y los procedimientos para su determinación”*.

En cuanto a la prestación de dichos servicios y su financiación, el artículo 41.2 A) de la Ley General dispone que *“el Gobierno, mediante reglamento, designará los operadores obligados a suministrar cada tipo de servicio o, en su defecto, los criterios y procedimientos para su determinación, así como su ámbito geográfico de actuación o los procedimientos para su determinación”*, y el artículo 41.2 B) establece que *“el cumplimiento de estas obligaciones de servicio público se llevará a cabo, sin contraprestación económica, por los operadores designados, salvo que el reglamento indicado en el apartado 1ª) de este artículo establezca su financiación mediante las tasas previstas en los artículos 72 y 73”*.

Por otro lado, el artículo 40 y 41 del Reglamento por el que se desarrolla el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, desarrolla lo dispuesto



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

en el artículo 40.2 b) de la LGTel, calificando cómo servicios obligatorios, entre los previstos en dicho artículo, los de líneas susceptibles de arrendamiento, los de red digital de servicio integrados y los de correspondencia pública marítima. No obstante, no desarrolla lo previsto en la LGTel con respecto a los servicios de transmisión de datos o servicios avanzados de telefónica, por lo que se debe entender que el procedimiento de designación del operador mediante licitación o los mecanismos de financiación previstos en el artículo 40 del Reglamento se refieren únicamente al arrendamiento de líneas, los servicios de red digital o los de correspondencia pública marítima.

A la vista de lo anterior cabe concluir que el servicio de transmisión de datos tal y como ha sido regulado en la propuesta del Ministerio podría ser incluido en la categoría de servicios obligatorio del artículo 40.2 b) de la LGTel, cuyo desarrollo reglamentario aún no se ha producido. Para ello, sería necesario que así fuera declarado por el Gobierno, mediante reglamento, el cual podrá determinar el operador u operadores designados para suministrar servicio, o en el supuesto de licitación podrá determinar los criterios y procedimientos para su determinación.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA.- Esta Comisión, analizada la naturaleza y condiciones de la denominada facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado, considera innecesaria la regulación proyectada, teniendo en cuenta que la propuesta ha sido formulada por Telefónica S.A., que voluntariamente ha decidido ofrecer dicho acceso y que los operadores podrían exigir ese mismo acceso en condiciones no discriminatorias.

SEGUNDA.- En esencia, la facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado descrita en la propuesta del Ministerio constituiría la oferta de un servicio de transmisión de datos, para lo cual Telefónica utilizaría, de un lado, su “red de acceso” y, de otro, una red de transmisión ATM. Por lo tanto, la actividad cuya regulación se propone, no utilizaría únicamente la subred de bucle de abonado, sino que incorpora algo más, esto es, la red de conmutación de datos ATM que se establece necesariamente en cada una de las 109 demarcaciones para facilitar la conexión al cliente.

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión, que expresamente se invoca en la propuesta, no ampararía la regulación propuesta por el Ministerio, ya que ésta debería ir dirigida a determinar “las fechas y condiciones” en las que el operador dominante debe facilitar el acceso al bucle de abonado, entendiendo por tal, como máximo, la red de acceso que conecta el punto de terminación de usuario con la salida de los concentradores ADSL (P1). Tal regulación no podría extenderse a la red de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

datos que une la salida de los concentradores ADSL(P1) con el punto de acceso indirecto al bucle de abonado, donde se conectarían los clientes de Telefónica. Las condiciones de prestación de los elementos que permitan el citado acceso indirecto y no pertenezcan al bucle de abonado (la red ATM que conecta los puntos de acceso indirecto con la salida de los concentradores ADSL) les sería de aplicación la normativa general sobre telecomunicaciones (libertad de prestación, necesidad de título habilitante, etc.)

TERCERA.- Desde el punto de vista de los efectos en el mercado de la regulación propuesta, ésta supondría trasladar la posición dominante que Telefónica ostenta en el mercado de acceso al servicio telefónico básico al mercado de este nuevo servicio. Esta posición de dominio podría verse reforzada por el hecho de que el transporte del caudal de bits contratado lo hace siempre Telefónica desde la salida de los concentradores ADSL al punto de acceso indirecto, con lo que el precio que se está dando no está suficientemente desglosado. Con ello se impide que otras redes de datos puedan competir en el mercado de transmisión de datos desde la salida de los concentradores ADSL hasta el punto de conexión del cliente.

La actividad tal y como ha sido regulada en la propuesta podría acarrear dificultades para competir a los nuevos entrantes que provean bucles de acceso. Esta dificultad podría igualmente atenuarse permitiendo el acceso a estos nuevos entrantes a las salidas de los concentradores ADSL, de forma que pudieran aprovecharse de la capacidad completa de transmisión del bucle de abonado reacondicionado. Finalmente, con respecto a los proveedores de acceso a Internet, aún cuando a primera vista, el servicio propuesto parece muy beneficioso para los ISPs, la propuesta podría en la práctica resultar compleja.

CUARTA.- Desde el punto de vista de las implicaciones técnicas de la actividad propuesta, esta adolece de una serie de limitaciones que lo hacen inapropiado para servicios diferentes a Internet, debido fundamentalmente a la red ATM, que es la que reduce el servicio prestado no siendo utilizable para prestar servicios como el vídeo bajo demanda o similares.

QUINTA.- La propuesta establece un denominado "plan de cobertura de la facilidad", que parece configurarse como un plan de acondicionamiento de la red. Este plan estaría directamente relacionado con el establecimiento del régimen de precios. Esto es, la propuesta incorpora un sistema de precios e inversiones impuestos por la Administración. En el caso de que las provisiones estimadas de Telefónica no se cumplieran en el futuro, los precios propuestos podrían llegar a ser insuficientes para cubrir los costes derivados de las inversiones impuestas por la Administración dejando el camino libre a la operadora obligada a exigir la recuperación de dichos costes.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

SEXTA.- El Ministerio sólo podría, conforme al artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión, fijar cuándo y cómo el acceso al bucle local será una obligación exigible al operador dominante. No le otorga ninguna habilitación para operar distinta a aquélla de la cual dispone éste. Además, con respecto a las referencias al acondicionamiento de la red que se incluyen en la propuesta, el artículo 9.4 del Reglamento no podría tener el efecto de “obligar” a Telefónica a desarrollar un “plan de acondicionamiento” de su red ATM, sino sólo del acceso al bucle de abonado.

SEPTIMA.- En cuanto a los precios, ninguna disposición del Título II de la LGTel, ni, por tanto, del Reglamento de Interconexión, otorga competencias al Ministerio de Fomento en materia de fijación de precios, por lo que una disposición de este último no es el instrumento normativo apto para efectuar tal determinación. Conforme al artículo 24.1 de la LGTel, la fijación de precios por el acceso que se facilita al bucle de abonado a los operadores, se rige por el principio de libertad contractual, estando sujeto, en caso de conflicto, a la decisión de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. En el mismo sentido, el artículo 7.2 del Reglamento de Interconexión.

OCTAVA.- El servicio de transmisión de datos tal y como ha sido propuesto, y si se desea someterlo a regulación, se estima debería apoyarse en lo dispuesto en el artículo 40.2 b) de la LGTel, que faculta al Gobierno para incluir en la categoría de servicios obligatorio de dicho artículo, los servicios de transmisión de datos o los avanzados de telefonía. Para ello, sería necesario que así fuera declarado por el Gobierno, mediante reglamento, el cual podrá determinar el operador u operadores designados para suministrar servicio, o en el supuesto de licitación podrá determinar los criterios y procedimientos para su determinación.

No obstante, aunque pudiera regularse como servicio obligatorio se mantendrían los inconvenientes puestos de manifiesto en el presente informe, tanto desde el punto de vista de los efectos en el mercado, como del resto de implicaciones que se han reseñado.

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



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

EL SECRETARIO

José M^a Vázquez Quintana

Luis Bermúdez Odriozola

ANEXO

CONSIDERACIONES PARTICULARES SOBRE EL CONTENIDO DEL INFORME PROPUESTA

1. Cuestiones terminológicas

No parece ajustado al carácter reglamentario de las normas que fijan las condiciones del acceso al bucle local, que se señale continuamente como único destinatario de la norma, nominativamente, a Telefónica, S.A, puesto que tanto el artículo 24 de la LGTel como el artículo 9 del Reglamento de Interconexión hacen referencia a las obligaciones de los "operadores dominantes".

Por ello, sería más correcto referirse de modo genérico al "operador dominante", sin perjuicio de que, si hubiere lugar a ello, las normas que atendieran a circunstancias específicas de Telefónica, S.A. pudieran incluirse en la correspondiente Disposición Adicional. De este modo, podría suprimirse la referencia del último párrafo del preámbulo a "futuras actuaciones... que pueden...ser aplicables a otros operadores que alcanzaran la consideración de dominantes", dado que la norma sería aplicable a todos los operadores que sean declarados como dominantes, siempre que sus redes reúnan las circunstancias determinadas en la norma.

Por otra parte, teniendo en cuenta lo expresado anteriormente respecto de lo inapropiado que resulta regular conjuntamente el acceso al bucle de abonado y la utilización de los medios de transmisión de datos entre el bucle de abonado y determinados puntos de conexión, debería suprimirse la referencia a la denominada "facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado", dado que el artículo 9.4 sólo autoriza a regular el "acceso al bucle de abonado", y no otra cosa. Correlativamente, habría que sustituir las referencias a los "puntos de acceso indirecto al bucle de abonado" por otras a "puntos de acceso al bucle de abonado".

2. Análisis del texto propuesto

A continuación se analizan separadamente los diversos apartados del informe propuesta, a fin de referir a cada uno de ellos los comentarios procedentes, teniendo en cuenta su contenido específico y las observaciones generales que les sean de aplicación.

Preámbulo

La conclusión del preámbulo, al señalar que "la regulación de la implantación de tecnologías ADSL se propondrá al amparo del artículo 9 del Real Decreto 1651/1998, de 24 de abril", debería modificarse, para adaptarse a lo previsto en el citado artículo 9.4, a fin de expresar que lo que se regula no es la implantación de las tecnologías citadas, sino "las condiciones en que el operador dominante estará obligado a facilitar el acceso al bucle de abonado"

mediante el sistema tecnológico indicado (Línea de Abonado Digital Asimétrica o ADSL).

Apartado 1.- Adaptación del bucle de abonado.

Dado que la norma, en desarrollo del artículo 9.4, ha de fijar las fechas y condiciones en que el operador dominante ha de facilitar el acceso al bucle de abonado, podría entenderse más adecuada la siguiente redacción:

"El operador dominante facilitará el acceso al bucle de abonado de su red pública fija de telecomunicaciones en las fechas y en las condiciones que se determinan en esta norma, implantando a tal fin en dicha red los medios técnicos necesarios para proveer tal acceso."

Apartado 2.- Operadores autorizados.

No se justifica la exclusión de los operadores con licencias de tipo B2 y C2. Parecería más adecuado hacer referencia, en general, a:

"los operadores con título habilitante para la prestación de servicios de telecomunicaciones disponibles al público o para la instalación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones, y los que dispongan de títulos habilitantes equivalentes a los anteriores, otorgados al amparo de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones."

Apartado 3.- Descripción de la facilidad de acceso indirecto al bucle de abonado.

En primer lugar, el título de este apartado debería ser modificado, conforme se indicó, pudiendo redactarse del modo siguiente:

Descripción de las condiciones técnicas del acceso al bucle de abonado.

En el apartado 3.5 no se aclara en qué casos podrá Telefónica no instalar el elemento de filtrado y cuál será el procedimiento para instalarlo si fuere preciso. Asimismo, en el último párrafo de este apartado no se determina, que sucederá más allá de la Fase I con el elemento de filtrado, si formará parte o no de la red y si habrá de pertenecer o no a Telefónica. En caso de que el elemento de filtrado no pertenezca a Telefónica habrá de determinarse que normas técnicas habrá de cumplir.

Con carácter general y conforme al artículo 29 de la LGTel, se deberían exigir al elemento de filtrado unas características técnicas normalizadas, conforme a normas técnicas aprobadas por un organismo de normalización europeo reconocido, que deberían determinarse en esta norma, y que deberían

garantizar la compatibilidad con los modem ADSL de los usuarios. Todo ello, teniendo en cuenta que es el elemento que se conecta directamente al PTR¹.

En el apartado 3.6, no se justifica por qué el operador sólo habrá de cumplir el 90 % de las solicitudes, y no el 100 %. Tampoco se justifica debidamente porqué la obligación se limita a la Modalidad A y porqué la longitud máxima habrá de ser 2,9 kilómetros. Tal vez pudiera establecerse alguna previsión complementaria con respecto a aquellas líneas de longitud superior pero cuyas características permitan que se facilite el acceso a las mismas en las condiciones que se indican.

Apartado 4.- Certificación del equipo de abonado.

Debe tenerse en cuenta que lo que se debe certificar no es el equipo terminal de datos sino el equipo terminal del circuito de datos, que es el que se conecta a la red. Es decir, el objeto de la certificación es el módem ADSL y no el ordenador que se conecta al módem (sea este interno o externo)

También cabe señalar con respecto al módem ADSL que falta por detallar la norma técnica en base a la que se certifica, único modo de permitir que pueda existir competencia en el mercado de la fabricación de estos equipos, con una garantía de estabilidad en el tiempo garantizada por dicha norma.

Apartado 5.- Principios para la prestación de la facilidad.

En línea con lo expuesto, podría modificarse el título del apartado por el siguiente:

Principios del acceso al bucle de abonado.

En el epígrafe 5.d), debería añadirse junto a la Secretaria General a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones como receptora de la información que se indica, a fin de que pueda desempeñar adecuadamente sus funciones.

Apartado 6.- Modalidades de acceso indirecto

El título debería sustituirse por "modalidades de acceso".

En el último párrafo del punto 6.1, también se hace una referencia al Anexo I que implica asegurar una velocidad sólo de 1/10 la velocidad neta indicada. Habría de justificarse porqué no establecer métodos y procedimientos generales para establecer relaciones menos restrictivas, cuando fuere posible.

¹ Si se considera que el PTR se desplaza al elemento de filtrado, entonces tampoco habría que certificar el modem ADSL, puesto que estaría en el lado de la red, antes del PTR.

Igualmente, en cuanto al párrafo segundo del punto 6. 1 (*"Sin perjuicio... cada bucle de abonado"*) debería establecerse un procedimiento objetivo para determinar qué modalidad de acceso es posible técnicamente en cada bucle de abonado, con posibilidad de recurso a la intervención de la Inspección de Telecomunicaciones, en cuanto a las comprobaciones pertinentes, y a la decisión vinculante de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, prevista en el artículo 24 de la LGTel.

Asimismo, se debería incluir la exigencia al operador dominante de que, previamente a la apertura del acceso en el ámbito de una central local, informe sobre las modalidades a las que se puede acceder en función de la numeración de usuario.

En el punto 6.2 no se justifica por qué no se pueden contratar velocidades de conexión inferiores a 34 Mbits.

Apartado 7.- Ofertas especiales.

La remisión de la información que se indica debería efectuarse no sólo al Ministerio de Fomento, sino también a esta Comisión, cuyo objeto es la salvaguardia de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, que puede verse directamente afectada por ofertas especiales discriminatorias.

Apartado 8.- Plan de cobertura de la facilidad.

Conforme se expresa en las consideraciones generales, las operadoras de transmisión de datos no podrían ser discriminadas en cuanto a los puntos en que pueden conectar con las líneas ADSL, por lo que, si lo solicitan, deberán obtener el acceso en los mismos puntos en que lo obtiene la red ATM del operador dominante. En especial, deberá contemplarse la posibilidad de acceder separadamente a cada salida de los concentradores ADSL, sin necesidad de utilizar la red ATM que conecta a estas con los puntos de conexión de las demarcaciones definidas.

Conforme a lo expuesto, se podría añadir un cuarto párrafo al punto 8.1, con la redacción siguiente:

"Los operadores podrán acceder al bucle local en los puntos de conexión correspondientes a las 109 demarcaciones que se relacionan en el Anexo III, o en puntos de acceso al bucle de abonado que, a su solicitud, se establecerán en aquellas centrales locales en que deseen conectarse que dispongan de tecnologías ADSL".

Conforme se indicó en las consideraciones generales, no corresponde a esta norma establecer el despliegue de una red ATM entre la salida de los concentradores ADSL y el punto de acceso. Por ello, debería reconsiderarse la inclusión del "plan de cobertura" que se incluye en el punto 8.2.

Igualmente, en este sentido, habría que sustituir las referencias a que la "facilidad" estará "disponible", por expresiones acordes con el artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión, del modo siguiente:

"8.2 El operador dominante deberá facilitar el acceso al bucle de abonado en las siguientes fechas:

- a) El 31 de diciembre de 1999, en las centrales locales relacionadas en el Anexo II.*
- b) El 31 de diciembre de 2000, en las restantes centrales locales relacionadas en el Anexo III, siempre que se cumplan las siguientes condiciones....*

Respecto a las condiciones que se enumeran en el punto b) de la "Fase I", deberá establecerse una definición objetiva de qué se considera "tráfico telefónico dirigido a Internet", y establecer los criterios de comprobación por el Ministerio de Fomento.

Asimismo, deberán justificarse con criterios de viabilidad técnica, conforme al artículo 24 de la LGTel, los umbrales mínimos de tráfico mensual requeridos para permitir el acceso al bucle de abonado en una central determinada. La propuesta presentada por Telefónica (en rectificación que no se ha incluido en el Informe Propuesta de la Secretaría General, pero cuya copia ha remitido posteriormente la Secretaría General a esta Comisión) plantea facilitar el acceso en demarcaciones con un tráfico superior a 637.700 minutos / mes y demarcación (frente a 420.000 del Informe Propuesta) y posteriormente en centrales con un tráfico superior a 579.700 minutos / mes y central (frente a 385.000 del Informe Propuesta). Cabe observar que los niveles de tráfico planteados por Telefónica están por debajo de la media que parece poderse estimar para cada demarcación, y por encima de la media estimada para cada central, con base en los datos disponibles². En suma, con dichos criterios parece que pocas centrales alcanzarían los límites previstos en la propuesta para que Telefónica deba facilitar el acceso.

² Como referencia respecto a los datos de tráfico entre la red pública de Telefónica e Internet, se pueden considerar los siguientes datos referidos exclusivamente a Infovía:

• Hogares conectados a Infovía 1997:	375.000
• Horas de conexión / mes 1997:	1.375.000
• Tiempo medio de conexión en minutos 1997:	6,87
• Horas de conexión / mes y hogar 1997:	3,66
• Hogares conectados a Infovía Plus 1999 (previsión):	1.100.000
• Media de hogares por demarcación (109 demarcaciones):	10.092
• Media de minutos / mes y demarcación:	2.216.146
• Media de hogares por central local (600 centrales):	1.833
• Media de minutos / mes y central:	402.526

(Datos obtenidos del Informe Anual de la CMT de 1997, y el informe sobre "Los servicios de telecomunicación en España. 1998" publicado por Autel y Andersen Consulting) Dadas las aproximaciones realizadas (reparto proporcional de hogares por demarcación y por central local), no es apropiado extraer conclusiones directas de estos datos, que se muestran únicamente con carácter ilustrativo.

Por otra parte, podía estimarse que la determinación de los minutos de tráfico a Internet no tendría por qué ser el único parámetro que se tuviera en cuenta para abrir el acceso en nuevas demarcaciones o centrales. Hasta 31 de diciembre de 2000, periodo a que se refieren las previsiones de la norma propuesta pueden surgir necesidades de acceso de banda ancha para otras aplicaciones, como vídeo bajo demanda, que también pueden requerir acceso indirecto al bucle.

Finalmente, podría entenderse ajeno al carácter reglamentario de la norma la referencia de tipo programático que se realiza a la "Fase II", que por tanto podría suprimirse.

Apartado 9.- Precios

Como se expone en las consideraciones generales, la fijación de precios respecto de la actividad cuya regulación se propone no es materia de una norma dictada en aplicación del artículo 9.4 del Reglamento de Interconexión, por lo que este apartado debería suprimirse íntegramente.

Conforme se indica en las citadas consideraciones generales, de apreciarse la oportunidad de fijar precios para el acceso al bucle de abonado, la vía prevista en la legislación vigente es la decisión de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, prevista en la Disposición Transitoria 4ª de la LGTel.

En dicho supuesto, sería conveniente que se detallara más ampliamente la determinación de la contabilidad de costes a presentar por Telefónica, de forma similar y homogénea a las anteriores regulaciones (Ley General de Telecomunicaciones, Reglamento de Interconexión y Servicio Universal). Una redacción a adicionar podría ser la siguiente:

“La Comisión del Mercado de Telecomunicaciones establecerá los criterios y condiciones del sistema de costes a presentar por Telefónica, S.A. para el establecimiento de los precios. Corresponde a dicha Comisión comprobar que el sistema de costes se adapta a los criterios por ella establecidos. Las modificaciones que se pretendan introducir en el sistema de contabilidad de costes, antes de su puesta en práctica, deberán ser sometidas a comprobación por la Comisión del Mercado de las telecomunicaciones.

El operador obligado deberá presentar anualmente una contabilidad de costes siguiendo las instrucciones que dicte la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones en el ejercicio de sus facultades. La contabilidad habrá de ser sometida a auditoría externa bajo la supervisión de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones.....”

En definitiva, se podría establecer que la contabilidad de costes debería cumplir con los términos contemplados en los art. 15 y 16 del Reglamento de interconexión, reglamento cuyo artículo 9.4 fundamenta la propuesta que nos ocupa.

Apartado 10.- Relaciones contractuales

No se justifica debidamente el fundamento jurídico de la obligación de la existencia de "contrato-tipo", que es ajena, en principio a las previsiones del Título II de la LGTel y del Reglamento de Interconexión que prevén la vigencia de la libertad contractual en las relaciones entre el operador dominante y los demás operadores.

Cualquier limitación a este principio deberá estar basada en norma de rango legal y ha de tenerse en cuenta que la normativa vigente en materia de contratos tipo (artículos 54 de la LGTel y 52 y ss. del Reglamento de Obligaciones de Servicio Público), excluyen de su ámbito las relaciones de acceso reguladas en el citado Título II de la LGTel.

Asimismo, no tiene fundamento legal la exigencia de que los usuarios sean abonados del servicio telefónico fijo prestado por el operador dominante para que el operador pueda solicitar el acceso al bucle de abonado, si este existe.

Por todo ello, este apartado debería ser suprimido en su integridad.