

RESOLUCIÓN POR LA CUAL SE ACUERDA NOTIFICAR A LA COMISIÓN EUROPEA, AL ORECE, AL MINISTERIO DE ENERGIA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL Y AL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD EL PROYECTO DE MEDIDA RELATIVO A LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE SEGMENTOS TRONCALES DE LÍNEAS ARRENDADAS AL POR MAYOR, LA DESIGNACIÓN DEL OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

ANME/D TSA/001/17/LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 16 de noviembre de 2017

Visto el procedimiento de definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

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

Con fecha 2 de junio de 2016, la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) acordó iniciar el procedimiento para la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, así como la apertura del trámite de información pública.

El citado acto fue publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) número 134, de 6 de junio de 2017.

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

Durante el período de consulta pública presentaron alegaciones los siguientes agentes: BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones Sociedad Unipersonal (BT); Orange Espagne, S.A. (Orange); Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) y Vodafone España, S.A.U. (Vodafone).

Tercero.- Informe de la Sala de Competencia

El artículo 21.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante, Ley CNMC) determina que la Sala de Competencia emitirá informe con carácter preceptivo a la Sala de Supervisión, en los procedimientos previstos en los artículos 6 a 11 de esta Ley que afecten al grado de apertura, la transparencia, el correcto funcionamiento y la existencia de una competencia efectiva en los mercados.

Al amparo de lo dispuesto en el citado artículo 21.2 a) de la Ley CNMC y del artículo 14.2.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto (en adelante, Real Decreto), la Sala de Competencia de esta Comisión emitió informe sin observaciones al proyecto de medida objeto del presente procedimiento.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Primero.- Habilitación competencial

En marzo de 2002 se aprobó el paquete de directivas comunitarias en materia de telecomunicaciones, las cuales diseñaron un nuevo régimen aplicable a los mercados de referencia y los operadores con poder significativo de mercado. En el mismo se establece que las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) deberán definir y analizar los diferentes mercados del sector de las comunicaciones electrónicas con carácter periódico, para determinar si dichos mercados se desarrollan en un entorno de competencia efectiva e imponer, en caso contrario, las obligaciones específicas que resulten necesarias.

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

El 25 de noviembre de 2009 se modificó el paquete de directivas de 2002, a través de las Directivas 2009/136/CE y 2009/140/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, manteniéndose la habilitación de las ANR para definir y analizar *ex ante* los mercados del sector de comunicaciones electrónicas. Estas directivas fueron incorporadas a la normativa sectorial nacional mediante el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas.

El 11 de mayo de 2014 entró en vigor la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que deroga la LGTel de 2003. La LGTel de 2014, en sus

artículos 13 y 70.2, atribuye a la CNMC –de la misma forma que hacía la LGTel anterior– la función de: a) definir y analizar los mercados de referencia, b) identificar a los operadores que poseen un poder significativo en el mercado, y c) establecer las obligaciones específicas a los operadores con poder significativo en los mercados de referencia.

Según establece el artículo 13.2 de la LGTel, el procedimiento de revisión de los mercados de referencia debe realizarse en un plazo de tres años, contado desde la adopción de una medida anterior relativa a ese mercado, y en el plazo de dos años tras la adopción de la Recomendación o cualquier actualización de la misma para mercados no notificados previamente a la Comisión Europea. En el análisis llevado a cabo por la ANR, deberán tenerse en cuenta las Directrices establecidas por la Comisión Europea sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mismo dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas¹.

Por su parte, el Reglamento de Mercados desarrolla, a través de sus artículos 2 a 5, el procedimiento a seguir por la CNMC para la definición y análisis de los mercados de referencia en la explotación de redes y en el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas, y su facultad para imponer obligaciones específicas apropiadas a los operadores que posean un poder significativo en cada mercado considerado.

El Reglamento de Mercados se encuentra en vigor en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la LGTel de 2014, si bien el procedimiento definido en los artículos 2 a 5 citados ha de entenderse referido a la actual CNMC ya que, en virtud de lo establecido en la Ley de la CNMC, la anterior Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se encuentra integrada actualmente en este organismo.

Segundo.- Notificación del proyecto de medida

Con fecha 9 de octubre de 2014, la Comisión Europea adoptó la Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva Marco (en adelante, la Recomendación)².

Entre los mercados que, de acuerdo con la citada Recomendación, se consideran a priori susceptibles de regulación *ex ante*, no figura el mercado mayorista de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor³. Por tanto, para que dicho mercado pueda ser objeto de regulación *ex ante*, será preciso verificar el cumplimiento de tres criterios acumulativos: (i) la presencia

¹ DOCE C165/6 de 11 de julio de 2002.

² DOUE L295/79 de 11 de octubre de 2014.

³ A este respecto, el citado mercado de referencia (mercado 14) fue retirado de la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante* en la Recomendación, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

de barreras a la entrada importantes y no transitorias, (ii) una estructura del mercado que no tiende hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente, y (iii) la legislación en materia de competencia por sí sola resulta insuficiente para abordar adecuadamente la(s) deficiencia(s) detectada(s).

La Recomendación de 2014 establece (considerando 22) que las ANR deben aplicar la prueba de los tres criterios a los mercados enumerados en los anexos de la Recomendación 2003/311/CE de la Comisión y de la Recomendación 2007/879/CE que ya no figuran en el anexo de la Recomendación de 2014, si éstos se encuentran actualmente regulados, *“con el fin de determinar si, sobre la base de tales circunstancias nacionales, estos mercados pueden ser objeto todavía de regulación ex ante”*.

Conforme al artículo 7 de la Directiva Marco, en su redacción dada por la Directiva 2009/140/CE, y al artículo 5 del Reglamento de Mercados, la CNMC notificará los proyectos de medida que puedan tener repercusiones en los intercambios entre los Estados miembros, junto a sus motivaciones, a la Comisión Europea, el ORECE⁴ y a las ANR de los otros Estados miembros de la Unión Europea, cuando dichos proyectos se refieran a la definición y análisis de mercados, la identificación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición, mantenimiento, modificación y supresión de obligaciones específicas a dichos operadores. Dichos proyectos de medida deberán ser asimismo remitidos Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Los organismos notificados podrán presentar observaciones a la CNMC en el plazo de un mes, suspendiéndose el transcurso del plazo para resolver y notificar la correspondiente resolución, de conformidad con el artículo 42.5.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁵ (en adelante, LRJPAC), hasta que se notifiquen a esta Comisión las observaciones de la Comisión Europea.

En virtud de lo anterior, y habiéndose tomado en consideración las alegaciones presentadas por los operadores a la consulta pública, se procede a notificar el proyecto de medida que se adjunta al presente escrito, a la Comisión Europea, al ORECE, a las ANR de otros Estados miembros de la Unión Europea, al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad para que en el plazo máximo de un mes presenten sus observaciones.

La notificación de la presente Resolución se realizará mediante su publicación en el BOE, de conformidad con lo previsto en el artículo 60.1 de la LRJPAC.

⁴ Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas.

⁵ Normativa que seguirá rigiendo la tramitación del presente procedimiento, en virtud de lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

RESUELVE

Primero.- Aprobar el proyecto de medida que se adjunta a la presente Resolución, así como sus Anexos, relativo a la definición y análisis del mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, y acordar su notificación a la Comisión Europea, a las Autoridades Nacionales de Reglamentación de otros Estados miembros de la Unión Europea, al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE), al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, para que en el plazo máximo de un mes presenten sus observaciones al mismo.

Segundo.- Comunicar a los interesados que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42.5.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, queda suspendido el transcurso del plazo para resolver y notificar la correspondiente Resolución a los interesados.

La notificación del presente acto se realizará mediante su publicación en el BOE, de conformidad con lo previsto en el artículo 60.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

CONTENIDO

III.1	DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE	21
III.1.1	<i>Definición del mercado relevante de producto</i>	21
III.1.2	<i>Definición del mercado relevante geográfico</i>	26
III.1.3	<i>Conclusión en relación con la definición del mercado</i>	27
III.2	ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE MERCADOS SUSCEPTIBLES DE SER REGULADOS EX ANTE	28
III.2.1	<i>La Recomendación de mercados de la Comisión Europea</i>	28
III.2.2	<i>El test de los tres criterios</i>	29
III.2.3	<i>Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado</i>	30
III.2.4	<i>Tendencia hacia la competencia efectiva</i>	35
III.2.5	<i>Suficiencia del Derecho de la competencia</i>	38
III.2.6	<i>Conclusiones sobre el cumplimiento del test de los tres criterios</i>	41
III.2.7	<i>Levantamiento de obligaciones regulatorias en la ruta Península–Canarias</i>	42
III.3	ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS MAYORISTAS DE LÍNEAS SUBMARINAS Y VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MISMO	43
III.4	PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE OPERADORES CON PSM	43
III.5	ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES A IMPONER	44
III.5.1	<i>Principios utilizados en la imposición de obligaciones</i>	44
III.5.2	<i>Identificación de problemas de competencia en las rutas reguladas</i>	46
III.5.3	<i>Obligaciones a imponer en las rutas reguladas</i>	47
ANEXO 1: MEDIDAS A IMPONER EN LOS MERCADOS MAYORISTAS DE LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES OBJETO DE REGULACIÓN EX ANTE		55
ANEXO 2: ALEGACIONES AL TRÁMITE DE AUDIENCIA		60

DOCUMENTO 1

PROYECTO DE MEDIDA RELATIVO A LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO DE SEGMENTOS TRONCALES DE LÍNEAS ARRENDADAS AL POR MAYOR, LA DESIGNACIÓN DEL OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

I INTRODUCCIÓN

El objeto del presente procedimiento es la cuarta revisión de los mercados mayoristas de líneas alquiladas troncales. Los tres primeros análisis fueron aprobados el 23 de noviembre de 2006, el 2 de julio de 2009 y el 11 de abril de 2013. Es de interés recordar que, desde la segunda revisión, la mayor parte del mercado de líneas alquiladas troncales se encuentra desregulado, ya que no se superó el test de los tres criterios establecidos en la Recomendación sobre mercados relevantes de la Comisión Europea, de 9 de octubre de 2014⁶ debido a las siguientes razones:

- La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, CMT)⁷ estimó que para el mercado de las líneas alquiladas troncales terrestres no se cumplía el primero de los criterios, ya que no existían barreras a la entrada insalvables debido a la existencia de un mercado ascendente de fibra oscura muy dinámico que permite el acceso al mercado sin necesidad de desplegar infraestructuras propias. En este mercado los actores más relevantes son las empresas con infraestructuras de red: Red Eléctrica, Iberdrola, Endesa, etcétera. Estas empresas han aprovechado los despliegues que realizaron para distribuir el servicio principal que ofrecen (electricidad, gas, autopistas...) para tender fibra oscura, por lo que dicho tendido no ha supuesto más que un coste marginal sobre el total.
- También se consideró que este mercado tendía a la competencia efectiva, por lo que tampoco se cumplía el segundo de los criterios. Se señalaba que, de hecho, ADIF⁸ percibía más ingresos por sus servicios de fibra oscura troncal que Telefónica por los servicios de líneas alquiladas troncales.

⁶ Recomendación (2014/710/UE) de la Comisión, de 9 de octubre de 2014, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

⁷ Organismo regulador sectorial extinguido e integrado en la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

⁸ ADIF es el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, entidad pública empresarial española dependiente del Ministerio de Fomento que tiene como objetivo la construcción de líneas de ferrocarril y la gestión de su explotación. ADIF ha desplegado fibra oscura sobre la infraestructura ferroviaria. Esta red de fibra oscura de ADIF fue adquirida por el grupo Red Eléctrica en noviembre de 2014, y es actualmente comercializada por esta compañía, junto con la fibra oscura de la que ya disponía Red Eléctrica.

Dentro de las rutas submarinas, las rutas Península – Baleares y Mallorca – Ibiza también se desregularon en segunda ronda de revisión del mercado, debido a la presencia de una infraestructura de cable submarino alternativa a la de Telefónica de España, S.A.U. (Islalink, S.A.).

Tal y como se analizará más adelante, el escenario descrito para las rutas desreguladas no se ha visto alterado en cuanto a su situación competitiva, por lo que la regulación del mercado de líneas alquiladas troncales se circunscribe a las siguientes diez rutas submarinas, dónde Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) ha estado ostentando poder significativo de mercado.

- Península – Ceuta
- Península – Melilla
- Península – Canarias
- Tenerife – Gomera
- Tenerife – La Palma
- Gomera – Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Ibiza – Formentera
- Mallorca – Menorca

Por consiguiente, el presente análisis de mercados se centrará en las diez rutas anteriores.

Las obligaciones impuestas en la tercera ronda para estas diez rutas submarinas para el operador con poder significativo de mercado (Telefónica) se concretaron en:

1. Obligación de proporcionar servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales a todos los operadores, incluyendo servicio de transporte, servicio de conexión y cualquier otro servicio o facilidad asociada a los anteriores necesarios para la provisión de los servicios mayoristas de referencia, incluyendo la cubrición.
2. Ofrecer los servicios de líneas alquiladas mayoristas troncales en la ruta Península – Canarias a precios razonables.
3. Ofrecer los servicios de líneas alquiladas mayoristas troncales en las nueve rutas menores a precios orientados a los costes.
4. Obligación de no discriminación y transparencia en la prestación de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales en todas las rutas reguladas.
5. Elaboración de una oferta de referencia donde se concreten las condiciones en las que Telefónica presta estos servicios.

El mercado mayorista de líneas alquiladas troncales se corresponde con el mercado 14 de la Recomendación de mercados relevantes de 11 de febrero de

2003⁹ (en adelante, Recomendación de 2003). La Recomendación de 2014 (en adelante, Recomendación de mercados)¹⁰, que sustituye a las anteriores Recomendaciones de 2003 y de 2007¹¹, no incluye este mercado en la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante* que figura en su anexo.

Dado que el mercado mayorista de líneas alquiladas troncales no está enumerado en la lista contenida en la Recomendación de mercados, es necesario aplicar la denominada prueba de los tres criterios con el fin de determinar si, sobre la base de las circunstancias nacionales, existen razones fundadas que justifiquen el mantenimiento o modificación de la regulación actualmente aplicable al mercado de referencia. La aplicación del test de los tres criterios a este mercado es tratada en detalle en la sección III.2 del presente documento.

El primer paso en el análisis del mercado es la definición del mercado relevante. El proceso de definición de mercados tiene por objetivo analizar de forma sistemática cuál es el conjunto mínimo de productos y servicios que conforman un mismo mercado, delimitando a su vez su ámbito geográfico, para a continuación examinar si existe competencia efectiva en el mismo y, finalmente, concluir si es susceptible o no de regulación *ex ante*. Para ello, se tomarán en cuenta los criterios establecidos en las Directrices europeas¹².

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

II SERVICIOS MINORISTAS RELACIONADOS CON EL SERVICIO MAYORISTA DE LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES

Si bien el objeto del presente procedimiento de análisis de mercado se sitúa en el nivel mayorista, en tanto que la demanda de los servicios ascendentes es una demanda derivada de la demanda minorista, la evaluación del nivel minorista resulta esencial y debe ser previa al análisis mayorista.

De acuerdo con el Considerando (7) de la Recomendación de mercados, “*el punto de partida para la identificación de los mercados mayoristas que pueden ser objeto de regulación ex ante es el análisis de los mercados minoristas*”

⁹ Recomendación 2003/311/CE de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

¹⁰ Recomendación (2014/710/UE) de la Comisión de 9 de octubre de 2014 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

¹¹ Recomendación 2007/879/CE de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. La Recomendación de 2007 tampoco incluía el mercado 14 en la lista de mercados relevantes.

¹² Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2002/C165/03).

correspondientes". Para ello es preciso tener en cuenta el punto de vista de la demanda y, en su caso, la sustituibilidad de la oferta desde una perspectiva de futuro a lo largo de un horizonte temporal dado. Por su parte, el Considerando (10) de la Recomendación de mercados señala que "[s]i el mercado minorista en cuestión no es realmente competitivo desde una perspectiva de futuro en ausencia de regulación ex ante, deben evaluarse el mercado o los mercados mayoristas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con el artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE".

Sobre la base de lo anterior, el objetivo de esta sección es describir, de forma previa al análisis del mercado mayorista de referencia, la evolución de los servicios minoristas que hacen uso del servicio mayorista de líneas alquiladas troncales en España, en aras de determinar las condiciones en las que acceden los consumidores a dichos servicios.

En este sentido, no debe olvidarse que la CMT identificó, en la última resolución del mercado 14/2003 que la ausencia de alternativas en la mayoría de las rutas troncales submarinas impactaba negativamente en el nivel de competencia en los mercados minoristas del territorio conectado por dichas líneas troncales.

En el caso de las líneas alquiladas troncales, la demanda de los servicios ascendentes (mayorista) depende de la demanda existente en el mercado minorista, pero de forma indirecta.

En efecto, los operadores contratan líneas alquiladas troncales con el objeto de completar su propia red troncal. Esta red se dimensiona de acuerdo a las necesidades de capacidad generadas por todos los servicios prestados por el operador a nivel minorista: banda ancha, tráfico telefónico, televisión, servicios mayoristas a otros operadores, etcétera. Por tanto, en puridad, todos los servicios que presta un operador generan una demanda de capacidad que les puede requerir contratar líneas alquiladas troncales a otros operadores.

En el anterior análisis de mercado se utilizó la banda ancha como indicador del nivel de competencia existente en el minorista, por ser éstos los servicios minoristas más dependientes de la capacidad del cable submarino y porque permiten identificar fácilmente a los operadores que prestan servicios de forma directa en el territorio, tanto mediante redes de acceso de alta velocidad basadas en cable o fibra como mediante la desagregación del bucle de abonado (ULL¹³).

Dado que la banda ancha ha sido objeto de un estudio exhaustivo en la última revisión de los mercados 3a, 3b y 4 realizada en febrero de 2016¹⁴, no procede

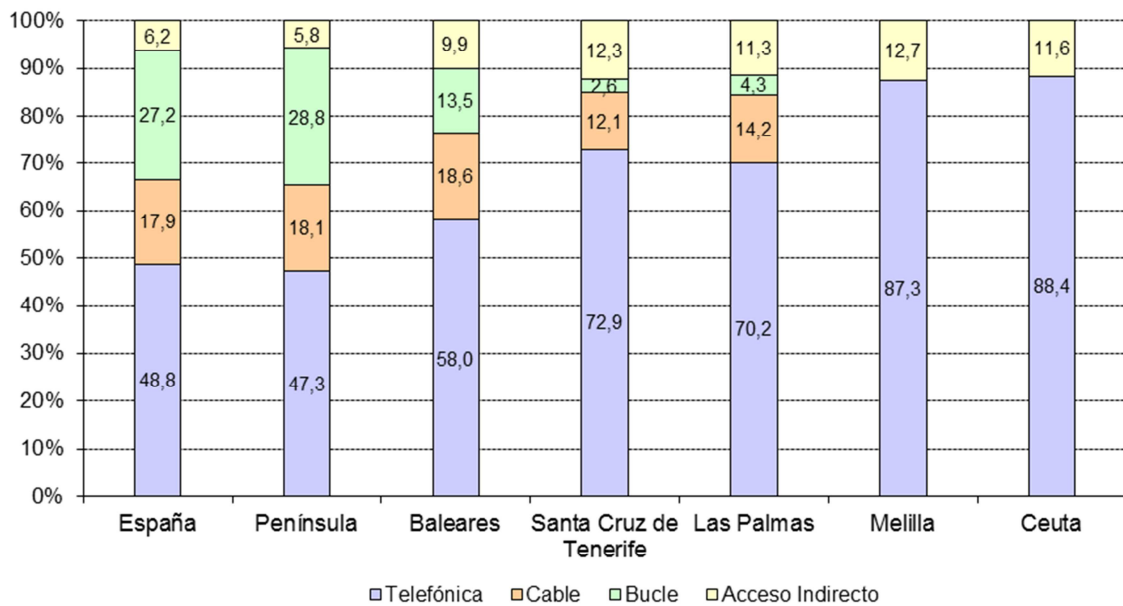
¹³ ULL: *Unbundling Local Loop*, desagregación del bucle local. A lo largo del documento a los operadores prestan sus servicios de banda ancha principalmente mediante la desagregación del bucle de abonado se les denominará "operadores bucle" u "operadores ULL" indistintamente.

¹⁴ Resolución de 24 de febrero de 2016, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (ANME/D TSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4).

repetir aquí dicho análisis. A efectos del presente estudio únicamente se considera relevante, como ya se hizo en tercera ronda, presentar las cuotas de mercado minoristas de los servicios de banda ancha en la Península, en los territorios insulares (agrupados por provincias) y en Ceuta y Melilla, para analizar si existen diferencias apreciables.

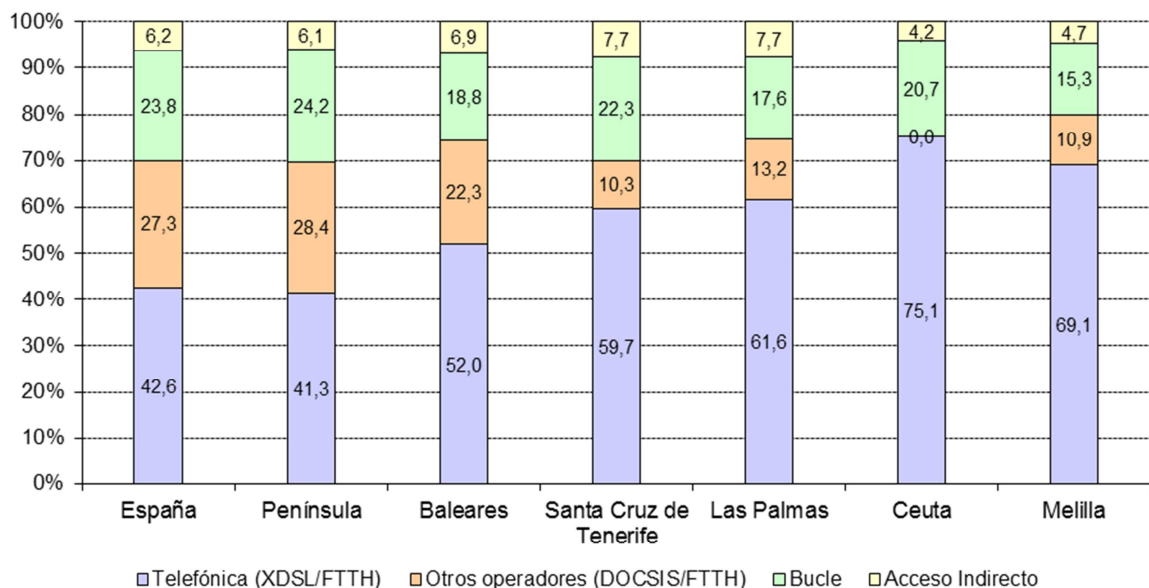
A continuación se muestran las cuotas de banda ancha por tipo de acceso en 2012 (incluidas en la ronda previa) y su situación en 2016.

Gráfico III.1.1 Cuotas de banda ancha por tipo de acceso (2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de los requerimientos de información geográfica de la CMT.

Gráfico III.1.2 Cuotas de banda ancha por tipo de acceso (2016)

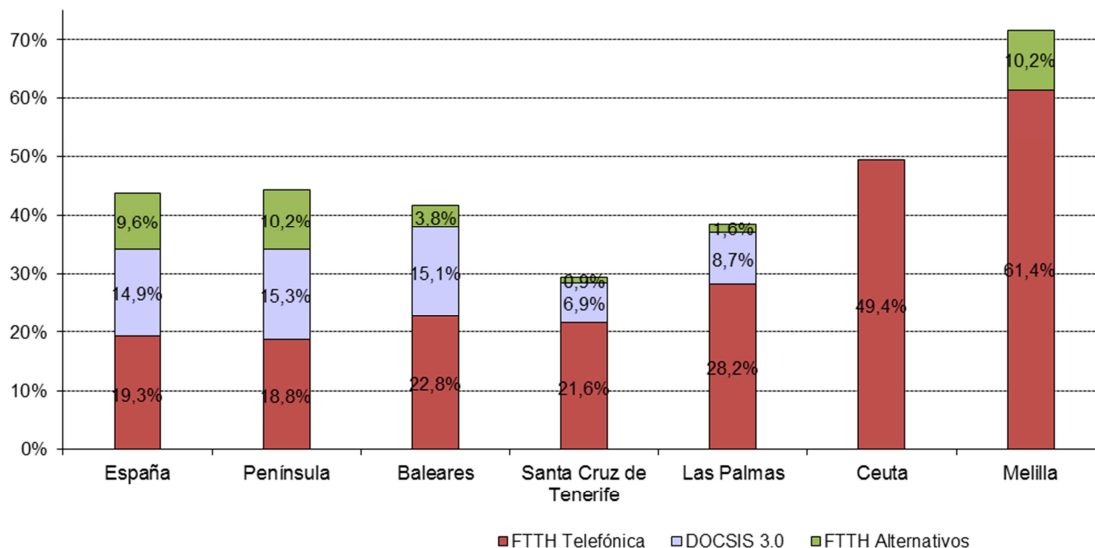


Fuente: Elaboración propia a partir de los requerimientos de información geográfica de la CNMC.

A nivel nacional, cabe destacar que la cuota de Telefónica ha pasado de un 48,8% en 2012 a un 42,6% en 2016, la cuota otros operadores desplegando su propia infraestructura (cable, o FTTH) ha aumentado significativamente, pasando de un 17,9% a un 27,3%, el uso del bucle desagregado se ha reducido (23,8% respecto a 27,2% en 2012) en consonancia con el elevado despliegue de infraestructura de acceso propia realizado por los operadores alternativos y la cuota de acceso indirecto se ha mantenido en un 6,2%. De forma muy similar a como sucedía en 2012, el nivel de competencia, de mayor a menor, sigue este orden: Península, Baleares, Canarias, Melilla y Ceuta. Más adelante se analizará en detalle la situación en cada territorio.

Si bien la CNMC no cuenta con datos desagregados geográficamente sobre las velocidades medias de las conexiones de banda ancha, se dispone de datos acerca del número de conexiones prestadas con el estándar DOCSIS 3.0 y el número conexiones de FTTH¹⁵, cuya disponibilidad indica la existencia de conexiones de banda ancha de alta velocidad. En el siguiente gráfico se presenta el porcentaje de conexiones prestadas con estas tecnologías sobre el total de conexiones de banda ancha en la Península y en los diferentes territorios conectados por líneas troncales submarinas.

Gráfico III.1.3 Porcentaje de conexiones DOCSIS 3.0 o FTTH (2016)



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

En los tres últimos años se ha producido un despliegue muy importante de redes de acceso de nueva generación (NGA) que soportan elevadas velocidades de acceso, tanto a nivel nacional como en los territorios

¹⁵ DOCSIS 3.0 es un estándar de las redes de cable que permite prestar conexiones de banda ancha a muy alta velocidad. FTTH son las siglas de “Fiber To The Home”, es decir, fibra óptica hasta el hogar. Ambos tipos de conexiones son consideradas como accesos de nueva generación, es decir, NGA (Next Generation Access).

conectados mediante cables submarinos. Así, en toda España, el porcentaje de accesos NGA (DOCSIS 3.0 y FTTH) se ha duplicado, llegando al 43,7% en 2016, correspondiendo más de la mitad de las redes NGA a accesos de operadores alternativos.

Es de destacar la evolución de Ceuta y Melilla, donde en los últimos años se ha producido un despliegue masivo de FTTH por parte de Telefónica (si bien en Melilla hay un despliegue significativo de FTTH alternativo a Telefónica), que ha supuesto que estas dos ciudades autónomas se sitúen por encima de la media nacional en porcentaje de redes de acceso de nueva generación.

La penetración de accesos NGA en Baleares (41,7%) es similar a la media española tanto en porcentaje de accesos NGA (43,7%) como en proporción de despliegues de Telefónica y alternativos.

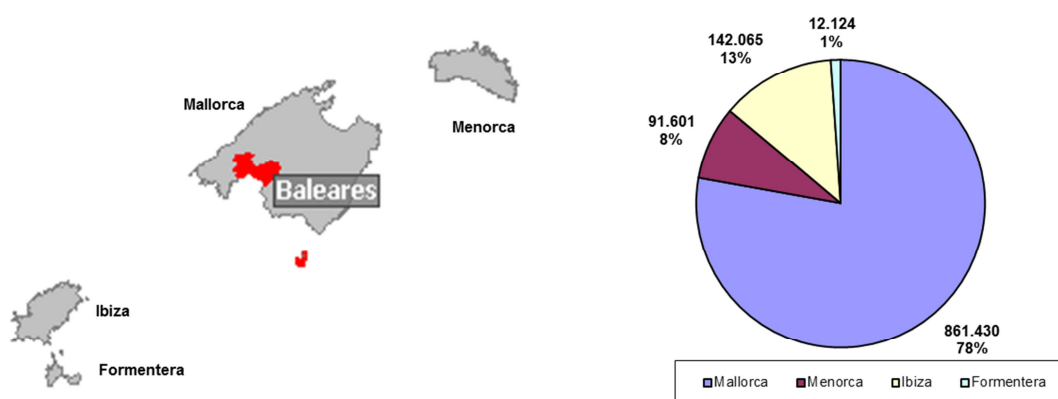
La provincia de Las Palmas muestra una proporción similar de accesos NGA (38,5%). Si bien el porcentaje de accesos NGA es inferior a la media nacional, esta duplicación de accesos NGA se ha producido también en la provincia de Santa Cruz de Tenerife. En el archipiélago canario los accesos NGA de operadores alternativos se corresponden principalmente con DOSIS 3.0.

Conviene señalar que, además del nivel de competencia en la ruta troncal correspondiente, puede haber otros factores que influyan en la situación competitiva y de despliegue de infraestructuras de los territorios conectados. Por ejemplo, las islas menores de los archipiélagos balear y canario cuentan con una población reducida y dispersa, factores que sin duda afectan negativamente a las decisiones de inversión de los operadores. A continuación se realizará un análisis del nivel de competencia en cada uno de los territorios conectados por las líneas troncales reguladas.

- **Islas Baleares:**

Las islas Baleares se componen de cuatro islas habitadas: Ibiza, Formentera, Menorca y Mallorca:

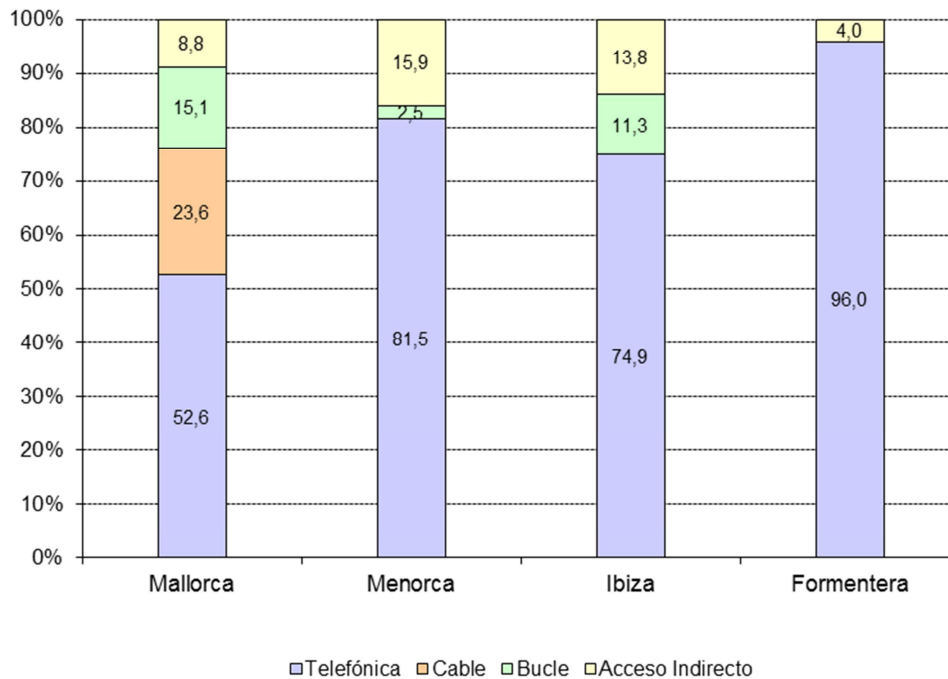
Gráfico III.1.4 Mapa y distribución población islas Baleares (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de población del INE, CNMC.

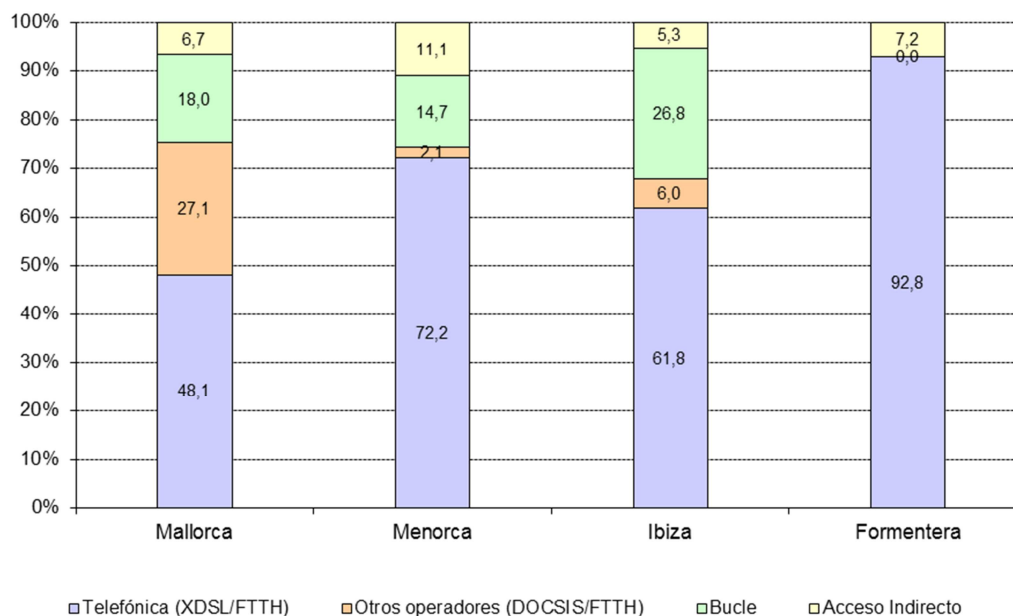
La población total de las islas Baleares en 2016 era de 1.107.220 habitantes, ligeramente inferior (-0,5%) a la población en 2011 (1.113.114). La isla de Mallorca concentra cerca del 80% de la población del archipiélago balear. Las cuotas del mercado de banda ancha para cada una de las cuatro islas del archipiélago en 2012 y 2016 se presentan en las siguientes gráficas:

Gráfico III.1.5 Cuotas de banda ancha islas Baleares (2012)



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

Gráfico III.1.6 Cuotas de banda ancha islas Baleares (2016)



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

En la isla de Mallorca están presentes VODAFONE ONO, S.A.U. (en adelante, Vodafone) y Orange Espagne, S.A.U. (en adelante, Orange) usando su propia infraestructura de acceso DOCSIS y FTTH y todos los operadores que prestan servicio desagregando bucle.

Vodafone está presente no solo en Palma de Mallorca, donde están concentrados la mayor parte de los accesos propios, al ser la capital de la isla con una mayor población, sino también en numerosos municipios de la isla, como se muestra en la siguiente tabla.

Municipios Vodafone Mallorca	Población
Palma de Mallorca	400.578
Calvià	50.328
Inca	30.651
Manacor	40.170
Llucmajor	34.618
Pobla, Sa	12.694
Felanitx	17.412
Campos	9.892
Binissalem	7.850
Marratxí	35.726
Lloseta	5.639
Santa María del Camí	6.685
Muro	6.723
Santa Margalida	11.672
14 municipios	670.638

La cobertura media de Vodafone en estos catorce municipios se sitúa en el **[CONFIDENCIAL:]**. En conjunto, la cobertura del cable en la isla de Mallorca es de aproximadamente un **[CONFIDENCIAL:]**.

Desde la última revisión cabe destacar también el despliegue de FTTH realizado por Orange, principalmente en Palma de Mallorca, pero que se extiende también a otras poblaciones de la isla como Calvià, Inca, Lluçmajor, Marratxí y Pollença¹⁶. La cobertura media de la red de acceso FTTH de Orange en Palma de Mallorca es del **[CONFIDENCIAL:]**, siendo la cobertura de FTTH en el conjunto de la isla de un **[CONFIDENCIAL:]**

Asimismo, desde la última revisión, también debe resaltarse que ha continuado el crecimiento de las conexiones prestadas mediante desagregación de bucle, pasando su porcentaje de accesos de un 15,1% en 2012 a un 18,0% en 2016. Estos operadores están presentes en multitud de municipios de la isla.

En definitiva, desde 2012 ha aumentado de forma significativa la competencia en la isla de Mallorca, reduciéndose la cuota de mercado de Telefónica de un 52,6% a un 48,1%. Este valor es superior a la cuota de mercado nacional de Telefónica (42,6%), pero en valores similares a la cuota de mercado en Aragón (48,5%) o La Rioja (48,12%).

Con respecto a Ibiza, si bien la cuota de mercado de los operadores alternativos es menor que en Mallorca, es destacable el importante crecimiento del alquiler de bucle de abonado por parte de los operadores alternativos (26,8% respecto al 11,3% de 2012) y que Orange ha desplegado infraestructura de acceso FTTH¹⁷, que en 2012 era inexistente. Este despliegue de FTTH está principalmente centrado en la capital de la isla y supone el 6% de los accesos.

A pesar de que la cuota de Telefónica en Ibiza (61,8%) sigue siendo mayor que la de Mallorca, estos avances en nuevos accesos de operadores alternativos han supuesto una reducción de cuota de mercado de Telefónica de 13,1% puntos porcentuales respecto a 2012.

Debe recordarse que la ruta troncal entre Mallorca e Ibiza fue desregulada en la segunda revisión del mercado realizada en 2008, debido a la presencia en la ruta del operador Islalink S.A. (en adelante, Islalink), como competidor de Telefónica. En este sentido, la situación geográfica de Ibiza, que se encuentra entre la isla de Mallorca y la Península, la convierten en un punto estratégico para construir un anillo troncal entre Mallorca y la Península que siga la ruta Península – Mallorca – Ibiza – Península. Para los operadores (Telefónica y los alternativos), la conexión con Ibiza les permite lograr redundancia en la ruta Península – Mallorca y además acceder al mercado potencial de la isla, la segunda más poblada del archipiélago.

En Menorca, la cuota de mercado de Telefónica es bastante elevada (72,2%), si bien, al igual que ha sucedido en Ibiza, la cuota de mercado de los

¹⁶ **[CONFIDENCIAL:]**

¹⁷ **[CONFIDENCIAL:]**

operadores alternativos ha aumentado de manera muy significativa. Desde 2012, en el que la cuota de mercado de accesos basados en desagregación de bucle era del 2,5%, se ha pasado a un 14,7% y, además, de manera incipiente, un operador alternativo ya ha desplegado accesos FTTH **[CONFIDENCIAL:]**. Este despliegue de centrales bucle en la isla de Menorca, es muy destacable, pues al contrario de lo que ocurre en Ibiza, para acceder al mercado menorquín, además del uso de líneas troncales submarinas para conectarse con la península, debe hacerse uso de líneas troncales que permita la conexión de esta isla con la de Mallorca, ya que no se han desplegado cables submarinos que cubran la ruta Menorca–Península.

Por último, en Formentera no hay presencia ni de operadores que hagan uso del bucle de Telefónica, ni de cable o fibra propia, así que únicamente es posible contratar servicios de banda ancha a Telefónica o a un operador que utiliza servicios de acceso indirecto. En esta isla, además de la necesidad de hacer uso al menos de dos cables submarinos, como pasa en el caso de Menorca, a la hora de evaluar la situación competitiva debe considerarse que Formentera es una isla de tamaño muy reducido y cuenta con una población de sólo 10.000 habitantes, que se encuentran muy dispersos por toda la isla, lo cual dificulta especialmente el modelo de negocio de operadores alternativos para desplegar su propia infraestructura.

- **Islas Canarias**

Las islas Canarias se componen de siete islas habitadas: por un lado, las islas occidentales de La Palma, Hierro, La Gomera y Tenerife, que pertenecen a la provincia de Santa Cruz de Tenerife y por otro, las islas de Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote, que pertenecen a la provincia de Las Palmas. La población total del archipiélago en 2016 era de 2.100.306 habitantes, cifra muy similar a la población en 2011 (2.101.924), habiéndose registrado una reducción ligera de la población total (-1,2%), si bien esta reducción ha sido más acusada en las islas pequeñas de la provincia de Santa Cruz (9,3% en la Gomera, un 6,5% en La Palma y un 3,7% en el Hierro). La isla de Fuerteventura ha aumentado en cambio su población en un 3,3%.

Gráfico III.1.7 Distribución población islas Canarias (2016)

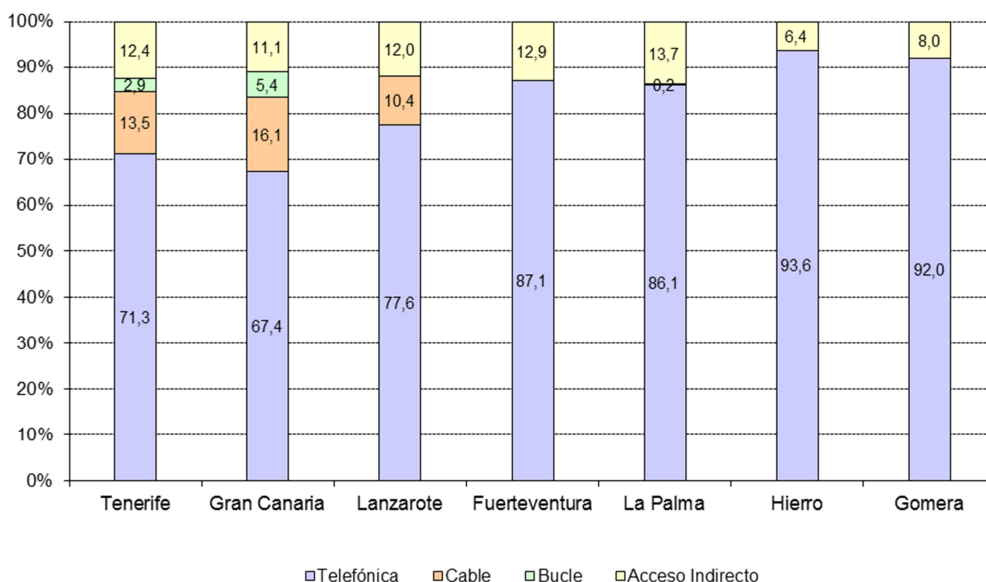


Fuente: Elaboración propia, CNMC.

Al igual que sucede en el archipiélago balear, las islas más grandes (Tenerife y Gran Canaria) concentran alrededor del 80% de la población del archipiélago.

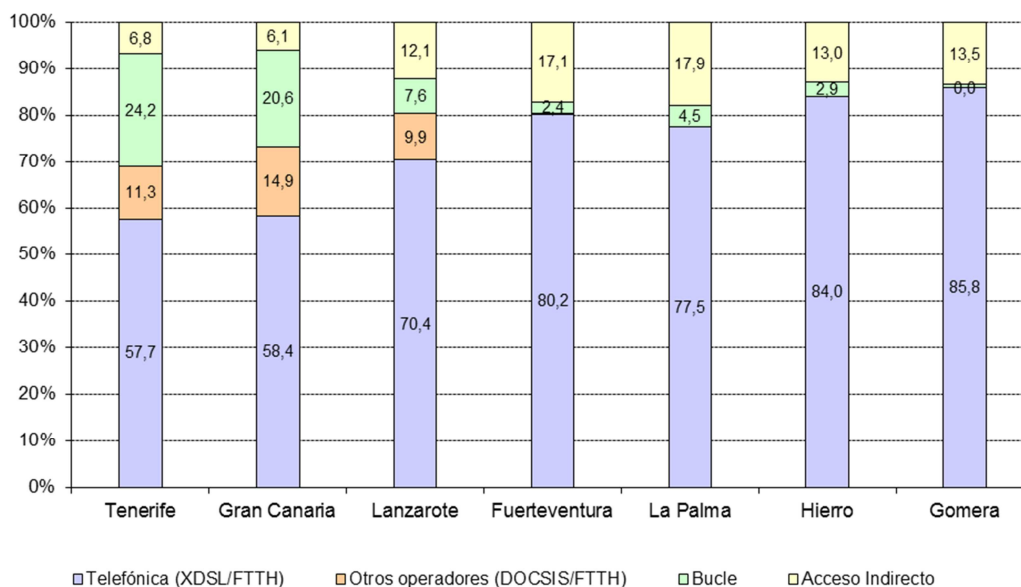
A continuación se presentan las cuotas del mercado de banda ancha minorista para cada una de las islas del archipiélago:

Gráfico III.1.8 Cuotas de banda ancha islas Canarias (2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de los requerimientos de información geográfica de la CMT.

Gráfico III.1.9 Cuotas de banda ancha islas Canarias (2016)



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

El cable está presente en las tres islas con mayor población: Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote usando tecnología DOCSIS 3.0. En las tres islas la cuota

del cable es inferior a la media nacional y su valor es similar al de 2012. Además, el número de accesos FTTH de operadores alternativos es aún bajo, solo Orange ha desplegado infraestructura propia FTTH en Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote.

Es asimismo reseñable que el alquiler de bucle en Tenerife y Gran Canaria, incipiente en 2012, ha aumentado de forma ostensible, pasando a un 24,2% de cuota de mercado en Tenerife y a un 20,6% en Gran Canaria. El uso de bucle de Telefónica es también significativo en Lanzarote (7,6%).

Por el contrario, en el resto de islas (Fuerteventura, La Palma, El Hierro y La Gomera) la cuota de Telefónica se sitúa entre el 80% y el 85%. Aunque en todas ellas se desagrega bucle, la presión competitiva que ejerce es todavía muy escasa y solo en La Palma y Fuerteventura se han desplegado accesos FTTH por operadores alternativos, si bien el número de accesos instalados es testimonial¹⁸. La mayor parte de la escasa cuota de mercado de los operadores alternativos se basa en el uso de los servicios de acceso indirecto.

En el ejercicio de las competencias de la CNMC establecidas en la disposición adicional decimotercera relativa al régimen especial de las telecomunicaciones en Canarias de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, esta Comisión supervisa y analiza regularmente la situación competitiva de la Comunidad Autónoma Canaria. El último informe elaborado por esta Comisión se publicó en julio de 2015¹⁹ y el análisis que se realiza en este documento actualiza y confirma las conclusiones obtenidas en dicho informe.

- **Ceuta y Melilla**

La población de Ceuta en diciembre de 2016 era de 84.519 habitantes y la de Melilla de 86.026. Desde el año 2011, la población de estos territorios ha experimentado un crecimiento de un 2,6% y un 9,6% respectivamente.

En 2012 la competencia de Telefónica se basaba en el acceso indirecto, que constituía alrededor de un 12% de la cuota de mercado de banda ancha en ambas ciudades autónomas, estando basado el 88% restante en el acceso a los bucles de cobre de Telefónica (desagregación).

A pesar de que las cuotas de mercado de los operadores alternativos siguen siendo bajas en estas ciudades autónomas en comparación con la media nacional, la situación de competencia y despliegue de infraestructura ha evolucionado de forma positiva en los últimos años. La cuota de mercado de Telefónica se ha reducido un 13,3% en Ceuta (75,1% en 2016) y la de Melilla se ha reducido en un 11% (69,3%).

En Ceuta esto se debe principalmente a la desagregación de bucle por parte de los operadores alternativos, inexistente en 2012, que se ha desarrollado hasta

¹⁸ **[CONFIDENCIAL:]**

¹⁹ Informe relativo a la situación competitiva de la Comunidad Autónoma Canaria y análisis de medidas específicas para compensar posibles desviaciones respecto al resto del Estado en la prestación de servicios de banda ancha" (INF/ DTSA/072/15/MEDIDAS BANDA ANCHA CANARIAS)". 30 de julio de 2015.

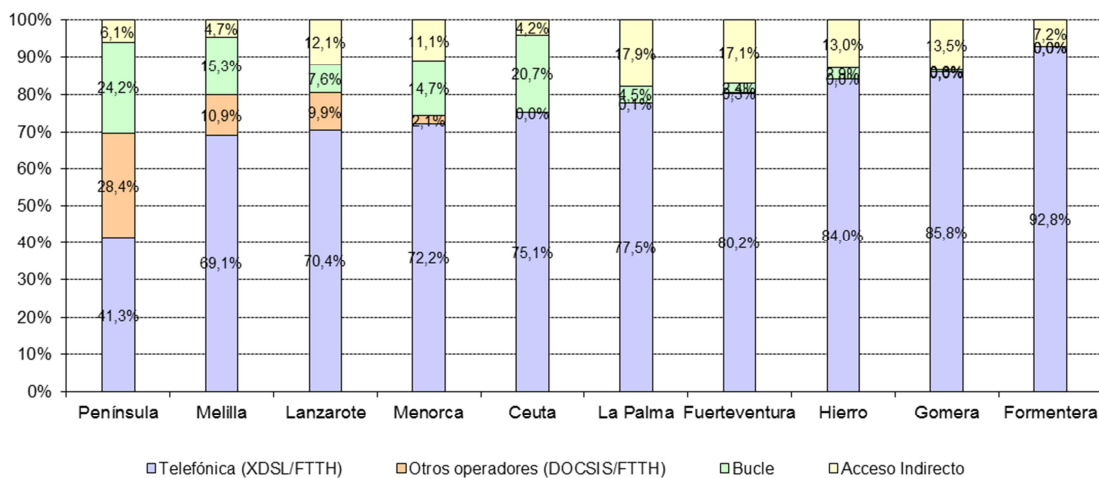
alcanzar un 20,7% de los accesos. En Melilla, además del desarrollo de la desagregación de bucle (16,9% de los accesos), los operadores alternativos han desplegado un número significativo de accesos FTTH (10,9% de los accesos)²⁰. En comparación, el número de accesos FTTH de Telefónica en ambas ciudades es elevado, ya que constituyen el 49,4% de los accesos en Ceuta y el 55,6% en Melilla, significativamente por encima de la media nacional para accesos NGA (34,7%).

• **Conclusiones respecto al mercado minorista**

El análisis del mercado minorista muestra que en las islas y ciudades autónomas conectadas mediante las rutas submarinas reguladas se ha producido un avance relevante de la competencia y el despliegue de infraestructuras de acceso gracias en parte a la regulación mayorista impuesta sobre estas rutas con el objetivo de evitar que estos inputs mayoristas esenciales actúen de cuello de botella.

No obstante, tal como se muestra en la siguiente figura, los datos de 2016 muestran que persiste una sustancial diferencia de presión competitiva en términos de cuota de mercado entre las islas pequeñas con rutas reguladas y las ciudades autónomas con la península.

Gráfico III.1.10 Cuotas de mercado minorista de banda ancha fija (2016)



Así, en los territorios extra-peninsulares con rutas submarinas reguladas, la cuota de mercado de Telefónica está entre el 69,1% (Melilla) y el 92,8% (Formentera), lo cual supone un diferencial de entre 27,8% y 51,5% respecto a la cuota de mercado de Telefónica en la península (41,3%).

²⁰ [CONFIDENCIAL:]

III MERCADO MAYORISTA DE LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES

Tras analizar la situación de los mercados minoristas en los territorios extra-peninsulares, en este apartado se analizarán los diez mercados mayoristas de líneas alquiladas troncales sujetos a regulación actualmente.

III.1 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

III.1.1 Definición del mercado relevante de producto

I.1.1.1 Delimitación entre líneas alquiladas terminales y troncales

El objeto del presente análisis es el servicio mayorista de líneas alquiladas troncales. En la tercera ronda estas líneas se definieron como aquellos circuitos que se prestan de forma mayorista entre dos nodos del operador demandante del servicio. Atendiendo a su uso, se especificó que un operador contrata este tipo de líneas con el objeto de construir determinadas rutas de su red troncal²¹.

De esta forma, se puede distinguir el servicio mayorista de líneas alquiladas terminales, por el que el operador demandante contrata los elementos de red necesarios para complementar su red de acceso, y el servicio mayorista de líneas alquiladas troncales, que cubre la necesidad de los operadores de contar con determinadas rutas de transmisión para unir dos puntos de su red troncal.

Por tanto, las necesidades que satisfacen ambos servicios están claramente diferenciadas ya que un servicio (líneas terminales) vendría a suplir las carencias de capilaridad con que cuenta un determinado operador en un área en la que tiene adscrito un cliente final mientras que el otro (líneas troncales) buscaría complementar su red de transmisión en determinadas rutas. Es decir, mientras que las líneas terminales se relacionan con el concepto de área, las troncales lo hacen con el de ruta.

I.1.1.2 Velocidades de transmisión

Los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales también se pueden diferenciar en función de su capacidad de transmisión. Sin embargo, dicha diferenciación no indica que pertenezcan a mercados distintos, manteniéndose en este caso las conclusiones alcanzadas en segunda y tercera ronda sobre la inclusión en el mismo mercado de todas las líneas troncales con independencia de la capacidad de transmisión.

I.1.1.3 Soporte físico

Una línea alquilada puede tener diferentes soportes. Así, es habitual que las líneas de baja capacidad se presten a través del par de cobre²². Las de alta capacidad se pueden prestar sobre el cable coaxial o, más comúnmente, sobre fibra óptica. Adicionalmente, también se prestan circuitos, si bien de capacidad

²¹ Se define red troncal como aquella que se establece para conectar ciertos nodos como centrales de conmutación, puntos de presencia y puntos de interconexión formando el eje de conexión principal de la red del operador a la cual se conectarán redes subsidiarias de menor tamaño. También se conoce como red de transporte o por su denominación en inglés "backbone".

²² Enlaces nx64 Kbit/s y 2 Mbit/s.

inferior a los prestados en fibra, mediante radioenlaces. Por otra parte, si bien bajo determinadas condiciones pueden prestarse circuitos vía satélite para conexiones internacionales, su uso para circuitos de ámbito nacional es muy poco frecuente.

En todo caso, un circuito viene determinado por las especificaciones técnicas que cumple y no por el soporte físico sobre el que se presta, que en principio debe ser transparente para el usuario del servicio.

En consecuencia, al igual que en la tercera ronda, se consideran incluidos en el mercado de referencia los circuitos prestados sobre cualquier tipo de soporte.

I.1.1.4 Ethernet

Cada vez un número mayor de líneas alquiladas se prestan con tecnología Ethernet. En primera ronda de análisis del mercado ya se incluyó esta tecnología tanto en el mercado de líneas terminales como en el de troncales, y las conclusiones alcanzadas en el análisis de sustituibilidad realizado entonces y ampliado en segunda y tercera ronda se consideran vigentes en esta cuarta ronda de análisis y definición del mercado.

Cabe recordar que el presente análisis se circunscribe a las 10 rutas de cable submarino en las que Telefónica ostenta un peso significativo de mercado (en adelante, PSM) y si bien por razones históricas, las tecnologías tradicionales como SDH/PDH continúan teniendo un peso importante en los sistemas de transmisión submarinos, la tecnología Ethernet ya ha sido incorporada en todas las rutas submarinas de forma muy significativa. En todo caso, de forma prospectiva es de esperar que en los cables submarinos se ofrezcan cada vez más líneas Ethernet. Así pues, al igual que en tercera ronda, las líneas troncales con interfaces Ethernet están incluidas en el mercado de referencia.

I.1.1.5 Longitudes de onda (lambdas)

En las redes troncales, de forma adicional a la contratación de una capacidad de transmisión concreta, como por ejemplo 1Gbit/s, 2,5 Gbit/s, 10 Gbit/s o más, la tecnología WDM²³ también posibilita la contratación de longitudes de onda sobre fibra óptica, conocidas en el sector como “lambdas”.

No obstante, la arquitectura de los equipos WDM y del propio servicio puede conllevar que el operador que contrata el servicio tenga sólo acceso a la interfaz tributaria del sistema WDM. Si bien en algunos casos dichas interfaces permiten trabajar con señales de tecnologías diferentes y a distintas velocidades, en otros casos solo permiten trabajar a una determinada velocidad y tecnología. Por tanto, si el sistema WDM y las interfaces tributarias son adquiridos y gestionados por el operador que ofrece el servicio, éste es equivalente a la contratación de una capacidad de transmisión, aunque pueda ser de gran capacidad.

²³ Siglas de “*Wavelength Division Multiplexing*”, en español multiplexación por división de longitudes de onda.

Por ello, en el sector también se utilizan expresiones como “lambdas de 10 Gbit/s”, puesto que si bien se está utilizando una determinada longitud de onda dentro de una fibra, siendo estrictos se tiene acceso a una interfaz de 10 Gbit/s y equivale a la contratación de una capacidad de 10 Gbit/s.

En todo caso, con las “lambdas” se consiguen prestar circuitos de muy alta capacidad. Antes ya hemos señalado que están incluidas todas las velocidades en el mercado, por lo que siguiendo ese razonamiento las lambdas también pertenecen al mismo.

I.1.1.6 Fibra oscura

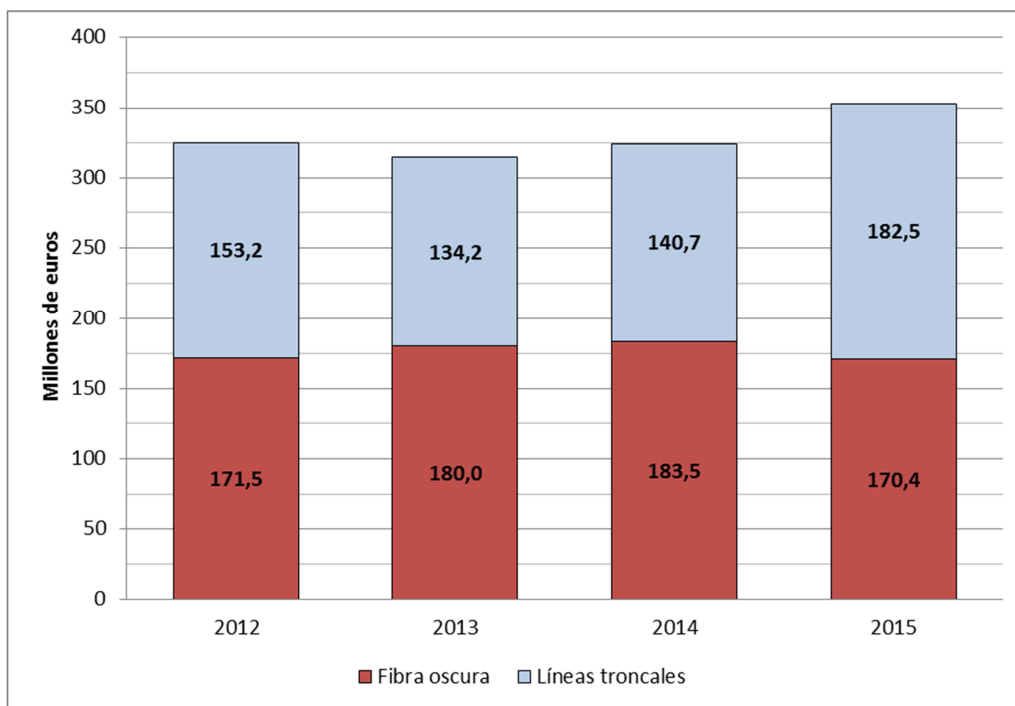
En la segunda y tercera revisión del mercado, la CMT concluyó que la fibra oscura y las líneas alquiladas troncales, si bien no pertenecen al mismo mercado relevante, son servicios muy relacionados: la fibra oscura es un mercado ascendente al de las líneas alquiladas troncales. Es decir, un operador puede ofrecer líneas alquiladas troncales a partir de la fibra oscura. Por el contrario, no es posible ofrecer fibra oscura a partir de una línea alquilada.

De hecho, el elevado nivel de competencia existente en el mercado de fibra oscura fue uno de los principales argumentos para desregular el mercado de líneas alquiladas troncales terrestres, ya que la disponibilidad de la fibra tenía como consecuencia que las barreras a la entrada en el mercado de troncales terrestres fueran reducidas.

Asimismo, si bien se concluyó que la fibra oscura y las líneas troncales no pertenecían al mismo mercado de referencia, se realizó el ejercicio de calcular la hipotética cuota de Telefónica incluyendo los ingresos de la fibra oscura en el mercado y se apreció que los ingresos de los principales prestadores de servicios de fibra oscura eran comparables a los de Telefónica y, además, el operador con el mayor volumen de ingresos era ADIF.

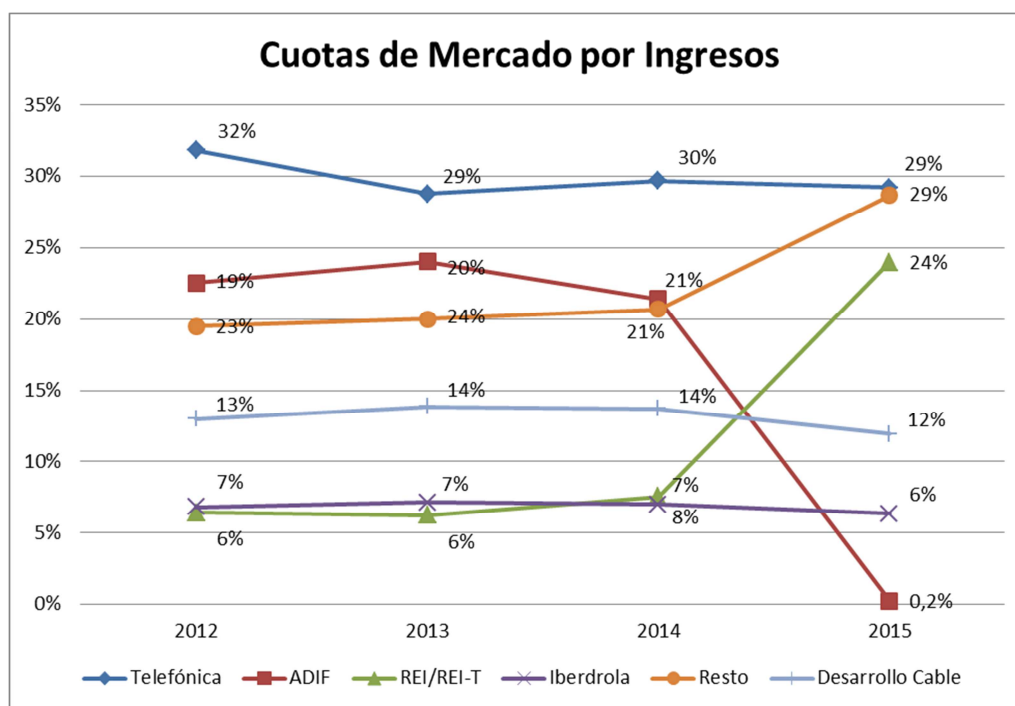
A continuación se presenta el volumen total de ingresos debidos a las líneas alquiladas troncales y a la fibra oscura, así como la cuota de los principales operadores en el periodo 2012-2015.

Gráfico III.1.1 Ingresos para líneas alquiladas troncales y fibra oscura (2012-2015)



Fuente: Elaborada a partir de los requerimientos anuales de la CNMC.

Gráfico III.1.2 Cuotas líneas alquiladas troncales y fibra oscura (2012-2015)



Fuente: Elaborada a partir de los requerimientos anuales de la CNMC.

En el periodo 2012-2015 el operador con mayores ingresos pasó a ser Telefónica, con una cuota de alrededor del 30% (103,1 millones de euros).

Hasta 2014, ADIF era el operador con mayor cuota de mercado en fibra oscura. En este año, Red Eléctrica Internacional (REI) adquirió en 2014 el negocio de fibra oscura de ADIF, pasando ser el operador con mayores ingresos en fibra oscura, bajo el nombre comercial de Red Eléctrica Internacional Infraestructuras (REI-T), con un orden de ingresos cercano al de Telefónica (83,3 millones de euros).

Dado que existen multitud de actores proporcionando tanto líneas troncales como fibra oscura, con cuotas de mercado suficientemente repartidas, se mantienen las conclusiones obtenidas en rondas previas sobre el adecuado nivel de competencia existente y la ausencia de barreras elevadas para entrar en el mercado de líneas alquiladas troncales terrestres.

En lo que respecta al caso concreto de las diez rutas submarinas objeto del presente análisis, cabe añadir que los pares de fibra óptica son un recurso escaso en el ámbito de estas rutas, y es muy poco frecuente que el operador (u operadores) propietario de un cable submarino comercialice servicios de fibra oscura. En su lugar los operadores ofrecen líneas alquiladas troncales.

Por estas razones, se mantienen las conclusiones alcanzadas en tercera ronda, es decir, la fibra oscura no pertenece al mercado de líneas alquiladas troncales, ya que es un mercado ascendente al de estas líneas.

I.1.1.7 El mercado de líneas alquiladas troncales en la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea

El mercado de líneas alquiladas troncales se correspondía con el número 14 de la primera Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea²⁴. No obstante, la Comisión decidió no incluir este mercado en la siguiente Recomendación aprobada en 2007, ni en la vigente publicada en 2014²⁵.

Ello porque, según expone en la Nota Explicativa de dicha Recomendación²⁶, la Comisión entiende que existe una tendencia hacia la competencia efectiva donde los operadores alternativos han realizado suficientes inversiones en infraestructuras y prestan los servicios de referencia en competencia con el incumbente. En este sentido, la Comisión señala que en todos los Estados Miembros se han construido infraestructuras de red troncales alternativas a las del incumbente en las rutas principales, por lo que entiende que las barreras de

²⁴ Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

²⁵ Recomendación de la Comisión de 9 de octubre de 2014 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

²⁶ Explanatory Note – Accompanying document to the Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, SEC (2007) 1483 final.

entrada en este mercado son reducidas y que además tiende a la competencia efectiva.

Por otro lado, la Comisión también señala que pueden existir rutas dónde exista un solo proveedor, en particular aquellas que cursen poco tráfico. Este análisis del mercado está en línea con la revisión realizada en segunda y tercera ronda por la CMT, puesto que se desreguló todo el mercado mayorista de líneas troncales excepto las diez rutas de cable submarino en las que Telefónica era el único proveedor.

Asimismo, estas conclusiones de la Comisión Europea coinciden con los análisis realizados por la mayoría de reguladores europeos, ya que en segunda ronda concluyeron que este mercado se desarrollaba en competencia.

En lo que respecta a las rutas submarinas, son destacables los casos de Portugal y Francia, muy parecidos al de España.

En Francia el mercado de troncales está desregulado excepto en las rutas troncales submarinas que conectan Francia continental con sus territorios de ultramar (Guadalupe, Martinica, La Guyana francesa y La Reunión). Estos territorios, al igual que las islas Canarias en España, son regiones ultra-periféricas de la Unión Europea²⁷. Asimismo, de manera similar a lo sucedido en España con las rutas Península – Baleares y Península – Canarias, en Francia se desreguló la ruta Francia continental – Córcega debido a la presencia de cables submarinos alternativos al de France Telecom²⁸.

En último análisis de mercado de líneas troncales (14/2003) realizado por ANACOM en Portugal realizado en 2016 conjuntamente con el mercado 4/2014²⁹, se definen dos zonas (competitivas y no competitivas). Las rutas que conectan las islas Azores y Madeira con la península ibérica, así como las rutas entre islas fueron declaradas como no competitivas, imponiéndose entre otras, obligaciones de control de precios orientados a costes para MEO, el operador con poder significativo de mercado.

III.1.2 Definición del mercado relevante geográfico

Una vez delimitado el mercado de producto pertinente, el siguiente paso consiste en definir la dimensión geográfica del mercado. En la segunda revisión se definieron los siguientes mercados geográficos:

²⁷ Las regiones ultra periféricas se contemplan en el artículo 299 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Estas regiones se caracterizan por reunir una serie de requisitos comunes directamente relacionados con sus características geográficas: gran lejanía al continente europeo, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo. Además de los territorios franceses citados y las islas Canarias, Madeira y las Azores también tienen esta consideración.

²⁸ La carta de comentarios de la Comisión Europea al análisis de mercado francés está disponible en: http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/france/registeredsnotifications/fr20101050/fr-2010-1050_datepdf/_EN_1.0_&a=d.

²⁹ La carta de comentarios de la Comisión Europea al análisis de mercado portugués está disponible en: https://circabc.europa.eu/sd/a/22784e63-05e9-4579-baae-05517a6d986e/PT-2016-1890-1891%20Adopted_EN%20PUBLIC.pdf

- Un único mercado para todas las líneas alquiladas terrestres.
- Trece mercados adicionales, uno por cada ruta nacional de cable submarino existente en España, en concreto:
 - Península – Baleares
 - Mallorca – Menorca
 - Mallorca – Ibiza
 - Ibiza – Formentera
 - Península – Canarias
 - Gran Canaria – Tenerife
 - Tenerife – Gomera
 - Tenerife – La Palma
 - Gomera – Hierro
 - Gran Canaria – Fuerteventura
 - Gran Canaria – Lanzarote
 - Península – Ceuta
 - Península – Melilla

Al igual que en la tercera ronda, se considera que estos mercados geográficos siguen vigentes. En todo caso, cabe recordar que el presente análisis se ciñe a las diez rutas que continúan reguladas, que son las anteriores excepto las terrestres, Península – Baleares, Mallorca – Ibiza y Gran Canaria – Tenerife, que fueron desreguladas en la misma segunda ronda de análisis del mercado.

III.1.3 Conclusión en relación con la definición del mercado

Se resuelve definir el mercado de las líneas alquiladas troncales al por mayor como aquél en el que se suministra de forma mayorista capacidad de transmisión simétrica sin funcionalidades de conmutación que el usuario pueda controlar entre dos nodos de la red troncal del operador demandante del servicio.

Asimismo, se propone definir los siguientes diez mercados geográficos de referencia, que son los únicos mercados de líneas alquiladas troncales actualmente regulados:

- Mallorca – Menorca
- Ibiza – Formentera
- Península – Canarias
- Tenerife – Gomera
- Tenerife – La Palma
- Gomera – Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Península – Ceuta
- Península – Melilla

III.2 ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE MERCADOS SUSCEPTIBLES DE SER REGULADOS EX ANTE

III.2.1 La Recomendación de mercados de la Comisión Europea

De acuerdo con el artículo 13.1 de la LGTel, “[l]a Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta la Recomendación de la Comisión Europea sobre mercados relevantes, las Directrices de la Comisión Europea para el análisis de mercados y determinación de operadores con poder significativo en el mercado y los dictámenes y posiciones comunes pertinentes adoptados por el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), definirá, previo informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo³⁰ y del Ministerio de Economía y Competitividad³¹ y mediante resolución publicada en el «Boletín Oficial del Estado», los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entre los que se incluirán los correspondientes mercados de referencia al por mayor y al por menor, y el ámbito geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas”.

El 11 de octubre de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea la Recomendación de mercados, que como se ha señalado sustituye a las anteriores de 2003 y 2007, y a la que hace referencia el artículo 13.1 de la LGTel.

El anexo de la Recomendación de mercados incluye una lista de mercados de comunicaciones electrónicas que son susceptibles de regulación *ex ante* sin que la Autoridad Nacional de Regulación (ANR) competente (en este caso, la CNMC) tenga que demostrar, a través del denominado test de los tres criterios, la necesidad de que el mercado sea regulado.

La Recomendación de mercados, en línea con la Recomendación de 2007, excluye el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor (es decir, el mercado 14 de la Recomendación de 2003) de la lista de mercados susceptibles de regulación. De hecho, en la actualidad, la mayor parte de los países europeos no mantienen este mercado sometido a regulación *ex ante*.

Por otra parte, la Recomendación de mercados establece que, al identificar mercados distintos de los recogidos en el Anexo, las ANR han de asegurarse de que se satisfacen de forma acumulativa los tres criterios preestablecidos para determinar si un mercado puede ser objeto de regulación *ex ante*.

Así, de acuerdo con el apartado 11 de la Recomendación de mercados:

“Los mercados mayoristas que se enumeran en el anexo pueden tener características que justifiquen la regulación ex ante por cumplir globalmente los

³⁰ Actualmente, Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (MINETAD).

³¹ Actualmente, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINEIC).

tres criterios acumulativos siguientes, que también fueron utilizados para identificar los mercados que podían ser objeto de regulación ex ante en las versiones anteriores de la Recomendación. El primer criterio es la presencia de obstáculos fuertes y no transitorios al acceso al mercado. No obstante, dados el carácter dinámico y el funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas, es preciso, a la hora de efectuar un análisis prospectivo para identificar los mercados pertinentes con vistas a una posible regulación ex ante, tomar también en consideración las posibilidades de superar esos obstáculos que dificultan el acceso dentro del horizonte temporal pertinente. El segundo criterio se refiere a si una estructura de mercado tiende hacia la competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente. La aplicación de este criterio implica el examen de la situación de la competencia basada en infraestructuras o de otro tipo que subyace a los obstáculos al acceso. El tercer criterio es que la mera aplicación de la legislación sobre competencia no permita hacer frente de manera adecuada a las deficiencias del mercado en cuestión. [...]”.

Según el apartado 22 de la Recomendación de mercados, “*las autoridades nacionales de reglamentación deben aplicar la prueba de los tres criterios a los mercados enumerados en los anexos de la Recomendación 2003/311/CE de la Comisión y de la Recomendación 2007/879/CE que ya no figuran en el anexo de la presente Recomendación en caso de que estén regulados actualmente en función de las circunstancias nacionales, con el fin de determinar si, sobre la base de tales circunstancias nacionales, estos mercados pueden ser objeto todavía de regulación ex ante*”. Tal es el caso del antiguo mercado 14 de la Recomendación de 2003, que actualmente se encuentra sometido a regulación ex ante en España.

En definitiva, es preciso llevar a cabo el análisis de los tres criterios para determinar si se debe continuar regulando los mercados de referencia o si, por el contrario, pueden levantarse las obligaciones sobre las empresas que actualmente están identificadas como operadores con poder significativo de mercado (PSM).

III.2.2 El test de los tres criterios

Como se ha expuesto, al identificar mercados distintos de los que figuran en el Anexo de la vigente Recomendación de mercados, las ANR deberán demostrar, y la Comisión Europea deberá comprobar, que se satisfacen acumulativamente los tres criterios siguientes:

- La presencia de barreras de entrada, importantes y no transitorias, de tipo estructural, jurídico o reglamentario.
- Una estructura del mercado que no tiende hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente, teniendo en cuenta el grado de competencia basada en la infraestructura y de otro tipo detrás de las barreras de entrada.
- El hecho de que la legislación en materia de competencia por sí sola resulte insuficiente para abordar adecuadamente la(s) deficiencia(s) detectada(s).

A la hora de valorar la pertinencia de mantener o suprimir la regulación de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la CNMC

debe aplicar el test de los tres criterios. Para efectuar este análisis, se tomarán en consideración los principios generales contenidos en la Recomendación de mercados, así como en el documento del ERG³² *“Guidance on the application of the three criteria test”*³³.

III.2.3 Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado

El objetivo de este primer criterio es analizar aquellos elementos estructurales y obstáculos legales que en el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor pueden afectar a la entrada de otros operadores o a la expansión de los ya existentes. Según establece la Recomendación, *“los obstáculos estructurales derivan de una situación original de la demanda o de los costes que crea unas condiciones asimétricas entre los operadores históricos y los nuevos que dificultan o impiden la entrada en el mercado de estos últimos”*.

Al realizar el análisis de las barreras de entrada al mercado hay que tener en cuenta si éstas son susceptibles de ser no transitorias siguiendo una metodología *“modified greenfield approach”*, es decir, teniendo en consideración las obligaciones vigentes en los mercados mayoristas relacionados (en caso de que las haya) pero no la regulación impuesta sobre los servicios que son objeto de análisis.

III.2.3.1 Obstáculos legales o reglamentarios

Respecto a la existencia de este tipo de obstáculos, la Recomendación de mercados relevantes de 2014 señala que éstos *“no se basan en la situación económica, sino que derivan de medidas legislativas, administrativas o de otro tipo que repercuten directamente sobre las condiciones de entrada y/o el posicionamiento de los operadores en el mercado pertinente”*.

En el mercado de referencia sólo se ha identificado como potencial obstáculo legal los problemas que el operador pueda encontrar para la obtención de las autorizaciones pertinentes para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre como consecuencia del despliegue de un cable submarino. No obstante, los operadores que han desplegado cables submarinos en territorio español (Telefónica, Islalink, Cable Submarino de Canarias y Canalink) han obtenido dichas autorizaciones, por lo que no puede considerarse que supongan una barrera reglamentaria insalvable.

La derogación del régimen de licencias y su paso a un régimen más flexible de autorizaciones supone una menor carga administrativa para el operador. Actualmente, la adquisición de la condición de operador se obtiene de forma *ex lege*, si bien la LGTel exige que, previamente al inicio de tales actividades, se notifique a la CNMC la intención de iniciar la prestación de servicios o la

³² Actual Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE, o BEREC atendiendo a sus siglas en inglés).

³³ ERG (08) 21, junio de 2008.

explotación de una red a los efectos de la llevanza de un Registro de Operadores. Tampoco se requiere del uso del espectro radioeléctrico para prestar los servicios incluidos en el mercado de referencia.

En definitiva, no se considera que existan obstáculos legales o reglamentarios que constituyan una barrera a la entrada insalvable.

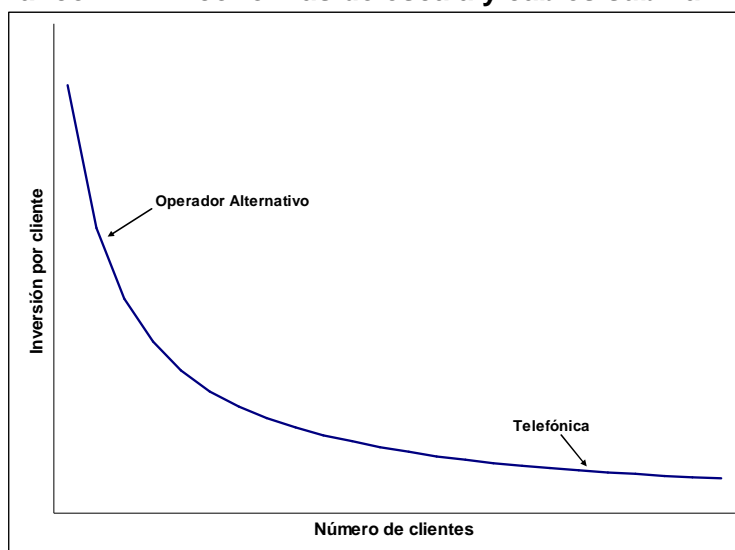
III.2.3.2 Obstáculos estructurales

Con el objeto de evaluar la magnitud de los obstáculos estructurales, a continuación se analizarán una serie de variables que permitirán valorar si existen barreras a la entrada elevadas y no transitorias en el mercado de referencia.

Al contrario de lo que ocurre con las líneas troncales terrestres, en el caso de las submarinas apenas hay infraestructuras alternativas a las de Telefónica. Esta ausencia de alternativas se explica por las siguientes razones:

- Los costes hundidos: para este tipo de líneas submarinas son elevados dado que un operador debe afrontar una inversión muy relevante que perderá si es expulsado del mercado.
- Las economías de escala: están muy presentes. Los costes medios afrontados dependen del número de clientes. En la siguiente gráfica se representa la curva de inversión media por cliente al tender un cable submarino. La inversión en términos absolutos para Telefónica y el alternativo es la misma, pero la inversión por cliente es sustancialmente más elevada para el operador alternativo al ser menor su cuota de mercado al menos en el momento inicial de lanzamiento del servicio.

Gráfico III.2.1 Economías de escala y cables submarinos



Fuente: Elaboración propia, CNMC.

Debido a la considerable diferencia en cuanto al tamaño y a la presión competitiva detectada en la ruta Península – Canarias respecto del resto, a continuación se analizará por separado la existencia de barreras a la entrada,

primero en las nueve rutas menores y posteriormente en la ruta Península – Canarias.

III.2.3.3 Barreras a la entrada en las nueve rutas menores

En los cables submarinos que conectan los territorios con menos población, como puede ser Menorca en el archipiélago balear, Ceuta, Melilla y las islas menores del archipiélago Canario, la demanda potencial por sí sola puede no ser suficiente para que un operador decida desplegar un cable submarino alternativo al de Telefónica. En efecto, en estos territorios la población es reducida y normalmente además está dispersa, lo que hace muy difícil que un operador alternativo pueda recuperar la inversión en estos territorios.

Asimismo, para prestar servicios en las islas menores es necesario disponer de capacidad de transmisión en al menos dos rutas de cable submarino. Por ejemplo, para prestar servicios en la isla de Menorca es necesario contar con capacidad en la ruta Mallorca – Menorca y en la ruta Península – Mallorca.

Todos estos factores hacen que estos territorios sean poco atractivos para la inversión por parte de los operadores en un cable submarino alternativo al de Telefónica. De hecho, la CMT estudió en la revisión de la ORLA realizada en 2010³⁴ la viabilidad económica de despliegue de un cable submarino por parte de un operador alternativo en estas rutas y, concluyó que atendiendo únicamente a la demanda potencial originada en estos territorios no era viable desplegar un cable submarino alternativo³⁵. Esta conclusión se confirmó en el análisis de la situación competitiva de la comunidad autónoma canaria realizado en 2015 por la CNMC³⁶.

Así, actualmente para todas las rutas menores, únicamente Telefónica dispone de cables submarinos que conecten el territorio en cuestión (isla o ciudad autónoma) con otra isla mayor o la península.

En definitiva, en las 9 rutas menores las barreras a la entrada son elevadas y, por tanto, se cumple el primer criterio.

III.2.3.4 Barreras a la entrada en la ruta Península – Canarias

Al contrario de lo que sucede en las rutas menores, en la ruta Península–Canarias la demanda de ancho de banda por parte de los operadores alternativos es suficientemente elevada como para que sea económicamente viable la entrada de un operador alternativo neutro (que no ofrezca servicios minoristas al público) que ofrezca capacidad a todos los operadores. En el caso

³⁴ Resolución relativa a la modificación de la Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2009/2042). 7 de diciembre de 2010.

³⁵ La situación puede ser diferente en caso de que en alguna ruta surja alguna circunstancia especial, como la concesión de ayudas públicas para desplegar un cable submarino.

³⁶ Informe relativo a la situación competitiva de la Comunidad Autónoma Canaria y análisis de medidas específicas para compensar posibles desviaciones respecto al resto del Estado en la prestación de servicios de banda ancha (INF/ DTSA/072/15/MEDIDAS BANDA ANCHA CANARIAS). 30 de julio de 2015.

de Canarias, la demanda de ancho de banda incluye no solo el tráfico de Tenerife y Gran Canaria, sino también el tráfico de comunicación con la península de las islas menores.

Al igual que sucedió en el archipiélago balear con la entrada de Islalink, la empresa Canalink desplegó a finales de 2011 cable submarino de conexión entre el archipiélago canario y la península ibérica (con amarre en la provincia de Cádiz). En el análisis del mercado de rutas troncales aprobada en 2013³⁷ se consideró que si bien ya había empezado a operar Canalink, las economías de escala eran en ese momento aún reducidas en comparación con las de Telefónica y el operador alternativo (Islalink) ya consolidado en ese momento en el archipiélago balear. Así, la cuota de tráfico Telefónica en las islas Canarias era en ese momento muy elevada (84% sumando servicios minoristas suministrados por Telefónica y el tráfico de acceso indirecto), siendo por tanto todavía reducido el tráfico de los operadores alternativos que demandarían servicio a Canalink.

Asimismo, Vodafone se auto-presta usando el cable internacional WACS, del cual es miembro del consorcio propietario del cable, por lo que existen tres cables submarinos en esta ruta.

Desde 2012 hasta la actualidad se ha producido la siguiente evolución:

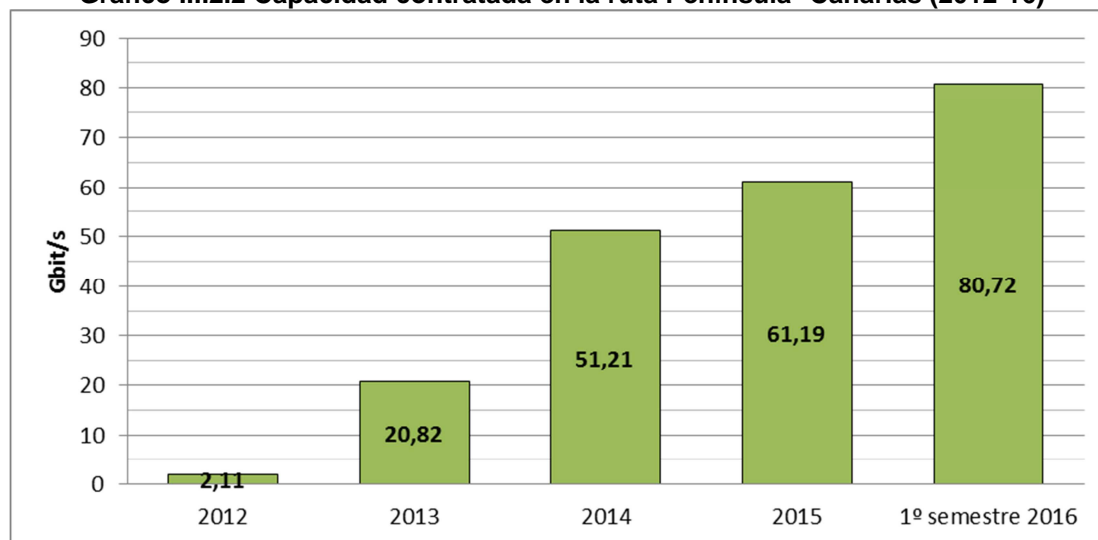
La cuota de mercado minorista de Telefónica se ha reducido significativamente, siendo aún la cuota de mercado superior a la media española, y pasando a ser en 2016 en Tenerife y Gran Canaria alrededor del 58%, en valores más cercanos a la de Mallorca (52,6%), cuando en 2012 era respectivamente del 71,3% en Tenerife y el 67,4% en Gran Canaria. Asimismo, tal como se ha indicado en el análisis minorista, aunque el número de accesos FTTH de operadores alternativos es aún bajo, Orange ha desplegado infraestructura propia FTTH en Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote. Es asimismo reseñable que el alquiler de bucle en Tenerife y Gran Canaria, incipiente en 2012, ha aumentado de forma ostensible, pasando a un 24,2% de cuota de mercado en Tenerife y un 20,6% en Gran Canaria. El uso de bucle de Telefónica es también significativo en Lanzarote (7,6%).

Por tanto, el mercado potencial mayorista ha aumentado también, habiéndose reducido la cuota de tráfico de Telefónica en el total del archipiélago canario a un 68,4% (sumando servicios minoristas suministrados por Telefónica y el tráfico de acceso indirecto).

Así, como se puede observar en el gráfico siguiente, la capacidad contratada entre Canarias y la Península ha aumentado sustancialmente, lo cual le ha permitido a Canalink disponer de una demanda potencial creciente que le ha ayudado a afianzar su modelo de negocio.

³⁷ Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 11 de abril de 2013 por la cual se aprueba la definición y el análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) (MTZ 2012/2019).

Gráfico III.2.2 Capacidad contratada en la ruta Península–Canarias (2012-16)



Fuente: Elaboración propia, CNMC en base a información de requerimientos realizados a los operadores

En definitiva, las barreras a la entrada se han reducido sustancialmente debido al crecimiento de tráfico, como demuestra la consolidación de Canalink como operador alternativo neutro.

III.2.3.5 Conclusión en relación a las barreras a la entrada

Todas estas razones apuntan a las siguientes conclusiones:

- (i) En las nueve rutas menores, que conectan Ceuta, Melilla, Menorca y las islas menores del archipiélago canario las barreras a la entrada son elevadas, por lo que se cumple el primero de los criterios para considerar que un mercado es susceptible de regulación *ex ante*. En efecto, en la revisión de la ORLA de 2010 la CMT estudió la viabilidad económica de despliegue de un cable submarino por parte de un operador alternativo en estas rutas y, concluyó que atendiendo únicamente a la demanda potencial originada en estos territorios no era viable desplegar un cable submarino alternativo, conclusión que fue confirmada en el análisis de la situación competitiva de la comunidad autónoma canaria realizado en 2015 por la CNMC³⁸.
- (ii) Las barreras a la entrada en la ruta Península – Canarias se han reducido, al existir economía de escala suficiente para la entrada de un segundo operador, como demuestra la consolidación de Canalink como operador alternativo, así como el despliegue del cable WACS y su uso en auto-prestación por parte de Vodafone. Por tanto, para esta ruta no se cumple el primero de los criterios para considerar que un mercado es susceptible de regulación *ex ante*.

³⁸ Acuerdo de la CNMC del 30 de julio de 2015 por el que se emite informe relativo a la situación competitiva de la comunidad autónoma canaria y el análisis de medidas específicas para compensar posibles desviaciones respecto al resto del Estado en la prestación de servicios de banda ancha (INF/DTSA/072/15/MEDIDAS BANDA ANCHA CANARIAS).

De acuerdo con la Recomendación, es necesario el cumplimiento acumulativo de los tres criterios antes mencionados, por ello a continuación se procede al análisis del cumplimiento de los dos criterios adicionales requeridos por la Comisión Europea para la regulación *ex ante* del mercado en las rutas menores.

Para la ruta Península–Canarias, si bien no es necesario evaluar los otros dos criterios, al no cumplirse el primer criterio, para hacer un análisis más exhaustivo se incluye también un análisis de la tendencia hacia la competencia efectiva en esta ruta.

III.2.4 Tendencia hacia la competencia efectiva

Como indica la Recomendación de 2007, *“aun cuando un mercado se caracterice por unos fuertes obstáculos al acceso, pueden existir en él otros factores estructurales que le hagan tender hacia una situación de competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente”*.

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

Para evaluar esta posibilidad, deben valorarse indicadores como las cuotas de mercado, la competencia existente, la evolución de los precios o la competencia potencial.

Dentro de las diez rutas submarinas objeto de regulación *ex ante*, debe distinguirse entre aquéllas en las que a día de hoy no existen infraestructuras alternativas a las de Telefónica de las que sí.

III.2.4.1 Rutas sin cable submarinos alternativos

Actualmente, no existen infraestructuras de cable submarino alternativas a la de Telefónica en las siguientes rutas:

- Península – Ceuta
- Península – Melilla
- Tenerife – Gomera
- Gomera – Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Mallorca –Menorca
- Ibiza – Formentera

En todas estas rutas se dispone de radioenlaces desplegados por diversos operadores (Abertis, Telefónica, Vodafone y Orange, dependiendo de la ruta) con diversas capacidades que varían entre 2 Mbit/s y 1 Gbit/s. Una parte de estos radioenlaces se usan únicamente en auto-prestación, sin comercialización de servicios a terceros operadores, mientras que en aquéllos sobre los cuales se comercializan capacidades de transmisión, estas son en

general muy inferiores respecto a las ocupadas en el cable submarino que conecta los mismos territorios. Asimismo, Vodafone y Orange, que disponen de radioenlaces para uso en auto-prestación en determinadas rutas, contratan también capacidades de transmisión sobre los cables submarinos asociados a estas mismas rutas.

Así, los radioenlaces complementan de los cables submarinos correspondientes, como muestran los hechos de que las capacidades ocupadas sean en general muy inferiores a las ocupadas en cable submarino y que operadores que disponen de radioenlaces en auto-prestación, hacen también uso de los cables submarinos de Telefónica en la misma ruta.

En efecto, la fiabilidad y capacidad de los radioenlaces es significativamente menor que la de los cables submarinos, dadas las características de propagación e inmunidad a las interferencias de los medios de transmisión usados en ambas tecnologías (aire respecto a fibra óptica). Ha de tenerse en cuenta además que, el despliegue de fibra de acceso, por un lado, tal como se ha mostrado en el apartado anterior, y los accesos móviles 4G (y en un futuro, 5G) por otro, junto al acceso a contenidos audiovisuales, bien proporcionados por los propios operadores de comunicaciones electrónicas, bien por operadores de contenidos sobre Internet, derivado en parte de la disponibilidad de accesos fijos y móviles de mayor capacidad, es de esperar que continúe creciendo de forma relevante, siendo necesario disponer de capacidades troncales cada vez mayores, que solo se pueden proporcionar mediante cables submarinos.

En consecuencia, para estas rutas Telefónica es el único prestador efectivo del servicio mayorista de líneas alquiladas troncales submarinas, siendo, por tanto, su cuota a efectos prácticos del 100%, tanto en términos de líneas como de ingresos. En el horizonte temporal del presente análisis de mercado no se prevé el despliegue de nuevos cables submarinos que puedan aumentar la presión competitiva sobre Telefónica.

Así pues, en estas rutas, el mercado no tiende hacia la competencia efectiva y, por tanto, se cumple el segundo criterio.

III.2.4.2 Ruta Tenerife–La Palma

En la ruta Tenerife–La Palma existen dos cables submarinos, uno de Telefónica y otro de Canalink. No obstante, Canalink utiliza esa ruta únicamente para prestar servicios de fibra oscura a la Red IRIS³⁹ y no ofrece en el mercado mayorista circuitos troncales (para poder hacerlo, Canalink debería instalar en los extremos del cable los equipos de transmisión que le permitan prestar servicios activos). En definitiva, la cuota de Telefónica en el mercado mayorista es también del 100%, por lo que se considera que esta ruta no tiende tampoco hacia la competencia efectiva.

³⁹ La Red IRIS (red de Interconexión de los Recursos Informáticos) es una red académica y de investigación española que proporciona servicios avanzados de comunicaciones a la comunidad nacional científica y universitaria (<http://canalink.iter.es/conectividad/red-iris/>).

III.2.4.3 Ruta Península–Canarias

Para la ruta Península–Canarias en el análisis de mercado anterior se indicaba que, si bien era cierto que la situación competitiva tanto de los mercados minoristas en Gran Canaria y Tenerife habían mejorado significativamente y de forma prospectiva es de esperar que continúe mejorando, todavía era prematuro concluir que en el horizonte temporal del análisis el mercado tuviese la competencia efectiva. Por tanto, la CNMC consideró que para la ruta Península – Canarias se cumplían el segundo criterio, identificándose como operador con poder significativo de mercado a Telefónica, a la cual se le impusieron diversas obligaciones, entre ellas, la fijación de precios razonables.

Como se ha analizado previamente, entre 2012 y 2016 Canalink se ha consolidado como operador neutro alternativo. Tres meses después de que Canalink comenzase a operar esta ruta en septiembre de 2011, su cuota de mercado en ingresos era ya de un **[CONFIDENCIAL:]**, manteniendo Telefónica el resto de la cuota de mercado. Esta situación se ha revertido desde 2012. Canalink ha pasado a ser, con diferencia, el operador con mayor cuota en el mercado mayorista negociado comercialmente.

Tal como se observa en la siguiente figura, los ingresos totales para esta ruta en el periodo 2012-16, si bien han aumentado hasta 2014, lo han hecho en mucha menor medida que la capacidad contratada, debido a la bajada sustancial de precios que se ha producido gracias a la competencia de Canalink.

[CONFIDENCIAL:]

El motivo de este cambio en la relación de cuotas de mercado es la importante reducción de precios que ha aplicado Canalink, orientada a conseguir una cuota elevada de mercado que le permita asegurar la viabilidad económica del proyecto.

La entrada de Canalink ha provocado de hecho una reducción considerable de precios en las capacidades manejadas en estas rutas. Así, el precio regulado de Telefónica para un circuito de 2,5 Gbit/s Península – Canarias era en 2011 de 162.018 €/mes, y Canalink ofrecía ya este servicio por **[CONFIDENCIAL:]**.

Por último, aunque en los cables submarinos internacionales (ACE y WACS) no se comercializa directamente capacidad mayorista a terceros operadores que no estén en los correspondientes consorcios, sí se usan en autoprestación y en el caso particular del cable WACS (que en uno de sus tramos conecta Canarias con la península), Vodafone, miembro de este consorcio, intercambia **[CONFIDENCIAL:]** de capacidad con **[CONFIDENCIAL:]**, mejorando la disponibilidad y diversidad de rutas físicas alternativas a Telefónica disponibles.

Si bien la cuota de Canalink en el mercado mayorista negociado entre operadores es actualmente elevada **[CONFIDENCIAL:]**, debe tenerse en cuenta que Telefónica sigue disponiendo de una infraestructura de cable submarino alternativa a la de Canalink sobre la cual comercializa servicios mayoristas y que está en condiciones de competir con Canalink. De hecho,

entre 2014 y el primer semestre de 2016, ha aumentado la cuota de mercado de Telefónica.

Por último, debe recordarse que Telefónica sigue siendo con diferencia el operador con una mayor presencia minorista en las islas Canarias, y el tráfico de este operador sigue gestionándose en auto-prestación.

En definitiva, Canalink se ha consolidado como operador alternativo para la ruta Península–Canarias, introduciendo competencia efectiva con bajadas significativas de precios, y cambios importantes en la cuota de mercado. Por este motivo, se considera que en el mercado delimitado por la ruta Península–Canarias no se cumple el segundo criterio.

III.2.4.4 Conclusión en relación con el segundo criterio

De acuerdo al análisis de la evolución del tamaño, de las cuotas de mercado y de los precios, la cuota de Telefónica es de prácticamente el 100% y no se prevé que la situación evolucione hacia una mayor competencia en las siguientes rutas:

- Península – Ceuta
- Península – Melilla
- Tenerife – Gomera
- Tenerife – La Palma
- Gomera – Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Ibiza – Formentera
- Mallorca – Menorca

Por tanto, se considera que el segundo criterio se cumple (no hay tendencia hacia la competencia efectiva) para los mercados que cubren las rutas anteriores.

En lo que respecta a la ruta Península–Canarias, la entrada de Canalink ha supuesto introducir competencia efectiva con bajadas significativas de precios, y cambios importantes en la cuota de mercado. Por este motivo, se considera que en el mercado delimitado por esta no se cumple el segundo criterio.

III.2.5 Suficiencia del Derecho de la competencia

El cumplimiento del tercer criterio se analizará para las rutas que cumplen el primer y segundo criterio.

De acuerdo con la Recomendación de mercados, el tercer criterio que debe cumplir un mercado para ser susceptible de regularse *ex ante* consiste en determinar “*si la legislación sobre competencia es suficiente para subsanar los fallos del mercado resultantes del cumplimiento de los dos primeros criterios*”.

La Comisión Europea considera que “*probablemente, la legislación sobre competencia no será suficiente si su intervención para remediar un fallo del*

mercado debe cumplir requisitos múltiples o cuando sea indispensable una intervención frecuente y/o en el momento preciso”.

A continuación, atendiendo en particular a los criterios fijados por el ERG en su documento “*Guidance on the application of the three criteria test*”⁴⁰, se analizan una serie de elementos a fin de determinar si el derecho de la competencia puede evitar comportamientos anticompetitivos en el mercado de referencia, tales como precios predatorios o empaquetamientos abusivos. Por tanto, es necesario analizar si tal derecho es una herramienta eficaz para solucionar dichos comportamientos.

Grado de generalización de los comportamientos no competitivos

En contraste con las líneas troncales terrestres, los operadores alternativos han planteado a la CNMC en diversas ocasiones la necesidad de regular las rutas submarinas que enlazan la Península con las islas y con Ceuta y Melilla, así como las islas entre sí (por ejemplo en la primera revisión del mercado y más recientemente en la resolución sobre la revisión de las condiciones de la ruta submarina de Melilla⁴¹).

En dichas rutas existe la posibilidad no sólo teórica sino real, de que un operador con PSM implemente distintas estrategias anticompetitivas, encaminadas a denegar el acceso (directamente o de manera “constructiva” a través de requerimientos de precios no equitativos o discriminación de calidad) o a extender su posición de dominio de manera horizontal (por ejemplo, a través de la realización de empaquetamientos abusivos entre servicios mayoristas comerciales y servicios regulados).

La estrategia del operador con PSM podría además orientarse a evitar la aparición de operadores mayoristas en determinadas rutas, principalmente en aquellas en las que ostenta el 100% de la cuota de mercado, mediante la erección de barreras de entrada artificiales en el mercado de referencia; lo que supondría *de facto* el cierre de dicho mercado.

Dados estos elementos, se estima que el nivel de intervención regulatoria ex ante en el presente mercado debe ser lo suficientemente exhaustivo como para evitar la reproducción de los comportamientos aquí considerados. A estos efectos, junto a la obligación de acceso, se hacen necesarias otra serie de medidas como la publicación de una oferta de referencia o el control de los precios de acceso, que exigen de una monitorización permanente y dificultan en el momento presente la viabilidad de la intervención *ex post*.

⁴⁰ ERG (08) 21, junio de 2008.

⁴¹ Resolución de 1 de marzo de 2016 sobre la revisión de las condiciones de la ruta submarina de Melilla reguladas en la oferta de referencia de líneas alquiladas de Telefónica (ORLA) (OFE/D TSA/1046/15/RUTA SUBMARINA MELILLA).

Grado de dificultad que entraña detectar o probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia

Como se ha detallado, en las rutas submarinas objeto de regulación que cumplen los dos criterios anteriores, la cuota de Telefónica es muy elevada, llegando a alcanzar en casi todas las rutas el 100%. El control que puede efectuar la intervención *ex post* para detectar y probar determinados comportamientos, como pueden ser los requerimientos injustificados o la aplicación de precios no equitativos⁴², no tiene el nivel de intensidad e inmediatez necesarias para evitar los efectos negativos en el mercado.

En particular, como se ha detallado, el abanico de prácticas en que podría incurrir el operador con PSM es demasiado amplio como para poder asumir que la intervención *ex post* podría resultar suficientemente efectiva. Así, junto a negativas de acceso, el operador con PSM podría llevar a cabo negativas “constructivas” de suministro, incluyendo la imposición de precios no equitativos (dada la ausencia ante la falta de control *ex ante* de una obligación de control preventivo de precios), la fijación de condiciones desproporcionadas para la contratación del servicio, o prácticas discriminatorias.

Posibilidad de que los comportamientos no competitivos causen un perjuicio irreparable en el mercado objeto de análisis o en los mercados conexos

Muy relacionado con la situación anterior, la actuación inmediata es de especial relevancia en el mercado de referencia a fin de evitar un daño en los competidores de difícil restitución. En particular, es importante resaltar que el operador con PSM, al estar verticalmente integrado, se encontrará también presente en varios de los servicios minoristas sobre los que el uso de la propia red troncal es necesario. Cualquier conducta exclusionaria tendría, por tanto, efectos no solamente en el propio mercado de referencia, sino también en los mercados minoristas que hacen uso de los servicios mayoristas aquí considerados.

En consecuencia, la intervención del derecho de competencia se revela aún insuficiente para evitar los riesgos derivados de potenciales comportamientos anticompetitivos, que requieren de un control preventivo a fin de evitar daños que podrían ser insalvables para el mercado. En efecto, es necesario recordar que la intervención *ex post* sólo se produce una vez la conducta abusiva se ha llevado a cabo; tiene lugar en el marco de un procedimiento extenso⁴³ donde la carga de la prueba para la acreditación del abuso es elevada; y sólo es factible su aplicación caso a caso, por lo que no es susceptible de tratar los problemas de competencia de manera global.

⁴² ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test. Página 14: “*In the assessment of excessive pricing scenarios arising in a context of single firm dominance, competition law may in certain instances be insufficient, due to the difficulties in the detection and proof of such conduct*”

⁴³ Según el artículo 36 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador por conductas restrictivas de la competencia será de dieciocho meses a contar desde la fecha del acuerdo de incoación del mismo.

Conclusión

A la vista de lo expuesto se entiende que la intervención *ex post* no es suficiente para solucionar los fallos que pudieran producirse en el mercado de referencia. Efectivamente, los fallos de mercado detectados requieren de una intervención regulatoria detallada y frecuente consistente en la fijación de precios y la confección de una oferta de referencia, así como su posible modificación para la incorporación de nuevos servicios requeridos por el mercado, ámbitos en los que la intervención *ex ante* es más eficiente, siendo la legislación en materia de competencia por sí sola insuficiente para abordar adecuadamente las deficiencias detectadas.

Por todo lo que precede, la CNMC concluye que en las rutas indicadas en el apartado III.2.4 se cumple el tercer criterio para considerar que un mercado es susceptible de regulación *ex ante*.

III.2.6 Conclusiones sobre el cumplimiento del test de los tres criterios

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

1. El test de los tres criterios se cumple en los mercados de líneas alquiladas troncales que cubren las siguientes rutas submarinas:
 - Península – Ceuta
 - Península – Melilla
 - Tenerife – Gomera
 - Tenerife – La Palma
 - Gomera – Hierro
 - Gran Canaria – Fuerteventura
 - Gran Canaria – Lanzarote
 - Ibiza – Formentera
 - Mallorca – Menorca

Por tanto, es posible identificar y definir nueve mercados susceptibles de ser regulados *ex ante*, uno por cada una de las citadas nueve rutas submarinas de líneas alquiladas troncales citados en el punto 1 de este apartado.

2. En la ruta Península – Canarias no se cumple el test de los tres criterios al haberse consolidado Canalink como operador alternativo a Telefónica que compite de manera efectiva con esta compañía. Por todo ello, la ruta Península – Canarias deja de ser un mercado susceptible de ser regulado *ex ante*.

III.2.7 Levantamiento de obligaciones regulatorias en la ruta Península–Canarias

Conforme al artículo 13.5 de la LGTel, “*en los mercados en los que se constate la existencia de competencia efectiva, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia suprimirá las obligaciones específicas que, en su caso, tuvieran impuestas los operadores por haber sido declarados con poder significativo en dichos mercados*”. De acuerdo a lo indicado en el artículo 4.3 del Reglamento de Mercados, cuando tras un análisis de mercado, esta Comisión determine que un mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, suprimirá las obligaciones que tuvieran impuestas los operadores que hubieran sido declarados con poder significativo en dicho mercado, e informará de la supresión a todas las partes interesadas con una antelación mínima de dos meses a su efectividad.

Así, dada la existencia de una situación de competencia efectiva en el mercado definido por la ruta Península–Canarias, se debe proceder al levantamiento de las obligaciones previamente impuestas a Telefónica virtud de la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de 11 de abril de 2013, por la cual se aprueba la definición y el análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (MTZ 2012/2019).

Dado que (i) para esta ruta se estableció solo la obligación de precios razonables, y (ii) que Canalink ejerce una presión competitiva muy importante, no se prevé que se produzcan cambios en los acuerdos comerciales existentes. Por tanto, se considera suficiente establecer un plazo de dos (2) meses⁴⁴, a partir de la notificación de la Resolución definitiva por la que se apruebe el análisis y definición del presente mercado en el Boletín Oficial del Estado, para entender por levantadas las obligaciones regulatorias hasta el momento impuestas a Telefónica en la citada ruta Península–Canarias.

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

⁴⁴ El reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración del 30 de diciembre de 2004, en su apartado II.4.3 indica: “*Asimismo, cuando tras un análisis de mercado, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones determine que un mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, suprimirá las obligaciones que, de conformidad con el apartado 1, tuvieran impuestas los operadores que hubieran sido declarados con poder significativo en dicho mercado, e informará de la supresión a todas las partes interesadas con una antelación mínima de dos meses a su efectividad*”. Este ha sido de hecho el plazo aplicado para el levantamiento de las obligaciones en el mercado 1 (ver resolución relativa a la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red Telefónica pública en una telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007), ANME/DTSA/364/15/MERCADOS 1 Y 2-REC.2007).

III.3 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS MAYORISTAS DE LÍNEAS SUBMARINAS Y VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MISMO

En el apartado III.2.6 se ha concluido que existen nueve rutas submarinas que cumplen con el test de los tres criterios. Al realizar el test, a la vez se ha descrito la estructura del mercado y el análisis efectuado ha permitido evaluar el nivel de competencia existente.

Las conclusiones que se han obtenido para estas nueve rutas menores son las siguientes:

- Telefónica es el único operador que cuenta con infraestructura operativa de cables submarinos en estas rutas. Si bien en la ruta Tenerife – La Palma, Canalink cuenta con cable submarino, este operador no presta circuitos troncales en esta ruta, prestando únicamente servicios a la red IRIS Nova.
- Existen importantes barreras estructurales para entrar al mercado. Es especialmente significativa la inversión inicial necesaria para desplegar un cable submarino, en especial teniendo en cuenta que los territorios conectados con estos cables cuentan con población reducida, por lo que la demanda de capacidad de estos territorios a día de hoy no hace viable el despliegue de cables submarinos alternativos. Adicionalmente, las cuotas de mercado minoristas de Telefónica en los territorios que dependen de los cables submarinos de esta compañía son elevadas, por lo que las economías de escala y alcance de que disfruta le otorgan una ventaja competitiva muy relevante.
- Para estas rutas la cuota de mercado de Telefónica a efectos prácticos es del 100%, tanto en términos de líneas como de ingresos.

Por tanto, teniendo en cuenta las conclusiones anteriores, la CNMC estima que no existe competencia efectiva en ninguno de los nueve mercados de referencia, en el sentido de lo dispuesto en la Directiva Marco, ya que se aprecia la presencia de un operador con PSM en cada uno de ellos.

III.4 PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE OPERADORES CON PSM

De acuerdo con las conclusiones del apartado anterior, se propone identificar a **Telefónica** como operador con poder significativo en los nueve mercados de líneas alquiladas troncales que han pasado el test de los tres criterios, a los efectos del artículo 13.3 de la LGTel y 3.2 del Reglamento de Mercados. Se entenderá que dicha identificación se extiende a las empresas del grupo al que pertenece y que provean los servicios incluidos en el mercado de referencia⁴⁵.

⁴⁵ Esta Comisión ya se ha pronunciado en cuanto al concepto de unidad económica interpretando reiterada jurisprudencia comunitaria (véanse Resoluciones de 20 de mayo de 1999 y 8 de noviembre de 2000) en las que se señala que “cuando un grupo de sociedades constituye una unidad económica, en tanto en cuanto carecen de la necesaria autonomía de comportamiento en el mercado respecto de la

Por otra parte, esta identificación de PSM responde al objetivo de la regulación *ex ante*, recogido en el apartado 16 de las Directrices, que consiste en garantizar que la empresa no pueda utilizar su peso en el mercado para restringir o falsear la competencia en el mercado pertinente ni apoyarse en dicho peso en los mercados adyacentes.

III.5 ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES A IMPONER

III.5.1 Principios utilizados en la imposición de obligaciones

A la hora de decidir qué obligaciones se han de imponer a los operadores con PSM en un determinado mercado, la normativa establece una serie de principios que deben guiar a las ANR en la selección de las obligaciones. En este sentido, las ANR deben tomar decisiones razonadas de una manera transparente que respeten los principios de proporcionalidad y que estén en línea con los objetivos fijados en la Directiva Marco, debiendo elegir la obligación que suponga menor carga y teniendo en cuenta los efectos en los mercados conexos.

Así, el Artículo 13.4 de la LGTel (recogiendo el Artículo 8 de la Directiva de Marco) establece que las obligaciones han de basarse en la naturaleza del problema identificado, guardar proporción con éste y justificarse a la luz de los objetivos enumerados en el Artículo 3 de la LGTel. Estos objetivos son, entre otros:

- Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones para potenciar al máximo los beneficios para las empresas y los consumidores, principalmente en términos de bajada de los precios, calidad de los servicios e innovación, teniendo en cuenta la variedad de condiciones en cuanto a la competencia y los consumidores que existen en las distintas áreas geográficas, y velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos (apartado a) del artículo 3 de la LGTel).
- Promover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación (apartado c).
- Contribuir al desarrollo del mercado interior de servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión Europea (apartado e).
- Promover la inversión eficiente en materia de infraestructuras incluyendo, cuando proceda, la competencia basada en infraestructuras, fomentando la innovación y teniendo debidamente en cuenta los riesgos en que incurren las empresas inversoras (apartado f).

sociedad matriz, existe una sola empresa a los efectos de aplicar las disposiciones de derecho de la competencia”.

- Fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación (apartado h).
- Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y buena calidad, promoviendo la capacidad de los usuarios finales para acceder y distribuir la información o utilizar las aplicaciones y los servicios de su elección, en particular a través de un acceso abierto a Internet (apartado j).

Del mismo modo, las ANR deberán imponer preferentemente obligaciones con efecto en los mercados mayoristas, y sólo cuando estas medidas no garanticen la competencia efectiva en el mercado de referencia, habrán de imponerse en los mercados minoristas, tal y como establece la “*Explanatory Note*” de la Recomendación de mercados relevantes en vigor⁴⁶.

Junto a estos principios explícitos en la normativa vigente, existen otros que se desprenden de la misma, sin estar enunciados de forma explícita, tal y como se recogen en el documento *ERG Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*⁴⁷ (en adelante, la Posición Común). Así, las ANR deberán tener en cuenta las siguientes sugerencias a la hora de elegir las obligaciones a imponer a operadores con PSM:

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

⁴⁶ En su página 13 se dispone que “A retail market should only be subject to direct regulation if it is not effectively competitive despite the presence of appropriate wholesale regulation on each of the related upstream market(s)”. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>

⁴⁷ ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the New Regulatory Framework, aprobado en la Sesión Plenaria ERG 8, de 1 de abril de 2003 y revisada en mayo de 2006 (ERG (06) 33 Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework). Disponible en: <http://www.erg.eu/template20.jsp?categoryId=260348&contentId=542919>

- Por último, se han de elegir obligaciones de tal modo que, para la parte regulada, el beneficio de su cumplimiento sea mayor que el beneficio de su infracción.

Finalmente, también deben ser tomadas en consideración las recomendaciones recogidas en la “*BEREC Common Position on best practice in remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines*”⁴⁸ (en adelante, la Posición Común de Líneas Alquiladas). En este documento se proporciona orientación adicional (*best practice*) a las ANR en la imposición de obligaciones a operadores designados con PSM en los mercados mayoristas de líneas alquiladas.

Asimismo, BEREC también aprobó los principios de alto nivel a aplicar en los mercados 4, 5 y 6 de la recomendación de 2007 (actuales mercados 3a, 3b y 4) relacionados con la obligación de no discriminación⁴⁹. En todo caso, también debe señalarse que muchas de las problemáticas presentadas en estos documentos se corresponden con servicios mayoristas de acceso que no son de directa aplicación a los mercados de líneas troncales.

III.5.2 Identificación de problemas de competencia en las rutas reguladas

En la tercera revisión del mercado mayorista de líneas alquiladas troncales se identificaron una serie de problemas de competencia potenciales que podrían surgir en ausencia de regulación. Estos problemas continúan vigentes y se resumen a continuación:

1. Extensión vertical de la posición de dominio: este conjunto de problemas aparecen cuando una empresa controla un *input* que se considera esencial para proveer un servicio minorista en un mercado competitivo. La extensión vertical de la posición de dominio da lugar a que se restrinja la competencia en los mercados minoristas descendentes donde también provee servicios el operador declarado con PSM.

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

- Negativa de suministro/acceso;
- Requerimientos excesivos;
- Tácticas dilatorias y

⁴⁸ BoR (12) “*BEREC Common Position on best practice in remedies imposed as a consequence of a significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines*” disponible en: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/1096-revised-berec-common-position-on-best-practices-in-remedies-as-a-consequence-of-a-smp-position-in-the-relevant-markets-for-wholesale-leased-lines.

⁴⁹ BoR (12) 10: “*BEREC’s Review of the Common Positions on wholesale unbundled access, wholesale broadband access and wholesale leased lines. Stage 1 High Level Principles on issues of non-discrimination.*” Disponible en: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/105-berecs-review-of-the-common-positions-on-wholesale-unbundled-access-wholesale-broadband-access-and-wholesale-leased-lines

- Discriminación de precios.

Por otra parte, otro tipo de comportamientos anticompetitivos, relacionados con la imposición por parte del operador con PSM de precios no equitativos, podrían también tener lugar, configurándose como una negativa “constructiva” de suministro/acceso. El ejemplo más claro son los precios excesivos, ya que, en el extremo, un precio suficientemente alto puede implicar, de hecho, una denegación de acceso.

2. Extensión horizontal de la posición de dominio: estos problemas de competencia aparecen cuando una empresa que se considera dominante en un mercado utiliza su fuerza económica para extender dicho poder a mercados estrechamente relacionados dentro del mismo nivel de la cadena de producción o distribución.

En relación con el mercado de referencia, el principal problema de competencia que se puede producir es el empaquetamiento abusivo. En este sentido, son remarcables los incentivos de Telefónica para empaquetar servicios mayoristas comerciales con servicios regulados, de tal forma que si un operador desea acogerse a una oferta comercial para algún tipo de servicio deba contratar todos sus servicios bajo las mismas condiciones comerciales, aun cuando parte de ellas podrían contratarse en condiciones reguladas.

III.5.3 Obligaciones a imponer en las rutas reguladas

En los mercados de referencia definidos se han detectado problemas de competencia potenciales que suponen la extensión vertical y horizontal de su posición de dominio. Los problemas de competencia descritos en el apartado anterior se consideran potenciales debido a la regulación existente, pero en ausencia de la misma, dichos problemas serían reales.

El primero de los problemas identificados y con un mayor impacto sobre la situación de competencia se refiere a la negativa de suministro. De acuerdo con la Posición Común del BEREC sobre obligaciones, para resolver este problema es necesario:

- (i) Asegurar el acceso a la red del operador declarado con PSM mediante el establecimiento de una combinación apropiada y proporcionada de los productos y servicios de acceso que reflejen adecuadamente las circunstancias nacionales.
- (ii) Fijar un precio adecuado para el acceso que permita a un operador entrante eficiente competir con el operador declarado con PSM.

Para lograr los dos puntos anteriores, es necesario imponer las siguientes obligaciones:

- Obligación de acceso

Según el anterior punto (i), la solución al problema de negativa de suministro en el mercado de referencia consiste en la imposición al operador designado con

PSM de la obligación de acceso contemplada en el artículo 10 del Reglamento de Mercados y en el artículo 12 de la Directiva de Acceso.

En dicha Directiva –transpuesta en términos exactos al artículo 10 del Reglamento de Mercados– se establece que *“las autoridades nacionales de reglamentación estarán facultadas para exigir a los operadores que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos en aquellas situaciones en las que dichas autoridades consideren que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales.”*

En atención a la posición del operador designado con PSM en el apartado III.4 en los nueve mercados considerados y para evitar situaciones de negativa de acceso a los servicios de referencia, debe imponerse a dicho operador la obligación de acceso. Los detalles de esta obligación se presentan en el anexo de obligaciones correspondiente.

A tenor de lo establecido en el considerando (19) de la Directiva, las solicitudes de acceso a recursos que resulten esenciales para el suministro de los servicios *“sólo deben poder denegarse sobre la base de criterios objetivos como la viabilidad técnica o la necesidad de preservar la integridad de la red”*.

A este respecto, procede recordar que la CNMC ya impuso a Telefónica la obligación de acceso sobre los servicios de líneas alquiladas troncales en la tercera ronda de mercados, dado que en los nueve mercados identificados Telefónica ostentaba posición de dominio.

En consecuencia, a la vista de que la situación anterior no se ha modificado en estos nueve mercados, a juicio la CNMC es necesario mantener la obligación de acceso sobre la infraestructura de red del operador con PSM en lo referente a las líneas mayoristas troncales.

La obligación de acceso debe completarse desde la perspectiva de la razonabilidad. En la tercera ronda dicha razonabilidad se concretó en la característica de las velocidades a ofrecer, velocidades que se han actualizado en las revisiones de la oferta mayorista de referencia (ORLA) para tener en cuenta la evolución técnica y de mercado que se ha producido. Adicionalmente, según la Posición Común de líneas alquiladas el operador con PSM no sólo debe ofrecer el acceso sino que también debe facilitar de forma rápida y eficiente la migración de las líneas existentes a las reguladas mayoristas. A continuación se analizan estos aspectos:

- Velocidades a ofrecer

En las rutas en las que se propone mantener la designación de Telefónica como operador con PSM, la ORLA vigente contempla las siguientes velocidades como sujetas a regulación de precios: 2, 34, 155, 622 Mbit/s y 1 Gbit/s en todas las rutas, 2,5 Gbit/s en todas las rutas a excepción de la ruta Ibiza–Formentera, y 10 Gbit/s en seis de las rutas (Cádiz–Ceuta, Málaga–

Melilla, Gran Canaria–Fuerteventura, Gran Canaria–Lanzarote, Tenerife–La Palma y Mallorca–Menorca), tal como se muestra en la siguiente tabla.

Ruta	Velocidades con precios regulados						
	10GbE/ STM64/ OTN (10Gb)	STM16 (2,5Gb)	GbE (1 Gb)	STM-4 (622Mb)	STM-1 (155Mb)	E3 (34Mb)	E1 (2Mb)
Cádiz - Ceuta	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Málaga - Melilla	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Gran Canaria - Fuerteventura	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Gran Canaria - Lanzarote	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tenerife - La Palma	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tenerife - Gomera	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Hierro - Gomera	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Mallorca - Menorca	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ibiza - Formentera	-	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Las islas de menor extensión en las que las velocidades regulada no superan 1 Gbit/s (Formentera) o 2,5 Gbit/s (Gomera y Hierro) tienen una población baja (menos de 11.000 habitantes en Hierro y Formentera, y cerca de 21.000 habitantes en Gomera) en comparación con el resto de islas (Menorca y La Palma), que cuentan con alrededor de cuatro veces la población de Gomera. Esta menor población hace que las capacidades troncales de velocidades de hasta 1Gbit/s o 2,5 Gbit/s sean suficientes para cubrir la demanda de operadores alternativos.

La constante evolución de las velocidades habituales de la banda ancha fija y el crecimiento acelerado de la banda ancha móvil hacen que la demanda potencial de capacidad troncal sea muy dinámica. En consecuencia, esta Comisión considera que debe existir una cierta flexibilidad a la hora de imponer a Telefónica la obligación de prestar una velocidad determinada.

Por tanto, esta autoridad regulatoria podrá incluir en la oferta de referencia nuevas velocidades en las diferentes rutas si se demostrara necesario. Asimismo, Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de velocidades no incluidas en la oferta regulada. Por ejemplo, si en un futuro, en una ruta en la que no esté contemplada la velocidad de 10 Gbit/s, un operador tiene contratados una serie de circuitos de capacidad inferior y solicita una oferta para migrar toda la capacidad a un único circuito de 10 Gbit/s Telefónica deberá atender dicha solicitud, salvo que existan impedimentos técnicos o de capacidad, que en todo caso deberán estar justificados.

En todo caso, Telefónica debe continuar prestando las velocidades que ofrece actualmente, es decir, como ya se ha indicado, circuitos de 2, 34, 155, 622 Mbit/s y 1 Gbit/s en todas las rutas, 2,5 Gbit/s en todas las rutas a excepción de la ruta Ibiza–Formentera, y 10 Gbit/s en 6 de las rutas

(Península–Ceuta, Península–Melilla, Gran Canaria–Fuerteventura, Gran Canaria–Lanzarote, Tenerife–La Palma y Mallorca–Menorca.

- Migración entre diferentes tipos de líneas

De acuerdo con la Posición Común de líneas alquiladas, el operador con PSM debe facilitar el proceso de migración a los servicios de líneas alquiladas regulados.

Por tanto, Telefónica deberá facilitar la migración a las condiciones reguladas de las líneas que cubren las nueve rutas en las que ostenta PSM. Sólo en el caso de que sean precisas modificaciones físicas por razones suficientemente justificadas por Telefónica, ésta podrá repercutir al operador que solicita la migración únicamente los costes incrementales debidos a dichas modificaciones.

En general, se considera que Telefónica deberá seguir los principios establecidos en la Posición Común de líneas alquiladas en lo que respecta a la migración de servicios.

- Acceso a facilidades asociadas

Telefónica debe facilitar el acceso a las facilidades asociadas necesarias para la prestación del servicio regulado de líneas alquiladas troncales en los mercados definidos, a pesar de que estos recursos asociados estén regulados a través de mercados diferentes al del presente análisis.

Ello implica que Telefónica deberá facilitar la reutilización eficiente de las infraestructuras desplegadas para la prestación de otros servicios (regulados o no), como por ejemplo las infraestructuras desplegadas para la constitución de Puntos de Interconexión de voz o apertura de centrales OBA.

Asimismo, de conformidad con la Posición Común de líneas alquiladas, Telefónica deberá permitir la coubicación en sus centrales para la constitución de Puntos de Conexión de circuitos, aunque el operador no desagregue el bucle. En estos casos, Telefónica proveerá este servicio en las condiciones establecidas con carácter general en la OBA.

En consecuencia, para conectar su red con las centrales de Telefónica extremo de las rutas troncales, un operador podrá optar, tanto por el transporte del tráfico desde dichas centrales extremo hasta su punto de presencia por parte de Telefónica, como por llegar a dichas centrales extremo por sus propios medios, utilizando/reutilizando infraestructuras definidas en otros servicios mayoristas, o incluso coubicarse si lo considera necesario.

- Obligaciones de precios y relacionadas

Una vez definida la razonabilidad de las condiciones de acceso, de acuerdo al punto (ii) anterior, debe fijarse un precio adecuado para este servicio ya que Telefónica puede tener incentivos a fijar unos precios excesivos, explotando de esta forma su posición en el mercado, o discriminatorios para los competidores con el objeto de cerrar los mercados minoristas.

De acuerdo al análisis realizado por esta Comisión, los territorios conectados por las rutas reguladas están escasamente poblados y además en las islas la población está bastante dispersa. Esta circunstancia tiene como consecuencia que no sea viable el despliegue de un cable submarino por parte de un operador alternativo, no existiendo por tanto un umbral de precios por encima de los costes que incentive de manera suficiente el despliegue de cables submarinos alternativos para estas rutas.

En consecuencia, los precios de las líneas troncales submarinas reguladas estarán orientados a los costes de prestación. Dadas las características de estos servicios de líneas mayoristas troncales (escasa demanda, volumen de ingresos y costes reducido en comparación con las partidas habituales de la contabilidad de costes), la CNMC considera que la opción más adecuada para fijar los precios de los circuitos mayoristas es la utilización de un modelo de costes *bottom-up* similar al utilizado por el regulador francés ARCEP para la fijación de precios de los circuitos troncales de la ruta Francia continental – La Reunión, que se está ya aplicando.

Es decir, los precios de las nueve rutas reguladas se calcularán mediante una estimación *ad hoc* de los costes de prestación a partir de los datos reales de inversión y mantenimiento de los cables submarinos existentes. Para ello, se seguirá la metodología establecida en la última revisión de la ORLA, sin perjuicio de la posibilidad de ajustar los cálculos, la metodología y el modelo de costes a los nuevos datos disponibles o a la evolución tecnológica.

- Obligación de no discriminación

Antes se han descrito los problemas que el uso de diferentes prácticas abusivas (tácticas dilatorias, requerimientos no justificados, discriminación en calidad y empaquetamientos) por parte de Telefónica podrían suponer para los restantes operadores. Por tanto, la efectividad de la obligación de acceso debe asegurarse, al igual que se hizo en primera ronda, mediante la imposición adicional de la obligación de no discriminación.

Esta obligación consiste en aplicar condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionar a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcionen para sus propios servicios o los de sus filiales. En particular, la no discriminación debe referirse tanto a la calidad del servicio, como a los plazos de entrega y demás condiciones del suministro.

La facultad de las ANR de imponer esta obligación a los operadores designados con PSM está contemplada en el artículo 13 de la LGTel, en el artículo 8 del Reglamento de Mercados y en el artículo 10 de la Directiva de Acceso. En virtud del citado artículo 8 del Reglamento de Mercados:

“Los operadores que hayan sido declarados con poder significativo en un mercado al por mayor, en particular, podrán estar sujetos a la obligación de que apliquen condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionen a terceros servicios e información de

la misma calidad que los que proporcionen para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones, en particular, las relativas a:

- a) *La calidad de los servicios.*
- b) *Los plazos de entrega.*
- c) *Las condiciones de suministro.*

Además, cuando se impongan obligaciones en materia de no discriminación, los acuerdos de interconexión y acceso que celebren los operadores declarados con poder significativo en un mercado al por mayor con sus empresas filiales o asociadas deberán recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que se apliquen.”

Telefónica es una empresa verticalmente integrada. Es por ello que, tal y como ya se ha analizado, esta operadora actúa tanto en el mercado mayorista de líneas troncales como en los mercados minoristas de los territorios conectados.

Por tanto, es necesario asegurar que Telefónica proveerá a los operadores alternativos los circuitos alquilados mayoristas troncales incluidos en los mercados definidos en las mismas condiciones técnicas y de información en las que se las suministra a sí misma para la prestación de servicios minoristas. Asimismo, es importante evitar que Telefónica intente beneficiar a algunos operadores, y particular, a sus filiales o asociados, ofreciendo condiciones diferentes con la finalidad de excluir a sus competidores más directos del mercado minorista o de los mercados mayoristas conexos.

Con el objeto de evitar las anteriores prácticas discriminatorias, se considera justificado y proporcionado imponer la obligación de no discriminación en los términos expresados en el Anexo 1 del presente Proyecto de Medida.

En este sentido, Telefónica no podrá discriminar en las condiciones del acceso e información ofrecidas a otros operadores y con respecto a su rama minorista de forma injustificada. Asimismo, los acuerdos que suscriba con los operadores alternativos, con sus filiales y con otras empresas del Grupo al que pertenezca, deberán ser comunicados a la CNMC y recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que deban aplicarse en virtud de la ORLA. Además, Telefónica deberá comunicar a la CNMC determinados parámetros de calidad, establecidos en la ORLA vigente respecto a la provisión de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales.

- Obligación de transparencia

En el apartado III.5.2 se han descrito problemas como el uso de tácticas dilatorias por parte de Telefónica en la provisión del servicio. A efectos de posibilitar unas rápidas negociaciones entre estos operadores y Telefónica, resulta necesario mantener la obligación de transparencia (artículo 7 del Reglamento de Mercados; artículo 9 de la Directiva de acceso) que se concreta en el mantenimiento de una oferta de referencia suficientemente desglosada para garantizar que no se exija a otros operadores pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido. A efectos de esta obligación, se considera que la actual oferta de servicios mayoristas de líneas alquiladas

troncales recogida en la ORLA aprobada mediante Resolución de la CNMC de 23 de marzo de 2017 continua vigente⁵⁰.

La posibilidad de instar la modificación de la oferta de referencia es muy relevante en la mayoría de mercados regulados. La CNMC debe velar por que dicha oferta permita a los operadores alternativos competir de forma eficiente en el mercado minorista. En este sentido, es conocido que las ofertas de referencia (OBA, NEBA, OIR y ORLA) se han afinado y perfeccionado en sucesivas revisiones fruto de la experiencia real adquirida en el uso de los servicios regulados.

Por este motivo, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados, que traspuso el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso, la CNMC podrá dictar resolución motivada instando la modificación de las ofertas de referencia y fijará la fecha a partir de la cual aquélla surtirá efectos.

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

Sin embargo, la mera adecuación de la conducta de Telefónica a la citada oferta de referencia no puede presuponer automáticamente el cumplimiento de la obligación de no discriminación, en aquellos casos donde – independientemente de lo previsto en la oferta de referencia– pueda acreditarse la existencia de situaciones de discriminación, derivadas del hecho de que Telefónica no aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otros operadores que prestan servicios equivalentes, o no proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que Telefónica proporciona para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones (art. 14.1 b) de la LGTel)⁵¹.

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

Por tanto, la obligación de no discriminación es una medida independiente de la obligación de publicar una oferta de referencia (obligación de transparencia), por lo que el cumplimiento de lo estipulado en dicha oferta no agota el contenido de la obligación de no discriminación (obligación que además se constituye como uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados regulados).

⁵⁰ Véase <https://telecos.cnmc.es/orla>

⁵¹ A este respecto, ver Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de julio de 2014 (rec. cas. 3020/2011).

- Obligación de separación de cuentas

El modelo de costes a aplicar para obtener los precios de las rutas reguladas utiliza como parámetros de entrada datos reales sobre la inversión, costes de mantenimiento y capacidad del cable submarino. Por tanto, dado que (i) en estas rutas no se ha identificado el riesgo de subvenciones cruzadas con otros servicios, (ii) las partidas de costes de las rutas menores son muy inferiores a las partidas habituales de la contabilidad y (iii) la CNMC utiliza un modelo *bottom-up* para la fijación de precios, no se considera justificado imponer la obligación de separación contable sobre ninguna de las rutas troncales submarinas reguladas.

En razón de lo expuesto, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual propone elevar una propuesta a la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por la que se

RESUELVE

Primero. Aprobar la definición y el análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor en España.

Segundo. Considerar que en los mercados mayoristas definidos por las rutas siguientes: (i) Mallorca–Menorca; (ii) Ibiza–Formentera; (iii) Tenerife–Gomera, (iv) Tenerife–La Palma, (v) Gomera–Hierro; (vi) Gran Canaria–Fuerteventura; (vii) Gran Canaria–Lanzarote; (viii) Península–Ceuta y; (ix) Península–Melilla se cumple el test de los test criterios y Telefónica de España tiene poder significativo de mercado (PSM) en todas estas rutas.

Tercero. Mantener las obligaciones existentes en los mercados definidos por las nueve rutas anteriores, que se encuentran listadas en el anexo I de la presente resolución.

Cuarto. Considerar que el mercado mayorista definido por la ruta Península–Canarias, tal y como está definido en la presente Resolución, no es un mercado de referencia cuyas características justifiquen la imposición de obligaciones específicas, y no es por tanto susceptible de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el apartado 5 del artículo 13 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Quinto. Suprimir las obligaciones actualmente aplicables a Telefónica en relación con la ruta Península–Canarias en virtud de la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 11 de abril de 2013 por la cual se aprobó la definición y el análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, una vez transcurrido un plazo de 2 meses a partir de la publicación de la correspondiente Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

ANEXO 1: MEDIDAS A IMPONER EN LOS MERCADOS MAYORISTAS DE LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES OBJETO DE REGULACIÓN EX ANTE

1.- Obligación de proporcionar servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales a todos los operadores

Telefónica deberá satisfacer las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de sus redes y recursos o servicios asociados, así como las relativas a su utilización, de conformidad con los artículos 13.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados y el artículo 12 de la Directiva de Acceso.

Esta obligación implica, entre otros aspectos, que Telefónica está obligada a:

- Dar acceso a terceros a elementos y recursos específicos de su red necesarios para la provisión de los servicios mayoristas de líneas troncales. En particular, Telefónica deberá proveer a terceros los servicios siguientes:
 1. Servicio de Transporte: Servicio por el cual Telefónica proporciona el tramo de circuito entre las dos centrales frontera de Telefónica situadas en los extremos de la ruta troncal;
 2. Servicio de Conexión: Servicio por el cual Telefónica ofrece la conexión a su red mediante la provisión de capacidad portadora entre la central frontera de la red de Telefónica y el punto de interconexión de circuitos situado en la central del operador, siempre que la distancia entre ambos puntos sea menor a 30 Km;
 3. Cualquier otro servicio o facilidad asociada a los anteriores, incluyendo la ubicación, necesarios para la provisión de los servicios mayoristas de referencia.
- Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
- Conceder libre acceso a interfaces técnicas u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios.
- No retirar el acceso a facilidades que actualmente se están prestando sin aprobación previa de la CNMC.
- Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares.

Telefónica mantendrá las configuraciones de los Puntos de Conexión (PdC) recogidas en la ORLA vigente, así como todas las posibilidades previstas acerca de la reutilización de infraestructuras.

En lo que respecta a las velocidades, Telefónica debe continuar prestando las velocidades que ofrece actualmente, es decir, circuitos de 2, 34, 155, 622 Mbit/s y 1 Gbit/s para todas las nueve rutas reguladas, 2,5 Gbit/s para todas las rutas reguladas excepto Ibiza–Formentera, y 10 Gbit/s para las rutas Cádiz–Ceuta, Málaga–Melilla, Gran Canaria–Fuerteventura, Gran Canaria–Lanzarote,

Tenerife–La Palma y Mallorca–Menorca. Asimismo, Telefónica debe atender las solicitudes razonables de velocidades no incluidas en la oferta regulada.

En definitiva, siguen vigentes todas las previsiones contenidas en la actual ORLA de troncales, aprobada mediante Resolución de la CNMC de 23 de marzo de 2017⁵².

Lo anterior, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia (como por ejemplo velocidades y tecnologías a usar), de conformidad con lo establecido en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados, que traspone el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso.

Por último, Telefónica debe facilitar de forma rápida y eficiente el proceso de migración a los servicios regulados de líneas alquiladas troncales. En el caso de que sean precisas modificaciones físicas por razones suficientemente justificadas por Telefónica, ésta podrá repercutir al operador que solicita la migración únicamente los costes incrementales debidos a dichas modificaciones.

2.- Ofrecer los servicios de líneas alquiladas mayoristas troncales en las rutas reguladas a precios orientados a los costes

Telefónica deberá ofrecer el servicio al por mayor de líneas alquiladas troncales en las nueve rutas reguladas a precios orientados a costes, de conformidad con los artículos 13.1.e) de la LGTel, artículo 11 del Reglamento de Mercados y artículo 13 de la Directiva de Acceso.

Los costes se calcularán siguiendo la metodología establecida en la última revisión de la ORLA, utilizando datos reales de Telefónica relativos a la inversión y costes necesarios para desplegar y operar los cables submarinos existentes, así como la capacidad disponible y ocupada, sin perjuicio de la posibilidad de ajustar los cálculos, la metodología y el modelo de costes a los nuevos datos disponibles o a la evolución tecnológica.

Por último, Telefónica no puede adoptar comportamientos anticompetitivos tales como (y sin ser exhaustivos): la imposición de cláusulas contractuales abusivas (fidelización, exclusividad, derecho de tanteo), el empaquetamiento abusivo o injustificado (imposición de servicios no requeridos, precios abusivos del paquete), etcétera.

3.- Obligación de no discriminación en las condiciones de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales

De conformidad con los artículos 13.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados y el artículo 10 de la Directiva de Acceso, Telefónica implantará los medios necesarios para la provisión de las líneas alquiladas troncales,

⁵² Resolución por la cual se aprueba la revisión de precios de la oferta de líneas alquiladas de Telefónica de España, S.A.U. y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE). (OFE/DTSA/008/16/REVISIÓN PRECIOS ORLA).

suministrando a terceros recursos equivalentes a los que se proporciona a sí misma o a sus empresas filiales o participadas, en las mismas condiciones y plazos.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación, los acuerdos que suscriba Telefónica con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas del Grupo Telefónica, deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por Telefónica a la CNMC en el plazo máximo de 10 días desde su formalización.

Por último, Telefónica estará obligada a comunicar a la CNMC determinados parámetros respecto a la provisión de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales con el fin de supervisar el correcto cumplimiento de las obligaciones de no discriminación, de acuerdo con lo establecido actualmente en la ORLA.

4.- Obligación de transparencia en la prestación de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales

En virtud de los artículos 9 de la Directiva Marco, 13.1.a) de la LGTel y 7 del Reglamento de Mercados, las ANR podrán exigir a los operadores a los que se haya declarado con PSM que hagan pública determinada información en materia de acceso e interconexión, “*como la relativa a:*

- a) *La contabilidad.*
- b) *Las características de las redes.*
- c) *Las especificaciones técnicas.*
- d) *Las condiciones de suministro y utilización.*
- e) *Los precios.”*

En virtud de lo anterior, y para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de acceso y de no discriminación Telefónica estará obligada a:

- a) Publicar una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido.

Esta oferta de referencia deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos tal y como se encuentran definidos actualmente:

- La localización y la descripción de las centrales en las que se ofrece el acceso. Esto incluye la especificación de las Centrales Frontera en las cuales se terminan las rutas submarinas reguladas.
- Los servicios o modalidades de servicio de acceso ofrecidas. Cuando sea pertinente, se señalarán las particularidades de índole técnica o económica aplicables a cada una de ellas y la descripción exhaustiva

de las capacidades funcionales incluidas dentro de cada servicio o modalidad de servicio de acceso.

- Las características técnicas requeridas de las redes o elementos específicos que vayan a emplearse para la conexión a los puntos en que se ofrece el acceso; en su caso, se incluirá la información relativa a las condiciones de suministro de dichas redes o elementos específicos.
- Las especificaciones técnicas de las interfaces ofertadas en los puntos de terminación de red; cuando sea pertinente, se incluirán sus características físicas y eléctricas, y las capacidades funcionales ofertadas a través de la interfaz.
- Los procedimientos y las condiciones para el acceso a la información para la prestación de los servicios y a los sistemas de operación relevantes.
- Las condiciones generales para la realización y el mantenimiento del acceso, en especial, las relativas a los métodos y las fases de las pruebas para su verificación y procedimientos para proceder a las actualizaciones o a las modificaciones en los puntos de acceso cuando no constituyan una modificación en la oferta.
- Los acuerdos de nivel de servicio.
- Las condiciones económicas, incluyendo los precios aplicables a cada una de las componentes de la oferta.

A efectos de esta obligación, se considera válida la actual oferta de servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales recogida en la ORLA aprobada mediante Resolución de la CNMC de 23 de marzo de 2017.

Lo anterior, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados, por el que se traspuso el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo.

En todo caso, Telefónica deberá mantener actualizada la oferta de referencia, y en el caso de proceder a su modificación, deberá notificarlo a esta Comisión, que dictará Resolución motivada instando la modificación de las ofertas, y podrá asimismo revisar periódicamente las mencionadas ofertas, atendiendo a la evolución del mercado.

5.- Determinación de las condiciones concretas para el acceso a los servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales

Telefónica y el operador concretarán en el correspondiente acuerdo general de líneas alquiladas las condiciones en las que Telefónica prestará los servicios detallados en el apartado 1.

En virtud de lo previsto en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados, la CNMC conocerá de los conflictos que en relación con estos accesos se planteen entre los operadores, tanto durante la negociación de los mismos como durante su ejecución. La CNMC resolverá sobre la razonabilidad de la solicitud de acceso y, en su caso, dictará las condiciones del acuerdo para garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel. El plazo máximo para resolver dichos conflictos será de tres meses desde que se reciba toda la documentación, en virtud de lo establecido en el artículo 15 de la LGTel y el artículo 12 de la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

En caso necesario, la CNMC fijará las condiciones técnicas u operativas que deberán satisfacer Telefónica o los operadores beneficiarios de tal acceso para garantizar el funcionamiento normal de la red, de conformidad con el artículo 12.3 de la Directiva de Acceso.

ANEXO 2: ALEGACIONES AL TRÁMITE DE AUDIENCIA

En este anexo se resumen las alegaciones realizadas por los operadores al trámite de audiencia que no han sido ya analizadas en los apartados anteriores.

1 Aceptación del análisis realizado en ruta Península-Canarias

Alegaciones

BT, Orange y Vodafone coinciden con el análisis del mercado realizado en la consulta pública y las conclusiones alcanzadas relativas a la necesidad de mantener la actual regulación para las nueve rutas submarinas propuestas. En opinión de BT, la inexistencia de un servicio alternativo al de Telefónica en estas rutas, y la absoluta dependencia de los operadores de las mismas para completar su oferta de servicios, hace que sea fundamental mantener la regulación actual que permite a los operadores competir con Telefónica no ya solo en los territorios que conectan estas rutas, sino nacionalmente para el mercado de empresas.

BT y Orange consideran también acertada la desregulación de la ruta Península-Canarias, dada la consolidación que muestran los datos para Canalink, requiriendo a la CNMC que vigile la evolución de los precios en los servicios en dicha ruta dado que existen únicamente dos operadores. BT añade que existe el riesgo de que pueden darse circunstancias para una concertación e incremento de los precios.

Telefónica comparte la opinión de la CNMC respecto a que la ruta submarina, Península-Canarias, debe quedar desregulada debido a la presencia de infraestructuras de cable submarino alternativas a la de Telefónica.

Contestación

Respecto a la petición de vigilar la evolución de precios en la ruta Península-Canarias, cabe señalar que esta Comisión realiza regularmente un seguimiento de la situación competitiva en el archipiélago canario. En cualquier caso, si los operadores alternativos detectaran situaciones de concertación o incremento injustificado de precios, siempre podrán notificar dicha situación a esta Comisión para que investigue este tipo de conductas.

2 Ausencia de problemas en el nivel minorista.

Alegaciones

Telefónica considera que la dinámica competitiva en los territorios insulares y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ha sido similar a la seguida en la península por lo que no es posible concluir que la ausencia de cables submarinos alternativos a los de Telefónica en ciertas rutas impacte negativamente en el nivel de competencia en los mercados minoristas del territorio conectado por dichas líneas troncales.

Telefónica suministra datos sobre la evolución de su cuota de mercado en banda ancha en los últimos cuatro años en el conjunto de la península (pérdida de 6,2 puntos de cuota de mercado) y en las distintas islas (donde su cuota se

ha visto más reducida, suministrando como ejemplos el descenso del 9,3% en Menorca, 13,1% en Ibiza, 9% en Gran Canaria y 13,3% en Ceuta), e indica que tan solo en Mallorca Tenerife, y en Formentera la pérdida de cuota ha sido menos pronunciada que en el conjunto del área peninsular.

Asimismo, Telefónica alega que ha visto erosionada su cuota de mercado en los servicios móviles mucho antes que en los servicios fijo. Para ello proporciona datos sobre su cuota de mercado en servicios móviles en el archipiélago balear para el año 2015 y su evolución entre 2012 y 2015, concluyendo que no hay gran diferencia entre las cuotas de las islas Baleares y del resto de la península en el ámbito de los servicios móviles y que, por tanto, esta similitud en cuotas de mercado es indicativa de que las condiciones para ofrecer el servicio en Baleares no difieren sensiblemente de las condiciones en el resto de zonas.

Contestación

Los datos que suministra Telefónica indican que se está produciendo una evolución positiva de la competencia en la mayor parte de los territorios extra-peninsulares, hecho que refleja también la evolución de las cuotas de mercado en las distintas islas y ciudades autónomas conectadas por cables submarinos mostrada en la sección II del presente proyecto de medida para el periodo comprendido entre 2012 y 2016.

No obstante, tal como se concluye en la sección II, los datos de 2016 muestran que persiste una sustancial diferencia de presión competitiva en términos de cuota de mercado entre las islas pequeñas y las ciudades autónomas con la península, que se concreta en un diferencial de entre 27,8% y 51,5% para las islas y ciudades autónomas conectadas por las rutas reguladas respecto a la cuota de mercado de Telefónica en la península (41,3%).

Estas diferencias se explican por diversos factores, tal como se indica en el proyecto de medida, siendo cierto que al menos en parte de estos territorios la población es dispersa y reducida. En cualquier caso, en todos ellos el uso de rutas troncales submarinas es necesario para la prestación de servicios minoristas. Sin embargo, persisten barreras elevadas a la entrada, no existe una competencia efectiva en las rutas submarinas objeto de regulación ni se prevé que haya una tendencia del mercado hacia dicha competencia. Ello es un factor clave a tener en cuenta, ya que esta situación puede actuar de cuello de botella para el desarrollo de la competencia en el nivel minorista y en la inversión en infraestructura de red de acceso.

En lo que respecta a las cuotas de mercado minoristas de servicios móviles, ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que los datos que muestra Telefónica están limitados a las Islas Baleares, que incluyen Mallorca e Ibiza, islas cuyas rutas submarinas a la península no están reguladas, siendo además Mallorca la isla con mayor población de este archipiélago. Sin embargo, este operador no aporta datos de las islas menores del archipiélago canario, Ceuta y Melilla. En cualquier caso, como ya se ha señalado, la banda ancha fija es el servicio que mejor refleja la evolución del mercado de las líneas troncales submarinas, al ser un servicio más intensivo en datos y en despliegue de acceso.

En definitiva, si bien es cierto que la competencia en servicios y despliegue de infraestructuras de acceso para los territorios con rutas submarinas reguladas ha aumentado, en parte gracias a la regulación existente de dichas rutas, persisten aún diferencias importantes con el resto del territorio español.

3 El mercado de líneas troncales en la Recomendación de Mercados Relevantes

Alegaciones

Telefónica recuerda que el mercado de líneas alquiladas no está identificado por la Comisión Europea dentro de aquellos en los que podría estar justificada la regulación ex ante en la Recomendación de Mercados Relevantes de 2014 vigente actualmente, y que fue eliminado ya en la Recomendación de Mercados de 2007.

Telefónica indica que la Comisión Europea entiende que en este mercado existe una tendencia hacia la competencia efectiva donde los operadores alternativos han hecho suficientes inversiones en infraestructuras y prestan los servicios de referencia en competencia con el operador incumbente. En este sentido, Telefónica continúa alegando que la Comisión señala que en todos los Estados Miembros se han construido infraestructuras de red troncales alternativas a las del operador incumbente en las rutas principales, por lo que entiende que las barreras de entrada en este mercado son reducidas y que esta tendencia a la competencia efectiva va a continuar.

Contestación

La nota explicativa de la recomendación de mercados relevantes de 2014⁵³, indica lo siguiente:

“Nowadays, almost all Member States have deregulated this wholesale market for trunk segments. Therefore the presumption that trunk segments are replicable on a national scale remains valid. Consequently, NRAs should not revisit their analysis of trunk segments of leased lines where these have been previously found to be effectively competitive. This assumption does not exclude, however, that individual NRAs might find that certain trunk routes fulfil the three criteria and thus warrant ex ante regulation”

Si bien es cierto lo que apunta Telefónica, sobre lo señalado por la Comisión Europea respecto del mercado de líneas troncales, cabe tener en cuenta que dicha institución comunitaria también determina que pueden existir rutas dónde exista un solo proveedor, en particular, aquellas que cursen poco tráfico. Este análisis del mercado está en línea con las revisiones realizadas en segunda y tercera ronda por la CMT, donde se desreguló todo el mercado mayorista de líneas troncales a excepción de las diez rutas de cable submarino en las que Telefónica era el único proveedor.

⁵³ Explanatory Note – Accompanying document to the Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, SEC (2007) 1483 final.

En definitiva, la exclusión de este mercado de la lista de mercados relevantes únicamente significa que, a priori, no se presume que esté justificada su regulación ex ante, siendo necesario, como se realiza en el presente proyecto de medida, demostrar el cumplimiento de los tres criterios para poder regular ex ante dicho mercado.

De hecho, el caso español encaja perfectamente en el caso general indicado por la Comisión Europea, ya que para las rutas troncales terrestres no se cumple el test de los tres criterios, como sucede en la mayoría de casos en Europa, mientras que solo en nueve rutas submarinas se cumple dicho test y se ha determinado que en ellas existe una situación de poder significativo de mercado.

4 Definición del mercado relevante

Alegaciones

Telefónica recuerda que, en la tercera ronda de análisis de mercados, el razonamiento para llegar a la definición de mercado era exactamente el mismo que en el presente proyecto de medida, no circunscribiéndose entonces el mercado únicamente a la fibra óptica, por lo que entiende que la definición debería mantenerse como en las anteriores rondas, sin limitar la definición del mercado únicamente a la fibra óptica. Telefónica considera que no existe ningún motivo para cambiarla en estos momentos, estando claro que el medio físico que soporte las líneas troncales es un aspecto en principio sin relevancia para el usuario de las mismas.

Respecto al papel de la fibra oscura en este mercado, Telefónica comparte la opinión de que la fibra oscura es un servicio que pertenece a un mercado ascendente al de líneas alquiladas troncales, por lo que indirectamente es un servicio que disciplina y compite directamente con la oferta de Telefónica.

Contestación

Cabe indicar que los razonamientos para definir el mercado son los mismos que en la ronda anterior y se coincide en que las conclusiones respecto a la definición de mercado relevante deben respetar la neutralidad tecnológica, por ello se han eliminado las referencias a la fibra óptica como único medio de soporte.

Todo esto, sin perjuicio de tener en cuenta las limitaciones actuales que existen en otros medios de transmisión como las ondas hertzianas mediante enlaces de microondas o comunicaciones vía satélite, que son analizadas tanto en el cuerpo del proyecto de medida como en el análisis de las alegaciones (apartado 8).

5 Obstáculos estructurales de entrada al mercado

Alegaciones

Telefónica considera que no existen barreras estructurales insalvables para los operadores alternativos, bien para desplegar sus propios cables submarinos de manera individual o mediante acuerdos de co-inversión, sin necesidad de una

inversión excesiva, o bien apoyándose en otras opciones como otro tipo de cables submarinos de terceros, radioenlaces propios o incluso el satélite, sobre todo para determinadas rutas más cortas y/o con menores necesidades de tráfico.

Para justificar la ausencia de obstáculos estructurales, Telefónica indica que los diferentes operadores alternativos tendrán que acometer en un futuro las inversiones necesarias para adecuar la capacidad de sus redes troncales, incluidas las rutas marítimas, al crecimiento esperado del volumen de tráfico de datos. Dicho crecimiento de datos será un claro aliciente para optar por un despliegue propio que puede estar basado en diferentes medios físicos, dependiendo de la ruta y características de la misma, o en acuerdos comerciales con terceros.

Telefónica considera que los datos de evolución del mercado mayorista, no justifica una necesidad de regulación de las rutas que la CNMC proponer mantener como reguladas y menos aún el mantenimiento de una obligación de orientación a costes sobre una infraestructura que, de acuerdo a la opinión de Telefónica, no tiene ninguna barrera de entrada insalvable para los operadores alternativos.

[CONFIDENCIAL:]

Contestación

La evolución del mercado mayorista muestra, efectivamente, una tendencia clara hacia la contratación de menos circuitos con mayor velocidad, en línea con la evolución del tráfico de datos en los últimos años. No obstante, el aumento de las necesidades de capacidad en rutas marítimas no ha supuesto que para las islas menores, Ceuta, y Melilla, cuya población en todos los casos es mucho menor que en las islas mayores se hayan planteado proyectos de cable submarinos alternativos sin subvención pública⁵⁴, al no estar previsto que dicho aumento de tráfico justifique dichas inversiones.

Por tanto, persisten las barreras estructurales en estas rutas menores que conectan islas y ciudades autónomas con poblaciones significativamente menores, a diferencia de lo que ocurre en las islas mayores como Mallorca, Tenerife y Gran Canaria, en las cuales sí existía una mayor economía de escala que ha permitido el desarrollo de proyectos de despliegue de cables submarinos que soporten tráfico de telecomunicación alternativos.

A modo ilustrativo, la población de la isla canaria con ruta submarina regulada y con mayor población es Lanzarote (143.209 habitantes), que supone un 16,9% de la población de Gran Canaria (la isla con más población en el archipiélago canario). La isla canaria menor, el Hierro, tiene 10.587 habitantes, el 1,3% de la población de Gran Canaria. De la misma manera, Menorca tiene el 10,7% de la

⁵⁴ En el caso de Melilla, Telefónica, se presentó y resultó adjudicataria del concurso para el despliegue de un cable submarino adicional al ya existente, si bien para este proyecto existió una importante subvención pública.

población de Mallorca y Formentera, el 1,38%. Ceuta y Melilla tienen aproximadamente una décima parte de la población de Gran Canaria.

6 Cable submarino alternativo en la ruta Tenerife-La Palma

Alegaciones

Telefónica recuerda que Canalink dispone de un cable submarino que une La Palma con Tenerife, e indica que la inversión que sería necesaria para prestar servicios mayoristas en el cable submarino Tenerife-La Palma de Canalink sería claramente marginal⁵⁵, ya que podría empezar a competir de manera inmediata de forma similar a como lo hace ya en la ruta Península-Canarias, convirtiéndose en un caso análogo al resto de rutas submarinas desreguladas.

Contestación

Esta Comisión coincide con Telefónica en que el coste de instalar equipos sobre el cable submarino para proporcionar servicios mayoristas a otros operadores no es elevado en comparación con el coste de despliegue del cable ya realizado. No obstante, este cable submarino se utiliza actualmente en exclusiva para la red IRIS, canalizando el elevado tráfico del observatorio astronómico del Roque de los Muchachos, objetivo para el que fue desplegado. No se dispone de evidencia ni indicios de que en un futuro se vaya a compartir el uso de este cable para la prestación de servicios mayoristas.

Si más adelante Canalink proporcionara servicios mayoristas a terceros operadores sobre dichos cables, se tendrá en cuenta en un futuro análisis del mercado correspondiente a esta ruta, al igual que se ha tenido en cuenta en el presente análisis la presión competitiva del cable submarino de Canalink en la ruta Península-Canarias.

7 Tendencia hacia la competencia efectiva: consideración de cables submarinos alternativos en otras rutas

Alegaciones

Telefónica suministra datos sobre diversos cables submarinos eléctricos desplegados o planificados en mayor o menor medida por Red Eléctrica de España (REE) y alega que éstos son o pueden ser en un futuro cercano alternativas válidas a los cables submarinos existentes de Telefónica en las rutas reguladas. En concreto esta operadora indica que la prensa ha comunicado la existencia de los siguientes cables submarinos/proyectos:

- Ruta Tenerife-Gomera: REE ha iniciado los trabajos de investigación ambiental y geofísica para la futura conexión eléctrica mediante cable submarino entre las dos islas, cuya puesta en servicio se estima que será en 2019⁵⁶.
- Ruta Gran Canaria-Fuerteventura: REE tiene incluido en su plan de inversiones el proyecto de interconexión eléctrica de los sistemas de

⁵⁵ [CONFIDENCIAL:]

⁵⁶ <http://web.eldia.es/canarias/2015-07-20/3-cable-enganchara-Tenerife-Gomera.htm>

Gran Canaria y Fuerteventura mediante un cable submarino que se abordará también en 2019⁵⁷.

- Ruta Mallorca-Menorca: se menciona la existencia de un cable submarino eléctrico en operación y los planes de REE para desplegar un segundo cable del cual se desconoce el periodo de realización según la nota de prensa citada en las alegaciones⁵⁸.
- Ruta Ibiza-Formentera: Telefónica menciona la existencia de dos cables submarinos de REE ya en operación, así como los planes de despliegue de un tercer cable con un objetivo de finalización entre 2019 y 2020⁵⁹. Según indica Telefónica, para este tercer cable, está prevista en el proyecto la incorporación de fibra óptica para su gestión, pudiendo ser aprovechada por terceros la capacidad excedentaria para la mejora de las comunicaciones en Formentera.
- Ruta Península-Ceuta: para el año 2019 está prevista la conexión eléctrica submarina que enlazará la ciudad norteafricana con la costa andaluza.⁶⁰
- Ruta Península-Melilla: Telefónica recuerda que desde el año 2014 se dispone de un segundo cable submarino que conecta Melilla con la península, del que resultó adjudicataria en el concurso público convocado para su instalación al no haberse presentado más operadores.
- Para las rutas Península-Ceuta y Península-Melilla: Telefónica considera que debería tenerse en cuenta en estas rutas el uso del cable submarino de Algeria Telecom como alternativa válida para los operadores. Este cable estaba en fase de finalización de despliegue en marzo de 2017 y conecta Orán con Valencia, existiendo la alternativa ya desplegada correspondiente a las rutas Orán-Palma de Mallorca-Valencia.

Adicionalmente, Telefónica indica que existen cables submarinos internacionales que amarran en las islas principales con capacidad de generar ramales específicos con coste reducido. A estos efectos, esta operadora cita diversos cables submarinos internacionales que amarran en Tenerife y Gran Canaria y cables submarinos que recorren la costa africana sin tocar el archipiélago canario, así como el proyecto ELLALINK que unirá Tenerife con Lisboa (Portugal) y Fortaleza (Brasil).

⁵⁷ <http://www.laopinion.es/economia/2017/03/31/conectar-gran-canaria-fuerteventura-inviabile/762835.html>

⁵⁸ <http://www.diariodemallorca.es/mallorca/2016/09/01/cable-electrico-mallorca-menorca-sufre/1146270.html>

⁵⁹ <http://www.diariodeibiza.es/formentera-hoy/2017/05/10/nuevo-cable-electrico-submarino-pitiusas/914951.html>

⁶⁰ <http://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-ceuta-valora-noticia-historica-conexion-electrica-peninsula-entrara-funcionamiento-2019-20150324170016.html>

Contestación

No se tiene conocimiento de que ninguno de los cables submarinos eléctricos que se menciona en las alegaciones de Telefónica estén ofreciendo ni suministrando servicios de transmisión a operadores de comercialicen servicios de comunicaciones electrónicas, ni que en un futuro cercano vaya a ser así.

En concreto, en lo que respecta al cable eléctrico Tenerife–Gomera, en una referencia periodística más actualizada que la proporcionada por Telefónica⁶¹, se indica que se espera la entrada operativa del cable para el año 2020, sin que exista mención al suministro de servicios de transmisión a terceros.

En lo que respecta al cable eléctrico en operación entre Mallorca y Menorca, tampoco se tiene constancia de que a través del mismo se esté suministrando servicios de transmisión a terceros. Además, en la noticia de prensa referida por Telefónica no se indica el plazo para llevar a cabo el proyecto del nuevo cable eléctrico submarino.

En esta misma línea, el cable eléctrico Gran Canaria–Fuerteventura no se abordará hasta 2019, según indica la noticia citada. Tampoco se tiene constancia de que se suministre servicio comercial de tránsito en el cable submarino Ibiza-Formentera, no obstante, si se confirmara que entre 2019-2020 entraran en operación nuevos cables eléctricos ofreciendo servicio comerciales a operadores de telecomunicaciones, estos despliegues se tendrán en cuenta en la próxima ronda de análisis del mercado..

Respecto de este nuevo cable submarino Península-Ceuta, en el que Telefónica consideró adecuado invertir, aun estando impuesta una regulación de precios orientados a costes, debe recordarse que no existe una competencia efectiva de otros operadores al estar todos los cables operados por Telefónica.

Respecto a la alternativa planteada para las rutas submarinas que conectan a Ceuta y Melilla con la península a través del cable submarino que conecta Orán con Valencia, cabe indicar que su inclusión en este análisis supondría tener en cuenta la configuración de conexiones internacionales terrestres a través de tres países (España-Marruecos-Argelia), lo que aumentaría muy significativamente el tramo a cubrir tanto terrestre como submarino (la ruta submarina Orán-Valencia se extiende 550 km). El uso esta ruta supondría asumir unos costes muy superiores así como una mayor complejidad operativa y comercial, lo que hace que esta alternativa no sea viable en términos prácticos para fomentar la competencia.

Por último, respecto a los cables submarinos internacionales que atraviesan el Estrecho de Gibraltar y los que amarran en Tenerife y Gran Canaria, debe indicarse que, si bien es cierto que son numerosos y están operativos desde hace tiempo, no parece que estos proyectos exista un modelo de negocio para desplegar ramales que cubran conexiones con islas menores o con Ceuta y

⁶¹ <https://www.gomera.com/2017/03/30/red-electrica-de-espana-asegura-que-la-interconexion-electrica-tenerife-la-gomera-estara-en-funcionamiento-en-2020/>

Melilla. Tampoco hay evidencia de que, aún con precios no regulados más elevados, se desplegasen dichos ramales.

Por todo lo expuesto, no cabe estimar la alegación de Telefónica sobre la consideración en el presente análisis de otros cables submarinos pendientes de puesta en servicio o desplegados en otras rutas a la hora de evaluar la tendencia a la competencia efectiva.

8 Uso de radioenlaces y satélite como alternativa a cables submarinos

Alegaciones

Telefónica considera que las tecnologías actuales de radioenlaces y su evolución a futuro apuntan a la posible sustitución de los cables submarinos, al menos en determinadas circunstancias. Para sustentar dicha consideración esta operadora aporta datos sobre capacidades y alcances máximos en diversas tecnologías en las bandas UHF y SHF.

Además, Telefónica considera que el resto de operadores, al igual que ella, podrían también usar radioenlaces sin que el desembolso económico fuera muy elevado, así como utilizar enlaces vía satélite, al menos para determinadas rutas y para determinados servicios.

Contestación

Tal como se ha indicado en el proyecto de medida, la fiabilidad y capacidad de los radioenlaces es significativamente menor que la de los cables submarinos, dadas las características de propagación, necesidad de visión electromagnética directa e inmunidad a las interferencias de los medios de transmisión usados en ambas tecnologías (aire respecto a fibra óptica). Además, ha de tenerse en cuenta que como consecuencia del despliegue de redes de fibra de acceso, por un lado y los accesos móviles 4G (y en un futuro, 5G) por el otro, junto al aumento del acceso a contenidos audiovisuales, es de esperar que el tráfico continúe creciendo de forma relevante, siendo necesario disponer de capacidades troncales cada vez mayores, que solo se pueden proporcionar mediante cables submarinos.

Las nuevas tecnologías hertzianas en las bandas UHF y SHF pueden en un futuro suponer una alternativa para determinadas situaciones, si bien no se ha demostrado que en el presente y en el futuro cercano puedan introducir una competencia efectiva en la provisión de los servicios proporcionados sobre cable submarino. De hecho, actualmente operadores que disponen de radioenlaces para uso en auto-prestación en determinadas rutas, contratan también capacidades de transmisión sobre los cables submarinos asociados a estas mismas rutas, configurándose actualmente los radioenlaces como una tecnología de refuerzo y respaldo, más que como un sustituto a los cables submarinos.

En lo que respecta a los enlaces vía satélite, el retardo que introduce la comunicación vía satélite, así como la limitación de capacidad y crecimiento, hacen que no se puedan contemplar a día de hoy como un sustituto de los cables submarinos.

9 Regulación de uso de fibra oscura para Entrega de Señal

Alegaciones

Orange indica que la CNMC hace referencia en su proyecto de medida a la constatación de la existencia de un mercado ascendente de fibra oscura muy dinámico que permite el despliegue de redes troncales terrestres sin necesidad de desplegar infraestructuras propias en tal ámbito. Orange, estando básicamente de acuerdo con tales apreciaciones, remarca que tal situación no debe en ningún caso ser extrapolada a los mercados mayoristas de acceso local facilitado en una ubicación fija y de acceso de banda ancha (mercados 3 y 4), en los que la prestación de fibra oscura por parte de Telefónica para alcanzar sus centrales, como una modalidad de entrega de señal, constituye un recurso esencial para avanzar en los actuales grados de competencia en infraestructuras de red y en el mercado minorista.

En este sentido, Orange recuerda que ya ha solicitado a esta Comisión la regulación del acceso a la fibra oscura de Telefónica para la conexión de sus centrales; acceso que considera que debería ser posible al menos en ámbitos interurbanos e intra-provinciales.

Por lo que respecta a la entrega de señal, Telefónica considera que las estaciones base, los DSLAM y los pPAI del NEBA local son puntos de presencia, por lo que las entregas de señal correspondientes deberían enmarcarse dentro del mercado troncal y no del segmento terminal. Telefónica recuerda que, según la definición suministrada por la CNMC de red troncal (nota a pie de página número 21), esta es *“la que se establece para conectar ciertos nodos como centrales de conmutación, puntos de presencia y puntos de interconexión formando el eje de conexión principal de la red del operador a la cual se conectarán redes subsidiarias de menor tamaño. También se conoce como red de transporte o por su denominación en inglés backbone”*.

Contestación

En lo que respecta a la alegación de Orange, debe recordarse que la su solicitud de modificación de la OBA en relación con la entrega de señal está siendo analizada en un procedimiento específico separado, al tratarse de un servicio regulado bajo el marco de las obligaciones impuestas en los mercados 3 y 4, que como indica Orange es distinto al análisis del mercado mayorista objeto del presente análisis.

En respuesta a las alegaciones de Telefónica, en primer lugar, debe indicarse que la red de transporte o *“backbone”* no incluye la infraestructura de red habitualmente denominada *“backhaul”* o red de conexión, que no forma parte del eje de conexión principal al que se hace referencia en la citada definición de esta Comisión, sino que es parte de las redes subsidiarias de menor tamaño, que no son necesariamente un componente del segmento terminal. Este es el caso, por ejemplo, de las conexiones de estaciones base, considerado como *backhaul* en los análisis técnicos habituales.

En segundo lugar, y más importante, el servicio de entrega de señal, consiste en la conexión de equipos situados en dependencias de Telefónica con

infraestructuras o equipos del Operador situados fuera de los inmuebles de Telefónica, independientemente de en qué ámbito de red se les ubique, si tránsito o *backhaul*.

Finalmente, ya se ha indicado que la regulación de estos servicios se establece en el marco de las obligaciones impuestas en los mercados 3a, 3b y 4, con el objetivo de incentivar la competencia minorista en los servicios de banda ancha y el despliegue de infraestructuras de redes de acceso.

Por tanto, se desestima la propuesta de Telefónica de incluir determinadas modalidades de entrega de señal en el análisis de este mercado.

10 Plazos para la resolución de conflictos

Alegaciones

BT considera que podría existir un error tipográfico en la mención al plazo para resolver los conflictos por parte de CNMC en el documento sometido a consulta pública, que entienden que es de 3 meses de conformidad con el artículo 15 de la LGTel.

Contestación

Efectivamente, existía un error de redacción que ha sido corregido en el texto de este proyecto de medida.

11 Suficiencia del derecho de Competencia

Alegaciones

Telefónica considera que el mercado de referencia dispone de la estructura competitiva necesaria, bastando las disposiciones del Derecho de la Competencia para verificar ex post si el comportamiento de los operadores es conforme a la normativa en dicha materia. Telefónica considera además que la Sala de Competencia de la CNMC cuenta con la experiencia suficiente en la detección y prueba de comportamientos anticompetitivos, que puedan suponer un abuso de posición de dominio, tanto en el sector de las comunicaciones electrónicas como en otros sectores no regulados.

Según Telefónica, la regulación actual ex ante no ha incrementado la competencia en el mercado mayorista de circuitos troncales porque no existe una demanda significativa a nivel mayorista y ningún operador ha mostrado interés en desplegar infraestructura alternativa interinsular.

Asimismo, recuerda que el grado de conflictividad entre Telefónica y los operadores alternativos en este ámbito ha sido prácticamente inexistente, considerando que esta situación no cambiará en caso de que el análisis sea únicamente ex post y se levanten las obligaciones en las nueve rutas que, a juicio de la CNMC, deben continuar sujetas a una regulación ex ante.

En opinión de Telefónica, los potenciales comportamientos restrictivos de la competencia no causarían un perjuicio irreparable en el mercado objeto de análisis o en mercados conexos, basándose en el elevado poder de negociación de los operadores a los que se dirigen los servicios mayoristas, que pertenecen a grupos empresariales de operadores incumbentes en sus

países de origen o se encuentran prestando servicios en otros países comunitarios.

Por otra parte, Telefónica discrepa del razonamiento en la consulta pública sobre que *“la intervención ex post sólo se produce una vez la conducta abusiva se ha llevado a cabo; tiene lugar en el marco de un procedimiento extenso donde la carga de la prueba para la acreditación del abuso es elevada; y solo es factible su aplicación caso a caso, por lo que no es susceptible de tratar los problemas de competencia de manera global”*, basándose en que la Sala de Competencia puede intervenir cuando la supuesta conducta abusiva no se ha llevado a cabo.

Telefónica cita a tal efecto el artículo 49.2 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia: *“ante la noticia de la posible existencia de una infracción, la Dirección de Investigación podrá realizar una información reservada, incluso con investigación domiciliaria de las empresas implicadas, con el fin de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen la incoación de expediente sancionador”* (subrayado añadido por la CNMC).

Además, Telefónica recuerda que la Sala de Competencia de la CNMC dispone de la facultad de adoptar medidas cautelares que redujesen o anulasen el supuesto perjuicio que se pudiera ocasionar al mercado objeto de análisis.

Por último, Telefónica recuerda que la CNMC concluye en su consulta pública que *“la intervención ex ante es más eficiente”*. Telefónica indica que, conforme a la Recomendación de mercados, lo relevante para determinar si se cumple o no el tercer criterio del test no es que la intervención ex ante sea más eficiente, sino de que la intervención ex post sea insuficiente mediante la normativa de competencia para abordar adecuadamente las deficiencias detectadas, lo cual no ha sido acreditado por la CNMC de acuerdo a la opinión de Telefónica.

Contestación

Es conveniente recordar que el objetivo principal de la regulación mayorista es solventar problemas de competencia en el nivel minorista, fin al que van encaminadas las obligaciones impuestas en las rutas reguladas. La regulación mayorista impuesta por la CNMC fomenta la entrada de operadores en el nivel minorista e incentiva el despliegue de infraestructuras de acceso alternativas.

El hecho de que a día de hoy no exista una demanda suficientemente elevada a nivel mayorista para el despliegue de cable submarino en determinadas rutas para facilitar el despliegue de cables submarinos, confirma la existencia actual de barreras a la entrada importantes. En cualquier caso, es de destacar que en otras rutas con mayor demanda de tráfico, como es el caso de la ruta península-Canarias, en donde se agrega tráfico de las siete islas, las barreras han sido menores y aún con regulación de precios para dicha ruta, ha existido el interés en desplegar infraestructura alternativa.

Con respecto a la situación de ausencia de conflictividad actual, no es posible extrapolarla a una situación en la que no hubiese regulación, habida cuenta de la importancia de este input mayorista para los servicios minoristas en las islas

pequeñas y ciudades autónomas, donde no existen ofertas de servicios mayoristas basados en cables submarinos alternativos a los de Telefónica.

Respecto al argumento de Telefónica sobre que los potenciales comportamientos restrictivos de la competencia no causarían un perjuicio irreparable en el mercado objeto de análisis, basándose en la hipótesis de que dichos comportamientos restrictivos no se producirían debido al elevado poder de negociación de los operadores que contratan los productos mayoristas bajo análisis, cabe indicar que al no existir productos mayoristas alternativos a los ofrecidos por Telefónica y siendo estos necesarios para proporcionar los servicios minoristas, no es posible aseverar que exista un poder de negociación suficiente por parte de estos operadores peticionarios del servicio.

Además, el hecho de que al menos parte de los operadores que hacen uso de estos servicios son transnacionales y compiten con Telefónica en otros mercados nacionales, en ningún modo demuestra la existencia de un poder de negociación aplicable a estas rutas submarinas, dado que la competencia se establece a nivel nacional.

En relación con la detección de prácticas restrictivas en el ámbito *ex post* se recuerda lo ya indicado en este proyecto de medida, relativo a que el abanico de prácticas en que podría incurrir el operador con PSM es demasiado amplio como para poder asumir que la intervención *ex post* podría resultar suficientemente efectiva.

Además, sobre la posible intervención *ex post* y su eficiencia en caso de prácticas abusivas, cabe aclarar que, a diferencia de la intervención *ex ante* que trata de evitar cualquier tipo de prácticas abusivas con el objetivo de incentivar la competencia efectiva en los mercados no competitivos como el analizado en este proyecto medida, el Derecho de la Competencia sólo sería aplicable en mercados competitivos o tendentes a la competencia donde la conducta abusiva ya se haya llevado a cabo, tal como indica el subrayado del artículo 49.2 de la Ley 15/2007 mostrado en la exposición de la alegación.

Por tanto, tal y como ya se ha señalado en el apartado III.2.5 de este proyecto de medida, en el que se analiza la suficiencia del Derecho de la Competencia, esta legislación por sí sola resulta insuficiente para abordar adecuadamente las deficiencias detectadas en el mercado.

12 Comparación con otros mercados de líneas troncales de otros países de la Unión Europea

Alegaciones

Telefónica compara el presente análisis con los mercados analizados en Francia e Italia. En concreto, respecto de Francia, esta operadora indica que el caso de las rutas troncales submarinas reguladas que conectan Francia continental con sus territorios de ultramar (Guadalupe, Martinica, La Guyana francesa y La Reunión), no es extrapolable al caso español, porque la distancia desde la Francia continental a estas islas supera los 6.600 km de

distancia, mientras que las rutas submarinas desde la Península hasta las islas Canarias no llegan a 1.800 km. En consecuencia, la inversión necesaria para la construcción de un cable submarino es muy inferior, siendo por tanto, mucho más probable que un operador pueda invertir.

Continuando con el caso francés, Telefónica indica que, en relación a la conexión con la isla de Córcega, el regulador francés ARCEP reconocía que FT seguía teniendo una posición de dominio, pero que esta situación cambiaría en un futuro próximo, ya que, la *Collectivité Territoriale* de Córcega adquirió tres pares de fibra óptica en la conexión que une Bastia (Córcega) con Menton (continente). Por ello, ARCEP indicaba que la *Collectivité Territoriale* de Córcega preveía una comercialización de servicios sobre este cable para junio de 2010, por lo que ya no era necesario que estuviera regulada esta ruta.

Telefónica también hace referencias al caso de las grandes islas de Italia, para cuyas rutas submarinas no existe regulación en el mercado. Esta operadora alega que Cerdeña solo tiene un cable submarino de conexión con Italia continental y otro con la isla de Sicilia, no encontrándose estas rutas reguladas. Sicilia dispone de cinco puntos o estaciones de conexión en los que se conectan hasta 18 cables submarinos, varios con la parte de Italia continental (bien directamente o a través de Cerdeña) y el resto con el norte de África, Oriente Medio y el resto de Europa, no estando estas rutas reguladas.

Contestación

El caso de las rutas que conectan las rutas que conectan regiones de ultramar francesas se describen en este proyecto de medida como un ejemplo de no regulación de rutas terrestres combinado con regulación de rutas submarinas, sin que el presente análisis se sustente en una extrapolación directa del caso de los territorios de ultramar franceses, sino en la aplicación de los tres criterios y la identificación de operador con poder significativo de mercado.

Sobre el caso de Córcega, es de destacar que la *Collectivité Territoriale* de Córcega había lanzado una licitación a principios de octubre de 2009, para una delegación del servicio público, en concreto, el objeto del contrato consistía en la explotación de pares de fibras para permitir la provisión de servicios de capacidad a todos los operadores.

Esto es, existía un compromiso público claro y de ejecución inminente de una autoridad pública para introducir competencia en la provisión, situación que no está presente en ninguna de las rutas reguladas, siendo en cualquier caso no extrapolable el análisis del mercado minorista realizado por ARCEP a las rutas reguladas, no disponiéndose de datos de los compromisos específicos de suministro mayorista de la *Collectivité Territoriale* de Córcega.

En el caso de Cerdeña (Italia) se desconocen los precios y condiciones mayoristas establecidas para los dos cables submarinos (JANNA y JANNA-2) que la conectan con el resto de Italia, por lo que no es posible evaluar su posible extrapolación al caso español. Estos dos cables son propiedad del consorcio JANNA en el que la administración pública (*Regione Autonoma della Sardegna*) participa mayoritariamente con un 51%. Este consorcio tiene como

objetivo facilitar la continuidad territorial telemática entre la Cerdeña y la península italiana y, por tanto, es de esperar que los precios y condiciones que se establecen para todos los operadores estén orientados a incentivar el uso y despliegue de servicios minoristas por parte de todos los operadores, teniendo la administración pública un papel muy relevante en evitar comportamientos anticompetitivos que impacten en la dinámica minorista gracias a su participación mayoritaria.

En cualquier caso, el tamaño y población de Cerdeña (1,66 millones, superior en más de diez veces a la isla más poblada de las que conectan las rutas submarinas españolas reguladas, como es Lanzarote con 143.000 habitantes), hace que su caso no sea extrapolable a las islas menores y ciudades autónomas en lo que respecta al volumen actual y futuro de tráfico que pudiera habilitar modelos de negocio sostenibles para cables alternativos.

Por último, es de reseñar que en la sección I.1.1.7 de este proyecto se incluye también el caso del mercado de líneas troncales (14/2003) analizado por ANACOM en Portugal en 2016 conjuntamente con el mercado 4/2014, donde se definen dos zonas (competitivas y no competitivas). En el análisis de mercado realizado por ANACOM las rutas que conectan las islas Azores y Madeira con la península ibérica, así como las rutas entre islas fueron declaradas como no competitivas, imponiéndose entre otras obligaciones de control de precios orientados a costes para MEO, el operador con poder significativo de mercado.

13 Incentivos a la inversión

Alegaciones

Telefónica considera que el interés de los operadores en invertir en cables submarinos es muy reducido, por no decir nulo en particular en las rutas submarinas reguladas. La posible ausencia de oferta suficiente después de casi 20 años de liberalización del sector, y tres rondas de análisis de mercado, puede ser en opinión de Telefónica una muestra clara de la falta de interés por parte de los operadores alternativos de entrar en determinados segmentos del mercado, bien por la ausencia de tamaño adecuado, tanto desde el punto de vista de clientes, como de servicios e ingresos, bien por la existencia de una regulación que desincentiva la realización de inversiones alternativas.

A este respecto, Telefónica cita el caso de del concurso público de la ciudad autónoma de Melilla, en el que sólo Telefónica se presentó al mismo, resultando la adjudicataria.

Telefónica indica que los movimientos de consolidación en el mercado están conduciendo a un escenario de competencia entre agentes integrados y convergentes, con acceso a los mercados financieros, con diversificación geográfica y de negocios, que considera que debería determinar una competencia más sostenible y menos soportada en la regulación. En este sentido aporta datos sobre el capital y volumen de inversiones de Orange y Vodafone, comparando éstas con las inversiones necesarias para desplegar cables submarinos.

En definitiva, Telefónica considera que la regulación del acceso orientado a costes a las infraestructuras de cable submarino actúa como un desincentivo al despliegue de infraestructuras alternativas. De acuerdo con la opinión de Telefónica, la CNMC debería atender a este efecto negativo específico en los ámbitos geográficos afectados, teniendo en cuenta los objetivos de las directivas europeas y de la LGTel respecto a la promoción de la inversión eficiente en materia de infraestructuras (artículo 3.f. de dicha Ley).

Contestación

Tal como ya se ha indicado, el motivo por el cual no se ha invertido en cables alternativos interinsulares para las islas menores y ciudades autónomas no se debe a la falta de incentivos a la inversión derivado de la regulación de precios, sino la baja población de estos territorios que hace que el tráfico agregado no justifique una inversión elevada, aun cuando las tarifas que se aplicasen a los servicios fueren mucho más altas, como de hecho eran antes de regularse estos servicios. Esta situación no está condicionada de la capacidad de inversión de los operadores que hacen uso de los servicios mayoristas proporcionados en estas rutas.

El levantamiento de la regulación en estas rutas dañaría al mercado minorista que se está desarrollando de manera significativa al amparo de la regulación existente, si bien la competencia es aun significativamente menor que en la península. Es de destacar que el desarrollo de la competencia en el mercado minorista se está llevando a cabo de la mano de inversión en redes de acceso alternativas que se verían desincentivados en el caso de negativa de suministro o precios elevados de para las rutas submarinas que conectan estos territorios.

14 Propuesta de regulación a precios razonables

Alegaciones

Telefónica considera que la obligación de ofrecer los servicios de líneas alquiladas mayoristas troncales a precios orientados a costes es una medida particularmente injustificada y desproporcionada y que, si se mantienen las obligaciones propuestas por la CNMC, la intervención regulatoria debería ser más laxa, debiendo optarse por una obligación de precios razonables.

De acuerdo a la visión de Telefónica, la obligación de precios razonable estaría alineada con el texto de la Directiva 2002/20/CE, de autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, en el que se indica *“Al imponer medidas para evitar el control de los precios, las autoridades nacionales de reglamentación deben contemplar que se permita un rendimiento justo para el inversor en un determinado proyecto de inversión”*.

Contestación

Tal como se indica en el presente proyecto de medida, de acuerdo al análisis realizado, los territorios conectados por las rutas reguladas están escasamente poblados y además en las islas menores la población es dispersa. Esta circunstancia tiene como consecuencia que no sea viable el despliegue de un cable submarino por parte de un operador alternativo, no existiendo por tanto

un umbral de precios por encima de los costes que incentive de manera suficiente el despliegue de cables submarinos alternativos para estas rutas. Por este motivo, y dado que los servicios mayoristas que se regulan son un input clave no sustituible por otros servicios para suministrar los servicios minoristas, los precios se encuentran regulados bajo orientación a costes.

Tal como también se indica en este proyecto, la CNMC considera que la opción más adecuada para fijar los precios de los circuitos mayoristas es la utilización de un modelo de costes *bottom-up* similar al utilizado por el regulador francés ARCEP, para la fijación de precios de los circuitos troncales de la ruta Francia continental–La Reunión, que está ya aplicando. Esta metodología permite un rendimiento justo para el inversor, ya que se imputa la inversión inicial de despliegue y los gastos recurrentes de operación y el mantenimiento a la capacidad ocupada del cable submarino, teniendo en cuenta tanto la vida media del cable como el coste del capital del operador (WACC).

15 Inclusión explícita de la tecnología Ethernet en obligaciones

Alegaciones

BT indica que dado que las líneas troncales con tecnología Ethernet están incluidas en el mercado de referencia, sería conveniente incluir una referencia a las mismas en la parte de las obligaciones y, en concreto, en la primera de las obligaciones impuestas explicitándolo en el siguiente párrafo (añadido en subrayado):

“Así mismo, Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de velocidades no incluidas en la oferta regulada, tales como, a modo de ejemplo, las correspondientes a tecnología Ethernet.”

Contestación

Las líneas troncales con tecnología Ethernet ya estaban incluidas en el mercado de referencia en la ronda anterior, manteniéndose en el proyecto de medida y por tanto no hay una variación al respecto en la presente ronda. De hecho, en la última revisión de precios de la ORLA⁶², se establece el precio del servicio de 1 Gb Ethernet para todas las rutas reguladas.

Así pues, las solicitudes razonables de velocidades no incluidas no excluyen en modo alguno las que se basen en tecnología Ethernet, no siendo necesario incluir el texto propuesto por BT, que podría interpretarse como que cualquier solicitud sobre Ethernet se considera razonable.

16 Especificación de centrales frontera para rutas submarinas reguladas

Alegaciones

Orange señala que para que la regulación del acceso a las facilidades asociadas necesarias para la prestación del servicio regulado de líneas alquiladas troncales sea realmente efectiva, y en base a la obligación de

⁶² OFE/DTSA/008/16/Revisión Precios ORLA

transparencia impuesta a Telefónica, es necesario que la oferta de referencia especifique las centrales frontera designadas para cada una de las rutas troncales submarinas reguladas, de manera que los operadores puedan diseñar de manera eficiente sus propias soluciones de servicio de conexión para el acceso a los servicios de referencia. Vodafone coincide con Orange en la necesidad de publicación de dichas centrales fronteras, justificándolo en facilitar el análisis por parte de los operadores alternativos de las consecuencias de una decisión que posibilite el cierre de centrales.

Vodafone considera además que las estaciones de Telefónica que soportan servicios y puntos de conexión de los operadores para enlaces troncales submarinos deberán mantener estos servicios aunque se cierren los servicios asociados a la central de cobre correspondiente, en línea con lo alegado en el expediente OFE/DTSA/009/17. Vodafone indica que los servicios de conexión establecidos en los extremos de las centrales de Telefónica y las centrales del operador alternativo están soportando redes troncales y, por tanto, no deberían modificarse. Así mismo indica que esto es especialmente relevante en las islas, donde las centrales del operador pueden estar muy limitadas y el cierre del servicio de una determinada central Telefónica que soporte un servicio de conexión puede suponer ser un problema importante para encontrar una vía de conexión alternativa debido, por ejemplo, a la distancia.

Contestación

Esta Comisión coincide en que la especificación en la ORLA por parte de Telefónica de la Central Frontera en la que se termina la ruta submarina (y por tanto, el transporte hasta ellas está incluido en el precio regulado) facilita la toma de decisiones por parte de los operadores alternativos y simplifica la negociación entre los actores implicados en lo que respecta a la entrega del tráfico. Por tanto, Telefónica deberá notificar dichas centrales frontera y este aspecto se contemplará en la próxima revisión de la ORLA.

En lo que respecta al mantenimiento de servicios mayoristas relacionados con rutas submarinas en centrales donde se cierren los servicios asociados a otros servicios mayoristas, se recuerda que este tema está en estudio en el expediente OFE/DTSA/009/17 y por tanto, se resolverá en dicho expediente.

17 Regulación de tramos terrestres y servicios de conexión de 10 Gb no agregados

Alegaciones

Orange indica que la ORLA no regula la eventual prestación del tramo terrestre para las mayores capacidades, en particular para los circuitos 10 GbE. Dicha carencia, según Orange, puede suponer que, a pesar de estar el servicio de transporte submarino regulado, su efectividad se vea reducida al dejar al arbitrio de Telefónica las condiciones con que suministra una componente esencial del mismo como es el tramo terrestre. Por ello, Orange considera necesario que se regulen las condiciones de suministro y precios de los tramos terrestres de cualquier circuito troncal submarino regulado, cualquiera que sea la capacidad demandada.

Vodafone indica que la ORLA solo contempla el detalle del servicio de conexión de 10Gb agregado, lo que ha propiciado el debate sobre cuales son y deben ser los costes del servicio no agregado. En opinión de Vodafone, los servicios de conexión no agregados de 10Gb deben configurarse de acuerdo a lo que la ORLA contiene. Así, si para constituir estos servicios únicamente hacen falta fibras entre el punto de presencia del operador y la central telefónica, y los únicos costes que Telefónica deberá imputar son los establecidos en los precios del medio portador y de subconductos, canalizaciones, cámaras y arquetas (SCCA). En opinión de Vodafone, en ningún caso es aceptable que Telefónica pueda poner un precio distinto a cualquier referencia contenida en la ORLA.

En todo caso, Vodafone solicita a la CNMC que para que la ORLA pueda recoger de forma efectiva todas las condiciones técnicas y económicas de todos los servicios regulados, que, a través del trámite que considere más oportuno, inste a Telefónica a modificar la redacción de la ORLA para que recoja de forma clara el servicio de conexión no agregado de 10Gb.

Contestación

En relación a la necesidad de regulación de los tramos terrestres, la alegación de Orange se puede interpretar como la necesidad de regulación de tramos terrestres para servicios de enlace que hacen uso de rutas submarinas reguladas o bien en la necesidad de regulación del servicio de conexión en concreto para 10 Gb, como indica Vodafone.

En lo que respecta a la primera interpretación, la regulación del servicio de enlace para suministrar servicios de líneas alquiladas a clientes finales se corresponde con un mercado distinto al de troncales (mercado 4) y la regulación de velocidades y precios se realiza en este contexto, por lo que no correspondería a al mercado que se analiza en el presente proyecto de medida. De hecho, la regulación de determinadas velocidades para las rutas submarinas, no condiciona ni presupone ninguna regulación de los servicios de enlace de las líneas alquiladas terminales.

En cambio, en caso de hacer referencia, al igual que la alegación de Vodafone, a la conexión de las redes de los operadores para acceder al servicio de ruta submarina a 10 Gbit/s, sí debe regularse en el entorno de este mercado.

Entre las obligaciones impuestas a Telefónica en el presente mercado ya se incluye la de facilitar el acceso a las facilidades asociadas necesarias para la prestación del servicio regulado de líneas alquiladas troncales en los mercados definidos, lo que entre otras cuestiones, implica que Telefónica deberá facilitar la reutilización eficiente de las infraestructuras desplegadas para la prestación de otros servicios (regulados o no) y deberá permitir la coubicación en sus centrales para la constitución de Puntos de Conexión de circuitos, aunque el operador no desagregue el bucle.

En consecuencia, para conectar su red con las centrales de Telefónica extremo de las rutas troncales, un operador podrá optar, tanto por el transporte del tráfico por parte de Telefónica desde dichas centrales extremo hasta su punto

de presencia, como por llegar a dichas centrales extremo por sus propios medios, utilizando/reutilizando infraestructuras establecidas para otros servicios mayoristas, o incluso coubicarse si lo considera necesario.

Ahora bien, como señala Vodafone, el actual servicio de conexión agregado 10 GbE, que fue definido en la ORLA, no se corresponde con el servicio necesario para la conexión de ambas redes, al ser un servicio definido para la agregación y transporte de servicios de enlace de 10, 100 Mbit/s y 1 Gbit/s.

Por ello, se requiere la modificación de la ORLA para concretar los aspectos que no estén incluidos en dicha oferta para implementar la obligación de facilitar las facilidades asociadas necesarias que permita a los operadores tanto el transporte del tráfico desde dichas centrales extremo de la ruta submarina hasta su punto de presencia por parte de Telefónica, como por llegar a dichas centrales extremo por sus propios medios. Dicha modificación se incluirá en la próxima revisión de ORLA que se realizará en breve para actualizar los precios de los productos mayoristas Ethernet.

18 Obligación de suministro de nuevas velocidades usadas auto-prestación

Alegaciones

Vodafone considera que Telefónica debería estar obligada a incorporar a la ORLA las velocidades que se preste a sí misma en el mismo momento que estas entren en servicio con el objeto de hacer más efectiva la posibilidad de competir para los operadores alternativos.

Vodafone justifica esta solicitud en hay que tener en cuenta que los servicios demandados por clientes finales exigirán cada vez mayores velocidades y la inclusión de servicios intensivos en ancho de banda, como es la televisión. Así, según Vodafone, si bien las actuales velocidades contempladas en la ORLA son suficientes en el momento actual para hacer frente a la demanda de servicios aguas abajo, hay que tener en cuenta que el crecimiento en demanda de ancho de banda ha crecido exponencialmente en los últimos años, incluyendo como ejemplo ilustrativo el crecimiento de la demanda de capacidad por parte de clientes finales en Menorca.

Vodafone considera Telefónica cuenta con una enorme ventaja competitiva al poder actualizar su red troncal conforme a su demanda de datos esperada mientras sus competidores quedan al albur de que las circunstancias propicien un cambio en la oferta de referencia que les permita acceder a las velocidades que Telefónica ya usa para sí misma. Según Vodafone, esta ventaja para el desarrollo orgánico de la red se extiende a la capacidad de competir en concursos públicos, suministrando un ejemplo en un concurso de la Comunidad Canaria (Escuelas Conectadas) en el cual se requería proporcionar interfaces de 10 Gb en todas las islas.

Así, Vodafone solicita: a) disponer de las todas las velocidades que Telefónica se auto-presta en condiciones concretas y b) la incorporación de las mismas a la ORLA, momento en el que pasan a estar disponibles a condiciones reguladas.

Para articular estas obligaciones, Vodafone propone incorporar la obligación para Telefónica de remitir un nuevo texto de la ORLA a la CNMC cada vez que Telefónica tenga previsto incorporar una nueva velocidad para prestarse a sí misma y con una antelación de 3 meses con el objeto de evitar incertidumbre respecto a los plazos entre que Telefónica comienza a prestarse a sí misma una velocidad y esta nueva velocidad se incorpore a la ORLA. Esta obligación de acuerdo a Vodafone permitiría un control efectivo y sancionar en caso de discriminación.

Por último, de acuerdo a lo que propone Vodafone, la incorporación de las nuevas velocidades, la ORLA debería incluir los detalles técnicos y económicos sin ambages, ni posibles interpretaciones alternativas, en cumplimiento de la obligación de transparencia, al objeto de evitar debates en relación con los servicios de conexión y su precio, que de acuerdo a la opinión de Vodafone se están generando en la provisión de 10Gb en aquellas rutas donde se ha contemplado esta velocidad.

Contestación

Debe recordarse que el suministro de nuevas velocidades no contempladas en la ORLA fue analizado en el expediente OFE/DTSA/008/16/REVISIÓN PRECIOS ORLA, en donde se introdujeron velocidades de 10 Gbps para las rutas Mallorca-Menorca y Tenerife-La Palma. Tal como se puede observar en la siguiente tabla, esta velocidad (10 Gbps) se encuentra regulada para todas las rutas reguladas, a excepción de las rutas que conectan a las rutas con las islas más pequeñas, Formentera, Hierro y la Gomera, que disponen de una población muy baja en comparación con el resto.

Ruta	Velocidad	Tecnologías
Península - Ceuta	10 Gbit/s	SDH, 10 GbE, GbE
Gran Canaria – Fuerteventura	10 Gbit/s	SDH, 10 GbE, GbE
Gran Canaria – Lanzarote	10 Gbit/s	SDH, 10 GbE, GbE
Tenerife - La Palma	10 Gbit/s	SDH, 10 GbE, GbE
Tenerife – Gomera	2,5 Gbit/s	SDH, GbE
Gomera – Hierro	2,5 Gbit/s	SDH, GbE
Mallorca-Menorca	10 Gbit/s	SDH, 10GbE, GbE
Ibiza - Formentera	1 Gbit/s	SDH, GbE

En dicho expediente se abordaba también la provisión de nuevas velocidades, indicándose lo siguiente:

“(…) se recuerda nuevamente que la obligación regulatoria impuesta a Telefónica de proporcionar servicios mayoristas de líneas alquiladas troncales a todos los operadores conlleva expresamente que dicho operador “debe atender las solicitudes razonables de velocidades no incluidas en la oferta regulada” (…).

Telefónica deberá atender las solicitudes de esta naturaleza en cualquiera de las rutas si dispone de los medios físicos y capacidad suficiente, más aún si ya se estuviera prestando a sí misma un servicio de la misma velocidad o superior, o a cualquier otra empresa, participada o no, aun cuando no estén detalladas en la ORLA, ya que en caso ya que no hacerlo supondría un incumplimiento de sus obligaciones. En caso de una posible denegación, o bien, los operadores alternativos pueden plantear un conflicto de acceso ante la CNMC, o bien, Telefónica puede formular una consulta sobre dicha cuestión ante esta Comisión.

Más aún, se recuerda que Telefónica debe ser proactiva y solicitar su modificación para incluir dichas velocidades en la oferta de referencia, con el fin de que los operadores conozcan esta posibilidad.”

En definitiva, Telefónica debe atender solicitudes razonables de nuevas velocidades, pudiendo los operadores alternativos plantear un conflicto de acceso ante la CNMC si no se llevan a cabo. Telefónica además debe solicitar la modificación de la ORLA para incluir nuevas velocidades que se esté proporcionando en autoprestación.

En consecuencia, los operadores pueden requerir nuevas velocidades cuando lo consideren oportuno, de acuerdo a sus propias necesidades para el uso de rutas submarinas reguladas y Telefónica debe en cualquier caso incluir nuevas velocidades que se preste a sí misma, lo cual se considera adecuado en la actualidad, sin perjuicio de que en un futuro, si existen problemas específicos, pueda abordarse una concreción adicional de obligaciones en el marco de las futuras revisiones de la ORLA.