

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS AL POR MAYOR EN REDES FIJAS

(ANME/DTSA/001/25/MERCADO 1-2014)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep María Salas Prat
D. Carlos Aguilar Paredes
D.ª María Jesús Martín Martínez
D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretaria

D.ª María Ángeles Rodríguez Paraja

En Barcelona, a 11 de diciembre de 2025

La Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha acordado lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. Inicio del procedimiento y apertura del trámite de información pública

Con fecha 2 de mayo de 2025, la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) acordó iniciar el procedimiento para la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas, así como la apertura del trámite de información pública por el plazo de un mes a contar desde la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

El citado acto fue publicado en el BOE número 113, de 10 de mayo de 2025.

SEGUNDO. Alegaciones en el marco del período de información pública

Durante el período de consulta pública presentaron alegaciones los operadores MásOrange S.L. (MasOrange), Telefónica de España, S.A.Unipersonal (Telefónica) y Voxbone, S.A (Voxbone).

TERCERO. Notificación del Proyecto de Medida

Con fecha 9 de octubre de 2025, el Pleno de la CNMC aprobó la Resolución por la que se acuerda notificar a la Comisión Europea, a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, a las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE¹) el Proyecto de Medida relativo a la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas.

CUARTO. Escrito de la Comisión Europea

En fecha 10 de noviembre de 2025, la Comisión Europea dirigió a la CNMC un escrito en el que formula sus observaciones al Proyecto de Medida notificado con referencia ES/2025/2604, en virtud del Antecedente de Hecho Tercero.

¹ Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (BEREC, por sus siglas en inglés).

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

PRIMERO. Habilitación competencial

La Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTEL), incorpora en la legislación sectorial nacional el marco normativo europeo sobre comunicaciones electrónicas. A nivel comunitario, el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas² regula el procedimiento de definición y análisis de mercados y las obligaciones que podrán imponer las ANR a los operadores identificados con poder significativo de mercado.

Con fecha 18 de diciembre de 2020, 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 (Recomendación de mercados)³.

La Recomendación de mercados establece, en su apartado 22, que las ANRs deben analizar los mercados que no figuren en dicha Recomendación, pero que estén regulados en el territorio de su competencia sobre la base de análisis del mercado anterior, u otros mercados, si tienen motivos suficientes para considerar que el resultado de la prueba de los tres criterios es positivo.

De acuerdo con el artículo 17.1 de la LGTEL y el artículo 67.1 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, para que dicho mercado pueda ser objeto de regulación ex ante, será preciso, por tanto, atender a tres criterios acumulativos: (i) la presencia 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 las deficiencias del mercado detectadas.

Por su parte, los artículos 15 y 100.2 de la LGTEL, así como el artículo 6 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), reconocen a la CNMC las facultades de: (i) definir y analizar los mercados de referencia, (ii) determinar los operadores con poder

² Directiva (UE) 2018/1972 de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (2018 DOUE L321/36). En virtud de lo dispuesto en el artículo 125 del Código, las directivas anteriormente vigentes que constituyan el denominado Paquete Telecom han quedado derogadas con efectos a partir del 21 de diciembre de 2020.

³ DOUE L439/23 de 29 de diciembre de 2020.

significativo en el mercado, e (iii) imponer, mantener, modificar o suprimir las obligaciones específicas a dichos operadores.

Según establece el artículo 16.1 de la LGTel, dicho procedimiento debe realizarse en un plazo de cinco años, contado desde la adopción de una medida anterior relativa a ese mercado, y en el plazo de tres años tras la adopción de la Recomendación o cualquier actualización de esta 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 en mayo de 2018 sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mismo dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directrices⁴).

Por último, el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (Reglamento de Mercados), aprobado por Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, desarrolla, a través de sus artículos 2 a 5, el procedimiento a seguir por esta Comisión para la identificación y análisis de los mercados de referencia en la explotación de redes y en el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas, y el contenido de las obligaciones que potencialmente pueden ser impuestas a los operadores que posean poder significativo en cada mercado considerado.

De conformidad con los preceptos citados, la CNMC resulta competente para revisar los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas (mercado 1/2014), con el objeto de determinar si se desarrollan en un entorno de competencia efectiva.

SEGUNDO. Adopción de la medida definitiva relativa a la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas

De acuerdo con el artículo 32 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas y el 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 ORECE⁵ 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,

⁴ DOUE C159/1 de 7 de mayo de 2018.

⁵ Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (BEREC en su acepción inglesa).

mantenimiento, modificación y supresión de obligaciones específicas a dichos operadores. Dichos proyectos de medida deben ser asimismo remitidos a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes de la presente Resolución, y habiéndose tomado en consideración las alegaciones presentadas por los operadores a la consulta pública, se procedió a notificar el proyecto de medida relativo a la definición y análisis los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas a la Comisión Europea, al ORECE, a las ANR de otros Estados miembros de la Unión Europea, a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales para que en el plazo máximo de un mes presentasen sus observaciones.

En fecha 10 de noviembre de 2025, la Comisión Europea remitió un escrito por el que realiza una única observación en relación con los plazos para realizar la revisión de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas.

Por otro lado, habiendo transcurrido el plazo de un mes establecido en el artículo 32, apartado 3, del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas desde que se notificó el proyecto de medida, el ORECE y otras ANR no han formulado observaciones. Tampoco han formulado observaciones la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa ni la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.

En consecuencia, en virtud de la presente Resolución se aprueba, en su quinta ronda de revisión, la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas en redes fijas, en los términos expuestos en el documento que se adjunta.

Por último, procede la comunicación de la presente Resolución a la Comisión Europea y al ORECE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, apartados 8 y 9, del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

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 la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas que se establece en la presente Resolución.

SEGUNDO. Considerar que los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas, tal y como vienen definidos en la presente Resolución, no son mercados de referencia cuyas características justifiquen la imposición de obligaciones específicas a nivel nacional, y no son por tanto susceptibles de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas y en el apartado 4 del artículo 17 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

TERCERO. Suprimir las obligaciones actualmente aplicables a los operadores que figuran en el Anexo I de este documento, una vez transcurrido un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

CUARTO. Comunicar a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas, así como la supresión de las obligaciones que recaían sobre ese mercado.

QUINTO. Acordar la publicación del presente acto en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

SEXTO. La presente Resolución surtirá efectos a partir del día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella

recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

CONTENIDO

DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS AL POR MAYOR EN REDES FIJAS (MERCADO 1/2014)	9
I INTRODUCCIÓN	9
II MERCADOS MINORISTAS AFECTADOS, EVOLUCIÓN COMPETITIVA DE LOS MISMOS Y REGULACIÓN VIGENTE.....	11
II.1 Consideraciones generales	11
II.2 Mercados de tráfico telefónico en redes fijas.....	12
III DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE	18
III.1 Descripción del servicio mayorista	18
III.2 Definición del mercado relevante de producto.....	19
III.3 Definición del mercado geográfico.....	27
III.4 Conclusiones sobre el mercado relevante.....	28
IV LA RECOMENDACION DE MERCADOS DE 2020	28
V TEST DE LOS TRES CRITERIOS.....	30
V.1 Primer criterio: Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado.....	30
V.2 Segundo criterio: tendencia hacia la competencia efectiva.....	32
V.3 Tercer criterio: suficiencia del Derecho de la Competencia	40
V.4 Conclusiones sobre el cumplimiento del test de los tres criterios	42
VI SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES EXISTENTES EN EL MERCADO DE REFERENCIA	43
VII RESPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA.....	44
VII.1 Alegaciones de los operadores	44
VII.2 Respuesta de la CNMC	45
VIII COMENTARIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA.....	47
ANEXO 1: RELACIÓN DE OPERADORES PRESTATARIOS DEL SERVICIO DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS EN REDES FIJAS.....	49

DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS EN REDES FIJAS (MERCADO 1/2014)

(Expediente: ANME/DTSA/001/25/Mercado 1-2014)

I INTRODUCCIÓN

El presente procedimiento aborda la revisión de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija (en adelante, mercados de terminación en redes fijas), que se corresponden con el mercado 1 de la Recomendación de mercados relevantes de 11 de octubre de 2014⁶.

La Resolución de la CNMC de 25 julio de 2019⁷ definió estos mercados como aquéllos que incluyen los servicios mediante los que cada operador finaliza en su red fija una llamada originada en la red de otro operador, por lo que se identificó un mercado por cada operador en cuya red finalizan las llamadas, cuyo listado se recogía en su Anexo 1. La dimensión geográfica de estos mercados coincidía con las respectivas coberturas de red de los operadores que prestaban los servicios.

Además de definir los mercados, en la citada Resolución se identificó como operadores con poder significativo de mercado, a los efectos del artículo 17.5 de la LGTel y 3.2 del Reglamento de Mercados, a todos los operadores que figuran en el citado Anexo 1, así como al grupo de empresas a los que pertenecían y que proveían los servicios incluidos en los mercados de referencia y, en consecuencia, les impuso una serie de obligaciones regulatorias.

Los mercados de terminación en redes fijas han sido objeto de cuatro revisiones, dos aprobadas mediante Resoluciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) de 2 de marzo de 2006 y 18 de diciembre de 2008,

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 regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

⁷ Resolución de 25 de julio de 2019, por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas fijas individuales facilitada en una ubicación fija (mercado 1/2014), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ANME/DTSA/003/18/M1-2014).

y dos por Resoluciones de la CNMC de 23 de septiembre de 2014 y la última, ya citada, de 25 de julio de 2019⁸. Por tanto, el presente procedimiento aborda la quinta revisión de estos mercados.

La Recomendación de mercados relevantes⁹ de la Comisión Europea de 18 de diciembre de 2020 (en adelante, Recomendación de 2020)¹⁰, que sustituye a la de 11 de octubre de 2014 (la Recomendación de 2014), excluyó el mercado 1/2014 de la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante* que figura en su anexo. Las implicaciones sobre el presente procedimiento que derivan de tal circunstancia se tratan en el apartado IV de este documento.

Por último, en esta revisión se incorporan las implicaciones en el mercado ligadas a la aplicación, desde el 1 de julio de 2021, del Reglamento Delegado (UE) 2021/654 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2020, por el que se complementa la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes móviles a escala de la Unión y una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes fijas a escala de la Unión (en adelante, el Reglamento Delegado).

El presente documento se estructura como sigue:

- En la **sección II** se describen los mercados minoristas afectados y se muestran las tendencias que han seguido en los últimos años.
- En la **sección III** se definen los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes fijas (todos ellos identificados con el mercado 1/2014 de la Recomendación de 2020), especificando los servicios que quedan comprendidos en su ámbito.

⁸ Resoluciones de referencia AEM 2005/1199, [MTZ 2008/1192](#), [ANME/DTSA/628/14/M3-3^aRONDA](#) y [ANME/DTSA/003/18/M1-2014](#).

⁹ [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 regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

¹⁰ [Recomendación \(UE\) 2020/2245 de la Comisión de 18 de diciembre de 2020](#) 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 (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

- La **sección IV** expone cómo se excluye el mercado 1/2014 en la Recomendación de 2020 y en su nota explicativa, lo que obliga a la CNMC a llevar a cabo el test de los tres criterios.
- En la **sección V** se analizan los mercados conforme a la definición formulada y se justifica, a través de la aplicación del test de los tres criterios, su susceptibilidad para dejar de ser regulados *ex ante*.
- En la **sección VI** se propone suprimir las obligaciones que actualmente recaen sobre los mercados de terminación en redes fijas.
- En la **sección VII** se exponen las alegaciones presentadas por los operadores y se da respuesta a ellas.
- Por último, **la sección VIII** recoge los comentarios de la Comisión Europea al proyecto de medida.

II MERCADOS MINORISTAS AFECTADOS, EVOLUCIÓN COMPETITIVA DE LOS MISMOS Y REGULACIÓN VIGENTE.

II.1 Consideraciones generales.

El análisis de los mercados descendentes contribuye a delimitar el mercado mayorista que se sitúa aguas arriba, y constituye el primer punto de partida para acometer el análisis de los mercados mayoristas.

La Recomendación de mercados de 2020, en su considerando 23, señala que “[a]l realizar un análisis de mercado con arreglo al artículo 67 del Código, tanto las autoridades nacionales de reglamentación como la Comisión deben iniciar el análisis a partir de los mercados minoristas. La evaluación de un mercado debe hacerse desde una perspectiva de futuro en ausencia de reglamentación, basándose en la constatación de un peso significativo en el mercado y partiendo de las condiciones de mercado existentes. El análisis ha de evaluar si el mercado es prospectivamente competitivo y si la posible ausencia de competencia tiene carácter duradero, teniendo en cuenta la evolución esperada o previsible del mercado. El análisis debe tener en cuenta los efectos de otros tipos de regulación aplicable a los mercados minoristas y mayoristas conexos pertinentes durante el período reglamentario de referencia”.

La conclusión alcanzada en el análisis del mercado minorista en cuestión resulta una referencia fundamental para acometer el análisis del mercado mayorista. Según el considerando 25 de la Recomendación de 2020, “(...) [l]as autoridades nacionales de reglamentación deben llevar a cabo un análisis de los mercados

situados por debajo de un insumo ascendente regulado, a fin de determinar si serían efectivamente competitivos en presencia de regulación ascendente, hasta llegar al mercado minorista". Las Directrices de 2018 también subrayan la necesidad de comenzar el análisis de un mercado mayorista partiendo de los mercados minoristas descendentes¹¹.

En definitiva, el análisis a nivel minorista y la detección, en su caso, de problemas en el desarrollo competitivo preceden al análisis del mercado mayorista correspondiente. La regulación a nivel mayorista se plantea como instrumento para solucionar problemas de competencia detectados en los mercados minoristas descendentes.

Los mercados descendentes del 1/2014 son los mercados de tráfico telefónico (mercados 3 al 6 de la Recomendación de 2003), cuyas características más relevantes se exponen a continuación.

II.2 Mercados de tráfico telefónico en redes fijas.

El servicio minorista de tráfico telefónico disponible al público desde una ubicación fija (STDP) consiste en la puesta a disposición de los usuarios finales de los recursos necesarios para realizar llamadas desde un punto de terminación de red no móvil. Este servicio se puede prestar a través de diferentes alternativas de acceso, utilizando para ello tecnologías de conmutación de circuitos o bien de conmutación de paquetes.

Este mercado fue sometido a análisis, desde la óptica de la regulación sectorial, en la Resolución de 12 de diciembre de 2008¹². La conclusión del análisis realizado fue que este mercado se desarrollaba en un entorno lo suficientemente competitivo. En consecuencia, se acordó el levantamiento de las obligaciones que en ese momento tenía impuestas Telefónica.

¹¹ Así, el punto 15 de las Directrices señala que “[e]l punto de partida para la identificación de los mercados mayoristas que pueden ser objeto de regulación ex ante debe ser siempre el análisis del mercado o los mercados minoristas correspondientes”. Continúan las Directrices en su punto 16 apuntando que “[l]as ANR determinarán si el mercado o los mercados minoristas subyacentes son prospectivamente competitivos en ausencia de regulación mayorista basada en una constatación de un peso significativo en el mercado individual o colectivo, y, por ende, de si la falta de competencia efectiva tiene carácter duradero”.

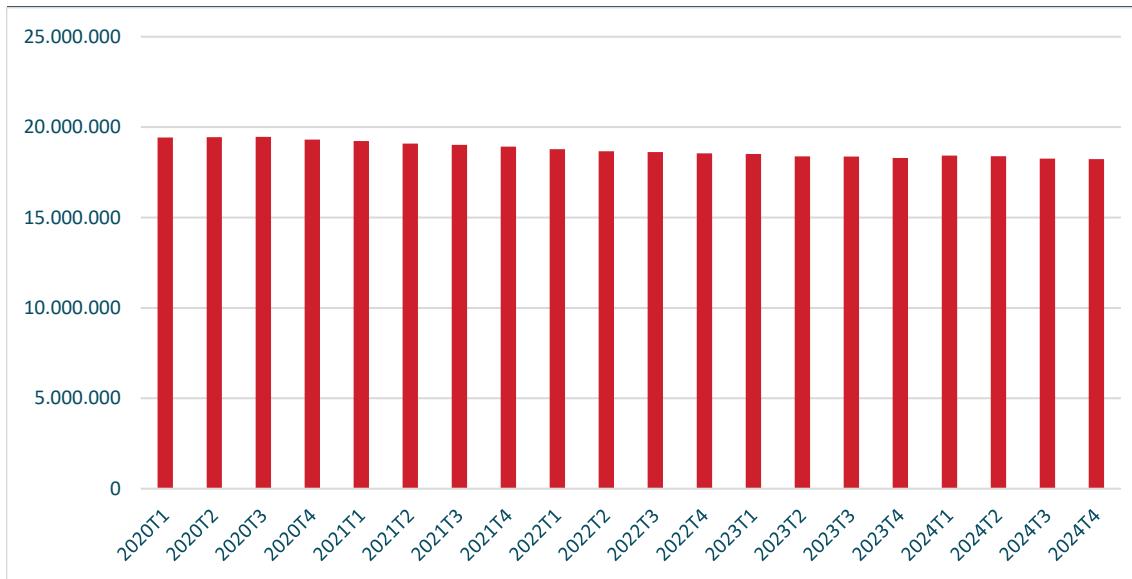
¹² Resolución de 12 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la revisión de los mercados minoristas de tráfico telefónico disponibles al público prestados desde una ubicación fija, y se acuerda su notificación y se acuerda su notificación a la Comisión Europea ([MTZ 2008/1079](#)).

En el marco del expediente sobre el análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas¹³, aprobado mediante Resolución de 11 de julio de 2024, la CNMC expuso las notas generales que caracterizan a los mercados minoristas de tráfico telefónico. Sin ánimo de reiterar lo ya señalado en ese expediente, conviene resaltar algunos aspectos allí identificados.

En primer lugar, el número de líneas de telefonía fija se está reduciendo de manera sostenida, lo que tiene una incidencia directa en los mercados minoristas de tráfico telefónico fijo. El gráfico 1 muestra que entre el primer trimestre de 2020 y el cuarto de 2024 la reducción fue del 6,16% (en términos absolutos, 1.196.871 líneas). Además, y con independencia del número de líneas, el uso real de la telefonía fija por parte de los usuarios es cada vez menor. Sólo a título ilustrativo, el *Panel de Hogares* de la CNMC muestra que el porcentaje de hogares que asegura no usar nunca el servicio de telefonía fija ha pasado del 28% en el cuarto trimestre de 2019 al 48,7% en el segundo de 2024.

¹³ Resolución de 11 de julio de 2024, por la que se aprueba la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (Mercado 2/2007) y se acuerda su notificación a la Comisión Europea, a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (expediente de referencia ANME/DTSA/001/23).

Gráfico 1. Número total de líneas de acceso telefónico fijo



Fuente: CNMCData

Como consecuencia de lo anterior, el tráfico telefónico fijo también sigue una senda descendente. Como se aprecia en el gráfico 2, desde el primer trimestre de 2020, –excepto durante el estado de alarma declarado por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19–, éste ha experimentado una reducción de sus valores totales trimestrales de un 64,92% en el segmento residencial y del 34,90% en el segmento empresarial.

Gráfico 2. Millones de minutos de tráfico telefónico fijo cursados por trimestre, por segmento

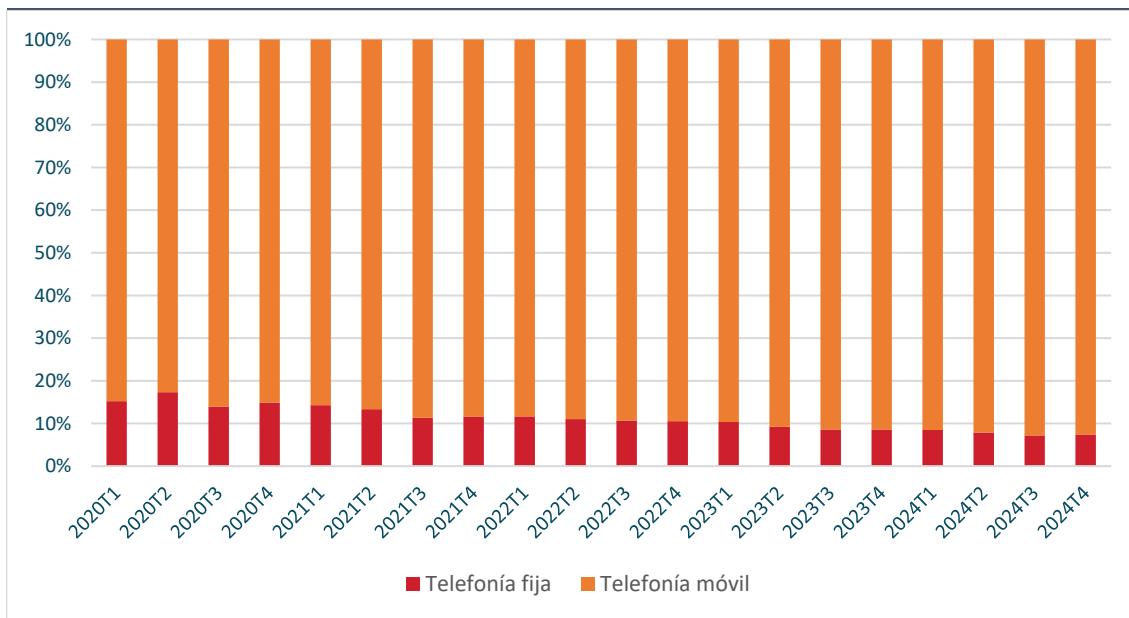


Fuente: CNMCData

En contraposición, el mercado minorista de tráfico de voz en redes móviles no muestra la acusada tendencia decreciente que se observa en el tráfico telefónico fijo. De hecho, en 2020 se produjo un incremento muy notable del tráfico móvil anual: pasó de 100,9 mil millones de minutos en 2019 a 122,2 en 2020. Desde entonces, el tráfico móvil anual se ha mantenido relativamente estable en torno a la cifra anterior. En 2024, en España se cursaron un total de 118,2 mil millones de minutos de tráfico móvil.

En términos relativos, el fijo ha pasado de representar el 15% del total del tráfico cursado (fijo y móvil) en el primer trimestre de 2020 al 7,43% del cuarto de 2024 (ver gráfico 3). Es decir, el tráfico telefónico fijo ha perdido peso relativo con respecto al móvil de una manera muy significativa.

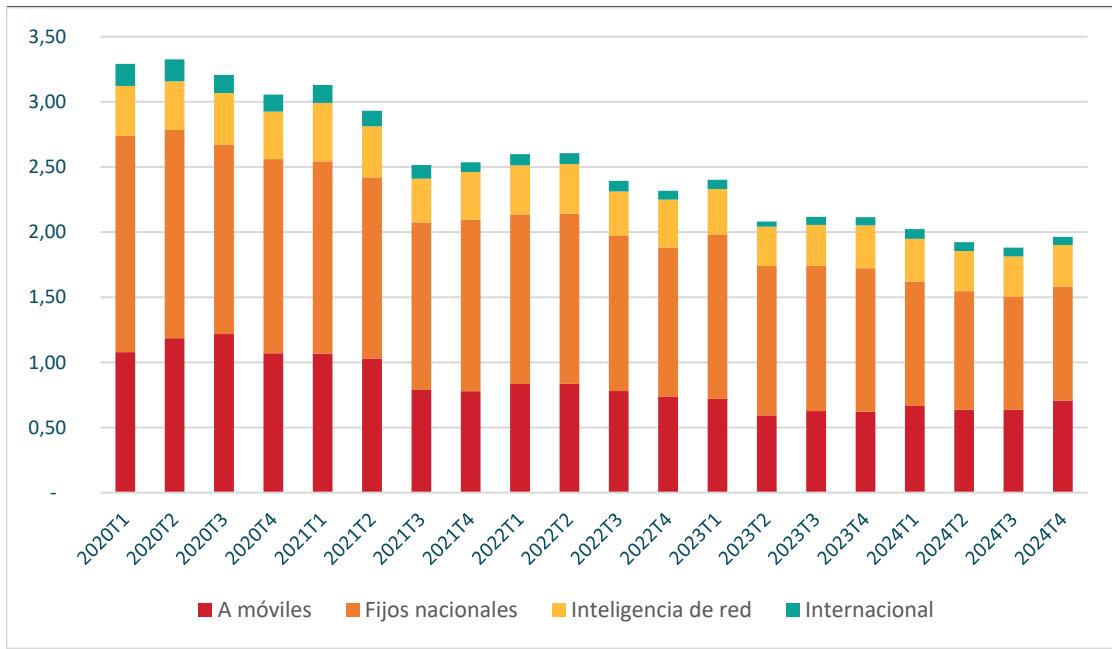
Gráfico 3. Proporciones respectivas de los tráficos telefónico fijo y móvil sobre el total de tráfico cursado



Fuente: CNMCData

El gráfico 4 muestra los ingresos mensuales por línea correspondientes al tráfico telefónico fijo, que siguen la misma tendencia. En términos absolutos, si en el primer trimestre de 2020 el ingreso medio mensual por línea se situaba en los 3,39 euros mensuales, en el cuarto de 2024 este importe había descendido a los 1,96 euros mensuales. Por tipo de llamada, los ingresos por línea y mes procedentes de llamadas dirigidas a destinos fijos nacionales se redujeron 47,37% y los de llamadas dirigidas a móviles un 34,34%. Cuando se trata de llamadas destinadas a numeraciones internacionales y de inteligencia de red, estos ingresos experimentaron bajas respectivas de un 62,85% y 17,05%.

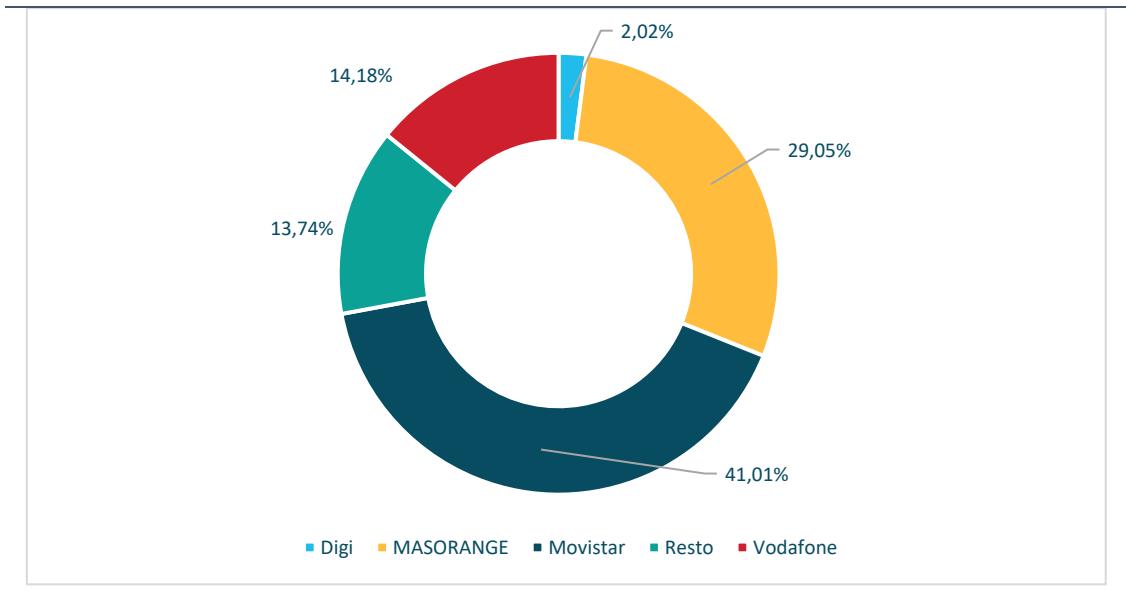
Gráfico 4. Ingresos mensuales por línea y tipo de llamada



Fuente: CNMCData

Por lo que respecta a las cuotas de mercado en términos de tráfico, Telefónica continúa ostentando la mayor cuota, con un 41,01%. MasOrange, operador resultante de la fusión de Masmóvil y Orange el 26 de marzo de 2024, suma un 29,05% de cuota. Vodafone es el tercero con un 14,18% de cuota. El resto de operadores suma un 15,76% (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Cuotas de mercado en términos de tráfico de los operadores de telefonía fija (cuarto trimestre de 2024)



Fuente: CNMCData

En definitiva, los mercados minoristas de tráfico telefónico fijo muestran una pérdida de importancia en el mercado minorista, tanto en términos absolutos (por la reducción de líneas y tráfico) como en relación con el servicio de telefonía móvil. Por otro lado, aunque Telefónica mantiene su posición de liderazgo en estos mercados minoristas, su cuota de mercado en términos de tráfico se ha reducido, pasando de un 47,89% a principios de 2017 a un 41,01% a finales de 2024.

III DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE.

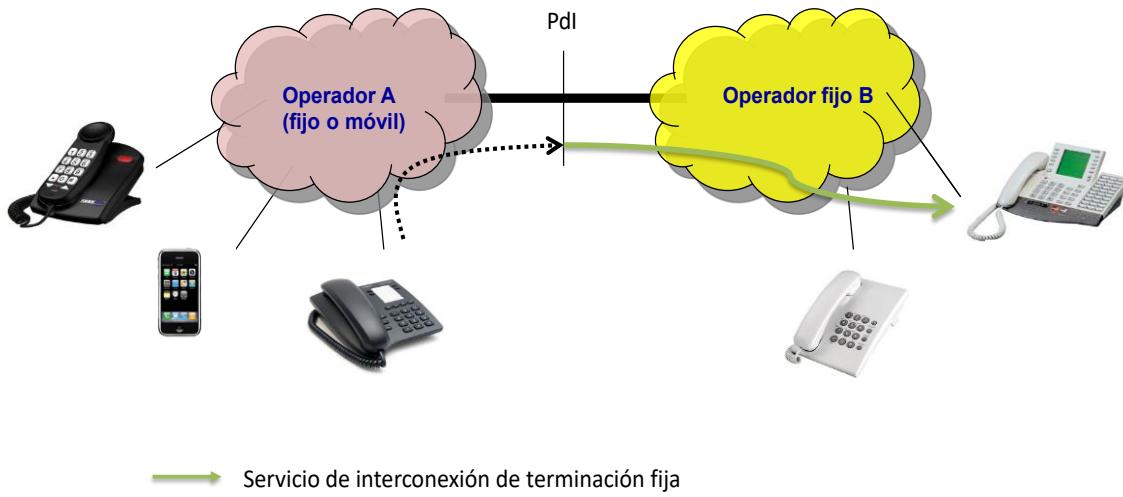
III.1 Descripción del servicio mayorista.

El servicio mayorista de terminación de llamadas en redes fijas es uno de los servicios necesarios para la prestación del servicio minorista de tráfico telefónico con destino a numeración fija. Cada operador fijo¹⁴ lo ofrece al resto de operadores (tanto fijos como móviles), para que puedan completar las llamadas telefónicas originadas por sus clientes y que tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red fija.

¹⁴ Un operador fijo es aquel operador que ha desplegado su propia red de acceso fija (con independencia de la tecnología usada) y que presta a sus clientes finales el servicio de acceso a la red telefónica pública desde una ubicación fija.

Así pues, este servicio de interconexión es de doble sentido (*two way access*) ya que cada operador de red es el proveedor del servicio mayorista de terminación de llamadas dirigidas a sus clientes, así como el demandante del mismo servicio, para la terminación de las llamadas que sus abonados realizan a clientes de otras redes.

Su funcionamiento se muestra en la siguiente ilustración¹⁵:



- Un cliente del Operador A (fijo o móvil) llama a un cliente del Operador B (numeración fija).
- Bajo el principio *Calling Party Pays* (CPP), el cliente llamante paga la llamada íntegra al Operador A y el cliente destino no paga nada por recibir la llamada.
- Para cubrir los costes incurridos por el operador fijo B, el operador A paga el servicio de terminación al operador fijo B.

III.2 Definición del mercado relevante de producto.

III.2.1 Caracterización del servicio de terminación.

Los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitadas en una ubicación fija incluyen, para cada mercado, los servicios mediante los cuales cada operador finaliza en su red fija una llamada de voz originada en la red (móvil o fija) de otro operador.

¹⁵ PdI: Punto de Interconexión. Se define como el lugar físico donde se interconectan las redes de los distintos operadores para intercambiar flujos de tráfico commutado.

Con la entrada en vigor del Reglamento Delegado y la opinión de BEREC¹⁶, el principal criterio para caracterizar si un servicio de terminación es fijo o móvil no viene determinado por el tipo de red de destino, sino por el rango del número llamado. El Reglamento Delegado, en su artículo 2.1, apartado b), define el servicio de terminación de llamadas de voz en redes fijas como el servicio mayorista “*necesario para terminar llamadas en números geográficos y no geográficos utilizados para los servicios nómadas fijos y acceder a los servicios de emergencia, que sean recursos de numeración de asignación pública, a saber, números de los planes nacionales de numeración, prestado por operadores con capacidad de controlar la terminación y fijar las tarifas de terminación de llamadas a dichos números, cuando exista interconexión con al menos una red, con independencia de la tecnología utilizada, incluidos los puertos de interconexión*”.

Teniendo en cuenta este marco normativo, y siguiendo la caracterización del servicio de terminación de la anterior revisión, se consideran parte de los mercados objeto de análisis:

- 1) En primer lugar, las **llamadas terminadas en números geográficos**¹⁷ con independencia de la tecnología de red de acceso. En los mercados de terminación fija el tipo de acceso del usuario llamado no tiene influencia alguna en el usuario llamante, ya que la numeración fija es genérica y no permite conocer la tecnología de acceso utilizada.

En el contexto actual de cierre de las centrales de cobre y migración de líneas hacia accesos de fibra con servicios empaquetados de banda ancha, la mayoría de las llamadas terminadas en numeración geográfica se sustentan en accesos de fibra. Pero también se observa el uso del acceso fijo mediante tecnología móvil (acceso fijo radio o AFR), particularmente en aquellos clientes que solo requieren el servicio telefónico fijo (1P), y cuando se presta servicio de voz –empaquetado o no con banda ancha– en aquellas zonas en las que no existe cobertura

¹⁶ BoR (20) 190 BEREC Opinion on the Draft Delegated Act setting single maximum Union-wide voice fixed and mobile termination rates.

¹⁷ De acuerdo con la LGTel, la definición de número geográfico es la siguiente: “*el número identificado en el plan nacional de numeración que contiene en parte de su estructura un significado geográfico utilizado para el encaminamiento de las llamadas hacia la ubicación física del punto de terminación de la red [PTR]*”. Asimismo, el PTR es “*el punto físico en el que el abonado final accede a una red pública de comunicaciones. Cuando se trate de redes en las que se produzcan operaciones de conmutación o encaminamiento, el punto de terminación de la red estará identificado mediante una dirección de red específica, la cual podrá estar vinculada a un número o a un nombre de usuario final*”.

de fibra¹⁸. La tecnología empleada para la prestación del servicio de voz tampoco tiene influencia sobre el operador demandante del servicio de terminación fija, pues le resulta indiferente que el usuario llamado utilice un servicio telefónico de voz comutada¹⁹ o de VoIP²⁰, puesto que ambos servicios son prestados mediante rangos de numeración fija.

Por tanto, con independencia de la tipología de acceso y tecnología de voz utilizada, todas las llamadas terminadas en numeraciones fijas están incluidas en la definición del mercado.

- 2) En segundo lugar, también se mantiene la inclusión en la definición del mercado de la **terminación de llamadas en los rangos de numeración geográfica y no geográfica asociados al servicio nómada (SN)**²¹.

Estos servicios de voz son interoperables con el servicio telefónico disponible al público (STDP) en las condiciones determinadas por la normativa y permiten la terminación de llamadas dirigidas a usuarios que pueden conectarse en puntos de acceso que pueden cambiar de ubicación –característica principal del nomadismo–.

De acuerdo con el Reglamento Delegado, sólo los operadores prestadores del STDP y del SN²² con numeración geográfica o nómada asignada por este organismo, serían considerados prestadores del servicio mayorista de terminación fija, ya que únicamente estos operadores tienen las capacidades técnicas suficientes a nivel de red para gestionar y encaminar la llamada hasta el usuario final y pueden ofrecer este servicio a otros operadores mediante la interconexión de su red. Es decir, los operadores revendedores, aunque dispongan de numeración subasignada, no tienen la capacidad de controlar la terminación y fijar las tarifas de terminación de llamadas a dichos números.

¹⁸ Los productos 1P “tarifa teléfono fijo” de Vodafone o las denominadas “Mi Fijo” y “Más Fijo” de MasOrange se prestan exclusivamente sobre AFR. En cuanto a las líneas 1P de Telefónica, se detecta un papel mayoritario y protagonismo creciente del AFR.

¹⁹ Se trataría de servicios de RTC (red telefónica comutada) o de RDSI (red digital de servicios integrados). Ambos servicios se encuentran en declive por la evolución tecnológica de las redes.

²⁰ Voz sobre IP.

²¹ Resolución de 12 de abril de 2016, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se modifica la de 30 de junio de 2005, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración al servicio telefónico fijo disponible al público y a los servicios vocales nómadas, y se adjudican determinados indicativos provinciales.

²² E inscritos para llevar a cabo tales actividades en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

3) Por último, el Reglamento Delegado contempla la terminación en los números no geográficos de acceso a servicios de emergencia en el ámbito del servicio aquí analizado, lo cual constituye una novedad con respecto a la definición de mercado formulada en la anterior revisión. Como se expone en su considerando (8), el servicio de terminación en la numeración de acceso a servicios de emergencia se presta a través de una infraestructura fija y presenta las características del monopolio de terminación.

A diferencia de la numeración geográfica y nómada, la numeración corta atribuida a servicios de emergencias identifica el tipo de servicio que se presta, pero no es asignada a ningún operador. El servicio de atención a llamadas de emergencias identificado por cada número es prestado por las correspondientes Administraciones Públicas. Por su parte, los operadores deben entregar las llamadas de emergencia originadas en su red al operador de terminación designado por la Administración Pública titular del servicio de emergencia²³.

En conclusión, las categorías de numeración fija a las que aplica el servicio de terminación de llamadas en redes fijas incluyen tanto la numeración geográfica, como la numeración no geográfica utilizada para el SN y el acceso a servicios de emergencia.

III.2.2 Implicaciones del sistema de “*pago por el llamante*” en la definición de mercado.

El sistema de facturación que se aplica en España es el de “*pago por el llamante*”, también conocido como principio “*calling party pays*” (CPP), según el cual el cliente llamante abona la llamada en su totalidad. En sentido inverso, el cliente llamado no abona cantidad alguna por recibir llamadas. La principal implicación del sistema CPP es la reducción a la baja de la presión que soporta el operador a la hora de fijar el precio de terminación por parte de sus clientes directos

²³ Además del número 112, armonizado en toda la UE, en España se han atribuido otros números cortos de atención a servicios de emergencia: 061 Urgencias sanitarias, 062 Guardia Civil, 080 Servicios locales de bomberos, 085 Servicios provinciales de bomberos, 088 Policías autonómicas, 091 Policía Nacional, 092 Policías locales y 1006 Protección Civil. Cabe señalar, en todo caso, que el 112 es gratuito para el llamante y tampoco hay pagos entre operadores por el servicio de terminación fija, mientras que en el resto de las numeraciones de emergencia la llamada no es gratuita para el llamante y aplica el precio de terminación fija. Véase al respecto la Resolución de la CNMC de 29 de septiembre de 2022 del conflicto entre Vodafone y Telefónica relativo a la tarifa de terminación en servicios de emergencia (expediente CFT/DTSA/171/21).

(operadores que compran la terminación), ya que los usuarios finales llamados no sufren directamente los cambios de los precios de terminación.

A nivel mayorista, la demanda (procedente de otros operadores fijos y móviles) viene inducida por la demanda a nivel minorista, de manera que el operador del usuario llamante no tiene más opción que terminar la llamada en la red elegida por el usuario llamado y no en otra. Por tanto, desde el punto de vista de la sustituibilidad por el lado de la demanda, no existe otra alternativa que la adquisición del servicio de terminación prestado por el operador fijo al cual pertenece el usuario llamado.

III.2.3 Servicio de terminación prestado mediante tecnología IP

En la anterior revisión del mercado se consideró que las tecnologías de interconexión SS7²⁴ e IP eran sustituibles y se esperaba que los operadores hicieran un uso combinado de ambas tecnologías para la terminación de llamadas fijas, previendo una migración progresiva de la interconexión hacia IP facilitada por la Oferta de Interconexión de Referencia en IP para la terminación de llamadas fijas en Telefónica (OIR-IP), regulada por la CNMC²⁵.

Esta conclusión se alcanzaba en base al análisis de la progresiva evolución de las redes de acceso hacia tecnologías de banda ancha ultrarrápida (NGA²⁶), en particular FTTH, y la consiguiente provisión del servicio telefónico a los usuarios mediante tecnología IP (VoIP).

Desde la última revisión se ha observado un fuerte crecimiento de los accesos sobre FTTH, contabilizándose en el mes de julio de 2025 un total de 17,2 millones de accesos de fibra, lo que supone un 90% de los accesos de banda

²⁴ El sistema de señalización SS7 (*Signalling System No. 7*) es el protocolo utilizado de forma generalizada para realizar la interconexión entre redes basadas en TDM (*Time-division multiplexing*).

²⁵ Resolución de diciembre de 2018 por la que se aprueba la Oferta de Interconexión de Referencia basada en tecnología IP (OIR-IP) de Telefónica (OFE/DTSA/006/17 OIR-IP): <https://www.cnmc.es/expedientes/ofedtsa00617>

²⁶ Redes de nueva generación, en la terminología anglosajona.

ancha fija del mercado²⁷; acompañado del cierre de las centrales de cobre de Telefónica²⁸, que se ha producido finalmente en mayo de 2025.

En este contexto, se ha generalizado la sustitución de la voz conmutada por voz sobre IP, así como el uso de la interconexión IP para terminar las llamadas fijas entre operadores. En el caso de Telefónica, el tráfico interconectado en TDM en su red ya era prácticamente residual a finales de 2023 –el 98% se intercambiaba en IP–. Este hecho, unido a otros factores, como la obsolescencia de la tecnología TDM y las mayores eficiencias de la interconexión IP a nivel operacional y económico, sustentaron la aprobación de la CNMC del cierre de la interconexión TDM con Telefónica y el cese en la obligación de prestar los servicios de terminación y originación de llamadas en su red mediante dicha tecnología a partir del 27 de enero de 2025²⁹. Actualmente, el 100% del tráfico interconectado de Telefónica se intercambia en IP.

Las conclusiones alcanzadas sobre el uso de la tecnología TDM en la interconexión con Telefónica son aplicables en general al conjunto de operadores del mercado, observándose que los operadores hacen un uso prevalente de la tecnología IP para la terminación de llamadas fijas.

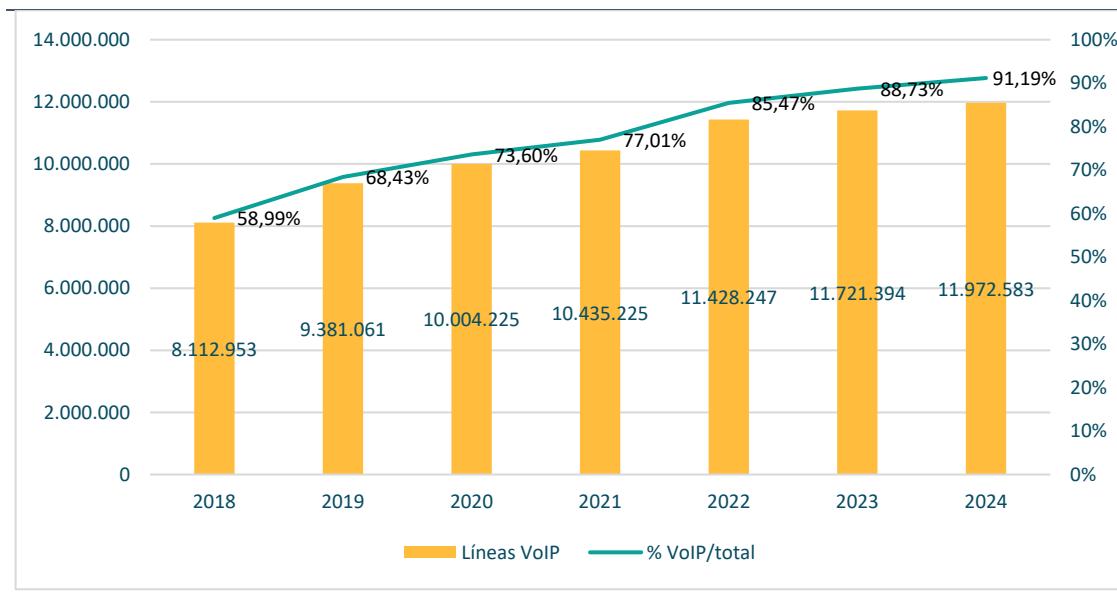
A título ilustrativo, el gráfico 6 muestra cómo las líneas VoIP correspondientes al segmento residencial han crecido en los últimos años. Si a finales de 2018 representaban el casi 59% del total, los últimos datos de los que dispone la CNMC constatan que han superado el 91%.

²⁷ Según datos mensuales de mayo de 2025 de CNMC Data.

²⁸ De acuerdo con el informe de la CNMC sobre el proceso de cierre de las centrales de cobre (INF/DTSA/334/23), actualizado por el acuerdo de 18 de julio de 2024 por el que se pone fin al periodo de información previa sobre el escrito de Telefónica en el que comunica el adelanto del cierre de dos centrales de cobre anteriormente previsto para 2026 (IFP/DTSA/012/24 ADELANTO CIERRE).

²⁹ Resolución OFE/DTSA/002/23 PLAN CIERRE INTERCONEXIÓN TDM de 7 de noviembre de 2024 por la que se aprueba el cese en la prestación de los servicios de originación y terminación de llamadas de la Oferta de Interconexión de Referencia en TDM (OIR-TDM): <https://www.cnmc.es/expedientes/ofedtsa00223> Expediente notificado a la Comisión Europea con el número de caso ES-2024-2529.

Gráfico 6. Evolución de las líneas VoIP y porcentaje sobre el total en el segmento residencial



Fuente: CNMCData

La obsolescencia de la tecnología TDM hace que esta tecnología se vea afectada por la falta de suministro de repuestos y pérdida de conocimiento experto en su mantenimiento. Este factor unido a su mayor consumo energético, suponen un mayor coste operativo frente a la tecnología de interconexión en IP, más eficiente a nivel operacional y económico. Por tanto, mantener la interconexión TDM como alternativa tecnológica para la terminación de llamadas fijas carece de sentido económico cuando la mayoría del tráfico de voz es intercambiado en IP.

Los operadores están finalizando la migración completa del tráfico de interconexión a IP a la vez que están cerrando los Puntos de Interconexión TDM. Por ello, adoptando un enfoque prospectivo, dentro del horizonte temporal de referencia en el presente análisis, la terminación de llamadas en redes fijas se realizará exclusivamente en tecnología IP. En consecuencia, no se considera justificado incluir las modalidades de interconexión TDM/SS7 en el ámbito del mercado de referencia.

III.2.4 Terminación de llamadas en numeración corta y de tarifas especiales

En las anteriores revisiones se excluyeron del mercado de referencia la terminación de llamadas en números de tarifas especiales y numeración corta, debido a la diferente naturaleza de los servicios que se prestan sobre estas numeraciones frente a la terminación en numeración geográfica y el diferente sistema de remuneración de los prestadores implicados en la interconexión de llamadas a estas numeraciones.

El Reglamento Delegado también excluye de su ámbito de aplicación la terminación de llamadas a tales números no geográficos, utilizados para servicios de tarificación adicional, servicios gratuitos y servicios de costes compartidos. Las razones para su exclusión coinciden con las mencionadas por la CNMC en las anteriores revisiones del mercado, señalando el considerando (7) del Reglamento que estos servicios no se comportan como servicios de terminación “tradicionales” en los que existe un monopolio de los operadores de terminación. Los prestadores de estos servicios tienen cierto poder de negociación de la tarifa de terminación en el contexto de su acuerdo de reparto de los ingresos minoristas y están sujetos a limitaciones en la fijación de las tarifas de terminación a estos números no geográficos, a diferencia de la terminación de llamadas a números geográficos o móviles.

Adicionalmente, el Reglamento Delegado también excluye la terminación en la numeración específica atribuida a comunicaciones máquina a máquina (M2M) debido a que *“no se utilizan, en la mayoría de los casos, para facilitar las comunicaciones interpersonales, pues se trata de tráfico de datos y tráfico distinto del de voz, por lo que no deben incluirse en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, que se circunscribe a las comunicaciones de voz”*.

En aplicación del Reglamento, quedaría excluido el rango específico de numeración atribuido a servicios de comunicaciones máquina a máquina con un formato de trece dígitos NX YABM CDU Z1 Z2 Z3 Z4, determinados por el código NX=59. Ahora bien, continuaría aplicándose –en los casos poco frecuentes de terminación de llamadas M2M– el precio de terminación regulado por el Reglamento para la terminación en los rangos de numeración móvil que todavía se usan para servicios M2M.

Por lo anterior, se mantiene la exclusión del mercado de referencia de la terminación de llamadas en numeraciones de tarifas especiales y numeración corta, con la excepción de la terminación en la numeración corta atribuida a servicios de acceso a emergencias, que sí estaría incluida, de acuerdo con la aplicación del Reglamento Delegado.

III.2.5 Impacto del origen de la llamada en la definición del mercado del producto

En las anteriores revisiones, la definición del mercado de referencia comprendía la terminación prestada por cada uno de los operadores fijos, con independencia

del origen del tráfico: nacional, países del Espacio Económico Europeo³⁰ (EEE) o países fuera del EEE.

En la Resolución de 25 de julio de 2019 se subrayaron las implicaciones derivadas de la posible diferenciación de la regulación *ex ante* en función de si el tráfico terminado en España tiene su origen en países del EEE o en terceros países. En particular, se hizo hincapié en el elevado diferencial que, en ocasiones, existe entre (i) los precios de terminación establecidos conforme a un criterio de estricta orientación a costes a nivel comunitario y (ii) los precios de terminación aplicados en terceros países que no forman parte del EEE. En muchos casos, este diferencial generaría una transferencia de rentas hacia dichos terceros países.

El Reglamento Delegado aborda directamente esta problemática. Según se establece en él, los precios fijados a nivel comunitario se pueden aplicar a terceros países no integrantes del EEE si éstos, a su vez, ofrecen a las llamadas originadas en números de la Unión unos precios de terminación iguales o inferiores al de las tarifas máximas de terminación de llamadas de voz fijadas por el Reglamento o estén reguladas conforme a principios equivalentes a los establecidos en el artículo 75 y anexo III del Código Europeo y hayan sido incluidos por la CE en el Anexo del Reglamento Delegado³¹.

No obstante, y así se señaló en la Resolución de 25 de julio de 2019, esta problemática no afecta al proceso de definición del mercado de producto, al ser el servicio de terminación el mismo con independencia del origen del tráfico. Allí se señaló que “*cualquier diferenciación del mercado de terminación sobre la base del origen del tráfico parece a priori injustificada, puesto que desde un punto de vista técnico y económico se trata siempre del mismo servicio*”. Por lo tanto, en lo que respecta al origen de la llamada sobre la que se presta el servicio de terminación, se mantienen las conclusiones establecidas en el anterior análisis de mercado.

III.3 Definición del mercado geográfico.

De acuerdo con las Directrices³², la delimitación del alcance geográfico del mercado relevante se realiza aplicando principalmente como criterios de valoración (i) la zona cubierta por una red y (ii) la existencia de instrumentos legales y otros instrumentos reglamentarios. Sobre la base de estos dos criterios

³⁰ El EEE está compuesto por los países pertenecientes a la Unión Europea más Islandia, Liechtenstein y Noruega.

³¹ Véase artículo 1.4 del Reglamento Delegado.

³² Apartado 51.

principales, se puede considerar que los mercados geográficos son locales, regionales o nacionales o que abarcan el territorio de dos o más países.

Tal y como se justificó en la anterior revisión, en la medida que el mercado de producto ha sido definido como la terminación mayorista de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija, la dimensión geográfica del mercado coincide con la cobertura de red del operador considerado. En principio, cada operador de red telefónica fija únicamente puede prestar el servicio de referencia en el área donde tenga cobertura, lo que viene determinado en última instancia por su estrategia de despliegue de red.

En definitiva, las conclusiones alcanzadas en la revisión anterior continúan siendo plenamente vigentes.

III.4 Conclusiones sobre el mercado relevante.

A la vista del análisis realizado en los apartados previos, los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija se definen como aquellos que incluyen, en cada mercado, los servicios mediante los que cada operador finaliza en la numeración fija de su red una llamada originada en la red de otro operador.

Dentro de la numeración fija se incluyen los números geográficos y los números no geográficos utilizados para servicios nómadas y de acceso a servicios de emergencia. Quedan asimismo comprendidas en la definición del mercado aquellas llamadas terminadas en la red del operador prestatario del servicio, con independencia del origen de la llamada (fijo, móvil u otro tipo de numeración, tanto nacional como internacional), y cualquiera que sea la tipología de acceso. La dimensión geográfica del mercado es aquella que coincide con la cobertura de red de cada uno de los operadores.

El Anexo 1 recoge todos los operadores prestadores del servicio de terminación fija en su propia red, entendidos éstos como operadores a quienes se les ha asignado numeración, ya sea ésta geográfica y/o vocal nómada (a su vez, tanto geográfica como no geográfica).

IV LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS DE 2020

De acuerdo con el artículo 15.1 de la LGTel, “*La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta la Recomendación de la Comisión Europea sobre mercados relevantes de productos y servicios, las Directrices de la Comisión Europea para el análisis del mercado y evaluación del peso 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 de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales 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, y el ámbito geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas. A tal efecto, tendrá en cuenta los resultados del estudio geográfico a que se refiere el artículo 48».

La Recomendación de 18 de diciembre de 2020 no incluyó el mercado 1/2014 en el listado de mercados de referencia que, a priori, son susceptibles de ser sometidos a regulación *ex ante*, sin que la ANR correspondiente (en este caso, la CNMC) tenga que demostrar, a través del test de los tres criterios, la necesidad de que el mercado sea regulado, al darse por supuesto implícitamente que estos criterios se cumplen. La *Nota Explicativa* que acompañaba a la Recomendación de mercados de 2020 exponía las razones por las que la Comisión Europea había llegado a esa conclusión, que se exponen más adelante.

De acuerdo con el considerando 165 del Código Europeo, las ANR deben analizar los mercados que no figuren en la Recomendación vigente pero que fueron objeto de regulación en análisis anteriores. Tal es el caso del mercado 1/2014, que actualmente se encuentra sujeto a regulación *ex ante*. El presente análisis tendrá por objeto determinar si el mercado en cuestión sigue o no satisfaciendo el test de los tres criterios. Según el considerando 22 de la Recomendación de 2020,

“Las [Autoridades Nacionales de Regulación] también deben analizar los mercados que no figuren en la presente Recomendación, pero que estén regulados en el territorio de su competencia sobre la base de análisis del mercado anteriores, u otros mercados, si tienen motivos suficientes para considerar que el resultado de la prueba de los tres criterios es positivo. Por lo tanto, las autoridades nacionales de reglamentación también pueden definir otros mercados pertinentes de productos y servicios, no enumerados en la presente Recomendación, si pueden demostrar que, en su contexto nacional, tales mercados reúnen las condiciones de la prueba de los tres criterios”. [el subrayado es añadido]

En definitiva, es preciso llevar a cabo el análisis de los tres criterios para determinar si es preciso continuar regulando los mercados de terminación de llamadas en redes fijas o si, por el contrario, se deben levantar las obligaciones sobre las empresas que actualmente están identificadas como operador con PSM.

V TEST DE LOS TRES CRITERIOS

De conformidad con el Código Europeo y la Recomendación de 2020, al identificar mercados distintos de los que figuran en el anexo, las autoridades nacionales de reglamentación deberán demostrar, y la Comisión deberá comprobar, que se satisfacen acumulativamente los tres criterios siguientes, de conformidad con el artículo 17, apartado 1, de la LGTel:

- a) La presencia de barreras de entrada, importantes y no transitorias, de tipo estructural, jurídico o reglamentario. Dado 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 los obstáculos que dificultan el acceso dentro del horizonte pertinente.
- b) 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. 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.
- c) El hecho de que la legislación en materia de competencia por sí sola resulte insuficiente para abordar adecuadamente la(s) deficiencia(s) detectada(s).

La aplicación del test de los tres criterios que se realice en el marco del presente procedimiento seguirá los principios generales contenidos en el documento del ERG *“Guidance on the application of the three criteria test”*³³.

V.1 Primer criterio: Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado

En lo que respecta al primer criterio, dos tipos de barreras a la entrada son pertinentes a efectos de la Recomendación de 2020: los obstáculos estructurales y los obstáculos legales o reglamentarios. La determinación del carácter no transitorio de estos obstáculos debe realizarse siguiendo una metodología “*modified Greenfield approach*”, es decir, teniendo en consideración las

³³ ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604 (https://www.berec.europa.eu/files/documents/erg_08_21_erg_rep_3crit_test_final_080604.pdf)

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.

V.1.1 Obstáculos estructurales.

De acuerdo con el apartado 9 de la Recomendación de 2020, este tipo de barreras a la entrada “*nacen de distintas condiciones relativas a los costes o a la demanda que determinan unas condiciones asimétricas entre los operadores históricos y los nuevos, dificultando o impidiendo así la entrada en el mercado de estos últimos. También pueden hallarse barreras estructurales importantes, por ejemplo, cuando un mercado se caracteriza por ventajas absolutas de costes o economías de escala o efectos de redes sustanciales, limitaciones relativas a la capacidad o elevados costes irrecuperables. También pueden existir barreras estructurales cuando la prestación del servicio requiera un componente de red que no pueda duplicarse técnicamente o cuya duplicación no sea viable económicoamente.*”

Continúa la citada Recomendación de 2020 en su apartado 11 señalando que “[e]n los mercados impulsados por la innovación, caracterizados por el progreso tecnológico continuo, como los mercados de comunicaciones electrónicas, las barreras de entrada pueden ser cada vez menos relevantes”. Asimismo, en su apartado 12 también se precisa que “[l]as diferentes barreras de entrada no deben examinarse de forma aislada, sino acumulativa. Si bien una barrera de entrada, examinada individualmente, puede no considerarse importante, al combinarse con otras barreras podría generar efectos que, de forma acumulativa, impidan u obstaculicen la entrada en el mercado”.

Además, en su *Nota Explicativa* se parte del hecho de que la terminación de llamadas sólo puede ser provista por el operador destinatario de las llamadas, sin que quepa la posibilidad de que otro operador de red pueda prestar ese servicio. Esta circunstancia conlleva la existencia de unas barreras a la entrada no superables por ningún otro operador de red distinto al destinatario de las llamadas. En definitiva, los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes públicas individuales facilitada en una ubicación fija se caracterizan por la presencia de elevadas barreras a la entrada de tipo estructural³⁴.

³⁴ “*Call termination can only be provided by the operator of the called party. No other network operator can replicate this service. The barrier to provide termination by any network operator other than that of the called party is unsurmountable. Consequently, the first criterion of high and non-transitory barriers to entry is satisfied.*”

En opinión de esta Sala, los mercados de terminación fija en España no presentan elemento diferencial alguno con respecto a los analizados por la Comisión Europea a nivel europeo, por lo que la conclusión que figura en la *Nota Explicativa* sería la misma para el presente caso. En consecuencia, **los mercados de terminación fija analizados en este procedimiento cumplen el primer criterio.**

V.1.2 Obstáculos legales o reglamentarios.

Respecto a la existencia de este tipo de obstáculos, el apartado 10 de la Recomendación de 2020 señala que “*[l]as barreras jurídicas o reglamentarias pueden tener un efecto directo en las condiciones de entrada o el posicionamiento de los operadores en el mercado pertinente. En los sectores regulados, los procedimientos de autorización, las restricciones territoriales, las normas de seguridad y protección, y otros requisitos jurídicos pueden tener un efecto disuasorio o retrasar la entrada*”. Sin embargo, también subraya la pérdida de relevancia práctica de este tipo de barreras en los mercados de comunicaciones electrónicas. En la Recomendación se concluye que “[p]or norma general, las barreras jurídicas o reglamentarias que es probable que desaparezcan dentro del horizonte temporal pertinente de cinco años no deben considerarse normalmente barreras de entrada conformes con el primer criterio”.

En el caso que nos ocupa, se puede considerar que **estos obstáculos legales o reglamentarios no existen**. Para que un operador pueda explotar una red o prestar servicios de comunicaciones electrónicas basta con notificarlo a la CNMC, siendo este trámite gratuito.

V.1.3 Conclusiones con respecto al primer criterio.

Las características de los mercados de terminación de llamadas en redes fijas, en los que la provisión del servicio depende exclusivamente de un operador, llevan a concluir que existen barreras a la entrada de tipo estructural. Por tanto, y a pesar de no detectarse barreras de tipo legal o reglamentaria, la conclusión es que **se cumple el primer criterio**.

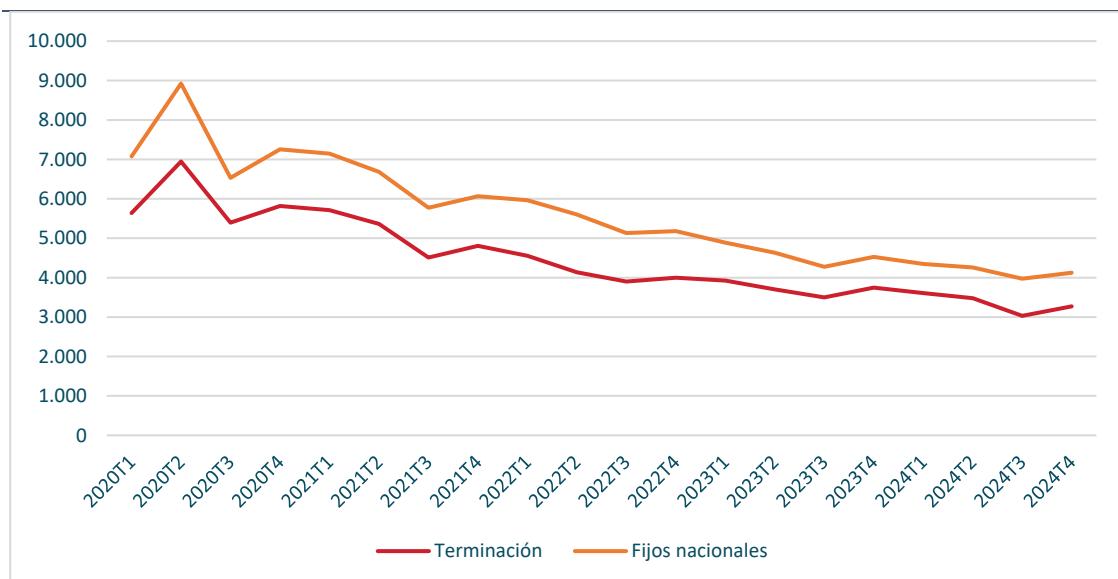
V.2 Segundo criterio: tendencia hacia la competencia efectiva.

El segundo criterio analiza si una estructura del mercado tiende hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente, teniendo en cuenta el grado y las perspectivas de competencia basada en infraestructura, así como de otras fuentes de competencia que estén situadas detrás de las barreras de entrada.

La tendencia a la competencia efectiva implica que, dentro del periodo de referencia, el mercado alcanzaría un grado suficiente de desarrollo competitivo en ausencia de regulación *ex ante*. En la práctica, la aplicación de este criterio implica examinar el estado de la competencia que hay detrás de las barreras a la entrada, esto es, si 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.

Los datos de carácter general muestran que la pérdida de importancia progresiva que se observa a nivel minorista encuentra su correspondencia a nivel mayorista. Como se muestra en el gráfico 7, las llamadas realizadas por los usuarios finales de redes fijas y móviles destinadas a redes fijas se han reducido un 41,69% desde el primer trimestre de 2020. A nivel mayorista, el tráfico de terminación fija ha experimentado un descenso prácticamente paralelo.

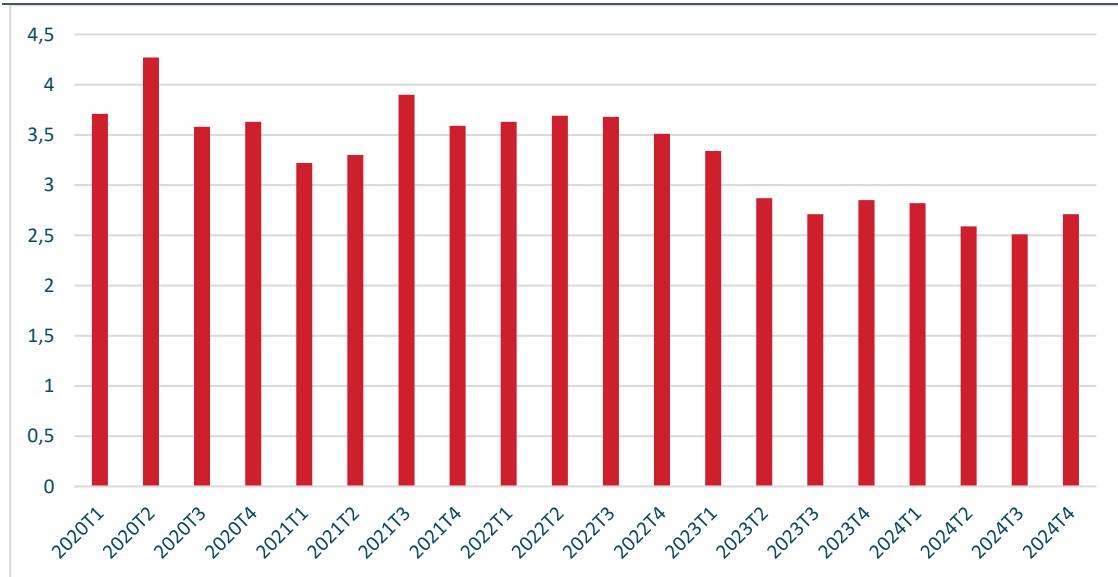
Gráfico 7. Evolución del tráfico de terminación de llamadas en redes fijas (millones de minutos)



Fuente: CNMCData

Esta tendencia descendente queda reflejada en la evolución de los ingresos que obtienen los operadores por la prestación del servicio de terminación fija, aunque en un porcentaje más limitado (la reducción fue del 26,95% entre el primer trimestre de 2020 y el cuarto de 2024). El carácter más moderado de la reducción de los ingresos totales con respecto a la del tráfico se explica por el ligero incremento de los precios de terminación que tuvo lugar como consecuencia de la entrada en vigor de la tarifa de terminación única a nivel europeo en julio de 2021, aprobada en el Reglamento Delegado, que se comenta más adelante.

Gráfico 7. Evolución de los ingresos totales de los operadores por la prestación del servicio de terminación de llamadas en redes fijas (millones de euros)



Fuente: CNMCData

Para evaluar la tendencia hacia la competencia efectiva de los mercados de terminación de llamadas en redes fijas, se debe partir de la condición de monopolista de cada uno de los operadores en cuyas redes se terminan las llamadas. Desde esa premisa, en los siguientes apartados se analiza el contexto competitivo de estos mercados, prestando atención primeramente a los aspectos concernientes al precio y, a continuación, a aquellos elementos distintos del precio que pudieran verse afectados.

V.2.1 Aspectos relacionados con el precio.

En el pasado –y así lo apunta la precitada *Nota Explicativa*³⁵ de la Recomendación de 2020–, la naturaleza monopolística de estos mercados facilitaba la imposición de precios de terminación fija por encima de aquéllos que se establecerían bajo un escenario competitivo. La regulación de los mercados de terminación fija tenía precisamente como objetivo abordar y resolver este problema.

A nivel nacional, la Resolución de 25 de julio de 2019 estableció una senda descendente (*glide path*) que redujo escalonadamente el precio de terminación

³⁵ Según la Nota, “*excessive prices have been throughout the years of regulation of termination markets the most serious threat to competition, given that operators were free – as monopolists on their networks – to set termination rates above competitive levels.*”

en redes fijas desde los 0,0817 céntimos de euro por minuto de los que se partía hasta una finalización fijada en 0,0545 céntimos, lo que supuso una reducción del 33,29%.

En paralelo, el Código Europeo introdujo un cambio de enfoque en lo relativo al modo en que se aborda regulatoriamente el riesgo de establecimiento de unos precios excesivos de terminación. El Código, en su artículo 75, instó a la Comisión Europea a publicar un acto delegado que estableciera unas tarifas máximas únicas de terminación de voz en redes fijas y móviles en toda la Unión, aplicables directamente a todos los proveedores de servicios de terminación fija y móvil en la Unión Europea. Según el Anexo III del Código Europeo, las tarifas debían permitir la recuperación de los costes sufragados por un operador eficiente y la metodología de cálculo para su determinación debía seguir un enfoque de modelización ascendente de costes incrementales a largo plazo (BU-LRIC³⁶) relacionados con el tráfico de la prestación del servicio mayorista de terminación de llamadas de voz³⁷.

Una vez establecidas estas tarifas únicas de terminación, el papel de las ARN (Autoridades Nacionales de Regulación) sería el de supervisar y garantizar el cumplimiento de las tarifas máximas únicas de terminación de voz en toda la Unión, pero no imponer controles de precios en las tarifas de terminación.

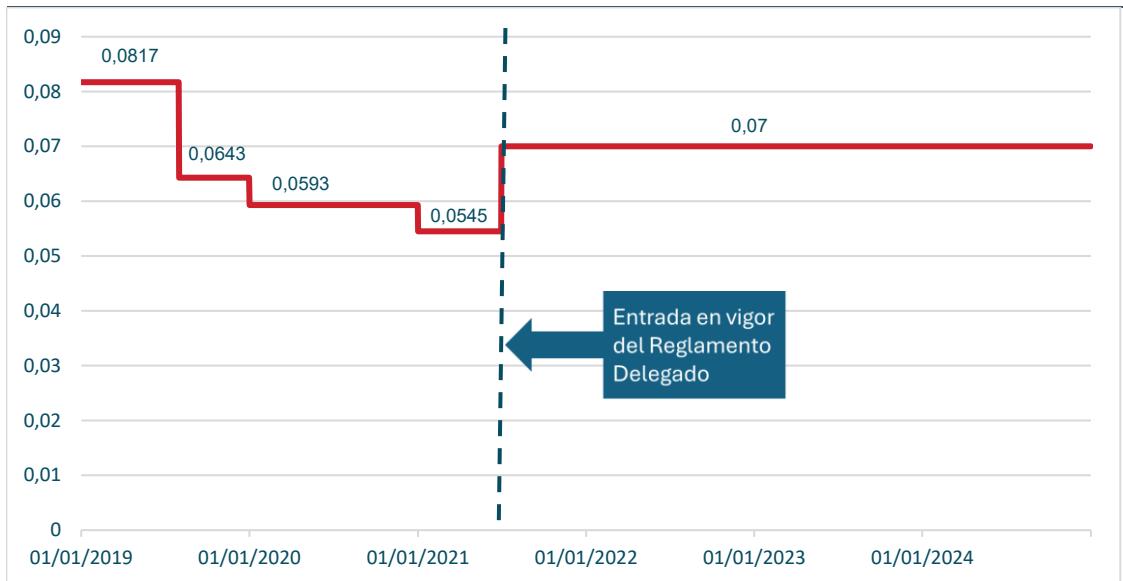
El Reglamento Delegado fue publicado en el DOUE el 22 de abril de 2021 y entró en vigor el día 1 de julio de ese año. En su artículo 5 se estableció un precio máximo de terminación de llamadas en redes fijas de 0,07 céntimos de euro por minuto. En consecuencia, los operadores adecuaron sus respectivos precios de terminación al nuevo límite (superior al precio de terminación regulado por la CNMC en 2019 a través del *glide path*).

A modo de resumen, desde el último análisis de mercado, los precios de terminación fija han evolucionado según muestra el siguiente gráfico.

³⁶ Siglas en inglés de *Bottom-Up Long Run Incremental Cost*.

³⁷ El estudio con el modelo de costes fue publicado en noviembre de 2019: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/finalisation-fixed-cost-model-delegated-act-single-eu-wide-fixed-voice-call-termination>

Gráfico 8. Evolución precios de terminación fija (céntimos de euro por minuto)



Fuente: CNMCData

Aunque el precio de terminación sea de 0,07 céntimos de euro por minuto desde el 1 de julio de 2021, esto no significa que no pueda revisarse. De hecho, el artículo 75 del Código Europeo establece expresamente que el Reglamento Delegado se debe revisar cada cinco años. En cumplimiento de esta previsión, la Comisión Europea se encuentra trabajando en la primera de estas revisiones.

En definitiva, **la actividad de la Comisión Europea y, más específicamente, la existencia del Reglamento Delegado, evitan que se produzca la imposición de precios excesivos de terminación de llamadas en redes fijas.**

V.2.2 Aspectos distintos de los relacionados con el precio.

Como se ha explicado, las tarifas máximas únicas de terminación de voz en toda la Unión eliminan el problema de competencia más grave identificado en estos mercados: el riesgo de precios excesivos. Ello no significa que no puedan detectarse otros problemas que obstaculicen el desarrollo competitivo en los mercados de terminación fija y que, por tanto, justifiquen la intervención regulatoria.

El propio Reglamento delegado precisa que éste debe entenderse sin perjuicio de las competencias de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) para definir los mercados pertinentes en función de las circunstancias nacionales, llevar a cabo la prueba de los tres criterios e imponer soluciones

distintas del control de precios de conformidad con el artículo 64, apartado 3, y los artículos 67 y 68 del Código³⁸.

Debe además subrayarse que las obligaciones no relacionadas con el precio impuestas por las ANR a los operadores con PSM no se vieron afectadas por la entrada en vigor del Reglamento Delegado, por lo que continúan siendo válidas en tanto no se retiren. Así, la Resolución de 25 de julio de 2019 obliga a los operadores con PSM a “*atender las solicitudes razonables de acceso a elementos y a recursos específicos de sus redes, así como a recursos y a servicios asociados*”, lo cual se concretó en la obligación de negociar de buena fe con los solicitantes del servicio y facilitar técnicamente la interconexión³⁹.

Por tanto, los operadores con PSM que presten el servicio de terminación de llamadas en redes fijas pueden estar sujetos a obligaciones que vayan más allá de las de control de precios. Eso sí, su imposición debería subsumirse a los potenciales problemas de competencia detectados.

En el contexto creado por el Reglamento Delegado, en caso de no existir las obligaciones regulatorias vigentes, la probabilidad de que los operadores de terminación rechacen sistemáticamente el acceso, la interconexión o impongan condiciones discriminatorias y no transparentes sería muy limitada. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la capacidad de intervención regulatoria no se agota en la imposición de obligaciones en los procedimientos de análisis de mercado, sino que la CNMC cuenta con otras herramientas de intervención.

- En primer lugar, los artículos 28 y 100.2.j) de la LGTel atribuyen a la CNMC la potestad de resolver, desde un enfoque caso a caso, los

³⁸ Véase artículo 1.2 del Reglamento Delegado.

³⁹ Según el Anexo II de la Resolución de 25 de julio de 2019, la obligación de proporcionar los servicios de terminación de llamadas a todos los operadores implica “(i) *negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados*; (ii) *no revocar una autorización a recursos o servicios previamente concedida*; (iii) *conceder libre acceso a interfaces técnicas, protocolos u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales*; (iv) *proporcionar a quienes soliciten interconexión, la información relevante al efecto sobre las especificaciones técnicas y funcionales de los PdIs*; (v) *prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios*; (vi) *dar acceso a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares necesarios para garantizar condiciones equitativas de competencia en la prestación de servicios*; (vii) *permitir la interconexión de redes o los recursos de éstas*; (viii) *prestar los servicios de terminación en niveles de calidad que permitan la prestación de los servicios telefónicos públicos*; y (ix) *permitir la interconexión en IP de los servicios de terminación, respetando todas las obligaciones anteriores*”.

conflictos de acceso e interconexión que pudieran surgir entre los operadores de comunicaciones electrónicas.

Desde la última revisión de los mercados se han registrado conflictos de interconexión relativos a la terminación de llamadas en redes fijas de diferentes tipologías: (i) sobre negociación o migración de la interconexión a IP⁴⁰, (ii) relativos a aspectos técnicos de la interconexión IP⁴¹, y (iii) sobre precios de terminación y facturación⁴².

- Aunque ha habido varios conflictos relacionados con la interconexión IP, no reflejaron una problemática significativa en las condiciones de prestación de este tipo de interconexión – considerada más eficiente por todos los interesados– sino que versaron sobre la negociación de su establecimiento o sobre la migración de los tráficos de la interconexión TDM hacia IP. Estos conflictos acabaron resolviéndose sin que la CNMC tuviera que adoptar medidas más allá de otorgar plazos para avanzar en la negociación o para finalizar la migración a IP de la interconexión.
- Tampoco se ha observado una oposición sistemática por parte de los operadores al establecimiento de la interconexión en ninguno de los casos analizados, si bien es cierto que en ocasiones se han considerado opciones de interconexión alternativas (tránsito o reutilización de la infraestructura de otros operadores) que optimizan el coste de la interconexión.
- Los conflictos de precios fueron relativos a la aplicabilidad del Reglamento Delegado y entraban dentro de la competencia de la

⁴⁰ Se trata de los siguientes: (i) Dialoga contra Euskaltel (CFT/DTSA/027/21), sobre negociación interconexión directa en IP; (ii) Telefónica contra Grupo Dialoga (CFT/DTSA/28/22), sobre migración de la interconexión establecida a IP; (iii) los respectivos conflictos de Mas IP contra Xfera (CFT/DTSA/013/23), Orange (CFT/DTSA/017/23) y Vodafone (CFT/DTSA/073/23), todos ellos sobre negociación interconexión directa en IP; (iv) Dialoga contra Xfera (CFT/DTSA/166/19): negociación interconexión directa en IP.

⁴¹ Colt contra Telefónica (CFT/DTSA/008/24): sobre los códigos de voz a utilizar en la interconexión IP, según condiciones OIR-IP

⁴² En este caso, los conflictos registrados serían: Vodafone contra Telefónica (CFT/DTSA/171/21): aplicación del precio máximo de terminación en las llamadas a números de acceso a servicios de emergencia; (ii) Telefónica contra Voiped (CFT/DTSA/338/23): impago de los servicios de interconexión, y (iii) Colt contra Telefónica (CFT/DTSA/028/25): expediente en curso relativo a la facturación de llamadas con número llamante ausente, inválido o manipulado.

CNMC de supervisar y garantizar el cumplimiento de las tarifas máximas de terminación establecidas por dicha normativa.

- Por otro lado, la CNMC no ha detectado dificultades vinculadas a procedimientos u operativas técnicas de la interconexión que pudieran ser consideradas prácticas discriminatorias, no transparentes o que supongan una pérdida de calidad en la prestación del servicio de terminación. En este contexto, la existencia de la especificación SIP de la interfaz de interconexión acordada entre los operadores⁴³ y la aprobación de la OIR-IP basada en dicha especificación han sido dos factores clave que han ayudado a la rápida migración de la interconexión a IP sin apenas conflictividad entre operadores. De hecho, aunque se eliminara la OIR-IP de las obligaciones de Telefónica, la especificación seguiría garantizando el cumplimiento de las condiciones técnicas mínimas para que la interconexión IP opere con suficiente calidad.
- En segundo lugar, la CNMC también podría recurrir a la adopción de medidas regulatorias de carácter simétrico. Así, el artículo 14.7.a) de la LGTel habilita a la CNMC a imponer obligaciones a los operadores, incluyéndose, en casos justificados, la obligación de interconectar sus redes, en la medida en que sea necesario garantizar la posibilidad de conexión de extremo a extremo.
- En tercer y último lugar, en caso de que la adopción de estas medidas se antojara insuficiente para resolver potenciales problemas de competencia que se constataran, cabría la posibilidad de revisar el cumplimiento del test de los tres criterios conforme al Reglamento de Mercados y, en caso de cumplirse, realizar un análisis de los mercados e imponer obligaciones regulatorias a los operadores con PSM.

V.2.3 Conclusiones sobre el cumplimiento del segundo criterio.

En opinión de esta Sala, la imposición en toda la Unión Europea de unas tarifas máximas únicas de terminación de voz, determinadas conforme al principio de orientación a costes, favorece la aparición de una competencia efectiva en los mercados minoristas. Los potenciales riesgos para la competencia que pudieran surgir, distintos de aquéllos relacionados con los precios, podrían ser abordados

⁴³ Especificación técnica *Interfaz de Interconexión (NNI) para Servicios de Telefonía. Interfaz SIP. V 1.4.*

por la CNMC de manera rápida y eficaz en virtud de las competencias reconocidas por la normativa comunitaria y nacional.

Por ello, teniendo en cuenta las características específicas de estos mercados y desde el “*modified greenfield approach*”, se puede concluir que **el segundo criterio no se satisface**.

V.3 Tercer criterio: suficiencia del Derecho de la Competencia.

De acuerdo con el apartado 17 de la Recomendación de mercados, el tercer criterio “tiene por objeto valorar la adecuación de la legislación en materia de competencia para abordar las deficiencias persistentes del mercado detectadas, en particular teniendo en cuenta que las obligaciones reglamentarias ex ante pueden impedir eficazmente las infracciones del Derecho de la competencia. Es probable que las intervenciones basadas en el Derecho de la competencia sean insuficientes en aquellos casos en que sea indispensable una intervención frecuente u oportuna para corregir las deficiencias persistentes del mercado. En tales circunstancias, la regulación ex ante debe considerarse un complemento adecuado del Derecho de la competencia. En general, la aplicación de la normativa general sobre competencia ha de resultar suficiente en mercados caracterizados por una competencia efectiva y sostenible basada en las infraestructuras”.

Tal y como detalla la Nota Explicativa a la Recomendación, la regulación ex ante puede resultar un complemento adecuado al derecho de competencia en instancias en que la obligación regulatoria necesaria para solucionar los problemas de mercado detectados sea de difícil imposición bajo el régimen del derecho de competencia (por ejemplo, obligaciones de acceso en determinadas circunstancias, u obligaciones relacionadas con la contabilidad de costes); cuando los requisitos para poder ejercer la supervisión derivada de la intervención regulatoria sean extensos y deban mantenerse en el tiempo (por ejemplo, necesidad de una contabilidad regulatoria, análisis de los costes, monitorización de los términos y condiciones incluyendo los parámetros técnicos, etc.); cuando resulte indispensable una intervención regulatoria frecuente y/o expeditiva; o cuando resulte crítico garantizar la seguridad jurídica.

En línea con la Nota Explicativa de la Recomendación, y teniendo asimismo en cuenta los criterios fijados por el ERG en su documento “*Guidance on the application of the three criteria test*”⁴⁴, se analizan una serie de elementos a fin

⁴⁴ ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604 (https://www.berec.europa.eu/files/documents/erg_08_21_erg_rep_3crit_test_final_080604.pdf)

de determinar si el derecho de la competencia puede evitar comportamientos anticompetitivos en el mercado de referencia. Por tanto, es necesario analizar si tal Derecho es una herramienta eficaz para solucionar dichos comportamientos.

V.3.1 Grado de generalización de comportamientos anticompetitivos.

El derecho de la competencia puede ser considerado como un instrumento suficiente para velar de manera adecuada por el desarrollo del mercado si la probabilidad de intervención administrativa es reducida. Por el contrario, podría resultar necesaria la regulación *ex ante* en el caso de que la probabilidad de intervención sea más elevada.

Los procedimientos tramitados en los últimos años por el regulador sectorial, expuestos en el apartado V.2.2. se han presentado de manera limitada en cuando a su número. Además, se refieren a aspectos fundamentalmente de carácter técnico.

Por tanto, puede concluirse que prospectivamente el grado de generalización de los potenciales comportamientos no competitivos no es lo suficientemente elevado como para considerar que la intervención administrativa deberá ser frecuente.

V.3.2 Grado de dificultad que entraña el detectar o probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia

La integración, en el caso español, del regulador sectorial de telecomunicaciones y la autoridad de competencia en un único organismo, tal y como establece la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, y los mecanismos de coordinación establecidos, coadyuvan a que cualquier práctica potencialmente restrictiva de la competencia pueda ser detectada de con rapidez.

A través de las notas e informes relativos al desempeño de los mercados de comunicaciones electrónicas que se elaboran con periodicidad mensual, trimestral y anual, de los requerimientos de información específicos, o incluso de denuncias presentadas conforme a la normativa de competencia por los operadores afectados, la CNMC puede supervisar el desarrollo de la competencia en los mercados de terminación de llamadas en redes públicas individuales facilitada en una ubicación fija. Por ello, cualquier potencial conducta restrictiva de la competencia sería fácilmente detectable por la CNMC.

V.3.3 Posibilidad de que los comportamientos no competitivos causen un perjuicio irreparable en el mercado objeto de análisis o en los mercados conexos

La posibilidad de dar una respuesta ágil ante comportamientos no competitivos en los mercados de referencia es asimismo un factor relevante, pues una actuación tardía podría generar daños de difícil reparación. A estos efectos, la normativa de defensa de la competencia dota a la CNMC de los instrumentos necesarios para actuar en el caso de que sea precisa una intervención urgente, para evitar una situación que podría generar un daño irreparable al mercado.

En particular, el artículo 54 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), así como los artículos 40 y 41 del Reglamento de Defensa de la Competencia⁴⁵, habilitan a la CNMC para adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que en su momento se dicte.

V.3.4 Conclusión sobre el cumplimiento del tercer criterio.

La naturaleza de la CNMC como regulador integrado, que realiza un seguimiento continuo de los mercados de comunicaciones electrónicas, los poderes con los que cuenta para intervenir de manera efectiva y ágil, así como la reducida conflictividad observada en estos mercados conducen a sostener que **el tercer criterio tampoco se cumple**.

V.4 Conclusiones sobre el cumplimiento del test de los tres criterios.

Según se ha constatado en el apartado V.I, los mercados de terminación de llamadas en redes fijas se caracterizan por la presencia de barreras de entrada de tipo estructural, por lo que cumplen el primer criterio. Sin embargo, en el apartado V.2 se ha determinado que, como consecuencia de la aplicación del Reglamento Delegado que establece unos precios máximos de terminación, el mercado tiende a la competencia efectiva y, por lo tanto, **no se cumple el segundo criterio**.

El incumplimiento del segundo criterio conduce por sí a la desregulación del mercado, sin necesidad de revisar el cumplimiento del tercero. Sin embargo, en aras a realizar un análisis más detallado y a consolidar la conclusión alcanzada,

⁴⁵ Aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

también se ha evaluado el tercer criterio y se ha concluido que tampoco se satisface.

En consecuencia, los mercados de terminación de llamadas en redes fijas definidos en el presente procedimiento no son susceptibles de regulación *ex ante*, por lo que se debe proceder al levantamiento de las obligaciones actualmente vigentes.

VI SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES EXISTENTES EN EL MERCADO DE REFERENCIA

Conforme al artículo 17.4 de la LGTel, “[e]n los mercados en los que se llegue a la conclusión de que no se justifica la imposición de las obligaciones específicas, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia no impondrá o mantendrá obligaciones específicas y suprimirá las obligaciones específicas impuestas”. En el mismo sentido, según el artículo 4.3 del Reglamento de Mercados, “cuando tras un análisis de mercado, la [Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia] 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”.

La CNMC ha procedido a definir el mercado 1/2014, y ha analizado si el mismo puede ser objeto de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 del Código Europeo y 17 de la LGTel. Por los motivos expuestos a lo largo de este documento, esta Sala considera que este mercado no es susceptible de ser regulado *ex ante*, al no satisfacerse el test de los tres criterios. Dada la existencia de una situación de competencia efectiva, procede la supresión de las obligaciones impuestas a Telefónica y al resto de operadores prestadores del servicio de terminación fija en virtud de la Resolución de 25 de julio de 2019.

A estos efectos, es preciso fijar un plazo de tiempo razonable para asegurar la adaptación de los operadores al nuevo entorno regulatorio (tal y como prevé el artículo 4.3 del Reglamento de Mercados). Se estima que un periodo de seis meses es un plazo de tiempo suficiente para llevar a cabo la transición al nuevo marco. Dicho plazo de seis meses ha sido generalmente considerado como razonable en aquellas instancias en que el regulador sectorial español ha procedido a la desregulación de los servicios mayoristas que los operadores con

PSM prestaban a terceros, como consecuencia de la evolución de los mercados de referencia hacia un entorno de competencia efectiva⁴⁶.

VII RESPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA

VII.1 Alegaciones de los operadores

Todos los operadores que han presentado alegaciones (Telefónica, MasOrange y Voxbone) acogen positivamente el contenido de la Consulta Pública. En sus respectivos escritos abordan las siguientes cuestiones de matiz.

En lo que respecta a la definición del mercado relevante, Telefónica subraya la relevancia de los servicios de comunicación Over The Top (OTT)⁴⁷ y considera que esta circunstancia debería haber sido tenida en cuenta en la definición del mercado. Por otro lado, aunque Telefónica se muestra de acuerdo en que el mercado tiende hacia una situación de competencia efectiva y en la suficiencia del derecho de la competencia, considera que esta tendencia es independiente de la existencia de la Eurotarifa. Adoptando una perspectiva más amplia, Telefónica insiste en la necesidad urgente de un cambio de paradigma regulatorio para asegurar la sostenibilidad del sector de las telecomunicaciones en Europa, que incentive la inversión de los operadores y que se centre en menor medida en promover bajadas de precios. En opinión de este operador, la desregulación del mercado de terminación de llamadas en redes fijas respondería a este nuevo enfoque.

En sentido contrario, Voxbone señala que la desregulación se fundamenta en la incapacidad de los operadores de terminación para subir los precios y advierte que, al margen de las cuestiones relativas al precio, podrían introducirse o potenciarse obstáculos que requieran una intervención regulatoria. Por ello, Voxbone solicita a la CNMC que permanezca atenta a la evolución del mercado, “ya que podrían introducirse o potenciarse obstáculos que requieran una intervención regulatoria matizada para combatirlos”.

⁴⁶ Véase en particular el precedente de la desregulación del mercado de terminación móvil en la Resolución de 27 de abril de 2023 por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales (mercado 2/2014). Véanse también la Resolución de 11 de julio de 2024, sobre el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007) o la más reciente Resolución de 29 de julio de 2025 sobre los mercados de banda ancha mayoristas del mercado de masas (mercados 1/2020 y 3b/2014).

⁴⁷ Es decir, la prestación de llamadas y mensajes a través de servicios como WhatsApp, Microsoft Teams o similares.

Por su parte, MasOrange estima innecesario que se establezca un periodo transitorio de seis meses. En su opinión, la supresión de obligaciones en el mercado no causaría ningún impacto relevante sobre las relaciones comerciales mantenidas entre los operadores ni sobre los servicios minoristas prestados a los clientes finales.

VII.2 Respuesta de la CNMC

En lo que respecta a la definición del mercado relevante, esta Comisión no niega que, a nivel minorista, existe cierto proceso de sustitución de llamadas de voz cursadas a través de redes tradicionales por llamadas realizadas mediante servicios OTT. Sin embargo, esa sustituibilidad no lo es en grado suficiente como para alterar la definición de los mercados minoristas de tráfico de voz fija. La mayoría de los hogares continúa contando simultáneamente con telefonía fija y móvil, a la vez que utilizan servicios OTT para cursar determinado tipo de comunicaciones (por ejemplo, llamadas internacionales).

Además, el servicio telefónico fijo cuenta con unas características diferenciales con respecto a los servicios OTT. En primer lugar, ofrece una conexión directa, interoperable y no dependiente de acceso a internet o aplicaciones específicas, mientras que los servicios OTT requieren condiciones técnicas adicionales que limitan su universalidad (como conexión a internet y uso de una misma plataforma por ambas partes). En segundo lugar, la telefonía fija normalmente se asocia a un lugar físico concreto –como un hogar o un negocio– y suele cumplir unas funciones institucionales, familiares o profesionales específicas que no se observan de manera tan generalizada en los servicios OTT.

Telefónica, en su escrito de alegaciones, subraya la importancia creciente de estos servicios, pero no aporta argumentos concretos que justifiquen que la definición de los mercados minoristas deba incluir las llamadas cursadas mediante servicios OTT.

A nivel mayorista, los servicios OTT no cuentan con la capacidad suficiente de disciplinar los precios del servicio de terminación de llamadas en redes fijas. Es decir, en opinión de esta Comisión, la existencia de estos servicios no impediría a un monopolista hipotético incrementar los precios de terminación de llamadas

en redes fijas de una manera rentable⁴⁸. En sus alegaciones, Telefónica tampoco aporta razones o evidencias en sentido contrario.

En cuanto a la necesidad de cambio del paradigma regulatorio a la que alude Telefónica, conviene aclarar que la medida de desregulación que aquí se adopta tiene su fundamento exclusivo en el análisis que se expone en la presente Resolución y en la consideración de las alegaciones a la Consulta Pública recibidas por esta Comisión. Se trata de un análisis independiente de otras medidas desregulatorias relativas a otros mercados que, en todo caso, responden a los principios establecidos en el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas y al resto de normativa sectorial de ámbito europeo y nacional.

Por otro lado, y respondiendo a Voxbone, si en un futuro se detectaran problemas de competencia en el mercado de terminación de llamadas en redes fijas, el marco regulatorio vigente habilita a esta Comisión a evaluar, a través del test de los tres criterios, la susceptibilidad del mercado de ser regulado ex ante y, si fuera necesario, a adoptar las medidas regulatorias pertinentes. Se trata, no obstante, de un escenario meramente teórico que, en opinión de esta Comisión, se antoja altamente improbable en el corto y medio plazo.

Por último, procede responder a MasOrange que el establecimiento de un periodo transitorio de seis meses es coherente con el criterio adoptado por la CNMC en la desregulación total o parcial de otros mercados⁴⁹. En particular, en

⁴⁸ En el procedimiento sobre el análisis del mercado mayorista de terminación de llamadas en redes móviles, Telefónica presentó unas alegaciones similares sobre la consideración de los servicios OTT en la definición del mercado relevante. En la Resolución de 27 de abril de 2024, la CNMC se pronunció señalando que “[e]l nivel de sustituibilidad entre el servicio tradicional de voz móvil y las nuevas formas de comunicación basadas en las aplicaciones móviles no es inexistente (...), pero sería todavía insuficiente para poder equiparar, en última instancia, la regulación del servicio de terminación de llamadas de voz a la regulación del servicio de terminación de SMS. Dicho de otro modo, estas nuevas formas de comunicación sí tendrían la capacidad de disciplinar los precios del servicio de terminación de SMS, pero no de los precios del servicio de terminación de voz en redes móviles”.

⁴⁹ A título ilustrativo, se pueden citar: (i) La Resolución de 29 de marzo de 2022, sobre la definición y análisis del mercado de acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija, que estableció un periodo transitorio de seis meses para que los operadores móviles se pudieran adaptar a la desregulación de los circuitos empleados para el backhaul móvil; la Resolución de 27 de abril de 2023, sobre la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, que estableció un periodo de seis meses para la transición al nuevo marco de desregulación que se aprobó; la Resolución de 24 de julio 2024, sobre la definición y análisis de los mercados mayoristas de líneas alquiladas

el mercado de terminación de llamadas en redes móviles –de características muy similares al de terminación fija– la CNMC estableció en abril de 2023 un periodo de seis meses. Conviene añadir, además, que el catálogo de obligaciones del mercado de terminación fija es algo más amplio que el entonces vigente de terminación móvil, principalmente por la existencia de una oferta de referencia. Por ello, con el fin de garantizar la certidumbre regulatoria, no se considera apropiado reducir el periodo transitorio, que se mantiene en seis meses.

VIII COMENTARIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA

En su carta de comentarios, la Comisión Europea acoge con satisfacción la plena desregulación de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas en España. Sin embargo, también señala que la CNMC ha tardado más de cinco años en revisar el mercado de terminación en redes fijas pertinente y recuerda que las autoridades nacionales de reglamentación deben llevar a cabo un análisis del mercado pertinente y comunicar el proyecto de medida correspondiente de conformidad con el artículo 32 del Código dentro de un plazo no superior a cinco años desde la adopción de una medida anterior.

La CNMC reconoce la importancia de que los análisis de mercados se notifiquen dentro del periodo pertinente, y destaca que en 2024 y 2025 ha notificado varios proyectos de medida de relevancia⁵⁰ que se enmarcan en un contexto de progresiva desregulación de los distintos mercados de referencia en el que también se sitúa la presente medida.

De hecho, la supresión de las obligaciones impuestas a Telefónica por la regulación del mercado 1/2014 de prestar los servicios de terminación de llamadas en su red fija mediante interfaces TDM/SS7 y de publicar una Oferta de Interconexión de Referencia con dicha tecnología (OIR-TDM), fue notificada a la CE con referencia ES/2024/2529 sin observaciones, y aprobada por la CNMC el 7 de noviembre de 2024. Esta eliminación parcial de las obligaciones impuestas en el mercado de referencia, junto a la aplicación de la Eurotarifa por

troncales, se propone fijar seis meses para la adaptación al escenario de levantamiento de obligaciones de Telefónica que plantea; la Resolución de 11 de julio de 2024, sobre el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas, fijó seis meses para el levantamiento de la obligación de suministrar la oferta mayorista AMLT; y la reciente Resolución de 27 de julio de 2025, sobre los mercados mayoristas de acceso local y central prestados en una ubicación fija, determina un plazo de seis meses para la supresión de las obligaciones hasta entonces vigentes.

⁵⁰ Entre otras medidas notificadas a la Comisión, la CNMC suprimió la regulación vigente en los mercados de origenación de llamadas (mercado 2/2020) y de las líneas alquiladas troncales (mercado 14/2003), revisó los precios de acceso a la oferta mayorista de infraestructura física de Telefónica (MARCo) y, finalmente, en julio de este año, desreguló los mercados mayoristas de acceso banda ancha fija (mercados 1/2020 y 3b/2014).

el Reglamento Delegado –que regula la tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes fijas a escala de la Unión–, son factores que la CNMC ha tenido en cuenta a la hora de planificar y priorizar las diferentes medidas que ha adoptado en los últimos meses, incluyendo la presente.

ANEXO 1: Relación de operadores prestadores del servicio de terminación de llamadas en redes fijas

Se incluye a continuación la lista actualizada de operadores prestatarios del servicio, cada cual constitutivo de un mercado de terminación de llamadas conforme a la definición establecida en el apartado III. Todo ello, sin perjuicio de los cambios que puedan producirse como consecuencia de las actividades de asignación, modificación o cancelación de la numeración geográfica y vocal nómada de la Comisión.

ADAMO TELECOM IBERIA, S.A.

ADVANCED VOICE, S.L.

AIRE NETWORKS DEL MEDITERRÁNEO, S.L. UNIPERSONAL

ALAI OPERADOR DE TELECOMUNICACIONES, S.L.

ALHAMBRA SYSTEMS, S.A.

ALISYS DIGITAL, S.L. UNIPERSONAL

ATENTO TELESERVICIOS ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL

AVATEL MÓVIL, S.L. UNIPERSONAL

AVIVA VOICE SYSTEMS AND SERVICES, S.L.

BB PHONE LEVANTE, S.L. UNIPERSONAL

BELGACOM INTERNATIONAL CARRIER SERVICES

BNT BUSINESS, S.L.

BT GLOBAL ICT BUSINESS SPAIN, S.L. UNIPERSONAL

CHADEVA SUR 2001, S.L. UNIPERSONAL

CITELIA, S.A.

COLT TECHNOLOGY SERVICES, S.A. UNIPERSONAL

COMUNICACIONES 2012, S.L. UNIPERSONAL

COMUNISTONE, S.L.

CONTACTA SERVEIS AVANÇATS, S.L.

DESARROLLO DE TÉCNICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, S.L.

DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.A.

DIDWW IRELAND LIMITED

DIGI SPAIN TELECOM, S.L.

DIGITARAN, S.L. UNIPERSONAL

DRAGONET COMUNICACIONES, S.L.

DUOCOM EUROPE, S.L.

EMBOU NUEVAS TECNOLOGÍAS, S.L. UNIPERSONAL

ENREACH COMMUNICATIONS, S.L. UNIPERSONAL

EUSKALTEL, S.A.

EVOLUTIO CLOUD ENABLER, S.A. UNIPERSONAL

FIBRACAT TELECOM, S.L. UNIPERSONAL

FLASH MEDIA EUROPA, S.L.

FREE TECHNOLOGIES EXCOM, S.L.

G9, S.A.

GAMMA OPERADORA DE COMUNICACIONES, S.A. UNIPERSONAL

GRUPALIA INTERNET, S.A.

IBERIA VOZ & DATA, S.L.

ICATEL NETWORK, S.L. UNIPERSONAL

IDECKNET, S.A.

INCOTEL INGENIERÍA Y CONSULTORÍA, S.A.

INCOTEL SERVICIOS AVANZADOS, S.L.

INETUM ESPAÑA, S.A.

INSTAL MATEL, S.L.

INTERNET GLOBAL BUSINESS, S.L.

IOVOX LTD
IPARFIBRA, S.L. UNIPERSONAL
JETNET WIMAX, S.A. UNIPERSONAL
KNET COMUNICACIONES, S.L.
LLEIDA NETWORKS SERVEIS TELEMÀTICS, S.A.
LOCAL EXCHANGE GLOBAL OPERATION SERVICES, S.L. UNIPERSONAL
MANIFONE IBERIA, S.L.
MAS IP TI, S.L.
NETWORKSLAND, S.L. UNIPERSONAL
ODIGO IBERIA, S.L. UNIPERSONAL
OPEN CABLE TELECOMUNICACIONES, S.L.
OPERADORA DE TELECOMUNICACIONES OPERA, S.L.
OPERADORS QUILOMETRE ZERO, S.L.
ORANGE BUSINESS SPAIN, S.A.
ORANGE ESPAGNE, S.A. UNIPERSONAL
ORANGE ESPAÑA COMUNICACIONES FIJAS, S.L. UNIPERSONAL
ORBITAL TELEFONÍA Y EQUIPOS, S.L.
OVH HISPANO, S.L. UNIPERSONAL
PEOPLETTEL, S.A.
PREMIUM NUMBERS, S.L.
PROCONO, S.A.
R CABLE Y TELECABLE TELECOMUNICACIONES, S.A. UNIPERSONAL
SARENET, S.A.
SEWAN ESPAÑA, S.L. UNIPERSONAL
SINEASEN, S.L.
SIPTIZE, S.L.

SOLUCIONES CORPORATIVAS IP, S.L. UNIPERSONAL
TEDRA GLOBAL SOLUTIONS, S.L.
TELCIA COMUNICACIONES, S.L.
TELCOM BUSINESS SOLUTIONS, S.L.
TELEFONIA I DADES DE CATALUNYA, S.L.
TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
TWILIO IRELAND LIMITED
VERIZON SPAIN, S.L.
VODAFONE ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
VODAFONE ONO, S.A. UNIPERSONAL
VOICE CLOUD, S.L.
VOIPED TELECOM, S.L. UNIPERSONAL
VOIPING US, S.L.
VOXBONE, S.A.
VOZ COMPUTING, S.L. UNIPERSONAL
XTRA TELECOM, S.A. UNIPERSONAL