

## **INICIO Y TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE SEGMENTOS TRONCALES DE LÍNEAS ARRENDADAS AL POR MAYOR, LA DESIGNACIÓN DEL OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS**

(ANME/DTSA/003/22/M14-2003)

### **Primero. Marco regulador de las comunicaciones electrónicas**

El Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas<sup>1</sup> (en adelante, Código) regula el procedimiento para la definición y análisis de mercados de referencia y las obligaciones que, en su caso, podrán imponer las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) a los operadores identificados con poder significativo de mercado (PSM).

La Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), incorpora a la legislación nacional el citado marco normativo europeo de comunicaciones electrónicas (Código).

La Recomendación de Mercados de la Comisión Europea<sup>2</sup> lista los mercados de productos y servicios que cumplen acumulativamente los tres criterios del artículo 67.1 del Código (artículo 17.1 de la LGTel) que justifican la imposición de obligaciones reglamentarias ex ante. Estos criterios son: (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 la(s) deficiencia(s) detectada(s).

Sin perjuicio de lo anterior, el Considerando 22 del Código establece:

*“Las mencionadas autoridades 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*

---

<sup>1</sup> 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). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32018L1972>.

<sup>2</sup> Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación ex ante. DOUE L439/23 de 29 de diciembre de 2020.

*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”.*

Adicionalmente, el análisis de los mercados de referencia debe tener en cuenta las Directrices de poder significativo de mercado<sup>3</sup>.

De conformidad con el artículo 67.5 del Código (artículo 16.1 de la LGTel) el procedimiento de análisis de mercado 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 la misma para mercados no notificados previamente a la Comisión Europea.

## **Segundo. Regulación ex ante vigente de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor**

Mediante Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 18 de enero de 2018 se aprobó, en su cuarta ronda de revisión, la definición y el análisis del mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor (Resolución de 18 de enero de 2018)<sup>4</sup>.

En dicha resolución se determinó que dicho mercado es competitivo salvo en nueve rutas troncales de cable submarino: (i) Mallorca–Menorca; (ii) Ibiza–Formentera; (iii) Tenerife–La Gomera, (iv) Tenerife–La Palma, (v) La Gomera–El Hierro; (vi) Gran Canaria–Fuerteventura; (vii) Gran Canaria–Lanzarote; (viii) Península–Ceuta y; (ix) Península–Melilla.

En cada una de las mencionadas rutas de cable submarino, se identificó a Telefónica como operador con PSM, imponiéndosele una serie de obligaciones

---

<sup>3</sup> Directrices establecidas por la Comisión Europea sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mismo dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. DOUE C159/1 de 7 de mayo de 2018.

<sup>4</sup> Resolución de 18 de enero de 2018 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas. Expediente ANME/DTSA/001/17/LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES.



marco regulatorio y su facultad para imponer obligaciones específicas apropiadas a los operadores que posean poder significativo en cada mercado considerado.

Por tanto, la CNMC resulta competente para revisar el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, con objeto de determinar si el mismo se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, identificar en su caso a los operadores que poseen poder significativo en dicho mercado y determinar las obligaciones específicas apropiadas que deban ser exigibles a tales operadores.

Por otra parte, el ejercicio de la competencia para la adopción de los actos de instrucción o trámite que deban adoptarse en el curso de los expedientes administrativos relativos a la supervisión y control del mercado de comunicaciones electrónicas corresponde a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA), en virtud de lo establecido en el artículo 25.1.b) de la LCNMC, en relación con el artículo 6 de la misma Ley. Entre tales actos de trámite se encuentran el acuerdo de inicio de un procedimiento, la apertura del trámite de información pública y ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de estos actos.

#### **Cuarto. Comunicación de inicio del procedimiento**

Mediante el presente escrito se acuerda el inicio de oficio del procedimiento administrativo para la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la determinación de operadores con poder significativo de mercado y la supresión, mantenimiento o modificación de las obligaciones específicas impuestas en la anterior ronda de revisión del mercado, según lo establecido en la Resolución de 18 de enero de 2018<sup>7</sup>.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), se informa a todos los interesados que el plazo para resolver y notificar el presente procedimiento es de tres meses a contar desde la fecha del presente acuerdo, sin perjuicio de las especialidades que tiene este

---

<sup>7</sup> Resolución de 18 de enero de 2018 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas. Expediente ANME/DTSA/001/17/LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES.

procedimiento derivadas de la aplicación del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

El presente informe será objeto de un trámite de consulta pública, a fin de que todos los agentes interesados puedan formular sus observaciones a tal efecto. Asimismo, la resolución que se adopte se notificará en los diez días siguientes a la fecha en que hubiera sido dictada, tal y como dispone el artículo 40.2 de la LPAC y, en todo caso, antes de que transcurra el plazo de tres meses al que se refiere el párrafo anterior.

Lo establecido en los párrafos anteriores se entenderá sin perjuicio de las suspensiones en el transcurso del plazo que puedan producirse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la LPAC.

### **Quinto. Apertura del trámite de información pública**

De conformidad con lo previsto en los artículos 5.1 del Reglamento de Mercados y 83 de la LPAC, se acuerda la apertura del trámite de información pública por el plazo de un mes de duración improrrogable, a contar desde el día siguiente a la publicación del presente acuerdo en el BOE para que cualquier persona física y jurídica pueda examinar el expediente y formular las observaciones o sugerencias que tenga por conveniente y todos los interesados puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes sobre la propuesta adjunta al presente oficio.

Se recuerda a los interesados que, conforme a lo dispuesto en el artículo 53.1.a) de la LPAC, los ciudadanos tienen derecho: *“A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, (...). Asimismo, también tendrán derecho a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos”*. Este derecho de acceso a un expediente tiene como única limitación aquellos documentos relativos a materias protegidas por el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, conforme a lo previsto por el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

A tales efectos, se informa que el texto íntegro del citado acto estará disponible para su conocimiento en la página web [www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)<sup>8</sup>, así como en la sede de la Comisión, sita en la calle Bolivia, 56, de Barcelona.

---

<sup>8</sup> <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/consultas-publicas-cnmc>











## DOCUMENTO 1

# CONSULTA PÚBLICA RELATIVA A LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO DE SEGMENTOS TRONCALES DE LÍNEAS ARRENDADAS AL POR MAYOR, LA DESIGNACIÓN DEL OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

(EXPEDIENTE ANME/DTSA/003/22/M14-2003)

### I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente procedimiento es la quinta revisión de los mercados mayoristas de líneas arrendadas troncales. Los cuatro primeros análisis fueron aprobados el 23 de noviembre de 2006<sup>9</sup>, el 2 de julio de 2009<sup>10</sup>, el 11 de abril de 2013<sup>11</sup> y el 18 de enero de 2018<sup>12</sup>.

Desde la segunda revisión, aprobada en julio de 2009, la mayor parte del mercado de líneas arrendadas troncales se encuentra desregulado, ya que no superó el test de los tres criterios establecidos en la Recomendación sobre mercados relevantes:

- La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)<sup>13</sup> estimó que el mercado de las líneas arrendadas troncales terrestres<sup>14</sup> no cumplía el primer criterio, ya que no existían barreras a la entrada insalvables debido a la existencia de un mercado ascendente de fibra oscura muy dinámico que permite el acceso al mercado sin necesidad de desplegar infraestructuras propias. En este mercado los actores más relevantes son

---

<sup>9</sup> Expediente AEM 2005/1456

<sup>10</sup> Expediente MTZ 2008/1945

<sup>11</sup> Expediente MTZ 2012/2019

<sup>12</sup> Expediente ANME/DTSA/001/17/LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES

<sup>13</sup> Organismo regulador sectorial extinguido e integrado en la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

<sup>14</sup> Las líneas arrendadas troncales terrestres son aquellas que discurren íntegramente por tierra, sin contar con ningún tramo submarino. Por ejemplo, una línea arrendada que conecte Barcelona con Valencia o Madrid con Zaragoza. Frente a este tipo de líneas, están las líneas arrendadas troncales submarinas, que cuentan con segmentos que discurren por un cable submarino.

las empresas con infraestructuras de red como Reintel o Lyntia Networks<sup>15</sup>. Estas empresas han aprovechado los despliegues que realizaron bien directamente o que adquirieron de terceras compañías usadas para distribuir otros servicios (como electricidad, gas o autopistas) para tender fibra oscura. También se consideró que este mercado tendía a la competencia efectiva, por lo que tampoco se cumplía el segundo de los criterios.

- Dentro de las rutas submarinas, las rutas Península – Baleares, Gran Canaria – Tenerife y Mallorca – Ibiza también se desregularon en segunda ronda de revisión del mercado, debido a la competencia por parte de una infraestructura de cable submarino alternativa a la de Telefónica de España, S.A.U. (Balalink, S.A.U).

Por ello, desde 2009 la regulación de este mercado únicamente afectaba a 10 rutas de cables submarino sin infraestructuras alternativas a las de Telefónica.

Posteriormente, en la cuarta ronda de revisión del mercado aprobada en enero de 2018, de manera similar a lo sucedido en la ruta Península – Baleares, se desreguló la ruta Península – Canarias debido al despliegue por parte del operador alternativo Canarias Submarine Link, S.L.U. (Canalink) de una infraestructura paralela a la de Telefónica de España, S.A.U. y a la consolidación de su posición en el mercado mayorista en dicha ruta.

De esta manera, desde enero de 2018 la regulación vigente del mercado de líneas alquiladas troncales se circunscribe a las siguientes nueve rutas submarinas, donde Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) ostenta poder significativo de mercado (PSM).

- Península – Ceuta
- Península – Melilla
- Tenerife – La Gomera
- Tenerife – La Palma
- La Gomera – El Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura

---

<sup>15</sup> Lyntia se ha separado en dos empresas con diferente accionariado: Lyntia Networks, dedicada a proporcionar servicios troncales, y Lyntia Access, dedicada a la explotación de redes mayoristas de acceso. En este documento, Lyntia hace referencia a Lyntia Networks.

- Gran Canaria – Lanzarote
- Ibiza – Formentera
- Mallorca – Menorca

Por consiguiente, el presente análisis de mercados se centrará en las nueve rutas anteriores, sin perjuicio de que se revisará brevemente si las condiciones que llevaron a desregular el resto del mercado se mantienen vigentes.

Las obligaciones impuestas en la cuarta ronda para estas nueve rutas submarinas para el operador con PSM (Telefónica) se concretaron en:

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

El mercado mayorista de líneas alquiladas troncales se corresponde con el mercado 14 de la Recomendación de mercados relevantes de 11 de febrero de 2003<sup>16</sup> (Recomendación de 2003). La Recomendación de 2020 (Recomendación de mercados)<sup>17</sup>, que sustituye a las anteriores Recomendaciones de 2003, de

---

<sup>16</sup> Recomendación 2003/311/CE de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

<sup>17</sup> Recomendación 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.

2007<sup>18</sup> y de 2014<sup>19</sup>, no incluye este mercado en la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante que figura en su anexo. Dado que el mercado mayorista de líneas alquiladas troncales no está enumerado en la lista contenida en la Recomendación de mercados, es necesario aplicar la denominada prueba de los tres criterios con el fin de determinar si, sobre la base de las circunstancias nacionales, existen razones fundadas que justifiquen el mantenimiento o modificación de la regulación actualmente aplicable al mercado de referencia. La aplicación de dicha prueba de los tres criterios a este mercado se trata en detalle en la sección III.Segundo. del presente documento.

El primer paso en el análisis del mercado es la definición del mercado relevante. El proceso de definición de mercados tiene por objetivo analizar de forma sistemática cuál es el conjunto mínimo de productos y servicios que conforman un mismo mercado, delimitando a su vez su ámbito geográfico, para a continuación examinar si existe competencia efectiva en el mismo y, finalmente, concluir si es susceptible o no de regulación ex ante. Para ello, se tomarán en cuenta los criterios establecidos en las Directrices de PSM<sup>20</sup>.

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

---

<sup>18</sup> Recomendación 2007/879/CE de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. La Recomendación de 2007 no incluía el mercado 14 en la lista de mercados relevantes.

<sup>19</sup> Recomendación de la Comisión, de 9 de octubre de 2014, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Esta recomendación, al igual que la de 2007, tampoco incluía el mercado 14 en la lista de mercados relevantes.

<sup>20</sup> Directrices de la Comisión Europea sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de la UE (2018/C 159/01) de 7 de mayo de 2018.

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

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

De acuerdo con el Considerando (6) de la Recomendación de mercados, *“El punto de partida para la identificación de los mercados pertinentes en la presente Recomendación debe ser la definición de los mercados minoristas desde una perspectiva de futuro en un horizonte temporal dado, con la orientación del Derecho de la competencia”*. Para ello es preciso tener en cuenta el punto de vista de la demanda y, en su caso, la sustituibilidad de la oferta con un enfoque prospectivo. Por su parte, el Considerando (24) de la Recomendación de mercados señala que *“Si el mercado minorista en cuestión no es efectivamente competitivo desde una perspectiva de futuro en ausencia de regulación ex ante, deben definirse y analizarse los mercados mayoristas correspondientes que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con el artículo 67 del Código”*.

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

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

Al igual que en el anterior análisis de mercado se utiliza el acceso a Internet de banda ancha como indicador del nivel de competencia existente en el minorista, por ser éstos los servicios minoristas más dependientes de la capacidad del

cable submarino y porque permiten identificar fácilmente a los operadores que prestan servicios de forma directa en el territorio, tanto mediante redes de acceso propias de alta y muy alta velocidad basadas en fibra o cable, como mediante el uso de productos mayoristas como NEBA Local.

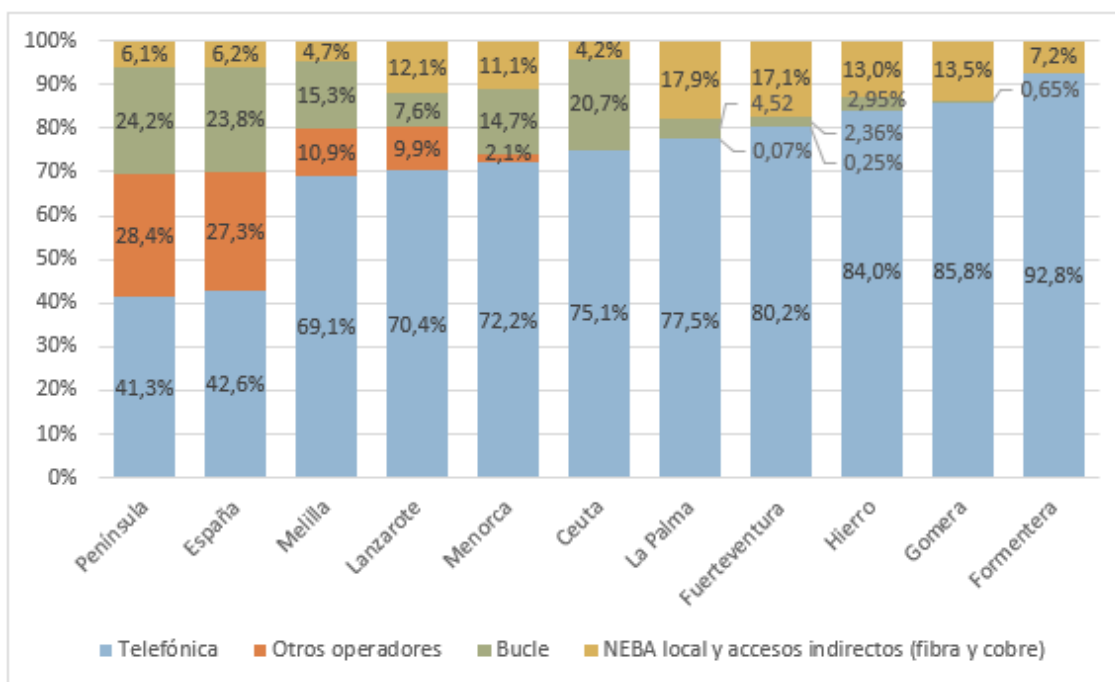
Dado que el acceso a Internet de banda ancha ha sido objeto de un estudio exhaustivo en la última revisión de los mercados 1/2020 y 3b/2014 realizada en octubre de 2021<sup>21</sup>, no procede repetir aquí dicho análisis. A efectos del presente estudio se considera relevante analizar la situación y evolución desde el último análisis de mercado de las cuotas de mercado y la evolución de infraestructura propia por parte de los operadores alternativos en los territorios conectados por las rutas reguladas actualmente.

En Ilustración 1 y la Ilustración 2 se muestran las cuotas en el mercado de banda ancha para Telefónica y el resto de operadores en 2016 (fecha de los datos de referencia para el anterior análisis de mercado) y 2022 respectivamente, para el conjunto del país, la península y cada uno de los territorios que conectan las rutas reguladas, al objeto de identificar las diferencias de presión competitiva de los operadores alternativos y su evolución en este periodo.

---

<sup>21</sup> Resolución de 6 de octubre de 2021 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos del mercado de masas, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas. Expediente ANME/DTSA/002/20/MERCADOS 1/2020 y 3b/2014).

**Ilustración 1 Cuotas de banda ancha por tipo de acceso (2016)**



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

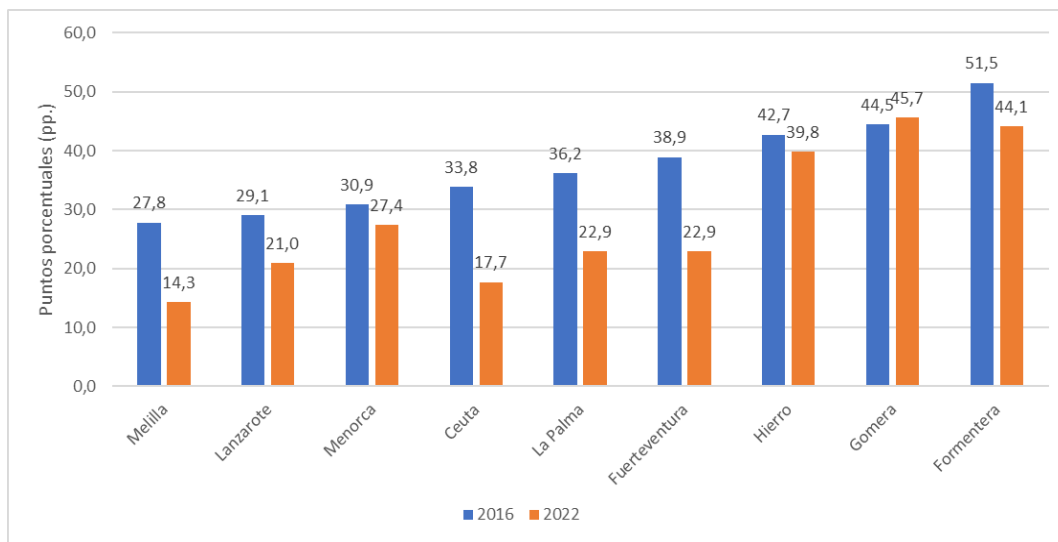
Donde:

- “Telefónica” representa la cuota de Telefónica incluyendo conexiones de fibra y cobre.
- “Otros operadores” representa la cuota de otros operadores desplegando sus propias redes de fibra (aunque hagan uso de la oferta MARCo) y de cable HFC.
- “Bucle” representa la cuota de otros operadores lograda con el acceso a la oferta de acceso desagrado al bucle de cobre de Telefónica.
- “NEBA local y accesos indirectos (fibra y cobre)” representa la cuota de los operadores lograda con los servicios mayoristas NEBA local (servicio de fibra) y todos los indirectos (NEBA fibra, NEBA cobre y ADSL-IP)





**Ilustración 3 Evolución de diferencial de cuota de mercado de Telefónica en territorios conectados por rutas reguladas (2016-2022)**



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

En 2016 existía un diferencial importante entre la presión competitiva ejercida por los operadores alternativos en los territorios conectados por las rutas submarinas y el territorio peninsular. La diferencia de presión competitiva se situaba entre 27,8 puntos porcentuales (pp) en Melilla y 51,5 pp en Formentera con respecto de la presión ejercida en la península.

En 2022, el diferencial anterior se ha reducido significativamente para casi todos los territorios, pasando a situarse entre 14,3 y 44,1 pp. La única excepción es La Gomera, donde a pesar de haber aumentado ligeramente la cuota de mercado de los operadores alternativos, el diferencial con la Península ha aumentado también ligeramente (1,2 pp.). La reducción del diferencial con la Península ha sido especialmente significativa en Ceuta (16,1 pp), Fuerteventura (16 pp), Melilla (13,5 pp) y en La Palma (13,3 pp).

En definitiva, en la mayor parte de los territorios conectados por las rutas reguladas se ha producido un aumento importante de la presión competitiva que ejercen los operadores alternativos a Telefónica.

La Ilustración 4 (datos de 2016) y la Ilustración 5 (datos de 2022) muestran el porcentaje de conexiones del mercado de banda ancha que son de nueva

generación, bien fibra o bien cable HFC DOCSIS 3.0, donde el coste de usar las rutas submarinas reguladas es un factor relevante.

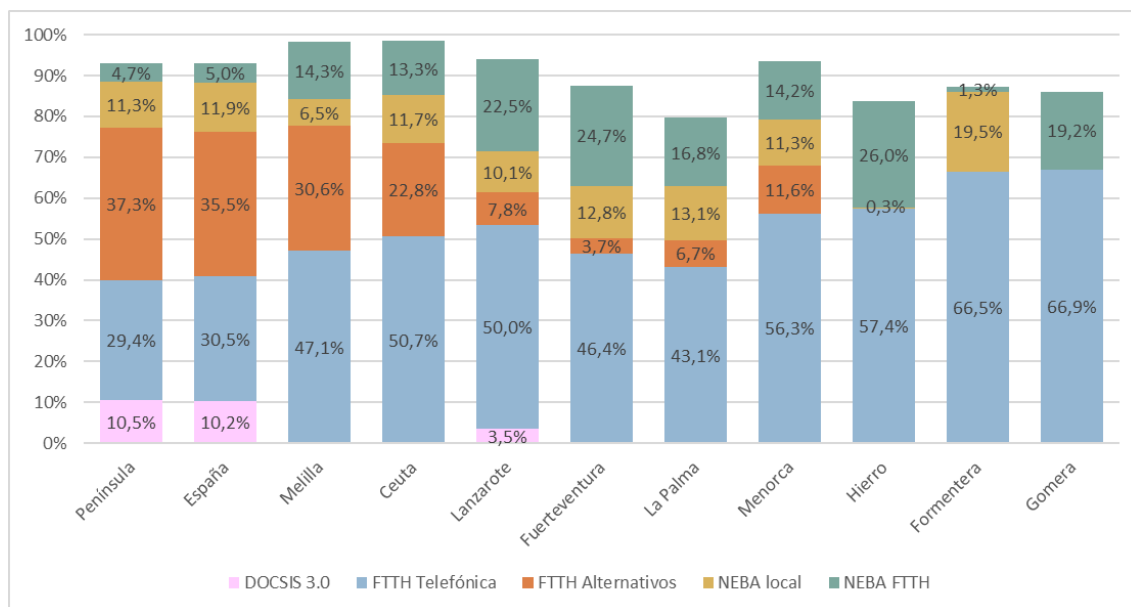
En ambas ilustraciones se indica el porcentaje de estas conexiones tanto de Telefónica como de los operadores alternativos, incluyendo el uso de los productos mayoristas NEBA Local y NEBA FTTH.

Tanto el despliegue de redes FTTH propias como el uso del NEBA Local llevan asociado el uso directo de las rutas submarinas por parte de los operadores alternativos, que tienen que canalizar el tráfico de sus redes de acceso a la Península (el caso de Ceuta y Melilla) o a islas mayores (como Tenerife, Gran Canaria o Mallorca), para a su vez enviar el tráfico a la península desde estas islas mayores.

La situación en 2016 muestra un despliegue muy reducido de redes de acceso de nueva generación por parte de los operadores alternativos. A excepción de Melilla, Lanzarote y una presencia testimonial en Menorca de redes de acceso de operadores alternativos, en estos territorios no se había producido entrada de operadores alternativos usando red propia de acceso, ni uso de productos mayoristas como NEBA Local. Por el contrario, se observa que Telefónica en 2016 ya contaba con notables despliegues de fibra en estos territorios, de tal forma que parte de estos territorios contaban con un porcentaje de conexiones de fibra superior al de la Península.



**Ilustración 5 Peso relativo conexiones HFC DOCSIS 3.0, FTTH, NEBA local y NEBA FTTH (2022)**



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

En resumen, en el periodo 2016-2022 en todos los territorios se ha producido un aumento de la competencia basada en mayor despliegue de infraestructura de acceso propia (accesos FTTH que no son de Telefónica) o de conexión a centrales locales (NEBA Local) por parte de los operadores alternativos, reduciéndose en todos los territorios a excepción de La Gomera el diferencial de presión competitiva en relación con la península.

A pesar de que los operadores alternativos tienen que afrontar los costes de las rutas troncales que conectan los territorios a las islas mayores o a la península, en todos ellos, excepto en las islas más pequeñas (La Gomera, El Hierro y Formentera), se ha producido entrada de operadores alternativos usando infraestructura propia.

En lo que respecta a las islas más pequeñas, debe tenerse en cuenta que además de los costes que afrontan los operadores por la conectividad troncal (comunes con el resto de territorios extrapeninsulares), hay otros factores que influyen en la situación competitiva y de despliegue de infraestructuras de los territorios conectados. Así, las islas menores de los archipiélagos balear y canario cuentan con una población muy reducida y dispersa y, en el caso de las

islas Canarias más pequeñas, con una orografía complicada, factores que sin duda afectan negativamente a las decisiones de inversión de los operadores.

### **Conclusiones respecto al mercado minorista**

El análisis del mercado minorista muestra que en la mayor parte de las islas y ciudades autónomas conectadas mediante las rutas submarinas actualmente reguladas se ha producido un avance significativo de la competencia y el despliegue de infraestructuras de nueva generación.

## **III. ANÁLISIS DEL MERCADO MAYORISTA DE LÍNEAS ALQUILADAS TRONCALES**

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

### **Primero. Definición del mercado relevante**

#### **A. Definición del mercado relevante de producto**

##### **1. Delimitación entre líneas alquiladas terminales y troncales**

El objeto del presente análisis es el servicio mayorista de líneas alquiladas troncales. En la cuarta ronda estas líneas se definieron como aquellos circuitos que se prestan de forma mayorista entre dos nodos del operador demandante del servicio. Atendiendo a su uso, se especificó que un operador contrata este tipo de líneas con el objeto de construir determinadas rutas de su red troncal<sup>23</sup>.

De esta forma, se puede distinguir el servicio mayorista de líneas alquiladas terminales, por el que el operador demandante contrata los elementos de red necesarios para complementar su red de acceso, y el servicio mayorista de

---

<sup>23</sup> Se define red troncal como aquella que se establece para conectar ciertos nodos como centrales de conmutación, puntos de presencia y puntos de interconexión formando el eje de conexión principal de la red del operador a la cual se conectan redes subsidiarias de menor tamaño. También se conoce como red de transporte o por su denominación en inglés “backbone”.

líneas alquiladas troncales, que cubre la necesidad de los operadores de contar con determinadas rutas de transmisión para unir dos puntos de su red troncal.

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

## **2. Velocidades de transmisión**

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

## **3. Soporte físico**

Una línea alquilada puede tener diferentes soportes. Así, las líneas de baja capacidad se pueden prestar a través del par de cobre<sup>24</sup> y las de alta capacidad se prestan sobre fibra óptica. Adicionalmente, también se prestan circuitos, si bien de capacidad inferior a los prestados en fibra, mediante radioenlaces. Por otra parte, si bien bajo determinadas condiciones pueden prestarse circuitos vía satélite, su uso para circuitos troncales es poco frecuente, por su menor capacidad y mayor latencia respecto a la fibra óptica.

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

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

---

<sup>24</sup> Enlaces nx64 Kbit/s y 2 Mbit/s.



#### 4. Ethernet

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

Cabe recordar que el presente análisis se circunscribe a las 9 rutas de cable submarino en las que Telefónica ostenta un peso significativo de mercado (PSM) y si bien por razones históricas, las tecnologías tradicionales como SDH/PDH siguen usándose en los sistemas de transmisión submarinos, la tecnología Ethernet ya ha sido incorporada en todas las rutas submarinas de forma muy significativa y constituye con gran diferencia, la mayor parte del mercado de líneas troncales. Así pues, al igual que en cuarta ronda, las líneas troncales con interfaces Ethernet están incluidas en el mercado de referencia.

#### 5. Longitudes de onda (lambdas)

En las redes troncales, de forma adicional a la contratación de una capacidad de transmisión concreta, como por ejemplo 1 Gbit/s, 2,5 Gbit/s, 10 Gbit/s o más, la tecnología WDM<sup>25</sup> también posibilita la contratación de longitudes de onda sobre fibra óptica, conocidas en el sector como “lambdas”.

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

Por ello, en el sector también se utilizan expresiones como “lambdas de 10 Gbit/s”, puesto que, si bien se está utilizando una determinada longitud de onda

---

<sup>25</sup> Siglas de “*Wavelength Division Multiplexing*”, en español multiplexación por división de longitudes de onda.

dentro de una fibra, siendo estrictos se tiene acceso a una interfaz de 10 Gbit/s y equivale a la contratación de una capacidad de 10 Gbit/s.

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

## **6. Fibra oscura**

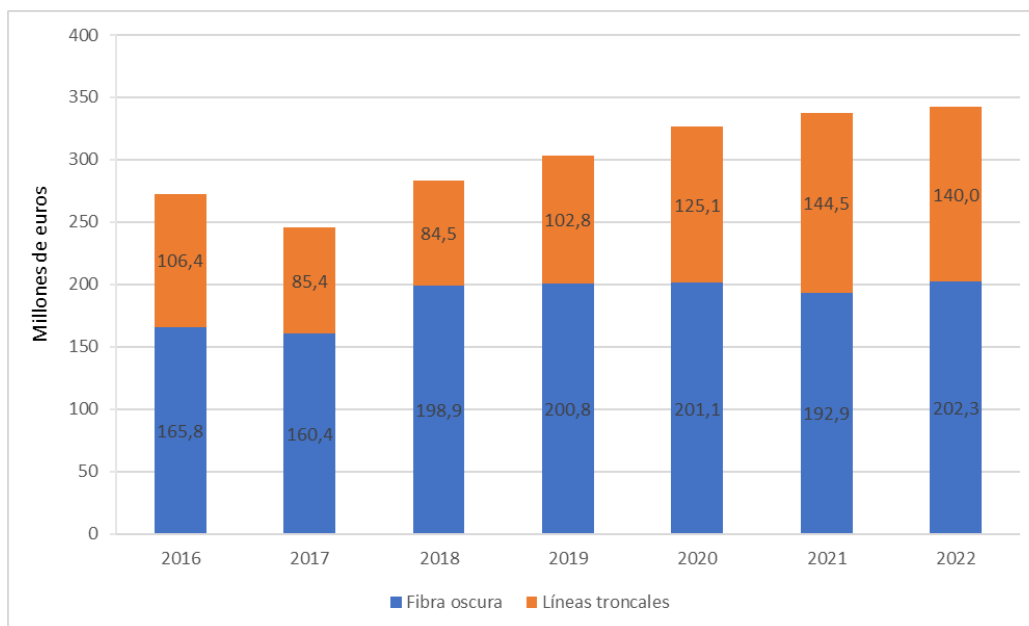
Desde la segunda revisión del mercado, la CMT (integrada en la actual CNMC) concluyó que la fibra oscura y las líneas alquiladas troncales, si bien no pertenecen al mismo mercado relevante, son servicios muy relacionados: la fibra oscura es un mercado ascendente al de las líneas alquiladas troncales.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

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

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

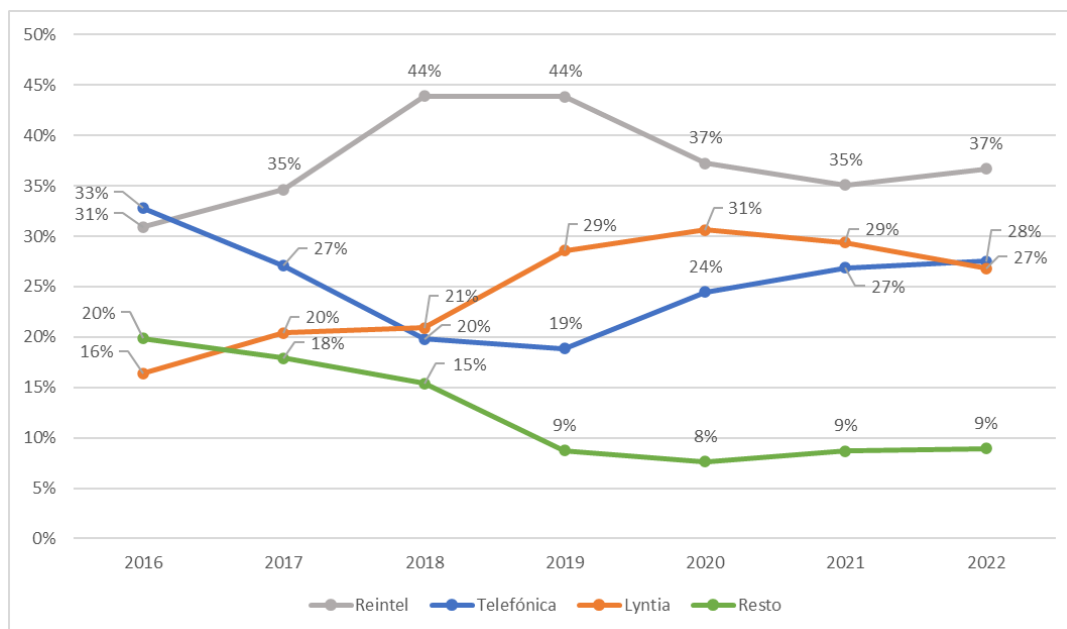
Este ejercicio se ha llevado a cabo también en esta ronda, al objeto de comprobar que siguen siendo válidas las conclusiones de rondas anteriores. A continuación, se presenta el volumen total de ingresos debidos a las líneas alquiladas troncales y a la fibra oscura, así como la cuota de los principales operadores en el periodo 2016-2022.

**Ilustración 6 Ingresos para líneas alquiladas troncales y fibra oscura (2016-2022)**



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

**Ilustración 7 Cuotas líneas alquiladas troncales y fibra oscura (2016-2022)**



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

Como se observa en las gráficas anteriores, en el periodo 2016-2022, Reintel es el operador con mayor cuota de mercado en fibra oscura en términos de ingresos, posición que ostenta desde 2017. Cabe destacar que los ingresos de Reintel son superiores a los obtenidos por Telefónica por venta de líneas alquiladas troncales a terceros. Lyntia, en segundo lugar desde 2018, tiene actualmente una cuota de ingresos por fibra oscura ligeramente inferior a la de Telefónica para alquiler de circuitos. Los ingresos totales por alquiler de fibra oscura se han mantenido estables en los últimos años, mientras que los ingresos por alquiler de circuitos han crecido. A partir de 2021, se observa un cambio de tendencia, se incrementa la cuota de ingresos por fibra oscura y se reduce la cuota de ingresos por alquiler de circuitos. No obstante, los ingresos por alquiler de fibra oscura siguen siendo significativamente mayores que los ingresos por alquiler de circuitos.

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

En lo que respecta al caso concreto de las nueve rutas submarinas objeto del presente análisis, cabe añadir que los pares de fibra óptica son un recurso escaso en el ámbito de estas rutas, y aunque en determinados casos se alquilan directamente fibras dentro del cable submarino, es poco frecuente que el operador (u operadores) propietario de un cable submarino comercialice servicios de fibra oscura (alquiler de fibras dentro del cable). En su lugar los operadores ofrecen líneas alquiladas troncales. El alquiler de pares de fibra óptica dentro de un cable submarino no sustituye en general a las líneas alquiladas, debido a las grandes diferencias de precio y capacidad.

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

- **El mercado de líneas alquiladas troncales en la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea**

El mercado de líneas alquiladas troncales se corresponde con el número 14 de la primera Recomendación de mercados relevantes de 2003<sup>26</sup>. No obstante, la

---

<sup>26</sup> Ver nota al pie número 16.

Comisión Europea decidió no incluir este mercado en las siguientes versiones publicadas en 2007 y 2014, ni en la vigente publicada en 2020<sup>27</sup>.

Según la Nota Explicativa de la Recomendación de 2007<sup>28</sup> en la cual se eliminó el mercado, existe una tendencia hacia la competencia efectiva donde los operadores alternativos han realizado suficientes inversiones en infraestructuras y prestan los servicios de referencia en competencia con el incumbente. En este sentido, la Comisión Europea señala que en todos los Estados Miembros se han construido infraestructuras de red troncales alternativas a las del incumbente en las rutas principales, por lo que entiende que las barreras de entrada en este mercado son reducidas y que además tiende a la competencia efectiva.

Por otro lado, la Comisión también señala que pueden existir rutas dónde exista un solo proveedor, en particular aquellas que cursen poco tráfico, donde no sea viable económicamente el despliegue de infraestructura alternativa.

Este análisis está en línea con las revisiones de mercado realizadas por la CNMC, puesto que se desreguló todo el mercado mayorista de líneas troncales excepto las nueve rutas de cable submarino en las que Telefónica era el único proveedor.

- **Comparativa europea**

Las conclusiones anteriores de la Comisión Europea coinciden con los análisis de mercado realizados por los reguladores europeos. 22 países de la Unión Europea han desregulado totalmente el mercado 14/2003. Hay 5 países que mantiene la regulación de este mercado en al menos en algunas rutas: Croacia, Grecia, Malta, Portugal y España. En todos ellos se aplican las obligaciones de acceso, no discriminación, transparencia (incluyendo oferta de referencia) y control de precios orientados a costes al operador con poder significativo de mercado.

Es destacable el caso de Portugal, similar al de España para los territorios conectados por las rutas submarinas reguladas (al archipiélago de las islas

---

<sup>27</sup> Ver nota al pie número **¡Error! Marcador no definido..**

<sup>28</sup> Explanatory Note – Accompanying document to the Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code.



**Tabla 1 Resumen de regulación de mercado 14 en Europa**

<b>País/Año última revisión</b>	<b>Mercado regulado</b>	<b>Rutas submarinas</b>	<b>Obligaciones</b>
Croacia (2020)	Rutas no competitivas	Sí	Acceso, precios orientados a costes, no discriminación, transparencia
España (2017)	9 rutas submarinas	Sí	(incluyendo oferta de referencia,
Grecia (2020)	Nacional	Sí	
Malta (2017)	Nacional	Sí	
Portugal (2016)	Rutas no competitivas	Sí	
Reino Unido (2021)	Rutas no competitivas	Sí	

*Fuente: Elaboración propia a partir de información de ANRs, Cullen y Telegeography*

En el resto de países europeos en los que hay rutas submarinas nacionales (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Noruega y Suecia) las rutas submarinas no se encuentran reguladas. Italia dispone de cables submarinos que conectan Sicilia y Cerdeña, pero se desreguló el mercado en 2010 al existir cables submarinos alternativos al operador con poder significativo de mercado. Por su parte Francia desreguló en 2017 las rutas submarinas en los territorios de ultramar, por la misma razón. En los 5 países restantes, se desreguló todo el mercado y no se realizó un análisis específico de la situación de las rutas submarinas.

## **B. Definición del mercado relevante geográfico**

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

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



- Tenerife – La Gomera
- Tenerife – La Palma
- La Gomera – El Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Península – Ceuta
- Península – Melilla

Al igual que en las rondas anteriores, se considera que estos mercados geográficos siguen vigentes. En todo caso, el presente análisis se ciñe a las nueve rutas que continúan reguladas actualmente, que son las anteriores excepto el mercado de rutas terrestres, Península – Baleares, Mallorca – Ibiza y Gran Canaria – Tenerife, que fueron desreguladas en la misma segunda ronda de análisis del mercado, así como la ruta Península – Canarias que fue desregulada en el análisis de mercado previo realizado en 2018.

En lo que respecta a las rutas desreguladas en rondas previas, la situación sigue mostrando una cuota de mercado muy elevada de los operadores alternativos que desplegaron cables submarinos alternativos a Telefónica.

### **[CONFIDENCIAL:]**

Las condiciones que llevaron a desregular estas rutas siguen vigentes (presencia de cable alternativo con cuota de mercado elevada), por lo que el presente análisis de mercados se centra en las 9 rutas actualmente reguladas.

### **C. Conclusión en relación con la definición del mercado**

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

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

- Mallorca – Menorca
- Ibiza – Formentera

- Tenerife – La Gomera
- Tenerife – La Palma
- La Gomera – El Hierro
- Gran Canaria – Fuerteventura
- Gran Canaria – Lanzarote
- Península – Ceuta
- Península – Melilla

Como se ha indicado previamente, este mercado no está incluido en la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea. Debe, por tanto, analizarse si este mercado cumple los tres criterios, que se deben satisfacer de forma acumulativa. Si se cumplen, el mercado puede ser objeto de regulación ex ante de conformidad con lo dispuesto en la normativa sectorial.

## **Segundo. Análisis de los criterios establecidos por la Comisión Europea para la identificación de mercados susceptibles de ser regulados ex ante**

### **A. La Recomendación de mercados de la Comisión Europea**

La Recomendación de mercados vigente excluye el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor (es decir, el mercado 14 de la Recomendación de 2003) de la lista de mercados susceptibles de regulación.

Según el considerando 22 de la Recomendación, *“Las mencionadas autoridades 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.”* Tal es el caso del antiguo mercado 14 de la Recomendación de 2003, que actualmente se encuentra sometido a regulación ex ante en España en 9 rutas submarinas.

En definitiva, es preciso llevar a cabo el análisis de los tres criterios para determinar si se debe continuar regulando los mercados de referencia o si, por el contrario, deben levantarse las obligaciones vigentes sobre el operador con PSM (Telefónica).

## **B. El test de los tres criterios**

Al identificar mercados distintos de los que figuran en el Anexo de la vigente Recomendación de mercados, las ANR deberán demostrar que se satisfacen acumulativamente los tres criterios siguientes:

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

A la hora de valorar la pertinencia de mantener o suprimir la regulación de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor, la CNMC debe aplicar el test de los tres criterios. Para efectuar este análisis, se tomarán en consideración los principios generales contenidos en las “Directrices sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de la UE”<sup>30</sup> (directrices sobre aplicación del test de los tres criterios), así como el documento del ERG<sup>31</sup> “*Guidance on the application of the three criteria test*”<sup>32</sup>.

## **C. Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado**

El objetivo de este primer criterio es analizar aquellos elementos estructurales y obstáculos legales que en el mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor pueden afectar a la entrada de otros operadores o a la expansión de los ya existentes. Según establece la Recomendación, “*Las barreras de entrada estructurales nacen de distintas condiciones relativas a los costes*

---

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión de 7 de mayo de 2018 estableciendo directrices sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de la UE. 2018/C 159/01.

<sup>31</sup> Actual Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE o BEREC atendiendo a sus siglas en inglés).

<sup>32</sup> ERG (08) 21, junio de 2008.



español debe comunicarse al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital con la información establecida en la disposición adicional vigésima tercera de la misma Ley. Esta comunicación de carácter informativa sin que requiera de una autorización por parte de la administración no parece que sea una barrera para los explotadores de cables submarinos.

Tampoco se requiere del uso del espectro radioeléctrico para prestar los servicios incluidos en el mercado de referencia.

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

## 2. Obstáculos estructurales

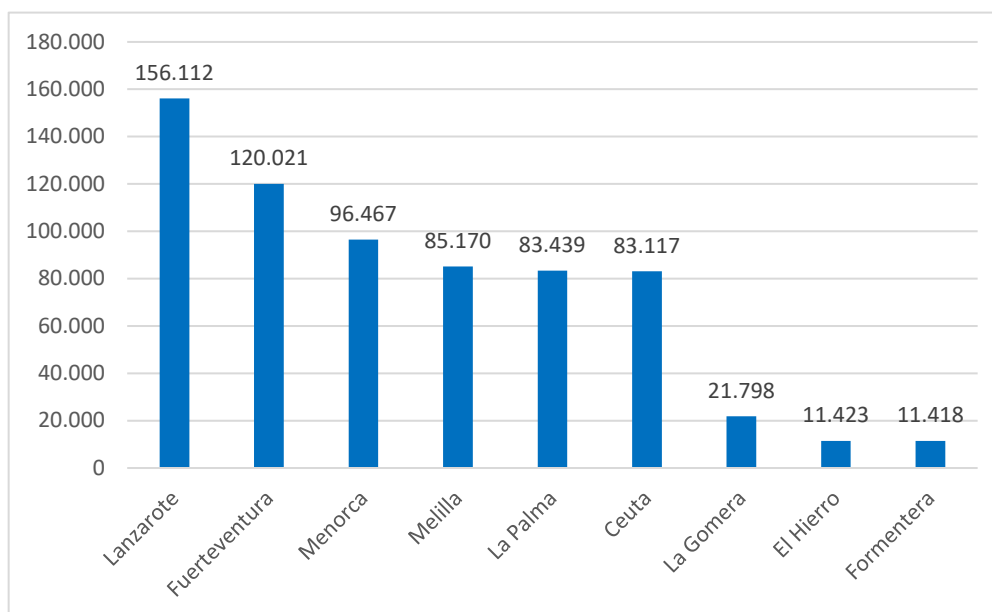
Con el objeto de evaluar la magnitud de los obstáculos estructurales, a continuación, se analizarán una serie de variables que permitirán valorar si existen barreras a la entrada elevadas y no transitorias en el mercado de referencia.

A diferencia de lo que ocurre con las líneas troncales terrestres, en el caso de las líneas submarinas reguladas, el número de cables submarinos alternativos a los de Telefónica desplegados en cada ruta ha sido históricamente escaso. Esta limitación se explica por las siguientes razones:

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



**Ilustración 9 Población en territorios conectados por rutas reguladas (2022)**



Fuente: Elaboración propia, CNMC a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Asimismo, para prestar servicios en las islas menores es necesario disponer de capacidad de transmisión en al menos dos rutas de cable submarino, ya que la conexión a la península se realiza desde las islas mayores. Por ejemplo, para prestar servicios en la isla de Menorca es necesario contar con capacidad en la ruta Mallorca – Menorca y en la ruta Península – Mallorca.

Todos estos factores hacen que estos territorios sean a priori poco atractivos para la inversión por parte de los operadores en un cable submarino alternativo al de Telefónica para proporcionar exclusivamente circuitos alquilados troncales. Actualmente Telefónica sigue siendo el único operador que tiene operativos cables submarinos en las rutas Tenerife – La Gomera, La Gomera – El Hierro, Gran Canaria – Fuerteventura y Gran Canaria – Lanzarote.

No obstante, existen diversos factores que en muchas situaciones permiten superar las barreras de entrada para el despliegue de cables submarinos alternativos. En primer lugar, el cable submarino puede tener otros propósitos como la transmisión de energía o su uso para transmitir tráfico internacional de voz y datos, o conectar ubicaciones que hacen un uso extensivo de la transmisión de datos que son compatibles con la provisión de circuitos, facilitando la viabilidad económica del cable submarino. En segundo lugar, las administraciones públicas pueden desplegar también cables submarinos que complementen los existentes con el objetivo de aumentar la resiliencia en la ruta,















submarinos de telecomunicaciones en el archipiélago canario, si bien estos fondos no incluyen financiación para el despliegue<sup>37</sup>.

En definitiva, de las nueve rutas actualmente reguladas, en cuatro de ellas (Mallorca – Menorca, Ibiza – Formentera, Península – Ceuta, Tenerife – La Palma) existe ya un segundo operador con infraestructura propia ofreciendo circuitos alquilados y en tres de ellas está previsto que exista un cable submarino alternativo en los próximos años (Tenerife – La Gomera en 2025 y Gran Canaria – Lanzarote, Gran Canaria – Fuerteventura en 2026).

Por tanto, dentro del horizonte temporal para el análisis de mercado se espera que en la mayor parte de las rutas se establezca una dinámica de competencia efectiva entre operadores de cables submarinos en estas rutas, teniendo en cuenta la experiencia existente en rutas previamente desreguladas al desplegarse nuevos cables submarinos en competencia con Telefónica.

La ruta Península – Melilla cuenta con dos cables submarinos, ambos operados por Telefónica. En todo caso, el segundo cable es propiedad de la ciudad autónoma de Melilla, y como se ha mencionado Telefónica está obligada a poner a disposición de terceros un 30% de la capacidad del cable y además, en 2029 otro operador podría gestionar este cable.

En la ruta La Gomera – El Hierro solo hay un cable submarino desplegado y operado por Telefónica. En el horizonte temporal del análisis no se ha detectado tendencia a la competencia efectiva, si bien no se descarta que en un futuro puedan desplegarse nuevos cables submarinos apoyándose en subvenciones de diversas administraciones (comunitaria, nacional o autonómica, bien individualmente o combinadas) o por otras necesidades como puedan ser el despliegue de cables eléctricos que habitualmente se equipan con fibras ópticas para su uso en comunicaciones.

## **2. Uso de radioenlaces y de satélites en las rutas reguladas**

En parte de los territorios conectados por los cables submarinos en rutas reguladas se han desplegado radioenlaces (Vodafone, Retevisión o Marqués Bidco, usados estos últimos en exclusiva por Telefónica) con diversas capacidades que varían entre 16 Mbit/s y 1 Gbit/s. El uso de los radioenlaces en

---

<sup>37</sup> Ver “*Study to deploy new submarine cables in Canary Islands*”, con una contribución de la UE de 413.425 euros <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/projects-details/43251567/101094656/CEF>





Formentera) se han desplegado nuevos cables submarinos por operadores alternativos y en otras tres (Tenerife – La Gomera, Gran Canaria – Lanzarote y Gran Canaria – Fuerteventura), está previsto el despliegue de nuevos cables submarinos en el horizonte temporal del análisis de mercado. A partir de la experiencia existente en los efectos de la introducción de nuevos cables submarinos en rutas reguladas, se considera que el segundo criterio (no hay tendencia hacia la competencia efectiva) no se cumple para estas siete rutas.

La ruta Península – Melilla está operada en exclusiva por Telefónica. En todo caso, el segundo cable es propiedad de la ciudad autónoma de Melilla y Telefónica debe reservar el 30% de capacidad para otros operadores. Además, en 2029 el titular del cable submarino (la ciudad autónoma de Melilla) podría cambiar la explotación a otro operador. Por tanto, tampoco se cumple el segundo criterio para esta ruta.

La ruta La Gomera – El Hierro está también operada en exclusiva por Telefónica. Aunque podría desplegarse un nuevo cable submarino en un futuro basándose en ayudas comunitarias, nacionales o autonómicas, como ha sucedido con otras islas, actualmente no existe ningún proyecto con fondos adjudicados a operadores alternativos a Telefónica a estos efectos.

En consecuencia, se considera que, de las nueve rutas reguladas, solo en la ruta La Gomera – El Hierro la estructura del mercado no tiende hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente.

Esta Comisión realizará un seguimiento de la evolución de la dinámica competitiva en todas estas rutas, para evaluar si la tendencia a la competencia efectiva se materializa en los próximos años.

## **E. 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”*.



A la hora de regular ex ante un mercado, la ANR deberá por consiguiente acreditar que la normativa en materia de competencia resulta insuficiente para abordar adecuadamente las deficiencias detectadas en el mismo.

A continuación, atendiendo en particular a los criterios fijados por el ERG en su documento “*Guidance on the application of the three criteria test*”<sup>39</sup>, se analizan una serie de elementos a fin de determinar si el derecho de la competencia puede evitar comportamientos anticompetitivos en el mercado de referencia, tales como precios predatorios o empaquetamientos abusivos. Por tanto, es necesario analizar si tal derecho es una herramienta eficaz para solucionar dichos comportamientos.

### Grado de generalización de los comportamientos no competitivos

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.

En el periodo desde la última revisión de mercado realizada en enero de 2018 no han existido conflictos ni cuestiones que hayan requerido una actuación administrativa por el regulador sectorial.

Si bien para estas rutas existe una regulación en vigor, reduciéndose las posibilidades de aparición de conflictos, en desregulaciones previas de rutas submarinas no se ha observado un aumento de la conflictividad sobre dichas rutas y en la mayor parte de las rutas reguladas se han desplegado o se van a desplegar nuevos cables submarinos, que permitirán limitar los posibles comportamientos anticompetitivos, disciplinando los precios que aplica el operador histórico en la mayor parte de las rutas submarinas, siendo únicamente dos de las rutas en las que no está previsto actualmente que se desplieguen nuevos cables submarinos por parte de operadores alternativos.

Por tanto, dado lo que antecede, 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.

---

<sup>39</sup> ERG (08) 21, junio de 2008.

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

Los problemas que se pudieran originar en este mercado serían subsumibles en casos relacionados con la competencia entre operadores, no descartándose que el operador que tiene cuotas más elevadas de mercado en las rutas previamente reguladas pudiera llevar a cabo prácticas anticompetitivas.

En el caso de que se produzcan prácticas anticompetitivas, como empaquetamientos abusivos o abuso de posición de dominio en las rutas menores donde aún no exista competencia, la denuncia de éstas por parte de los operadores afectados, permitiría abrir un procedimiento en el que se requeriría información a los distintos operadores que en principio permitiría detectar o probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia.

Habida cuenta de que cada ruta conecta a un territorio, y que gran parte de las rutas disponen o dispondrán de cables alternativos, el comportamiento no competitivo estaría limitado a aquellos territorios donde solo hay cables de Telefónica y no se prevé el despliegue de nuevos cables de operadores alternativos o públicos (ruta La Gomera – El Hierro).

A estos efectos, la normativa de defensa de la competencia dota a la CNMC, en tanto autoridad nacional de competencia, de los instrumentos necesarios para actuar de manera inmediata, 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 LDC, así como los artículos 40 y 41 del Reglamento de Defensa de la Competencia<sup>40</sup>, 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.

Ante la existencia de una potencial conducta contraria a la normativa de competencia, como por ejemplo prácticas anticompetitivas en relación con el establecimiento de precios, resultaría factible la intervención administrativa en un plazo breve de tiempo.

Las potenciales conductas restrictivas de la competencia serían, por otra parte, fácilmente detectables (por ejemplo, a través de la correspondiente denuncia por parte del operador implicado).

Cabe por último señalar que 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

---

<sup>40</sup> Aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y los mecanismos de coordinación establecidos, coadyuvan a que cualquier práctica potencialmente restrictiva de la competencia pueda ser detectada de manera casi inmediata.

### Conclusión

Dado que la ocurrencia de posibles comportamientos no competitivos es previsiblemente pequeña, que la mayor parte de las rutas exhiben tendencia a la competencia efectiva y que la legislación en materia de competencia sería además suficiente para abordar adecuadamente las potenciales conductas restrictivas de la competencia, se considera que no se cumple el tercer criterio en las rutas actualmente reguladas.

## **F. Conclusiones sobre el cumplimiento del test de los tres criterios**

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

- En los mercados correspondientes a ocho las nueve rutas reguladas (Península – Ceuta, Tenerife – La Gomera, Tenerife – La Palma, Gran Canaria – Fuerteventura, Gran Canaria – Lanzarote, Ibiza – Formentera, Mallorca – Menorca) no se cumple el primero de los criterios, ya que las barreras estructurales se han podido salvar y se ha producido o está en proyecto el despliegue de cables submarinos alternativos. Por el contrario, en la ruta La Gomera – El Hierro, se considera que se cumple el primer criterio, ya que ni se han desplegado ni está previsto que se despliegue en el horizonte temporal del análisis de mercado ningún cable submarino alternativo al de Telefónica.
- Los mercados correspondientes a las rutas submarinas Península – Ceuta, Tenerife – La Gomera, Tenerife – La Palma, Gran Canaria – Fuerteventura, Gran Canaria – Lanzarote, Ibiza – Formentera, Mallorca – Menorca y La Gomera – El Hierro presentan asimismo tendencia hacia la competencia efectiva, al haberse desplegado o estar previsto el despliegue de cables submarinos por parte de operadores alternativos dentro del horizonte temporal del presente análisis de mercado. Sin embargo, para la ruta La Gomera – El Hierro no se dispone de pruebas de tendencia hacia la competencia efectiva, ya que un único operador (Telefónica) ha desplegado y explota el único cable submarino desplegado para conectar estos territorios. Por tanto, solo se cumple el segundo criterio en la ruta La Gomera – El Hierro.



