

RESOLUCIÓN POR LA CUAL SE APRUEBA LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS AL POR MAYOR EN REDES TELEFÓNICAS PÚBLICAS 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

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta de la Sala

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 25 de julio de 2019

Visto el procedimiento de definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

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

Con fecha 7 de noviembre de 2018, 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 análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija (mercado 1/2014), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

En el mismo oficio se notificó también el acuerdo de apertura de un trámite de consulta pública, para que cualquier persona física y jurídica pudiera formular las

observaciones o sugerencias que tuviera por convenientes y todos los interesados pudieran alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes sobre la propuesta de proyecto de medida que se adjuntaba al referido oficio.

El citado acto fue publicado en el BOE número 278, de 17 de noviembre de 2018.

Segundo.- Escrito de alegaciones en el marco del período consulta pública

Durante el período de consulta pública presentaron alegaciones los siguientes agentes: Vodafone España, S.A.U. (Vodafone), Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (ASTEL), Orange Espagne, S.A.U. (Orange) y Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica), DIGI SPAIN TELECOM, S.L. (Digi) y MASMOVIL IBERCOM, S.A. (Masmovil).

Tercero.- Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC) y del artículo 14.2.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

Cuarto.- Notificación del proyecto de medida

Con fecha 13 de junio de 2019, la Sala de Supervisión Regulatoria aprobó la Resolución por la que se acuerda notificar a la Comisión Europea, al Ministerio de Economía y Empresa, a las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) el proyecto de medida relativo a la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija.

Quinto.- Escrito del Ministerio de Economía y Empresa

En fecha 19 de julio de 2019 tuvo entrada en el registro de la CNMC un escrito del Ministerio de Economía y Empresa, en el que indica que no tiene observaciones al proyecto de medida comunicado en virtud del antecedente de hecho anterior.

Sexto.- Escrito de la Comisión Europea

En fecha 12 de julio de 2019, la Comisión Europea ha dirigido a la CNMC un escrito (con referencia ES/2019/2186) en el que indica que no tiene ninguna observación que formular al proyecto de medida comunicado en virtud del Antecedente de Hecho Cuarto.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

PRIMERO.- Habilitación competencial

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), incorpora a la legislación sectorial nacional el marco normativo europeo sobre comunicaciones electrónicas. En particular, la Directiva Marco¹ y la Directiva de Acceso² regulan el procedimiento de definición y análisis de mercados y las obligaciones que podrán imponer las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) a los operadores identificados con poder significativo de mercado.

A este respecto cabe indicar que el 11 de diciembre de 2018 se ha aprobado la Directiva (UE) 2018/1972, por la que se establece el *Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas* (2018 DOUE L321/36) (en adelante, el Código), que revisa y refunde el citado marco normativo europeo de 2002, revisado en 2009. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 125, las Directivas Marco y de Acceso, así como el resto del marco normativo de 2002, quedarán derogadas con efectos a partir del 21 de diciembre de 2020³. Ello sin perjuicio de la obligación de los Estados Miembros de trasponer el citado Código Europeo a su Derecho nacional, a más tardar, en dicha fecha.

Con fecha 9 de octubre de 2014, la Comisión Europea (CE) 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 2014)⁴. La Recomendación incluye una lista de mercados de referencia que, *a priori*, son susceptibles de ser sometidos a regulación *ex ante*. A este respecto, la Recomendación incluye el mercado de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija como Mercado 1.

Por su parte, los artículos 13 y 70.2 de la LGTel, así como el artículo 6 de la LCNMC, reconocen a este organismo las facultades de: (i) definir y analizar los mercados de referencia, (ii) determinar los operadores con poder significativo en el mercado, e (iii) imponer, mantener, modificar o suprimir las obligaciones específicas a dichos operadores.

¹ Directiva 2002/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/140/CE, de 25 de noviembre de 2009.

² Directiva 2002/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, modificada por la Directiva 2009/140/CE, de 25 de noviembre de 2009.

³ Además, cabe indicar que el procedimiento de cooperación con la Comisión Europea, en el ámbito de los procedimientos de revisión *ex ante* de los mercados de referencia, está recogido, entre otros, en los artículos 32 y 33 del citado Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

⁴ DOUE L295/79 de 11 de octubre de 2014.

Según establece el artículo 13.2 de la LGTel, dicho procedimiento debe realizarse en un plazo de tres años, contado desde la adopción de una medida anterior relativa a ese mercado, y en el plazo de dos años tras la adopción de la Recomendación o cualquier actualización de la misma para mercados no notificados previamente a la CE. En el análisis llevado a cabo por la ANR, deberán tenerse en cuenta las Directrices establecidas por la CE sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mismo dentro del marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directrices)⁵.

Por último, el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (Reglamento de Mercados)⁶, 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.

Por tanto, la CNMC resulta competente para revisar los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija (mercado 1/2014), 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.

SEGUNDO.- Adopción de la medida definitiva relativa a la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija

Con fecha 9 de octubre de 2014, la Comisión Europea adoptó la Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva Marco (en adelante, la Recomendación)⁷. La Recomendación de 9 de octubre de 2014 sustituye a la Recomendación hasta entonces vigente de 17 de diciembre de 2007⁸.

⁵ DOUE C159/1 de 7 de mayo de 2018.

⁶ Este reglamento sigue en vigor en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la LGTel.

⁷ DOUE L295/79 de 11 de octubre de 2014.

⁸ Recomendación de la Comisión Europea 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 regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Recomendación 2007/879/CE).

Entre los mercados que, de acuerdo con la citada Recomendación, se consideran susceptibles *a priori* de regulación *ex ante*, se incluye el mercado de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija como Mercado 1.

Conforme al artículo 7 de la Directiva Marco⁹, en su redacción dada por la Directiva 2009/140/CE, y al artículo 5 del Reglamento de Mercados, la CNMC debe notificar los proyectos de medida que puedan tener repercusiones en los intercambios entre los Estados miembros, junto a sus motivaciones, a la Comisión Europea, el ORECE y a las ANR de los otros Estados miembros de la Unión Europea, cuando dichos proyectos se refieran a la definición y análisis de mercados, la identificación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición, mantenimiento, modificación y supresión de obligaciones específicas a dichos operadores.

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes de la presente Resolución, teniendo en cuenta las alegaciones presentadas por los operadores a la consulta pública, se procedió a notificar el proyecto de medida relativo a la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija a la Comisión Europea, al ORECE, a las ANR de otros Estados miembros de la Unión Europea, al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, para que formularan sus observaciones.

En fecha 12 de julio de 2019, la Comisión Europea remitió un escrito por el que indicaba que no tenía ninguna observación que formular en relación con el proyecto de medida notificado, señalando asimismo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 7, de la Directiva marco, la CNMC podría adoptar el proyecto de medida, debiendo comunicarlo a la Comisión Europea.

En fecha 19 de julio de 2019, el Ministerio de Economía y Empresa remitió un escrito en el que comunicaba asimismo que no tenía observaciones al proyecto de medida notificado.

Habiendo transcurrido el plazo de un mes establecido en el artículo 7.3 de la Directiva Marco desde que se notificó el proyecto de medida, el ORECE y otras ANR no han formulado observaciones al mismo.

En consecuencia, en virtud de la presente Resolución se aprueba, en su cuarta ronda de revisión, la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija, en los términos expuestos en el Documento y los Anexos que se adjuntan a la presente Resolución.

⁹ Directiva 2002/21/CE de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre de 2009.

Por último, procede la comunicación de la presente Resolución y sus Anexos a la Comisión Europea y al ORECE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 8, de la Directiva Marco.

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 mayoristas de terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija, que se adjunta a la presente Resolución como Documento 1, así como sus Anexos.

Segundo.- Considerar que los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija constituyen mercados de referencia susceptibles de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 13 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

Tercero.- Determinar que los citados mercados no son realmente competitivos, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 4, artículo 16, de la Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 13 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Cuarto.- Considerar que los operadores recogidos en el Anexo 1 de la presente Resolución tienen poder significativo en los citados mercados, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo II, apartado 27 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Quinto.- Imponer a las empresas recogidas en el Anexo 1 de la presente Resolución las obligaciones recogidas en el Anexo 2, y a Telefónica de España, S.A.U. las obligaciones recogidas en el Anexo 3.

Sexto.- Comunicar a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija.

Séptimo.- Acordar la publicación del presente acto en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1 de la LGTel.

Octavo.- La presente Resolución entrará en vigor al 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

I. INTRODUCCIÓN	10
II. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE	10
II.1. Descripción del servicio mayorista.....	10
II.2. Definición del mercado relevante de producto	11
II.2.1. Caracterización del servicio de terminación	11
II.2.2. Implicaciones del sistema de “pago por el llamante” en la definición de mercado	13
II.2.3. Terminación mediante técnicas tradicionales y técnicas IP	14
II.2.4. Terminación de llamadas en números de tarifas especiales y números cortos	15
II.2.5. Restricciones indirectas	16
II.2.6. Impacto del origen de la llamada en la definición del mercado de producto	18
II.3. Definición del mercado relevante geográfico	19
II.4. Conclusión en relación con la definición del mercado.....	19
II.5. Mercados susceptibles de regulación <i>ex ante</i>	20
III. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MISMOS Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO	20
III.1. Descripción de la estructura del mercado	20
III.1.1. La oferta: cuotas de mercado	20
III.1.2. Existencia de barreras a la entrada y competencia potencial en los mercados de referencia	22
III.2. Análisis de la competencia efectiva en los mercados	23
III.2.1. Poder compensatorio.....	23
III.2.1.1. OMR y OMVC / Operadores de telefonía fija.....	24
III.2.1.2. Operador histórico / Operadores alternativos de telefonía fija	24
III.2.1.3. Conclusiones sobre el poder compensatorio	26
III.3. Conclusiones en relación con la determinación de los operadores con Poder Significativo de Mercado	26
IV. DE IDENTIFICACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO	27
V. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO ...	28

V.1. Principios a aplicar por el regulador en la elección de las obligaciones más idóneas	28
V.2. Principios a aplicar por el regulador conforme a la recomendación de tarifas de terminación de la Comisión Europea.....	30
V.3. Identificación de problemas de competencia en los mercados de referencia y relacionados.....	31
V.3.1.Terminación del tráfico originado fuera del Espacio Económico Europeo (EEE)	32
V.4. Obligaciones a imponer	33
V.4.1.Obligación de acceso	33
V.4.2.Obligación de control de precios y relacionadas.....	35
V.4.2.1.Obligación de orientación a costes según un modelo BU-LRIC	36
V.4.2.2.Precio resultante del modelo BU-LRIC Puro.....	36
V.4.2.3.Implicaciones en la interconexión ligadas a la tecnología de red	38
V.4.2.4.Contexto europeo de precios de terminación fija	40
V.4.2.5.Obligaciones de contabilidad de costes y de separación de cuentas.....	41
V.4.2.6.Tratamiento de las llamadas originadas fuera del EEE.....	42
V.4.3.Estructura tarifaria de los precios de terminación de los operadores con PSM.....	43
V.4.4.Obligación de no discriminación	43
V.4.5.Obligación de transparencia.....	44
V.4.5.1.Obligaciones de transparencia respecto a la obligación de no discriminación.....	44
V.4.5.2.Obligación de publicar una oferta de referencia.....	45
V.4.5.3. Obligaciones de transparencia respecto a las llamadas con originación fuera del EEE.....	45
V.4.6.Conclusiones en relación con las obligaciones ex ante a imponer	46
ANEXO 1: LISTA DE OPERADORES DESIGNADOS CON PODER SIGNIFICATIVO EN LOS MERCADOS ANALIZADOS	47
ANEXO 2: OBLIGACIONES A IMPONER A LOS OPERADORES DEL ANEXO 1, A EXCEPCIÓN DE TELEFÓNICA.....	49
ANEXO 3: OBLIGACIONES A IMPONER A TELEFÓNICA	52
ANEXO 4: IMPACTO ECONÓMICO DE LA RESOLUCIÓN	58
ANEXO 5: RESUMEN DE ALEGACIONES A LA CONSULTA PÚBLICA Y CONTESTACIÓN A LAS MISMAS.....	59

DOCUMENTO 1**PROYECTO DE MEDIDA RELATIVO A LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS
MERCADOS MAYORISTAS DE TERMINACIÓN EN REDES TELEFÓNICAS
PÚBLICAS INDIVIDUALES FACILITADA EN UNA UBICACIÓN FIJA, LA
DESIGNACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE
MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS****(EXPEDIENTE ANME/DTSA/003/18/M1-2014)****I. INTRODUCCIÓN**

El objeto del presente procedimiento es la cuarta revisión de los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija. La tercera revisión de estos mercados fue aprobada por la CNMC a través de la Resolución de 23 de septiembre de 2014¹⁰.

El primer paso en el análisis es la definición del mercado relevante. Éste tiene por objetivo analizar de forma sistemática cual 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, como se ha dicho, se tomarán en cuenta los criterios establecidos en las Directrices europeas.

Posteriormente, se determinará si existen uno o varios operadores que tengan poder significativo de mercado y, en ese caso, se fijarán las obligaciones específicas que procede imponer a dicho(s) operador(es).

Así pues, a continuación, se describirán los productos o servicios que, por sus características objetivas, sus precios y usos, son considerados intercambiables, analizando su sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda y de la oferta.

II. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE**II.1. DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO MAYORISTA**

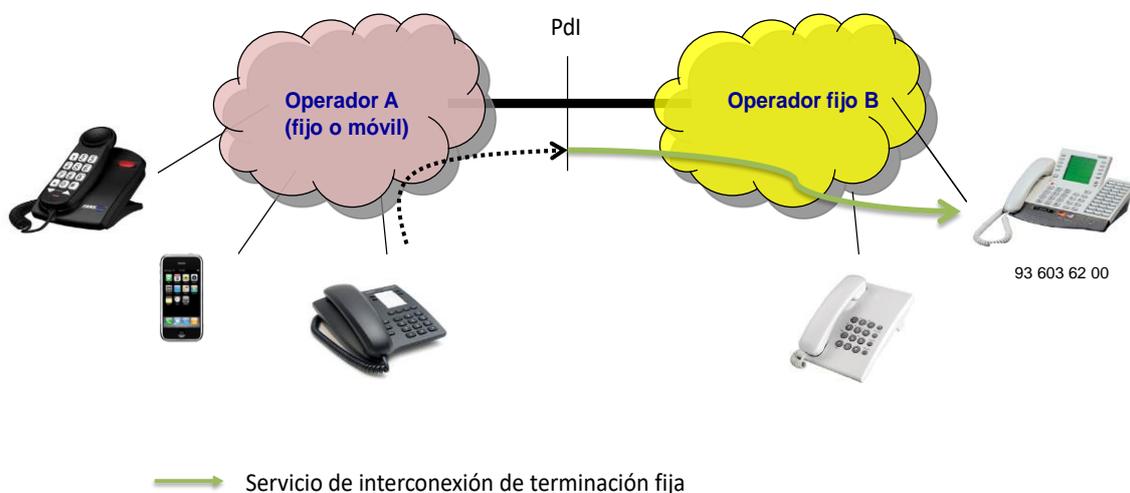
El servicio mayorista de terminación de llamadas en redes fijas es uno de los servicios necesarios para la prestación del servicio minorista de tráfico telefónico fijo.

¹⁰ Resolución por la cual se aprueba la definición y el análisis de los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes fijas, la designación de los 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 (ORECE) (ANME/DTSA/628/14/M3-3ªRONDA).

Cada operador fijo¹¹ ofrece este servicio al resto de operadores (tanto fijos como móviles), para que éstos 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.

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 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 ilustración¹²:



- 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.

II.2. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE DE PRODUCTO

II.2.1. Caracterización del servicio de terminación

¹¹ 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.

¹² Pdl: Punto de Interconexión. Se define como el lugar físico donde se interconectan las redes de los distintos operadores para intercambiar flujos de tráfico conmutado.

Los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada 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 de otro operador.

En este sentido, y dado que la identificación del operador de terminación se determina por el número llamado, se considerarán parte de los mercados objeto de análisis las llamadas terminadas en números geográficos¹³ con independencia de la tecnología de red de acceso (par de cobre, cable, fibra, acceso inalámbrico, etc). En estos mercados de terminación, 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.

Un ejemplo de llamadas terminadas en números geográficos con independencia de la red de acceso serían los servicios minoristas convergentes fijo-móvil como “Vodafone Fijo” o “Mi Fijo” de Orange, caracterizados por el hecho de que todas las llamadas recibidas en el número geográfico son desviadas al número móvil del usuario que se abona a este servicio¹⁴. Cabe señalar que dicho abonado no dispone realmente de un acceso fijo en su domicilio y el desvío se ejecuta en la red del operador prestatario.

Igualmente, tampoco tiene influencia sobre el operador demandante del servicio de terminación fija la tecnología empleada para la prestación del servicio de voz, siendo indiferente que el usuario llamado utilice un servicio telefónico de voz conmutada (RTC, RDSI¹⁵) o de voz en IP (VoIP), puesto que ambos servicios son prestados mediante rangos de numeración fija¹⁶.

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.

Adicionalmente, existe un servicio de telefonía que no es considerado servicio telefónico disponible al público (STDP), al estar definido como un servicio de voz prestado desde puntos de acceso a los que los usuarios pueden conectarse de

¹³ 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 accede a una red pública de comunicaciones*”.

¹⁴ Todas las llamadas que termine un operador en una numeración geográfica con independencia de si existen desvíos hacia otra numeración se consideran parte de un mismo mercado de terminación fija ya que desde el punto de vista del usuario llamante, el concepto de número geográfico no cambia, es decir, el usuario llamante desconoce que ese número geográfico ha sido desviado a otro número (en este caso, móvil).

¹⁵ RTC: red telefónica conmutada. RDSI: red digital de servicios integrados.

¹⁶ El servicio telefónico disponible al público mediante VoIP es ofrecido tanto por Telefónica en sus accesos de fibra, como por los operadores alternativos con fibra y sobre par de cobre mediante las modalidades mayoristas de alquiler del bucle sin servicio telefónico básico y acceso indirecto desnudo, así como por los operadores de cable.

forma remota, siendo su principal característica el nomadismo, o posibilidad de conexión desde distintos puntos geográficos, ya sea dentro del mismo distrito telefónico (rangos de numeración geográfica específicos) o dentro del conjunto del territorio nacional (rango de numeración 51). Este servicio es el servicio vocal nómada (SVN)¹⁷ prestado mediante voz sobre IP.

Sin embargo, la terminación de llamadas en estos rangos de numeración geográfica y no geográfica asociados a SVN, tal y como se consideró en el anterior análisis de mercados de terminación fija, está dentro de la definición del mercado, ya que estos servicios son interoperables con el STDP y permiten la terminación de llamadas dirigidas a usuarios ubicados en puntos de acceso específicos que, si bien pueden cambiar de ubicación al permitirse un acceso nómada, no están actualmente habilitados para su uso en movilidad, diferenciándose así de los servicios de terminación móvil.

Por último, y aunque existen más de mil operadores revendedores de telefonía fija, sólo los operadores prestadores del STDP y del servicio vocal nómada¹⁸, que dispongan de numeración geográfica o vocal 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.

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

El sistema de “pago por el llamante”, también conocido como principio “*calling party pays*” (CPP), significa que el cliente llamante abona la llamada en su totalidad, o lo que es lo mismo, que el cliente llamado no abona cantidad alguna por recibir llamadas.

En el marco de la presente revisión, se ha constatado que el sistema de facturación vigente en España continúa basándose en el principio CPP y, por tanto, se mantienen las mismas conclusiones que en el anterior análisis de mercados:

- El sistema CPP reduce la presión a la baja que soporta el operador a la hora de fijar el precio de terminación por parte de sus clientes directos (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

¹⁷ Resolución, de 30 de junio de 2005, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información 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.

¹⁸ E inscritos para llevar a cabo tales actividades en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

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.

II.2.3. Terminación mediante técnicas tradicionales y técnicas IP

En la anterior revisión del mercado y de forma prospectiva, se incluyeron los servicios de terminación en IP, por ser considerados sustitutivos de los prestados a través de la interconexión tradicional (SS7¹⁹).

En aquel momento, se observaba una migración de las redes de los operadores hacia la arquitectura de red “todo-IP” y un paulatino crecimiento de la telefonía IP, ligada al despliegue de las redes de acceso de banda ancha ultrarrápida (NGA²⁰).

Actualmente, esta evolución hacia la tecnología IP en las redes y servicios de los operadores se ha generalizado, y también se ha intensificado la migración de los accesos de clientes hacia tecnologías NGA –en particular, los accesos de fibra–, contabilizándose en el mercado un total de 11,5 millones de accesos NGA en servicio en el cuarto trimestre de 2018, lo que ha permitido aumentar el volumen de ofertas empaquetadas de servicios de banda ancha con gran capacidad, y la consiguiente evolución en la prestación del servicio telefónico mediante voz sobre IP.

Esta situación de cambio tecnológico de las redes, junto a la aprobación de la Oferta de Interconexión de Referencia en tecnología IP para la terminación de llamadas fijas en Telefónica (OIR IP)²¹, han propiciado que los tres operadores mayoritarios del mercado²², que suponen más del 80% del tráfico de terminación fija, se encuentren actualmente en proceso de preparación de la migración de la interconexión mutua de voz hacia IP.

Por consiguiente, las conclusiones alcanzadas en la anterior revisión respecto a la sustituibilidad de los servicios de terminación en IP de aquéllos soportados mediante la interconexión tradicional SS7 se mantienen y se ven avaladas por las acciones de los operadores.

¹⁹ 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).

²⁰ Redes de nueva generación, en la terminología anglosajona.

²¹ Resolución de 8 de septiembre de 2016: <https://www.cnmc.es/expedientes/ofedtsa216914>

²² Telefónica, Vodafone y Orange.

A nivel técnico ambas tecnologías son funcionalmente equiparables, y aunque el precio de terminación regulado es idéntico existen mayores eficiencias en la interconexión IP, lo que propicia²³ la mencionada migración.

En conclusión, se observa que en el próximo periodo regulatorio los operadores harán previsiblemente un uso combinado de ambas tecnologías para la terminación de llamadas fijas, tanto SS7 como IP.

II.2.4. Terminación de llamadas en números de tarifas especiales y números cortos

La terminación de llamadas en números de tarifas especiales²⁴ y numeración corta²⁵ tiene unas características distintas de la terminación en numeración geográfica. Estos números no están asociados a llamadas interpersonales sino a llamadas realizadas por los clientes de las diferentes redes de acceso (tanto fijas como móviles) con destino:

- al operador asignatario de los números de tarifas especiales y numeración corta, esto es, el operador de comunicaciones electrónicas que presta un servicio a sus abonados mediante la citada numeración (típicamente servicios de atención al cliente y/o servicios directorio) o bien
- al cliente del operador asignatario de los números de tarifas especiales (o numeración corta), que puede ser (i) un proveedor de contenidos y/o prestador de servicios (caso de las numeraciones tipo 806, 803, 807, 905, en las que se remunera al usuario llamado) o (ii) un cliente generalmente empresarial (caso de las numeraciones 900, 901 y 902, en las que el usuario llamado no es remunerado).

Como se señaló en el anterior análisis del mercado, el contexto competitivo asociado a la provisión de la terminación en este tipo de llamadas es diferente al de terminación geográfica, debido a (i) la diferente naturaleza de los servicios que se prestan sobre los números de tarifas especiales y numeración corta y (ii) el diferente sistema de remuneración de los operadores implicados. Además, cabe destacar que, en algunos casos, participan agentes adicionales a los operadores de comunicaciones electrónicas, que originan y terminan la llamada, como los proveedores de contenidos, los cuales perciben a su vez una remuneración por su contribución en la cadena de valor de estos servicios prestados sobre números de tarifas especiales y numeración corta.

Por tanto, se mantiene en esta revisión la exclusión del mercado de referencia de la terminación de llamadas en numeraciones de tarifas especiales y

²³ En concreto, un menor coste operativo de la tecnología IP respecto a la conmutación de circuitos, la mayor concentración de tráfico en menos puntos, y la reutilización de elementos de la capa de transporte IP para la transmisión de la voz junto al resto de servicios del operador.

²⁴ Anteriormente denominadas “numeraciones de red inteligente”.

²⁵ Usados para prestar servicios de información sobre números de abonado, emergencia y atención ciudadana, etc.

numeración corta, en armonía con la práctica regulatoria de la mayoría de ANR y la recomendación de la CE²⁶.

II.2.5. Restricciones indirectas

Por último, cabe analizar si las presiones competitivas indirectas provenientes de los mercados minoristas aguas abajo son de tal magnitud que no es rentable para un hipotético monopolista del servicio de terminación en su red fija aumentar sus precios y, por tanto, si el mercado de referencia debería ampliarse con la inclusión de estos servicios minoristas.

Este sería el caso si un consumidor, a la hora de realizar una llamada y para evitar la repercusión en el precio minorista de la subida aguas arriba, sustituyera la llamada con destino a una red fija por otro servicio, como por ejemplo una llamada a una numeración móvil del mismo usuario a quién deseara llamar.

En concreto, aguas abajo los servicios que podrían señalarse como posibles sustitutos de las llamadas a fijos serían, dada su penetración, principalmente las mencionadas llamadas con destino a numeración móvil, y, en menor medida, los servicios y aplicaciones a través de Internet, típicamente llamados servicios OTT²⁷. Entre estos últimos servicios encontramos, por un lado, los servicios vocales mediante (i) comunicaciones de VoIP P2P (como Skype) y (ii) llamadas a números fijos de voz sobre IP²⁸ (servicios como “número de Skype”), y, por otro lado, las comunicaciones basadas en texto (como son las aplicaciones de mensajería instantánea tipo Whatsapp). Así pues, la parte llamante podría, en vez de llamar al número geográfico del operador que da acceso al llamado, llamar a un número móvil, a un número fijo de un proveedor de VoIP, realizar una comunicación VoIP P2P o, en última instancia, enviar un mensaje.

Finalmente, la parte llamada podría decidir sustituir su tipo de acceso en el caso de detectar una disminución significativa de las llamadas recibidas porque los llamantes hubieran optado por alguna de las alternativas anteriormente descritas. A este respecto, como se comprobará a continuación, no se considera que en general esta situación fuera a ocurrir y por tanto, la parte llamada no tendría incentivos suficientes para sustituir el acceso fijo por otro tipo de acceso.

Ante una subida de precios mayoristas que fuera repercutida, en parte, a los precios minoristas, esta Comisión considera que los consumidores no sustituirían en suficiente grado sus llamadas a fijos o sus accesos fijos, por lo

²⁶ Ver la “Explanatory note” de la Recomendación de mercados (pág. 29): “[...] a different rationale applies to numbers used by service providers who are sensitive to the level of termination charges – which directly affect their revenues – and may therefore switch between providers in the event of an increase in the operator’s charges for termination services. Hence termination of calls to non-geographic numbers used by service providers is usually characterised by market and competitive conditions that are different from those prevailing in the context of voice call termination to other end-users.”

²⁷ Los servicios OTT (*Over-The-Top*) son servicios prestados, al menos en parte, a través de internet, en los cuales el usuario utiliza su conexión de banda ancha de un operador como medio de acceso a un conjunto de servicios prestados por distintos proveedores.

²⁸ Servicios que usan numeración abierta a interconexión.

que un operador que presta terminación fija sí podría rentabilizar dicha estrategia.

En efecto, en primer lugar, el peso del precio mayorista de terminación fija es reducido en comparación con el precio minorista, por lo que el impacto de la potencial repercusión al consumidor sería limitado y, por tanto, éste no tendría incentivos suficientes para cambiar de servicio minorista²⁹.

En segundo lugar, debido a las condiciones de competencia en los mercados minoristas de llamadas, la repercusión de una subida de precios en los servicios mayoristas de terminación fija sobre los precios minoristas se estima que no sería significativa.

En concreto, en relación con las llamadas originadas en redes fijas, el 72% de estos accesos están contratados conjuntamente con un paquete de servicios que incluye una tarifa plana de llamadas a fijos y en donde el servicio principal es la banda ancha³⁰, por lo que los operadores absorberían en gran parte (sino toda) la subida del precio mayorista de terminación.

Para el resto de llamadas fijas tarifadas por minutos, una subida de los precios minoristas del servicio telefónico fijo-fijo no generaría entre los consumidores ningún incentivo a sustituirlos por destinos móviles, dadas las diferencias de precios existentes entre ambos tipos de llamadas³¹.

Asimismo, en relación con la posible sustitución de llamadas a números fijos por llamadas con destinos a servicios OTT, tampoco se daría esta situación en una proporción suficiente, ya que los clientes que no tienen empaquetada la voz no suelen disponer tampoco de banda ancha fija desde donde realizar las comunicaciones de VoIP P2P.

Por lo que respecta a las llamadas originadas en redes móviles, al igual que en los accesos fijos, cada vez más se ofrecen tarifas planas empaquetadas tanto con banda ancha móvil como en paquetes convergentes fijo-móvil. Teniendo en cuenta, además, que la terminación fija representa una proporción muy pequeña del precio minorista³², no se considera que una subida de los precios mayoristas de este servicio aguas arriba afectase a la política de precios minorista de los operadores móviles. Por tanto, los clientes no sustituirían las llamadas a números fijos por llamadas a numeración móvil.

²⁹ Los precios mayoristas de terminación fija vigentes en España representan un valor marginal de entre un 2,3% y un 3,2% del precio minorista en función de si la originación es móvil o fija. Además, estos porcentajes se reducirán de nuevo si se aprueban los nuevos precios propuestos en consulta pública. Fuente: cálculo propio a partir de CNMCDData, IV TRIM 2017.

³⁰ Fuente: cálculo propio a partir de CNMCDData, IV TRIM 2017.

³¹ El ingreso medio de llamadas fijo-fijo ascendió a 3,54 ct€/min, mientras que el fijo-móvil fue de 7,41 ct€/min. Fuente: CNMCDData III TRIM 2018.

³² En concreto, el 2,3% tomando como referencia el precio de terminación fija en vigor y dado que el ingreso medio de llamadas móviles a números nacionales (fijo y móvil) se situó en 3,53 ct€/min. Como en el caso anterior, de aprobarse los nuevos precios propuestos, este porcentaje bajaría hasta el 1,7% de media. Fuente: cálculos a partir de CNMCDData III TRIM 2018.

Tampoco se considera que la sustitución de llamadas a números fijos por servicios OTT a partir de accesos móviles pueda ser relevante, puesto que la penetración de las comunicaciones de VoIP P2P permanece reducida, debido presumiblemente a las tarifas empaquetadas ya comentadas³³ y a la percepción generalizada de inferior calidad a las llamadas a numeraciones fijas³⁴. Por otro lado, en relación a los servicios OTT de mensajería instantánea, debido a la diferente funcionalidad percibida, se considera que tampoco aumentaría la sustitución más allá de la existente.

En definitiva, esta Comisión considera que las restricciones indirectas no ejercen una presión competitiva suficiente que justifique la ampliación en la definición del mercado.

II.2.6. Impacto del origen de la llamada en la definición del mercado de producto

En la tercera revisión se concluía que el mercado de referencia estaba constituido por la prestación de servicios de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de cada operador de telefonía fija.

En la presente revisión, se mantiene dicha definición del mercado de referencia, que incluye la prestación del servicio mayorista de terminación de llamadas vocales en la red de cada uno de los operadores fijos, con independencia del origen del tráfico (nacional, países del Espacio Económico Europeo³⁵ (EEE) o países fuera del EEE), en línea con lo dispuesto en el Mercado 2, de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, aprobado en la Resolución de 18 de enero de 2018³⁶.

Sin perjuicio de esta definición del mercado de producto, la CNMC es consciente de las implicaciones derivadas de la posible diferenciación de la regulación *ex ante* en función de si el tráfico que debe ser terminado tiene su origen en países del EEE o en terceros países.

³³ De acuerdo con el estudio de usuarios navegantes en la red, de marzo de 2018, de la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), los usuarios móviles que habían usado llamadas de VoIP era de 14,9% en los últimos 30 días. Cabe destacar que el mismo dato para marzo de 2013 ascendía a 16,9%. Fuente: www.aimc.es

³⁴ Según la nota de prensa de 2 de junio de 2017 relativa al Panel de Hogares CNMC del IV trimestre de 2016, *“un 19% de los usuarios regulares de llamadas o videollamadas por Internet se considera poco o nada satisfecho con la calidad en la conexión de las llamadas. En cambio, estos mismos usuarios se muestran más satisfechos con la calidad de las llamadas tradicionales (por móvil o por fijo)”*. <http://data.cnmc.es/datagraph/>

³⁵ El EEE está compuesto por los países pertenecientes a la Unión Europea más Islandia, Liechtenstein y Noruega.

³⁶ Ver páginas 18-19 de la Resolución por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales (Mercado 2/2014), 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 (ORECE) (ANME/DTSA/002/17/M2-2014).

En particular, los operadores que prestan servicios de terminación en el EEE han venido haciendo hincapié en el significativo diferencial que en muchos casos existe entre los precios de terminación regulados a nivel comunitario (conforme a un criterio de estricta orientación a costes) y los precios de terminación aplicados en terceros países, lo que generaría una transferencia de rentas hacia dichos terceros países.

Esta problemática no afecta sin embargo al proceso de definición del mercado de producto, al ser el servicio de terminación el mismo con independencia del origen del tráfico. Como recoge la CE en su Recomendación de 25 de julio de 2016 relativa a los asuntos AT/2016/1846-1847³⁷, 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 servicio³⁸.

La posible diferenciación de la regulación en función del origen intra/extra-EEE del tráfico será por consiguiente objeto de consideración al analizar las medidas regulatorias que pueden resultar de aplicación a los operadores declarados con poder significativo de mercado en el mercado de referencia.

II.3. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE GEOGRÁFICO

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.

II.4. CONCLUSIÓN EN RELACIÓN CON LA DEFINICIÓN DEL MERCADO

La CNMC define los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija como aquéllos que incluyen, en cada mercado, los servicios mediante los que cada operador finaliza en su red fija una llamada originada en la red de otro operador. Asimismo, se considera que la dimensión geográfica del mercado es aquella que coincide con la cobertura de red de cada uno de los operadores.

Se incluye dentro de estos mercados la prestación de servicios de terminación de llamadas vocales hacia números fijos abiertos a la interconexión sobre la red del operador considerado, cualquiera que sea el origen de la llamada (fijo, móvil u otro tipo de numeración³⁹, tanto nacional como internacional⁴⁰), y cualquiera

³⁷ *Wholesale call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location in Austria* (asunto AT/2016/1846); *Wholesale voice call termination on individual mobile networks in Austria* (asunto AT/2016/1847).

³⁸ § 45 de la Recomendación. Cabe señalar que, en el caso austriaco, la diferenciación a efectos regulatorios se planteaba en función del país concreto del EEE en que se originaba la llamada.

³⁹ Como por ejemplo numeración vocal nómada.

⁴⁰ Independientemente de que el origen internacional del tráfico sea dentro del EEE o fuera del mismo.

que sea la tipología de acceso (par de cobre, cable, fibra, acceso inalámbrico, etc) y tecnología de voz utilizada (voz conmutada o VoIP), así como la forma de interconexión (técnicas tradicionales o IP).

En el Anexo 1 se recogen todos los operadores prestadores de servicios de terminación 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).

II.5. MERCADOS SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN *EX ANTE*

Los mercados de referencia así definidos coinciden con el número 1 del listado de mercados susceptibles de regulación *ex ante* incluido en el Anexo de la Recomendación de mercados relevantes de la CE de 2014 (Recomendación de mercados relevantes⁴¹). Se trata de mercados que ya han sido identificados previamente por la CE y que cumplen los tres criterios acumulativos que deben satisfacer los mercados relevantes donde se pretendan imponer *ex ante* obligaciones específicas.

Por tanto, cabe concluir que el mercado definido en el apartado anterior es un mercado que puede ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco⁴².

III. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MISMOS Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO

III.1. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO

Tras haber definido el alcance del mercado relevante de producto y su dimensión geográfica, a continuación se analizará la estructura de los mercados de referencia como paso previo a la valoración del nivel de competencia en los mismos y posterior designación, en el caso de que se estuviera ante una situación de ausencia de competencia efectiva, de los operadores con poder significativo de mercado.

III.1.1. La oferta: cuotas de mercado

De la definición de los mercados de referencia se concluye que solo hay un proveedor de servicios de terminación en cada red fija individual. Cada operador de telefonía fija con clientes de acceso directo ostenta una posición de monopolio

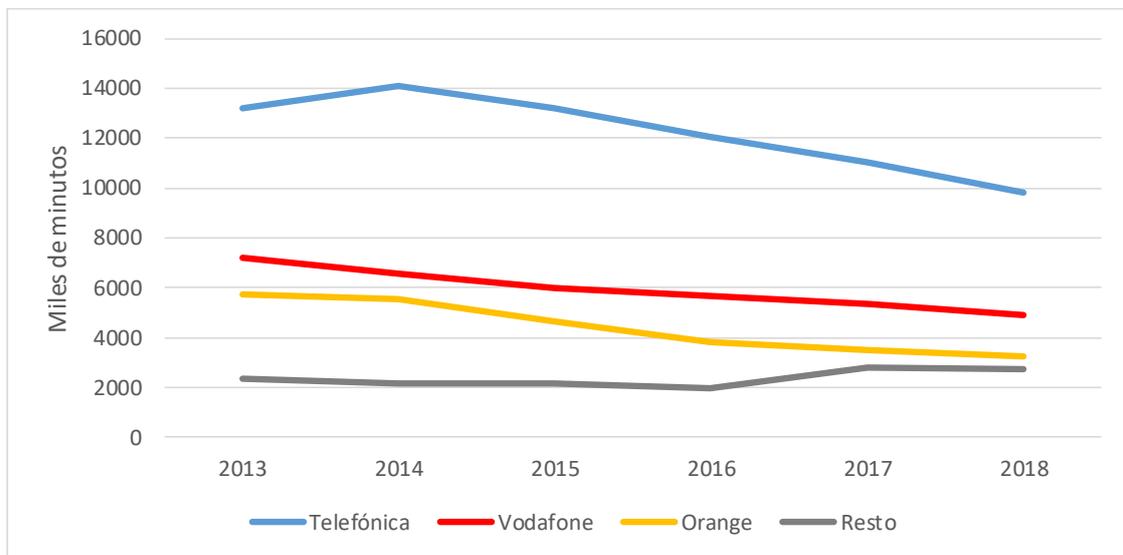
⁴¹ Recomendación de la Comisión Europea de 9 de octubre de 2014, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (2014/10/UE).

⁴² Directiva 2002/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/140/CE de 25 de noviembre de 2009.

en la prestación del servicio de referencia en su red y, por tanto, la cuota de mercado de cada uno de ellos en sus respectivos mercados es igual al 100%, con independencia de que se mida en términos de minutos o ingresos.

En todo caso, para conocer el tamaño de cada uno de estos mercados de terminación, en el siguiente gráfico se presenta la evolución de los minutos de terminación fija cursados por Telefónica y por el resto de operadores de forma agregada.

Gráfico 1. Evolución del tráfico de terminación fija



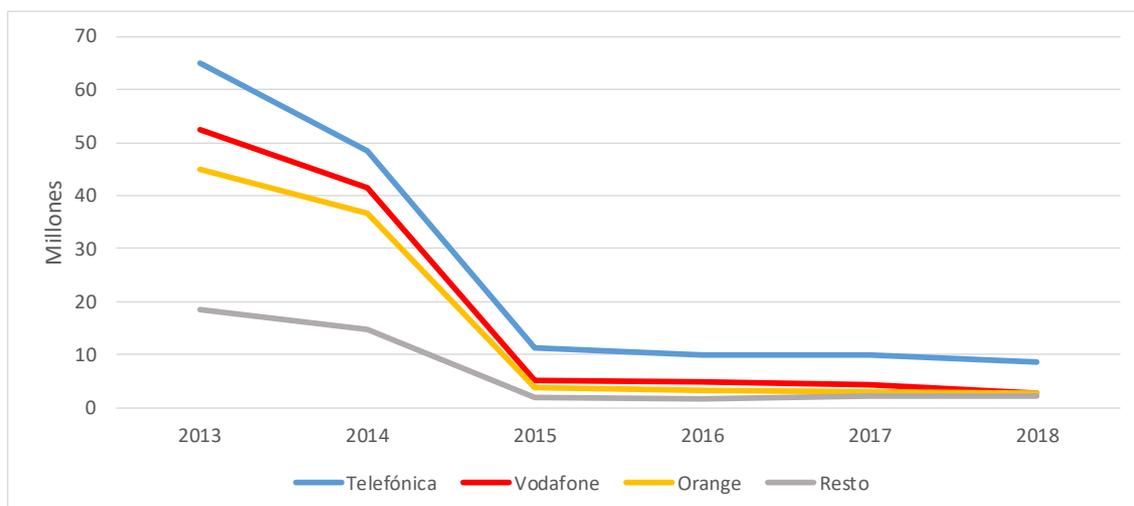
Fuente: CNMC

Los minutos de terminación totales cursados han sufrido una minoración significativa en los últimos cinco años, pasando de 28.511 millones de minutos en 2013 a 20.718 en 2018 (esto es, un 27,33% menos). Este descenso continuo se viene experimentando desde el pico máximo de minutos cursados en 2011, cuando se alcanzaron los 33.178 millones de minutos.

Si bien en el último año Telefónica ha reducido su peso en el porcentaje de tráfico cursado en dos puntos porcentuales, del 51% al 49%, dicha participación ha mostrado una gran estabilidad en todo el periodo analizado, alrededor del 50%.

Por otro lado, la evolución de los ingresos de terminación se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Evolución de los ingresos de terminación fija



Fuente: CNMC

En 2013, la terminación fija generó unos ingresos de 180,8 millones de euros, mientras que en 2018 esta cifra ha disminuido hasta los 17,6 millones de euros. El fuerte retroceso en los ingresos experimentado entre 2014 y 2015 viene dado directamente por la modificación a la baja de los precios regulados en la última revisión del mercado.

En cuanto a la participación en el total de ingresos, a partir de 2015 existe una equivalencia entre tráfico cursado e ingresos obtenidos, que viene explicada por el precio máximo y único que se impuso a todos los operadores en la anterior revisión de los mercados de terminación fija.

Esta equivalencia explica que Telefónica obtenga la mitad de los ingresos totales en la actualidad, a diferencia de la situación de la anterior revisión en la que unos precios de terminación asimétricos conducían a que los operadores alternativos cursasen la mitad del tráfico, pero obtuvieran cerca de dos tercios de los ingresos totales.

III.1.2. Existencia de barreras a la entrada y competencia potencial en los mercados de referencia

La CE identifica en su Recomendación de mercados a este servicio mayorista como el elemento menos replicable necesario para la provisión del servicio minorista de llamadas. Dada la definición de los mercados de referencia, éstos presentan elevadas barreras a la entrada no transitorias. Así, no es posible la entrada de operadores alternativos para la prestación de los servicios de terminación de llamadas a los abonados conectados físicamente a la red de cada operador.

Esta situación aplica tanto para los operadores que han desplegado red propia (Telefónica, operadores de cable y FTTH, de acceso inalámbrico y, en su caso, móviles), como aquéllos que mediante la desagregación del bucle del abonado o mediante acceso indirecto tienen abonados de telefonía, ya que la explotación de dicha red de acceso y, en consecuencia, la prestación de servicios de terminación de llamadas, está a cargo del operador cuya red delimita el mercado.

En línea con las revisiones anteriores de los mercados de referencia, no han aparecido desarrollos tecnológicos que permitan que llamadas a un determinado cliente final sean terminadas por operadores diferentes de aquél que explota la red a la que está conectado dicho cliente.

Adicionalmente no puede considerarse que exista competencia potencial para ninguno de los mercados de referencia, al menos en el horizonte temporal del presente análisis. En este sentido, los servicios minoristas considerados en el apartado relativo a las restricciones indirectas no ejercerían una presión competitiva potencial suficientemente fuerte para los prestadores del servicio de terminación fija.

A tenor de la existencia de barreras de entrada absolutas y la vigencia del principio CPP (que prácticamente anula los incentivos a cambiar de operador ante aumentos en el precio de terminación), la amenaza de entrada potencial es nula en el horizonte temporal contemplado en el presente análisis de mercado.

III.2. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MERCADOS

La Directiva Marco afirma que no hay competencia efectiva en un mercado relevante si se aprecia que hay uno o más operadores con poder significativo de mercado. Este concepto es, según lo dispuesto en la misma norma comunitaria, equivalente al de posición de dominio bajo el prisma del derecho de la competencia. Además, el análisis de competencia efectiva en un mercado relevante es equivalente a un análisis prospectivo de dominancia en dicho mercado.

El hecho de que cada operador de red telefónica fija tenga una cuota de mercado del 100% en el mercado de terminación de llamadas en su propia red, junto con la existencia de barreras a la entrada elevadas y no transitorias hacen presuponer que dichos operadores gozan de un PSM individual en cada uno de los mercados de referencia.

Sin embargo, el hecho de que los operadores fijos tengan poder de mercado depende de la existencia de un poder compensatorio de la demanda suficiente que evite un incremento de precios no transitorio⁴³. A continuación se analizará este criterio recogido en las Directrices que permitirá confirmar la presunción de PSM individual de los diferentes operadores.

III.2.1. Poder compensatorio

La posibilidad de que un operador pueda actuar con independencia de sus clientes depende de la posición de éstos en las negociaciones. En general, la fuerza del poder compensatorio de la demanda depende de si el cliente puede cambiar de proveedor, reducir de forma significativa el consumo o incluso dejar de utilizar el servicio ante una subida en el precio del mismo.

⁴³ Nota explicativa de la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión, página 32: *“While a 100% market share provides a very strong presumption of SMP, in accordance with competition law principles, a finding that there is no SMP may occur if there is sufficient countervailing buyer power, which would render any non-transitory price increase unprofitable.”*

Sin embargo, en los mercados de referencia definidos, la manera de ejercer este poder compensatorio presenta una serie de particularidades, propias del entorno en que se desarrolla la negociación de los precios de terminación.

Un operador fijo debe negociar con otros operadores fijos y móviles las condiciones técnicas y económicas del servicio de terminación en su red fija. Si bien este operador fijo goza de una posición de monopolista en la prestación del servicio de referencia, también es demandante del servicio equivalente de terminación que prestan los demás operadores fijos y móviles.

Por tanto, las negociaciones se desarrollan en un entorno de monopolios bilaterales. En este contexto, el poder compensatorio del operador demandante del servicio vendrá condicionado por su capacidad de responder, de manera creíble y efectiva, a las condiciones abusivas que tratará de imponerle el operador fijo con el que negocie, esto es, de su capacidad de contraponer las mismas condiciones abusivas (con respecto a la terminación en su red) y, de esta forma, disuadir al primero de explotar su condición de monopolista.

En primer lugar, se revisará el poder compensatorio de la demanda entre los operadores móviles de red (OMR) y los operadores móviles virtuales completos (OMVC) que también prestan servicios de terminación, y los fijos, para posteriormente analizar el poder compensatorio de los operadores fijos entre sí.

III.2.1.1. OMR y OMVC / Operadores de telefonía fija

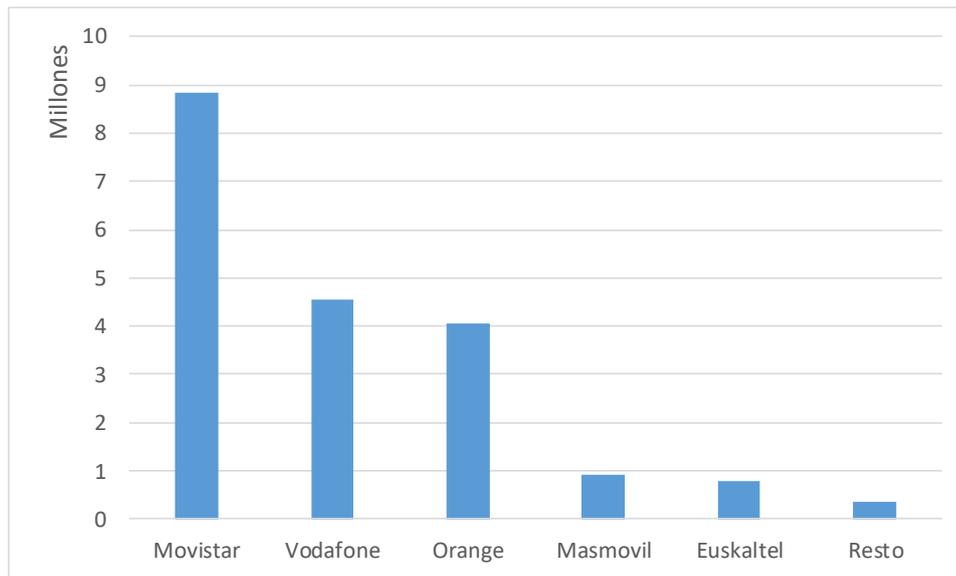
El análisis de los mercados incluidos en la Recomendación debe realizarse siguiendo la metodología “*modified Greenfield approach*”, esto es, planteando un escenario de ausencia de regulación en el mercado que se analice, pero considerando las obligaciones vigentes en otros mercados y la normativa aplicable existente. Dado que en la Resolución relativa a la definición y análisis del mercado 2 se regulan los precios de terminación en redes móviles, el poder de negociación de los OMR y los OMVC queda debilitado. Por tanto, las obligaciones *ex ante* impuestas sobre los operadores móviles limitan su capacidad de actuación.

En esta situación, los operadores fijos no soportan un poder de negociación suficiente por parte de los operadores móviles que elimine su peso en el mercado de terminación en sus propias redes. De esta forma, todos los operadores fijos tendrían incentivos y capacidad para fijar precios de terminación excesivos.

III.2.1.2. Operador histórico / Operadores alternativos de telefonía fija

Para analizar correctamente el poder compensatorio entre los diferentes operadores fijos el punto de partida es conocer su número de líneas, lo que se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3. Número de accesos directos fijos por operador



Fuente: Estadística Anual 2018 de CNMCDATA.

- **Telefónica sin regulación ex ante en terminación vs. Operadores fijos alternativos**

Telefónica es el operador que cuenta con el mayor número de clientes de acceso directo. Su cuota de mercado de accesos minoristas fijos es del 45%, muy por encima de cualquier otro operador alternativo.

Como consecuencia, un porcentaje muy elevado de los minutos que un operador alternativo de telefonía fija termina en otras redes fijas tiene como destino la red de Telefónica, por lo que ninguno de los operadores alternativos puede prescindir de los servicios de terminación de llamadas en la red de Telefónica, con independencia de que exista una obligación genérica de interconexión y un principio general de interoperabilidad, tal y como prevé la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), a través de sus artículos 3 y 12.

En relación con la demanda de servicios de terminación por parte de Telefónica al resto de operadores de redes de telefonía fija, dado el limitado número de accesos de la mayoría de estos operadores, en principio podría considerarse que Telefónica tiene la capacidad de prescindir de los servicios de terminación que prestan individualmente el resto de operadores. Incluso en los casos donde la demanda de minutos de terminación fuera más elevada, dichos porcentajes se considerarían relativamente poco significativos en comparación con el tráfico interno que genera Telefónica.

Por tanto, en un entorno de ausencia de regulación, a pesar de la obligación genérica de interoperabilidad mencionada anteriormente, el poder de negociación de los operadores alternativos frente a Telefónica es más limitado, ya que necesitan del servicio de referencia para terminar llamadas en los más de nueve (9) millones de accesos directos minoristas de Telefónica. En esta situación, este operador tendría incentivos y capacidad para fijar precios excesivos de terminación en su propia red, limitando así la competencia que afronta en los mercados minoristas de acceso y tráfico.

Además, gracias a su elevado poder de negociación, Telefónica podría forzar a los alternativos a proporcionarle servicios de terminación en sus redes a precios muy reducidos.

- **Telefónica con regulación *ex ante* en terminación vs. Operadores fijos alternativos**

Con las conclusiones anteriores, Telefónica estará sujeto a obligaciones *ex ante* que limitarán su poder de negociación a la hora de prestar los servicios objeto de análisis. Dada esta obligación, los operadores alternativos podrían incrementar sus precios de terminación sin posibilidad de reacción por parte del operador histórico fijo.

Esta ausencia de poder compensatorio ha de conducir a la imposición de una serie de obligaciones al resto de operadores con red fija para impedir, precisamente, que ejerzan su poder de mercado. En efecto, una vez regulado Telefónica, estos operadores tampoco afrontarían poder compensatorio por parte del operador tradicional y a su vez estarían en disposición de fijar precios de terminación excesivos. En otras palabras, desde el momento en que se constata que, en ausencia de regulación, existen operadores que pueden explotar su posición de monopolista, la designación de operador con PSM debe extenderse a todos los agentes señalados.

Por lo tanto, cabe concluir que, a pesar de las diferencias en el tamaño de los operadores fijos con respecto a Telefónica, éstos no afrontan poder compensatorio alguno por parte del operador incumbente una vez impuesta regulación a este último.

III.2.1.3. Conclusiones sobre el poder compensatorio

En ausencia de regulación, el tamaño de las redes y el número de clientes conectados a la red de cada operador fijo determinarían el poder de negociación de los demandantes.

Sin embargo, la regulación vigente sobre los servicios de terminación que prestan los operadores móviles en sus respectivas redes y la necesidad de imponer obligaciones *ex ante* sobre Telefónica para garantizar el correcto funcionamiento de los mercados minoristas, limitaría sus posibilidades de ejercer dicho poder negociador.

Por tanto, tampoco las redes fijas relativamente más pequeñas verían limitada su capacidad de actuación como consecuencia de la actuación de sus demandantes, ya que estos últimos están sujetos a obligaciones *ex ante* que les impiden ejercer dicho poder negociador sobre los operadores de redes fijas más pequeñas.

III.3. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN DE LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

Las conclusiones que se han obtenido son equivalentes a las alcanzadas en la anterior revisión:

- Los operadores de telefonía fija con red propia ostentan una cuota de mercado del 100% en sus respectivos mercados de referencia.
- Existen barreras absolutas a la entrada y no hay competencia potencial que pueda disciplinar el comportamiento de cada uno de los operadores en su propio mercado.
- En general, el poder compensatorio de la demanda no es suficiente para disciplinar el comportamiento de los operadores que ostentan una posición de monopolio en sus respectivos mercados. No obstante, en ausencia de regulación, el poder compensatorio de Telefónica en comparación al del resto de operadores alternativos de telefonía fija es sensiblemente mayor.

Dado lo anterior, se concluye que no existe competencia efectiva en ninguno de los mercados de referencia.

IV. IDENTIFICACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

De acuerdo con las conclusiones del apartado III.3, se identifica como operadores con poder significativo en los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas de telefonía fija, a los efectos del artículo 13.3 de la LGTel y 3.2 del Reglamento de Mercados, a todos los operadores que figuran en el Anexo 1, así como el grupo de empresas a los que pertenecen y que provean los servicios incluidos en los mercados de referencia⁴⁴.

Una vez que se produce la anterior identificación de PSM ha de procederse a imponer las obligaciones adecuadas, debiendo recordarse que el objetivo perseguido con la regulación *ex ante* y la imposición de obligaciones a las empresas, recogido en el apartado 16 de las Directrices europeas, 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, consiste en garantizar que la empresa no pueda utilizar su peso en el mercado para restringir o falsear la competencia en el mercado pertinente ni apoyarse en dicho peso en los mercados adyacentes.

⁴⁴ La CMT ya se pronunció sobre el concepto de unidad económica interpretando reiterada jurisprudencia comunitaria. Véanse al respecto las Resoluciones de 20 de mayo de 1999 y 8 de noviembre de 2000, en las que se señala que *“cuando un grupo de sociedades constituye una unidad económica, en tanto en cuanto carecen de la necesaria autonomía de comportamiento en el mercado respecto de la sociedad matriz, existe una sola empresa a los efectos de aplicar las disposiciones de derecho de la competencia”*.

V. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO

V.1. PRINCIPIOS A APLICAR POR EL REGULADOR EN LA ELECCIÓN DE LAS OBLIGACIONES MÁS IDÓNEAS

A la hora de decidir qué obligaciones se han de imponer a los operadores con PSM en un determinado mercado, la regulación sectorial establece una serie de principios que deben guiar a las ANR. Las ANR deben en particular tomar decisiones razonadas de una manera transparente, que respeten los principios de proporcionalidad y que estén en línea con los objetivos fijados en la Directiva Marco.

El artículo 13.4 de la LGTel (en línea con el artículo 8 de la Directiva Marco) establece que las obligaciones que puedan imponerse han de basarse en la naturaleza del problema detectado, ser proporcionadas y justificarse en el cumplimiento de los objetivos enumerados en el artículo 3 de la LGTel. Estos objetivos son, entre otros:

- Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones para potenciar al máximo los beneficios para las empresas y los consumidores, principalmente en términos de bajada de los precios, calidad de los servicios e innovación, teniendo en cuenta la variedad de condiciones en cuanto a la competencia y los consumidores que existen en las distintas áreas geográficas, y velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos (apartado a) del artículo 3 de la LGTel).
- Promover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación (apartado c).
- Contribuir al desarrollo del mercado interior de servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión Europea (apartado e).
- Promover la inversión eficiente en materia de infraestructuras incluyendo, cuando proceda, la competencia basada en infraestructuras, fomentando la innovación y teniendo debidamente en cuenta los riesgos en que incurren las empresas inversoras (apartado f).
- Hacer posible el uso eficaz de los recursos limitados de telecomunicaciones, como la numeración y el espectro radioeléctrico, y la adecuada protección de este último, y el acceso a los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada (apartado g).
- Fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación (apartado h).

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

Asimismo, las ANR deberán imponer preferentemente obligaciones con efecto en los mercados mayoristas y sólo podrán imponerse obligaciones en los mercados minoristas cuando estas medidas no garanticen la competencia efectiva en el mercado de referencia (artículo 13.4 de la LGTel).

Por su parte, el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE, o BEREC atendiendo a sus siglas en inglés) ha fijado los principios que, con carácter general, deben guiar la actuación de las ANR al proceder a regular ex ante los mercados de referencia.

En particular, según el documento *Revised ERG Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*⁴⁵ (Posición Común sobre obligaciones), las ANR deberán tener en cuenta las siguientes premisas a la hora de elegir las obligaciones a imponer a los operadores con PSM⁴⁶:

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

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

⁴⁵ ERG (06) 33, mayo de 2006.

⁴⁶ Ver capítulo 4 del documento.

V.2. PRINCIPIOS A APLICAR POR EL REGULADOR CONFORME A LA RECOMENDACIÓN DE TARIFAS DE TERMINACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

Además de los anteriores principios generales en relación con la imposición de obligaciones a los operadores designados con PSM, en mayo de 2009 la Comisión Europea adoptó la Recomendación sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación fija y móvil (Recomendación de precios de terminación)⁴⁷.

A continuación se presenta un breve resumen de los aspectos principales de la misma⁴⁸.

El objetivo principal de esta Recomendación es garantizar un tratamiento normativo de las tarifas de terminación homogéneo por parte de todas las ANR, ya que la CE considera que las divergencias regulatorias entre países crean falseamientos fundamentales de la competencia. La CE argumenta que un nivel de costes eficiente y la aplicación de tarifas de terminación simétricas promueven la eficiencia y una competencia sostenible, además de maximizar los beneficios para los consumidores en cuanto a precio y oferta de servicios.

Por tanto, la CE recomienda la imposición de la obligación de orientación de los precios de terminación a los costes en los que incurre un operador eficiente, aplicando para su cálculo la metodología de costes incrementales prospectivos a largo plazo (también conocido por sus siglas en inglés “LRIC”), mediante el uso de un modelo ascendente económico/técnico de red (también conocido como modelo *bottom-up* –BU) y usando los costes actuales que subyacen de las opciones tecnológicas eficientes disponibles dentro del marco temporal considerado por el modelo. En este sentido, la CE considera que el modelo de costes para redes fijas estaría basado en redes NGN.

Asimismo, solo deberían asignarse a los servicios regulados de terminación de llamadas de voz aquellos costes que se evitarían si dejara de prestarse a terceros este servicio mayorista. Es decir, el planteamiento recomendado para identificar el coste incremental pertinente es el denominado incremental puro (“Pure LRIC”), consistente en descartar aquellos costes no relacionados con el tráfico de terminación y asignar los costes relacionados con el tráfico, en primer lugar, a otros servicios que no sean el de terminación al por mayor de llamadas

⁴⁷ Recomendación de la Comisión de 7 de mayo de 2009 sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la Unión Europea.

Disponible en:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/recomm_guidelines/index_en.htm

⁴⁸ De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3.c y 19.2 de la Directiva Marco, las ANR deberán seguir, en la mayor medida posible, tanto las Recomendaciones de la CE como las Posiciones Comunes del ORECE. A este respecto, cabe señalar que en el año 2008 el ERG adoptó igualmente una Posición Común sobre tarifas de terminación, ver *Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates* (ERG (07) 83 final).

de voz⁴⁹, para asignar al servicio mayorista de terminación de llamadas de voz solo los costes residuales relacionados con el tráfico⁵⁰.

La CE considera que cualquier determinación de los niveles de costes eficientes que se desvíe de los principios anteriores debe estar justificada por diferencias de costes objetivas que queden fuera del control de los operadores en cuestión.

En la anterior resolución del mercado se respetaron los principios de la Recomendación de precios de terminación, estableciéndose un precio único de terminación fija, simétrico para los todos los operadores, y calculado en base a un modelo BU-LRIC puro.

V.3. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE REFERENCIA Y RELACIONADOS

Con la excepción de la terminación del tráfico originado fuera del EEE, que se verá más abajo, los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de cada operador de telefonía fija no han sufrido cambios significativos respecto a la anterior revisión, por lo que los problemas de competencia potenciales que podrían surgir son los mismos.

En concreto, en los mercados de terminación de referencia aparecen problemas de competencia cuando: (i) dos redes se interconectan y compiten en un mismo mercado minorista (telefonía fija) o (ii) dos redes se interconectan, pero no compiten por los mismos clientes en el mercado minorista (telefonía fija-telefonía móvil).

El tipo de problemas que suelen aparecer en los mercados de terminación, tal y como se identificaron en la anterior revisión de mercados, serían los siguientes:

- Negativa de suministro/acceso (relacionada con el suministro del servicio de referencia en condiciones no razonables): La existencia de una obligación genérica de interoperabilidad no garantiza que el operador provea dicho servicio en condiciones razonables, lo que podría resultar en un efecto análogo a la denegación de acceso;
- Precios excesivos: los operadores, al comportarse como monopolistas en sus respectivos mercados, tienen incentivos a fijar un precio de terminación excesivo, lo que distorsiona la estructura de fijación de precios e introduce ineficiencia asignativa de los recursos;
- Tácticas dilatorias: Telefónica tendría incentivos a desarrollar este tipo de prácticas ya que, al tener el mayor número de clientes de acceso directo, podría ver afectada su cuota de mercado por la entrada de nuevos operadores. El resto de operadores de redes telefónicas fijas no tienen incentivos a desarrollar este tipo de prácticas, al menos con Telefónica,

⁴⁹ Por ejemplo, los de origenación de llamadas, servicios de datos, IPTV, etc.

⁵⁰ Como son la capacidad de red adicional necesaria para transportar un aumento del tráfico de terminación al por mayor y los costes comerciales al por mayor adicionales directamente relacionados con la prestación a terceros de servicios mayoristas de terminación

pues se volvería en su contra al retrasar el momento en que sus clientes pueden llamar a los del operador con más abonados;

- Precios discriminatorios: dado el incentivo de los operadores monopolistas en terminación a establecer precios de terminación elevados, y aunque pudiera existir una obligación de control de precios al respecto, los operadores podrían ofrecer mejores condiciones en terminación⁵¹ a (i) aquellos operadores que pertenezcan a filiales o empresas de su mismo grupo, así como a (ii) otros operadores terceros con los que negocien conjuntamente la provisión de servicios en otros mercados, otorgando así una ventaja competitiva a sí mismos y a algunos operadores frente a otros con un menor poder de negociación.

V.3.1. Terminación del tráfico originado fuera del Espacio Económico Europeo (EEE)

La provisión del servicio de terminación en el caso de los tráficos originados en países no pertenecientes al EEE se ve sometida a presiones competitivas de una naturaleza diferente al caso de los tráficos originados en España o en un país del EEE.

Como se ha explicado, la Recomendación de los precios de terminación postula la fijación de dichos precios conforme al coste BU-LRIC puro. La adopción de este enfoque ha dado lugar a una progresiva reducción de los precios de terminación y ha permitido una creciente simetría tanto a nivel nacional como dentro del EEE en los precios de terminación aplicados por los operadores activos en dicho ámbito. Sin embargo, esta tendencia no se verifica necesariamente en los países terceros, donde dependiendo de cada país el servicio de terminación puede no estar sometido a ningún tipo de regulación ex ante, o donde el precio mayorista regulado puede haber sido fijado conforme a estándares menos estrictos que el coste BU-LRIC puro.

En este entorno de carácter asimétrico, un operador de un país tercero dispondrá de un mayor margen de actuación comercial, lo que le permitirá exigir tarifas por la prestación del servicio de terminación en redes fijas superiores a las reguladas en el seno del EEE, sin que exista diferencia objetiva alguna que lo justifique (al ser el servicio de terminación en esencia idéntico).

A modo de ejemplo, entre los destinos fuera del EEE donde los operadores españoles terminan más minutos se encuentran Venezuela, Colombia y Marruecos. Pues bien, los operadores de estos países cobran entre 12 y 46 veces más que el actual precio de terminación fijado en España⁵².

Así pues, las citadas diferencias en las presiones competitivas afrontadas por los operadores activos en España (y en general, en el seno del EEE) frente a los

⁵¹ Por ejemplo, a la hora de provisionar servicios de interconexión en IP.

⁵² Hay que señalar que existen diferencias elevadas entre los precios reportados por los distintos operadores para un mismo país.

operadores activos en países terceros deberán ser tomadas en consideración a la hora de fijar las correspondientes obligaciones, en particular en lo que se refiere al régimen de regulación de precios que resultará de aplicación al servicio de terminación.

V.4. OBLIGACIONES A IMPONER

En los mercados de referencia se han detectado problemas de competencia potenciales tales como negativa de suministro/acceso, precios excesivos, tácticas dilatorias y precios discriminatorios. Los problemas de competencia descritos en el apartado anterior se consideran potenciales debido a la regulación existente, pero en ausencia de la misma dichos problemas serían reales.

De acuerdo con la Posición Común sobre obligaciones, para resolver los problemas de negativa de acceso y precios excesivos es necesario:

- i) Asegurar el acceso a los recursos asociados, y
- ii) Fijar un precio adecuado para el recurso utilizado.

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

V.4.1. Obligación de acceso

En atención a la posición de los operadores designados con PSM en el Anexo 1 en cada mercado considerado y para evitar situaciones de negativa de acceso, derivadas de la no prestación del servicio mayorista de terminación en redes fijas, debe imponerse a todos ellos la obligación de acceso contemplada en el artículo 14.1.d) de la LGTel, el artículo 10 del Reglamento de Mercados y en el artículo 12 de la Directiva de Acceso. Esta obligación se concreta en el anexo de obligaciones correspondiente.

La imposición de esta obligación supone la necesidad de otorgar el acceso solicitado por otro operador de forma que, a tenor de lo establecido en el Considerando (19) de la Directiva de Acceso, las solicitudes de acceso a recursos que resulten esenciales para el suministro de los servicios *“sólo deben poder denegarse sobre la base de criterios objetivos como la viabilidad técnica o la necesidad de preservar la integridad de la red”*, aspectos que, en su caso, se analizarán posteriormente por esta Comisión vía conflicto.

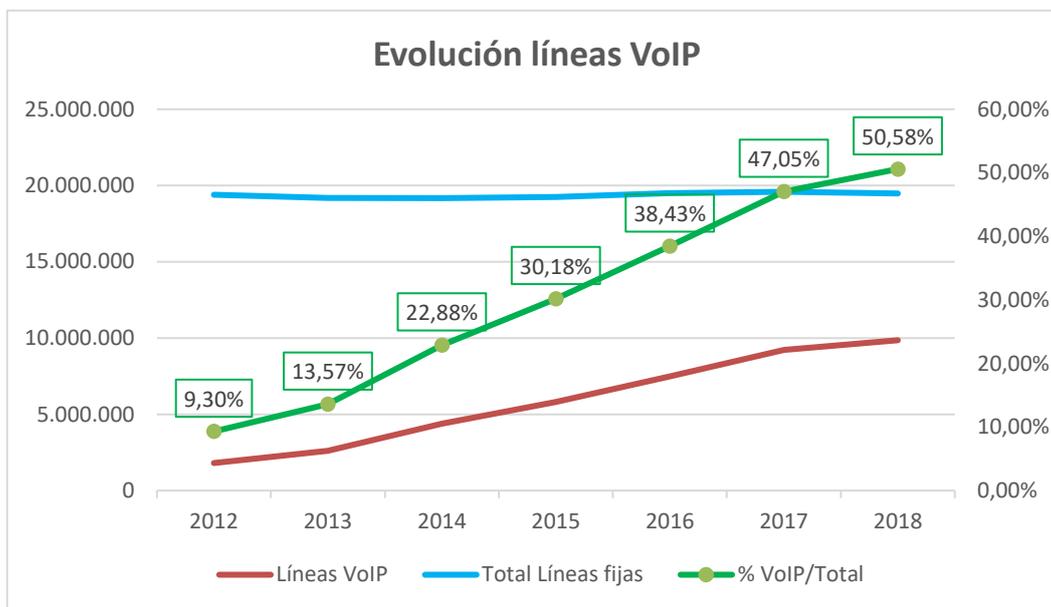
- **Interconexión TDM e IP**

Aunque la interconexión tradicional sigue siendo mayoritaria en el mercado, se observa un momento de cambio importante en relación con la interconexión IP, debido a los siguientes factores:

- (i) Se ha registrado un gran aumento de líneas VoIP, que ya suponen un 50,58% del total de líneas fijas, ligado al enorme crecimiento en el despliegue de accesos NGA (especialmente sobre fibra) y a la oferta empaquetada del servicio de voz mediante tecnología IP dentro de los servicios de banda ancha. Esta migración tecnológica del acceso viene

acompañada por la evolución de las redes de los operadores hacia una arquitectura multiservicio basada en el transporte IP.

Gráfico 4. Evolución líneas VoIP



Fuente: CNMC

- (ii) Con la aprobación de la OIR-IP de Telefónica se eliminaron las trabas que suponía la inexistencia de una oferta regulada de interconexión en IP con el operador con mayor cuota de mercado. Una vez definido el protocolo de interconexión SIP entre los operadores, la obligación para Telefónica de publicar una oferta de interconexión en IP, ha permitido que este tipo de interconexión esté disponible comercialmente desde el 8 de septiembre de 2017⁵³ para terminar las llamadas en IP en la red de Telefónica. Además, se han incluido también en la OIR-IP los servicios de origenación⁵⁴ en IP, por lo que los operadores pueden migrar todos sus servicios de interconexión hacia IP.
- (iii) Los aspectos anteriores de evolución de la voz y las redes hacia IP, así como la disponibilidad regulatoria de la interconexión IP, han propiciado que los operadores con mayor tráfico de interconexión **[CONFIDENCIAL]**.

⁵³ La OIR fue aprobada el 8 de septiembre de 2016, dándose un plazo de un año a Telefónica para su implantación comercial.

⁵⁴ El 18 de diciembre de 2018 se aprobó la OIR-IP que incluye los servicios de origenación en IP (OFE/DTSA/006/17 OIR-IP), Según la Resolución, estos servicios deben estar disponibles comercialmente en el plazo de un mes desde publicación de la Resolución en el B.O.E., habiéndose sucedido este hecho el 28 de diciembre de 2018.

FIN CONFIDENCIAL].

En virtud de la definición de mercado de referencia y los servicios incluidos en el mismo, así como el contexto de coexistencia de tecnologías de interconexión que predominará prospectivamente en el mercado, se mantiene la obligación de acceso sobre los operadores con PSM para la prestación del servicio de terminación en sus redes fijas a todos los operadores, tanto mediante tecnología tradicional (basada en la conmutación de circuitos), como mediante tecnología IP.

Además, la obligación de ofrecer el servicio de terminación IP deberá aplicarse con independencia del volumen de clientes VoIP que tengan, ya que se estima que en este periodo regulatorio el volumen de tráfico de voz en IP será relevante. Este punto de inflexión tecnológico es de gran relevancia, puesto que empleando en exclusiva la tecnología IP se reducirán los costes de forma significativa, en comparación con los costes en los que se incurre cuando se interconecta TDM con IP (se evitan un mayor número de transcodificaciones TDM-IP junto con el gasto correspondiente en equipos de red). Así pues, resulta conveniente apoyar este tipo de tecnología en la interconexión, evitando así costes añadidos innecesarios a aquellos solicitantes del servicio de terminación en IP en las redes de los operadores fijos.

De no imponerse esta obligación, los operadores menos eficientes o con un mayor retraso en la evolución tecnológica hacia servicios IP, podrían limitar o frenar el acceso a una tecnología de interconexión más eficiente, como es la interconexión IP, imponiendo así una traba competitiva ligada a la tecnología de interconexión empleada.

Este factor distorsionador es más relevante en el caso de los nuevos operadores entrantes, con tecnologías exclusivamente basadas en el protocolo IP y con unos requisitos de eficiencia mayores, ya que la necesidad de reducir costes es mayor cuanto menor sea la cuota de mercado. En el caso de estos operadores la imposibilidad de interconectarse en IP les supondría incurrir en costes adicionales asociados a equipos de conversión de llamadas VoIP a TDM, de difícil justificación por su rápida obsolescencia en el actual marco temporal de migración del mercado hacia VoIP.

Por otra parte, la CNMC estima razonable que los operadores exclusivamente IP, con su base de clientes totalmente VoIP, presten sus servicios de terminación únicamente en IP. En estos casos, resulta comprensible que, al no disponer en absoluto de tecnología de conmutación de circuitos, sólo ofrezcan IP como tecnología de interconexión, debido a la desproporcionada inversión en equipos que supondría la prestación del servicio de terminación TDM.

V.4.2. Obligación de control de precios y relacionadas

V.4.2.1. Obligación de orientación a costes según un modelo BU-LRIC

La Recomendación de la CE en materia de precios de terminación establece que los precios orientados en función de los costes de un operador eficiente dan las señales correctas para incentivar la eficiencia productiva. Más concretamente, esta recomendación establece que los costes del servicio de terminación deben calcularse mediante la utilización de un modelo BU-LRIC y el precio de terminación fijo ser igual al coste BU-LRIC puro.

En concreto, la metodología *bottom-up* (BU) LRIC Puro consiste en la construcción de un modelo teórico de costes que refleje la red de un operador eficiente, dimensionada de acuerdo con reglas ingenieriles de despliegue, según la proyección de demanda esperada, y basada en tecnologías eficientes disponibles dentro del período temporal considerado en el modelo.

En este modelo sólo se consideran los costes que serían evitados si el operador no prestara el servicio de terminación. Es decir, el precio de terminación debe permitir recuperar únicamente los costes que se evitarían los operadores si dejasen de prestar este tipo de servicio. Para ello se calcula la diferencia entre los costes totales a largo plazo del operador eficiente, prestando la totalidad de servicios, y los costes totales a largo plazo del mismo operador, dejando de prestar el servicio de terminación de llamadas a terceros.

En la tercera revisión, la CNMC adoptó este planteamiento al considerar que la obligación más proporcionada para solventar el problema detectado de precios excesivos era la orientación de los precios en función de los costes. A este respecto, conforme al artículo 14.1.e) de la LGTel, 11 del Reglamento de Mercados y 13 de la Directiva de Acceso, las ANR están facultadas para imponer obligaciones de control de precios y contabilidad de costes a los operadores designados con PSM.

En vista de la dinámica en los mercados de referencia y los problemas de competencia identificados, en esta cuarta revisión se sigue considerando apropiado mantener la obligación de control de precios basada en la orientación a costes en los mismos términos en que se estableció en el marco de la tercera revisión, aplicando nuevamente el coste BU-LRIC puro para la fijación de los precios de terminación fija.

V.4.2.2. Precio resultante del modelo BU-LRIC Puro

En la anterior revisión del mercado se calculó el precio de terminación fija de acuerdo con la Recomendación de la CE, en base al coste de un modelo BU-LRIC puro. Este modelo fue elaborado por la consultora externa Analysis Mason Limited y sometido a consulta pública, poniendo a disposición de los operadores tanto los requisitos y el marco metodológico empleado en el diseño del modelo, como el propio modelo de costes en formato Excel.

De acuerdo con el principio de utilización de una arquitectura de red y tecnologías eficientes, el modelo dimensiona una red fija multi-servicio sobre la que se prestan servicios de voz, datos y video y con una arquitectura de red

troncal NGN/IP para la prestación de los servicios de voz. El modelo y manual de uso se encuentran disponibles en la página web de la CNMC⁵⁵.

De la aplicación de este modelo BU-LRIC puro, en la pasada revisión del mercado se estableció un precio de terminación fija de 0,0817 c€/min, que resultó de aplicación para todos los operadores a partir del 1 de noviembre de 2014.

La aplicación del precio de terminación fijo según la metodología incremental supuso un fuerte e inmediato descenso del ingreso mayorista de terminación, de más del 80% en 2015 con respecto al año anterior, al igual que ha ocurrido en los países que han seguido la Recomendación de la CE. Como se verá más adelante en la comparativa, actualmente este precio de terminación sigue por debajo de la media de tarifas de terminación fijas europeas.

En la presente revisión se mantiene el criterio metodológico de orientación a costes del precio de terminación fija, de acuerdo a un modelo BU-LRIC puro basado en un operador hipotético eficiente.

Asimismo, se considera que el modelo empleado en la anterior revisión del mercado es plenamente vigente y se ha optado por actualizar únicamente aquellos parámetros con una mayor sensibilidad en el coste unitario, tales como el WACC⁵⁶, la migración hacia la interconexión IP⁵⁷ y el coste comercial mayorista.

Los resultados del modelo BU-LRIC actualizado son los siguientes:

	2019	2020	2021
Coste de terminación fija (c€/min)	0,0643	0,0593	0,0545

Estos resultados son conformes a la tendencia de reducción del coste de terminación de llamadas en las redes fijas que se está registrando por parte de todas las ANR al dimensionarse redes NGN multiservicio sobre IP mediante modelos BU-LRIC. El exponencial crecimiento de los servicios de datos resulta en un reducido coste incremental del servicio de voz, que continúa bajando cada año.

- **La fijación de precios de terminación en el Código**

Finalmente, se debe tener en cuenta el contexto regulatorio actual, en concreto el ya citado *Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas*. En su artículo 75 se determina que la CE establecerá mediante un acto delegado (“*delegated act*”)

⁵⁵<https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/concrecion-desarrollo-obligaciones#modelos-de-costes>

⁵⁶ Actualización al último WACC aprobado de 6,82%, según la Resolución de 18 de diciembre de 2018 relativa a la tasa anual de coste de capital a aplicar en la contabilidad de costes de Telefónica de España S.A.U., Telefónica Móviles España, S.A.U., Vodafone España, S.A.U. y Orange Espagne, S.A.U. del ejercicio 2018 (Expediente WACC/DTSA/018/18 WACC 2018 OP INTEGRADOS).

⁵⁷ Migración progresiva de la interconexión hacia IP, hasta llegar a 100% IP en 2024.

una única tarifa de terminación fija europea⁵⁸, basada en la metodología de costes incrementales BU-LRIC.

De forma análoga al procedimiento actualmente en ejecución de un modelo de costes europeo para el *roaming* y tarifas de terminación móvil⁵⁹, la CE ya ha lanzado el proyecto de elaboración de un modelo de costes europeo de provisión del servicio de terminación en redes fijas⁶⁰.

La CE utilizará dicho modelo de costes para establecer un único precio de terminación fija a nivel europeo. El Código prevé que el acto delegado para establecer la tarifa europea deberá tener lugar como muy tarde el 31 de diciembre de 2020. También se establece la posibilidad de fijar un plazo transitorio no superior a 12 meses para ajustar las tarifas de terminación a los valores de la CE, por lo que la posible tarifa de terminación europea sería de aplicación como muy tarde en 2021.

Por todo ello, se opta por fijar una senda de precios descendentes conforme a los resultados del modelo para el período 2018-2021, teniendo en cuenta que el precio fijado a partir del 1 de enero de 2021 previsiblemente dejará de estar en vigor, una vez establecido el precio único europeo por parte de la CE.

Así, se establecen los siguientes precios máximos de terminación fija:

	Actual	De entrada en vigor a 31/12/2019	De 1/01/2020 a 31/12/2020	A partir del 1/01/2021
Precio (c€/min)	0,0817	0,0643	0,0593	0,0545
Reducción	-	-21,3%	-7,8%	-8,1%

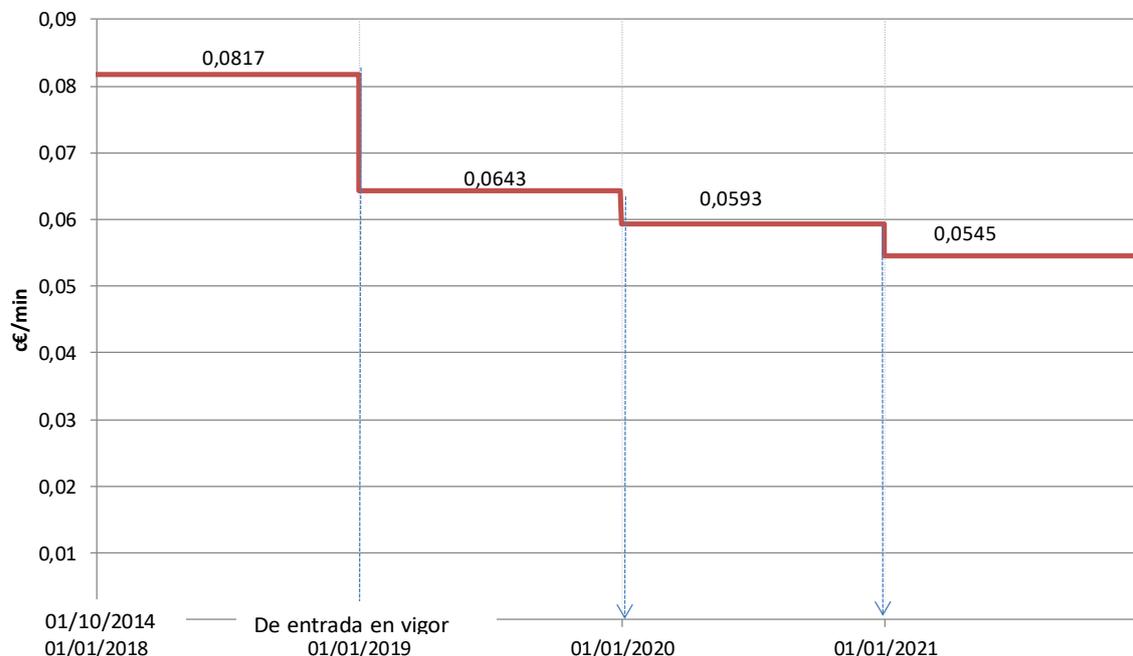
A continuación, se ilustra la senda de precios:

⁵⁸ De igual modo, también fija una tarifa de terminación móvil única europea.

⁵⁹ El 14 de marzo de 2018 se inició el proyecto de desarrollo por parte de la consultora Axon Consulting de un modelo de costes europeo para la provisión de servicios mayoristas de *roaming* y de terminación móvil. Este proyecto debe finalizar en octubre de 2019.

⁶⁰ Primer workshop técnico del proyecto con fecha 23 de octubre de 2018.

Gráfico 5. Evolución de los precios de terminación fija



V.4.2.3. Implicaciones en la interconexión ligadas a la tecnología de red (red RTC vs red NGN)

En la anterior revisión del mercado se regularon específicamente las condiciones de interconexión de Telefónica, de forma que fueron eliminados (i) la modalidad de interconexión por capacidad y (ii) los niveles de interconexión en terminación.

En ambos casos, el establecimiento de un precio de terminación fija único y simétrico para todos los operadores fijos, basado en los costes de red NGN de un operador hipotético eficiente, motivó la eliminación de tales procedimientos en la OIR.

Por su parte, debido a la extensión de la red de Telefónica, se fijó el número mínimo de Puntos de Interconexión –21 Pdl– en los que era necesario interconectarse mediante tecnología TDM para garantizar la aplicación del precio de terminación regulado. También se especificó que el número mínimo de Pdl en la interconexión IP con Telefónica debería ser menor debido a la tecnología de las redes NGN/IP y sería definido en el procedimiento correspondiente de aprobación de la oferta de interconexión.

Así pues, como consecuencia de las obligaciones del análisis de mercado, por un lado, el 11 de febrero de 2016 se aprobó la modificación de la OIR-TDM de Telefónica para incorporar el precio de terminación fija regulado y las condiciones técnicas estipuladas (único nivel de terminación en 21 Pdl). Por otro lado, el 8 de septiembre de 2016 se aprobó la OIR-IP para la interconexión en IP de llamadas

de terminación en la red fija de Telefónica, donde se incluyó la oferta de centros de conexión IP de la red de Telefónica, y la obligación de interconexión a un único Pdl de interconexión redundado, al precio de terminación regulado.

Teniendo en cuenta que las condiciones de interconexión se han actualizado en las Ofertas de Interconexión correspondientes, tanto en tecnología TDM como IP, y que no se detectan necesidades adicionales de ámbito técnico merecedoras de ser reguladas a priori, no se considera necesario incluir disposiciones técnicas respecto a los procedimientos de interconexión en el presente mercado. Todo ello sin perjuicio de que las condiciones de estas ofertas puedan ser modificadas en un futuro para acometer cambios en la estructura de red y/o en mecanismos de interconexión.

V.4.2.4. Contexto europeo de precios de terminación fija

La regulación de precios de terminación fija en Europa está marcada por la Recomendación ya mencionada, aplicable desde el 31 de diciembre de 2012 y por el Código pendiente de aprobación.

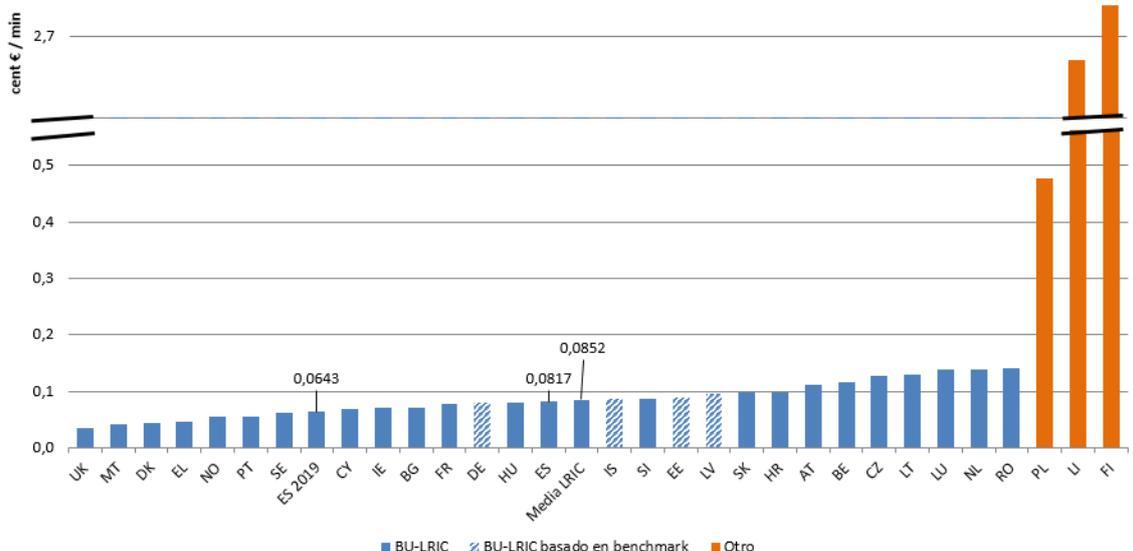
Si bien en la anterior revisión de septiembre de 2014 se mostraba cómo 11 países de nuestro entorno habían publicado los resultados de sus respectivos modelos BU-LRIC, en la actualidad, la mayoría de países europeos han aplicado la Recomendación y han fijado precios de terminación fija basados en dicho modelo de costes, ya sean a partir de modelos propios o en comparativas de modelos BU-LRIC de otros países.

Entre los países miembros de la UE y del EEE, en enero de 2019, sólo Polonia, Liechtenstein y Finlandia no aplicaban precios basados en modelos BU-LRIC.

A continuación, se muestra una comparativa de precios de terminación regulados, elaborada a partir de los datos publicados por BEREC⁶¹:

⁶¹ BoR (19) 91 Termination rates at European level – January 2019.

Gráfico 6. Precios de terminación fija en Europa (enero 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BEREC –Comparativa de enero 2019–

Como se observa, el promedio del precio de terminación basado en BU-LRIC en la UE se sitúa en 0,0852 c€/min a 1 de enero de 2019, donde el precio máximo corresponde a Rumanía con 0,14 c€/min, y el mínimo a Reino Unido con 0,0355 c€/min. Por el contrario, los tres precios no basados en BU-LRIC oscilan entre el menor de Polonia, 0,4768 c€/min, y el mayor de Finlandia (2,8898 c€/min).

V.4.2.5. Obligaciones de contabilidad de costes y de separación de cuentas

En apartados anteriores se ha justificado que los costes del servicio de terminación deben seguir calculándose mediante la utilización de un modelo *bottom-up* de costes LRIC puro basado en un operador teórico eficiente.

En todo caso, cabe aclarar que, aunque se cuente ahora con un modelo ascendente diseñado a partir de un operador teórico eficiente, los datos de la contabilidad regulatoria de Telefónica son necesarios para calibrar los datos de entrada del modelo, aspecto también contemplado en la Recomendación de la CE.

Como se argumentó en la tercera revisión, esta obligación no es desproporcionada teniendo en cuenta que Telefónica, en virtud de las obligaciones impuestas y vigentes en la actualidad en mercados tales como el Mercados 2/2007 y los Mercados 3a, 3b y 4/2014, desarrolló su sistema de contabilidad de costes regulatorio hace varios años y, por tanto, ha adquirido el conocimiento técnico y la experiencia necesaria para su implementación y perfeccionamiento. Esto conlleva que el coste asociado al mantenimiento del sistema de contabilidad de costes regulatorio se reduzca de manera significativa para este operador y no resulte, en consecuencia, desproporcionado.

Por ello, se mantiene la imposición a este operador, además de la obligación de orientar sus precios en función de los costes de producción, las obligaciones de contabilidad de costes y separación de cuentas.

V.4.2.6. Tratamiento de las llamadas originadas fuera del EEE

Como se ha visto, los condicionantes que afrontan los operadores activos en España a la hora de negociar sus acuerdos recíprocos de terminación son diferentes en el caso de que la negociación se entable con operadores presentes en países que no forman parte del EEE.

En efecto, la ausencia de regulación *ex ante*, o –en el caso de que exista dicha regulación– la fijación del precio regulado de acceso a través de mecanismos más laxos que el modelo BU-LRIC, que impera entre los países del EEE, podría disminuir los incentivos de los operadores activos en países terceros a negociar en condiciones de igualdad las tarifas que resultarán de aplicación por la prestación del servicio de terminación con carácter recíproco.

En este contexto, y de forma consistente con la mencionada Resolución sobre el mercado 2/2014, no resulta proporcionado imponer a los operadores declarados con PSM en España la obligación recogida en la presente medida de ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción. La imposición de esta obligación implicaría someter a los operadores activos en España a un régimen regulatorio más estricto, que el generalmente aplicado a los operadores presentes en países que no forman parte del EEE, y, por consiguiente, al establecimiento de unos precios de terminación significativamente inferiores a los precios facturados por la terminación de llamadas en dichos países terceros.

Por ello, se permite que, en sus negociaciones con los operadores activos en países terceros, los operadores declarados con PSM puedan condicionar la aplicación de los precios regulados en España a la existencia de un tratamiento equivalente en materia de precios de terminación, conforme al principio de reciprocidad. En caso contrario, los operadores declarados con PSM podrán negociar precios de terminación más elevados (y por consiguiente, no orientados a costes), estableciéndose como umbral máximo el precio aplicado por el operador tercero en su país de origen⁶².

En todo caso, debe señalarse que el tratamiento regulatorio diferenciado planteado para los tráficos con origen en países terceros del EEE se limita a las modalidades del régimen de control de precios, no extendiéndose al resto de medidas regulatorias aquí previstas (incluyendo en particular la obligación de acceso), que resultarán de aplicación en todo caso, con independencia del origen intra/extra-EEE del tráfico.

Por último, la obligación de orientación de los precios a los costes de producción tampoco resultará de aplicación en aquellos supuestos constitutivos de fraude

⁶² Al igual que ocurre con las llamadas originadas dentro del EEE, en el caso de que el precio de terminación en el país de origen sea menor que el precio regulado en España, los operadores declarados con PSM podrán aplicar en todo caso el precio regulado.

en que no se pueda identificar con claridad el origen del tráfico dada, por ejemplo, la falta de identificación del número A (número llamante); o cuando el número A sea inválido, haya sido modificado o manipulado. Esta medida accesoria resulta coherente con la necesaria implantación por parte de los operadores declarados con PSM en España de mecanismos que permitan comprobar de manera fehaciente el origen del tráfico, en aras de determinar el precio de terminación que resulte de aplicación. Además, la CE ha mostrado su conformidad con medidas equivalentes emprendidas por otras ANR⁶³.

V.4.3. Estructura tarifaria de los precios de terminación de los operadores con PSM

En las anteriores rondas de revisión del mercado, se impuso a los operadores declarados con PSM la obligación de facturar solamente por el tráfico realmente consumido, esto es, por segundos, desde el primer segundo de comunicación y sin posibilidad de establecer diferencias de precios en función de la franja horaria.

Este esquema de precios ha facilitado en gran medida la verificación del cumplimiento de la obligación de control de precios, proporcionando a su vez una mayor transparencia al resto de operadores interconectados en cuanto al cumplimiento de la obligación de orientación a costes. Asimismo, esta medida permite garantizar la aplicación estricta de la obligación de no discriminación, pues asegura que todos los operadores interconectados con el operador fijo abonen el mismo precio medio efectivo por el servicio de terminación, con independencia de su perfil de tráfico.

Por estas razones, esta Comisión considera proporcionado mantener para todos los operadores designados con PSM la obligación de facturar solamente por el tráfico realmente consumido, en los mismos términos que en las anteriores rondas de revisión del mercado de terminación.

V.4.4. Obligación de no discriminación

En el caso de obligarse al acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización, cobran trascendencia posibles tácticas dilatorias y de discriminación, por lo que resulta proporcionado imponer la obligación adicional de no discriminación (artículo 14.1.b) de la LGTel; artículo 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso).

Así, la Comisión considera que procede imponer a todos los operadores declarados con PSM la obligación de no discriminación, en tanto en cuanto operadores declarados con PSM pueden tener incentivos para prestar los servicios de referencia bajo unas condiciones económicas y técnicas diferentes

⁶³ Por ejemplo, ver carta de comentarios de la Comisión Europea de 7 de marzo de 2016 en el asunto SI/2016/1840: *“AKOS further explains that the termination of calls whose origin is uncertain (e.g. incomplete, manipulated or absent identification number) will not be made subject to the regulated rates as the main reason for such erroneous identification could be to hide the real origin of the call”*.

a las que se prestan a sí mismos, a filiales del mismo Grupo empresarial o incluso a terceros operadores, en detrimento del resto de competidores.

Por ejemplo, más allá de beneficiar a la propia filial minorista, un operador podría llegar a un acuerdo con otro competidor para ofrecerle mejores precios respecto a un tercer operador más pequeño, como contrapartida por otros conceptos distintos a la terminación, como podría ser un acuerdo de tránsito más favorable.

De conformidad con el artículo 8 del Reglamento de Mercados, en virtud de esta obligación, los operadores tendrán que aplicar *“condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionar a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcionen para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones, en particular, las relativas a:*

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

Dada la fijación de precios de terminación simétricos basados en los costes BU-LRIC puro, y con el objeto de evitar las anteriores prácticas discriminatorias, se considera justificado y proporcionado imponer la obligación de no discriminación no solo para Telefónica sino también al resto de los operadores en los términos expresados en los Anexos 2 y 3 de la presente medida.

En este sentido, tanto las condiciones del acceso e información como los precios de terminación que se aplican los operadores declarados con PSM a sí mismos y a terceros deben ser coincidentes y no pueden ser discriminatorias de forma injustificada.

Finalmente, y dada la evolución de la interconexión entre operadores hacia la interconexión IP, se considera necesario especificar que, así como en la interconexión tradicional TDM los operadores designados con PSM no podrán discriminar en función de la tipología del usuario llamado, estas mismas condiciones deben ser de aplicación para la terminación de llamadas en abonados VoIP.

En consecuencia, se obliga a todos los operadores identificados con PSM a no discriminar en función de la tecnología de voz empleada por el abonado destino de la llamada. Así, una llamada encaminada a través de una interfaz de interconexión en IP debe poder entregarse en igualdad de condiciones, independientemente de que el destino sea en TDM o en IP.

V.4.5. Obligación de transparencia

V.4.5.1. Obligaciones de transparencia respecto a la obligación de no discriminación.

Para asegurar el cumplimiento de la obligación de no discriminación, los acuerdos de interconexión que los operadores declarados con PSM suscriban con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas de los grupos a los que pertenezcan, deberán recoger todas y cada una de las condiciones

técnicas y económicas que se apliquen, debiendo suministrarse a la CNMC estos contratos, así como cualquier modificación que se produzca en un plazo de 10 días desde su formalización, con el fin de poder supervisar el cumplimiento de las obligaciones de no discriminación.

V.4.5.2. Obligación de publicar una oferta de referencia

Respecto al desarrollo de tácticas dilatorias por parte de Telefónica, la CNMC mantiene la obligación de transparencia contenida en la anterior revisión del mercado y prevista en el artículo 7 del Reglamento de Mercados (artículo 9 de la Directiva de Acceso) a fin de posibilitar que las negociaciones de los operadores alternativos con Telefónica se lleven a cabo lo más rápidamente posible y se eviten los posibles conflictos de interconexión por este servicio.

La obligación de transparencia aplicada a Telefónica se concreta en la publicación, y efectiva aplicación, de una Oferta de Referencia suficientemente desglosada para garantizar que no se exija a otros operadores pagar por recursos que no son necesarios para el servicio requerido.

A efectos de esta obligación, se considera que las actuales ofertas de servicios de terminación en interconexión mayoristas recogidas en la OIR-TDM e IP aprobadas mediante Resoluciones de 11 de febrero y 8 de septiembre de 2016 continúan vigentes⁶⁴. En todo caso, Telefónica deberá incorporar en las respectivas ofertas las novedades aprobadas en el presente análisis de mercado. Para ello, Telefónica deberá notificar a la CNMC las ofertas de referencia actualizadas OIR-IP y OIR-TDM en un plazo de 10 días desde la entrada en vigor de la presente resolución.

Ello sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir modificaciones al texto presentado, de acuerdo con el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

Al igual que en la anterior revisión de los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de cada operador de telefonía fija, no se considera proporcional imponer una obligación de publicación de oferta de referencia al resto de operadores declarados con PSM puesto que no tienen incentivos suficientes a desarrollar las mismas prácticas dilatorias.

Por último, se mantienen las obligaciones de suministro de información existentes en la anterior resolución del análisis del presente mercado respecto a la evolución de la red NGN de Telefónica y respecto a los datos de clientes y volúmenes de tráfico VoIP, con el fin de adecuar la prestación del servicio de interconexión IP ofrecido por Telefónica a la arquitectura de su red, adelantando así cualquier impacto en los servicios ofrecidos a los operadores con la suficiente antelación.

V.4.5.3. Obligaciones de transparencia respecto a las llamadas con origen fuera del EEE

⁶⁴ Véase: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/concrecion-desarrollo-obligaciones>

En el caso de que los operadores declarados con PSM decidan aplicar precios diferenciados para el tráfico originado en países no pertenecientes al EEE (así como en aquellos supuestos constitutivos de fraude en que no se pueda identificar con claridad el origen del tráfico) deberán remitir las tarifas a la CNMC, así como cualquier modificación que se efectúe sobre las mismas, en el plazo de 10 días desde que las mismas resulten de aplicación.

V.4.6. Conclusiones en relación con las obligaciones ex ante a imponer

La siguiente tabla muestra las obligaciones que se imponen a los operadores con PSM en los mercados de referencia.

Tabla 1. Obligaciones a imponer o mantener a los operadores con PSM en los mercados de terminación en red fija

OBLIGACIÓN	OPERADOR
Acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización	Todos los operadores con PSM
Control de precios	Todos los operadores con PSM: orientación a costes simétrica (operador teórico eficiente BU-LRIC puro), excepto para llamadas originadas fuera del EEE (reciprocidad)
Separación de cuentas y contabilidad de costes	Solo Telefónica
No discriminación	Todos los operadores con PSM: envío de AGIs
Transparencia	Solo Telefónica: oferta Referencia Todos los operadores con PSM: envío de acuerdos tráfico fuera del EEE

**ANEXO 1: LISTA DE OPERADORES DESIGNADOS CON PODER
SIGNIFICATIVO EN LOS MERCADOS ANALIZADOS**

Todos los operadores prestadores del servicio telefónico fijo disponible al público o del servicio vocal nómada, que dispongan de numeración geográfica o vocal nómada asignada por la CNMC serán considerados operadores con PSM en los mercados analizados.

Se incluye a continuación la lista actualizada de operadores, 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.

11888 SERVICIO CONSULTA TELEFÓNICA, S.A. UNIPERSONAL
ADAMO TELECOM IBERIA, S.A.
ADVANCED VOICE, S.L.
AIRE NETWORKS DEL MEDITERRÁNEO, S.L. UNIPERSONAL
ALAI OPERADOR DE TELECOMUNICACIONES, S.L.
ALISYS DIGITAL, S.L. UNIPERSONAL
ALMA TELECOM, S.L.
ALTA TECNOLOGIA EN COMUNICACIONES, S.L.
AMERICATEL COMMUNICATIONS, S.L.
ATENTO TELESERVICIOS ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
AVIVA VOICE SYSTEMS AND SERVICES, S.L.
BB PHONE LEVANTE, S.L. UNIPERSONAL
BT ESPAÑA COMPAÑÍA DE SERVICIOS GLOBALES DE TELECOMUNICACIONES,
S.A.U.
COLT TECHNOLOGY SERVICES, S.A. UNIPERSONAL
COMPATEL LIMITED
COMUNICACIONES 2012, S.L. UNIPERSONAL
CONTACTA SERVEIS AVANÇATS, S.L.
DESARROLLO DE TÉCNICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, S.L.
DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.A.
DIGI SPAIN TELECOM, S.L.
DIGITARAN, S.L. UNIPERSONAL
DRAGONET COMUNICACIONES, S.L.
DUOCOM EUROPE, S.L.EMBOU NUEVAS TECNOLOGÍAS, S.L. UNIPERSONAL
EUSKALTEL, S.A.
FINAREA, S.A.
FLASH MEDIA EUROPA, S.L.
G9SA-TELECOMUNICAÇOES, S.A.
GRUPALIA INTERNET, S.A.
GU2TEL SPAIN, S.L. UNIPERSONAL
ICATEL NETWORK, S.L. UNIPERSONAL
IDECNET, S.A.
INCOTEL INGENIERÍA Y CONSULTORÍA, S.A.
INCOTEL SERVICIOS AVANZADOS, S.L.
INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS, S.A.
INSTAL MATEL, S.L.
INTERNET GLOBAL BUSINESS, S.L.
JETNET WIMAX, S.A.

KNET COMUNICACIONES, S.L.
LEAST COST ROUTING TELECOM, S.L.
LLEIDA NETWORKS SERVEIS TELEMATICS, S.A.
MASVOZ TELECOMUNICACIONES INTERACTIVAS, S.L.
OCEAN'S NETWORK, S.L.
OPEN CABLE TELECOMUNICACIONES, S.L.
OPERADORA DE NUEVOS SISTEMAS DE COMUNICACIÓN, S.L. UNIPERSONAL
OPERADORA DE TELECOMUNICACIONES OPERA, S.L.
OPERADORS QUILOMETRE ZERO, S.L.
ORANGE BUSINESS SPAIN, S.A.
ORANGE ESPAGNE, S.A. UNIPERSONAL
OVH HISPANO, S.L. UNIPERSONAL
PATUMOVIL CANARIAS, S.L. UNIPERSONAL
PEOPLETEL, S.A.
PREMIUM NUMBERS, S.L.
PROCONO, S.A.
PROSODIE IBÉRICA, S.L. UNIPERSONAL
QUALITY TELECOM, S.L.
R CABLE Y TELECOMUNICACIONES GALICIA, S.A.
SARENET, S.A.
SEWAN COMUNICACIONES, S.L.
SINEASEN, S.L.
SOLUCIONES CORPORATIVAS IP, S.L. UNIPERSONAL
TELCIA COMUNICACIONES, S.L.
TELCOM BUSINESS SOLUTIONS, S.L.
TELECABLE DE ASTURIAS, S.A.
TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
TELENORT SOLUCIONES INTEGRALES, S.L. UNIPERSONAL
TELFY TELECOM, S.L.
TELIMIT, S.L.
THE TELECOM BOUTIQUE, S.L.
VERIZÓN SPAIN, S.L.
VODAFONE ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
VODAFONE ONO, S.A. UNIPERSONAL
VOIPING US, S.L.
VOXBONE, S.A.
VOZ COMPUTING, S.L. UNIPERSONAL
VOZTELECOM OIGAA360, S.A.
XTRA TELECOM, S.A. UNIPERSONAL

ANEXO 2: OBLIGACIONES A IMPONER A LOS OPERADORES DEL ANEXO 1, A EXCEPCIÓN DE TELEFÓNICA

1.- Obligación de proporcionar los servicios de terminación de llamadas a todos los operadores

Los operadores declarados con PSM deberán atender las solicitudes razonables de acceso a elementos y a recursos específicos de sus redes, así como a recursos y a servicios asociados, y a su utilización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14.1.d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados y el artículo 12 de la Directiva de Acceso.

Esta obligación implica, entre otros aspectos, que cada operador designado con PSM está obligado a:

- a. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
- b. No revocar una autorización a recursos o servicios previamente concedida.
- c. Conceder libre acceso a interfaces técnicas, protocolos u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales.
- d. Proporcionar a quienes soliciten interconexión, la información relevante al efecto sobre las especificaciones técnicas y funcionales de los Pdl.
- e. Prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios.
- f. 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.
- g. Permitir la interconexión de redes o los recursos de éstas.
- h. Prestar los servicios de terminación en niveles de calidad que permitan la prestación de los servicios telefónicos públicos.
- i. Permitir la interconexión en IP de los servicios de terminación, respetando todas las obligaciones anteriores.

2.- Obligación de ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción

Los operadores declarados con PSM deberán ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14.1.e) de la LGTel, 11 del Reglamento de Mercados y 13 de la Directiva de Acceso.

De acuerdo con lo establecido en el apartado V.4.2 del cuerpo del presente documento, los precios del servicio de terminación de llamadas prestado por todos los operadores con PSM y su entrada en vigor serán los siguientes:

	De entrada en vigor a 31/12/2019	De 1/01/2020 a 31/12/2020	A partir del 1/01/2021
Precio de terminación fija (c€/min)	0,0643	0,0593	0,0545

El precio de 0,0545 céntimos de euro por minuto se mantendrá en vigor hasta el momento en que sea modificado por una nueva Resolución de la CNMC o por la CE, de conformidad con lo propuesto en el artículo 75 del Código Europeo de comunicaciones electrónicas.

Estos precios operarán como un umbral máximo que deberán aplicar los operadores designados con PSM, sin perjuicio de la posibilidad de que dichos operadores puedan fijar o pactar precios mayoristas inferiores, siempre que se respete la obligación de no discriminación.

Asimismo, el precio establecido para el primer periodo regulatorio deberá aplicarse por los operadores obligados a partir del día siguiente a la fecha de publicación en BOE. Si al cabo de 7 días del día de aplicación del precio fijado el operador interconectado no manifiesta su oposición a dicho precio, se entenderá que el operador interconectado acepta el nuevo precio establecido por la CNMC.

El mismo procedimiento, expuesto en el párrafo anterior, resultará de aplicación en lo que se refiere a la implementación de los precios fijados para el resto de los periodos regulatorios aquí contemplados.

El nuevo precio de interconexión para el servicio de terminación supondrá la modificación de los Acuerdos Generales o Addenda vigentes que los operadores designados con PSM tengan establecidos con otros operadores.

Por último, los operadores declarados con PSM estarán obligados a facturar solamente por el tráfico realmente consumido, esto es, a tarificar por segundos, desde el primer segundo de comunicación y utilizando el precio nominal establecido, sin distinguir entre franjas horarias.

Tráfico originado en un país no perteneciente al Espacio Económico Europeo (EEE).

La obligación de ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción en los términos aquí descritos, no resultará de aplicación en el caso de que el tráfico tenga su origen en un país no perteneciente al EEE.

En sus negociaciones con los operadores activos en dichos países, los operadores podrán condicionar la aplicación de los precios regulados en España a la existencia de un tratamiento equivalente en materia de precios de terminación, conforme al principio de reciprocidad. En caso contrario, estos operadores podrán negociar precios de terminación más elevados (y, por consiguiente, no orientados a los costes), estableciéndose como umbral máximo el precio aplicado por el operador tercero en su país de origen.

La obligación de ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción tampoco resultará de aplicación en aquellos

supuestos constitutivos de fraude en que no se pueda identificar con claridad el origen del tráfico, dada por ejemplo la falta de identificación del número A (número llamante); o cuando el número A sea inválido, haya sido modificado o manipulado.

3.- Obligación de no discriminación

De conformidad con los artículos 14.1.b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados y el artículo 10 de la Directiva de Acceso, los operadores declarados con PSM deberán aplicar condiciones económicas y técnicas equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionarles servicios e información de la misma calidad que los que se proporcionen a sí mismos, a sus filiales o asociadas, así como a terceros operadores. En particular, en relación:

- La calidad de los servicios
- Los plazos de entrega
- Las condiciones de suministro

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación, los acuerdos que suscriban los operadores declarados con PSM con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas de los grupos empresariales a los que pertenezcan, deberán recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que se apliquen.

4.- Obligación de transparencia

Los operadores declarados con PSM deberán formalizar por escrito los contratos que pacten con otros operadores para la prestación de servicios de interconexión mayorista de terminación y comunicarlos a la CNMC en el plazo de 10 días desde su formalización, así como cualquier modificación que se produzca.

Asimismo, en el caso de que dichos operadores decidan aplicar precios diferenciados para el tráfico originado en países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo (así como en aquellos supuestos constitutivos de fraude en que no se pueda identificar con claridad el origen del tráfico) deberán remitir las tarifas a la CNMC, así como cualquier modificación que se efectúe sobre las mismas, en el plazo de 10 días desde que las mismas resulten de aplicación.

5.- Determinación de las condiciones concretas de terminación

En el caso de que los operadores no lleguen a acuerdos voluntarios de interconexión, la CNMC resolverá sobre la razonabilidad de la solicitud y, en su caso, dictará las condiciones del acuerdo para garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel (artículos 12.5 y 15 de la LGTel de 2014).

En caso necesario, la CNMC fijará las condiciones técnicas u operativas que deberán satisfacer el proveedor o los beneficiarios de tal acceso para garantizar el funcionamiento de la red, de conformidad con los artículos 14.4 de la LGTel y 12.3 de la Directiva de Acceso.

ANEXO 3: OBLIGACIONES A IMPONER A TELEFÓNICA

1.- Obligación de proporcionar los servicios de terminación de llamadas a todos los operadores

Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de acceso a elementos y a recursos específicos de sus redes, así como a recursos y a servicios asociados, y a su utilización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14.1.d) de la LGTel de 204 y 10 del Reglamento de Mercados y el artículo 12 de la Directiva de Acceso.

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

- a. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
- b. No revocar una autorización a recursos o servicios previamente concedida.
- c. Conceder libre acceso a interfaces técnicas, protocolos u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales.
- d. Proporcionar a quienes soliciten interconexión, la información relevante al efecto sobre las especificaciones técnicas y funcionales de los Pdl's.
- e. Prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios.
- f. 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.
- g. Permitir la interconexión de sus redes o los recursos de éstas.
- h. Prestar los servicios de terminación en niveles de calidad que permitan la prestación de los servicios telefónicos públicos.
- i. Permitir la interconexión en IP de los servicios de terminación, respetando todas las obligaciones anteriores.

2.- Obligación de ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción y a adoptar un sistema de contabilidad de costes

Telefónica deberá ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción y adoptar un sistema de contabilidad de costes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14.1.e) de la LGTel, 11 del Reglamento de Mercados y 13 de la Directiva de Acceso.

De acuerdo con lo establecido en el apartado V.4.2 del cuerpo del presente documento, los precios del servicio de terminación de llamadas prestado por Telefónica y su entrada en vigor serán los siguientes:

De entrada en vigor a 31/12/2019	De 1/01/2020 a 31/12/2020	A partir del 1/01/2021
---	--------------------------------------	-----------------------------------

Precio de terminación fija (c€/min)	0,0643	0,0593	0,0545
--	--------	--------	--------

El precio de 0,0545 céntimos de euro por minuto se mantendrá en vigor hasta el momento en que sea modificado por una nueva Resolución de la CNMC o por la Comisión Europea, de conformidad con lo propuesto en el artículo 75 del Código Europeo de comunicaciones electrónicas.

Estos precios operarán como un umbral máximo que deberá aplicar Telefónica, sin perjuicio de la posibilidad de que Telefónica pueda fijar o pactar precios mayoristas inferiores, siempre que se respete la obligación de no discriminación.

Asimismo, el precio establecido para el primer periodo regulatorio deberá aplicarse por parte de Telefónica a partir del día siguiente a la fecha de publicación en BOE. Si al cabo de 7 días del día de aplicación del precio fijado el operador interconectado no manifiesta su oposición a dicho precio, se entenderá que el operador interconectado acepta el nuevo precio establecido por la CNMC

El mismo procedimiento, expuesto en el párrafo anterior, resultará de aplicación en lo que se refiere a la implementación de los precios fijados para el resto de los periodos regulatorios aquí contemplados.

De este modo, a los operadores interconectados con Telefónica no les será necesario formular previamente la solicitud escrita a la que se refieren las cláusulas 7.16.1 y 16.1 del contrato tipo de la OIR-TDM y OIR-IP, respectivamente, para que les sea de aplicación el citado precio por parte de Telefónica.

El nuevo precio de interconexión para el servicio de terminación supondrá la modificación de los Acuerdos Generales o Addenda vigentes que Telefónica tenga establecidos con otros operadores.

Por último, Telefónica estará obligada a facturar solamente por el tráfico realmente consumido, esto es, a tarificar por segundos, desde el primer segundo de comunicación y utilizando el precio nominal establecido, sin distinguir entre franjas horarias.

En cuanto al sistema de contabilidad de costes, en relación con los estándares de costes históricos y corrientes, Telefónica estará obligada a lo establecido en la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), de 10 de junio de 2010, sobre la actualización de los principios, criterios y condiciones para el desarrollo del sistema de contabilidad de costes, y a lo que disponga cualquier otra resolución que la complemente.

Tráfico originado en un país no perteneciente al Espacio Económico Europeo (EEE).

La obligación de ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción en los términos aquí descritos, no resultará de aplicación en el caso de que el tráfico tenga su origen en un país no perteneciente al EEE.

En sus negociaciones con los operadores activos en dichos países, Telefónica podrá condicionar la aplicación de los precios regulados en España a la existencia de un tratamiento equivalente en materia de precios de terminación, conforme al principio de reciprocidad. En caso contrario, Telefónica podrá negociar precios de terminación más elevados (y, por consiguiente, no orientados a los costes), estableciéndose como umbral máximo el precio aplicado por el operador tercero en su país de origen.

La obligación de ofrecer los servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción tampoco resultará de aplicación en aquellos supuestos constitutivos de fraude en que no se pueda identificar con claridad el origen del tráfico, dada por ejemplo la falta de identificación del número A (número llamante); o cuando el número A sea inválido, haya sido modificado o manipulado.

3.- Obligación de separación de cuentas

Telefónica deberá separar sus cuentas en relación con las actividades de acceso e interconexión que prestan, de conformidad con lo establecido en los artículos 14.1.c) de la LGTel, 9 del Reglamento de Mercados y 11 de la Directiva de Acceso.

Telefónica deberá utilizar el formato y metodología establecidos en las Resoluciones citadas en el apartado anterior.

4.- Obligación de no discriminación

De conformidad con los artículos 14.1.b) de la LGTel, 8 del Reglamento de Mercados y 10 de la Directiva de Acceso, Telefónica deberá aplicar condiciones económicas y técnicas equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionarles servicios e información de la misma calidad que los que se proporcionen a sí mismos, a sus filiales o asociadas, así como a terceros operadores. En particular, en relación:

- La calidad de los servicios
- Los plazos de entrega
- Las condiciones de suministro

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación, los acuerdos que suscriban los operadores declarados con PSM con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas de los grupos empresariales a los que pertenezcan, deberán recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que se apliquen.

5.- Obligación de transparencia

Cumplimiento de la obligación de no discriminación

A los efectos de controlar el cumplimiento de la anterior obligación, Telefónica deberá:

- Remitir a la CNMC, en el plazo de 10 días desde su formalización, copia de los acuerdos de interconexión, incluidos los acuerdos de interconexión

IP, que suscriba con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas del grupo de Telefónica, así como cualquier modificación que se produzca.

Oferta de referencia

Telefónica está obligada a la publicación de una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de terminación de llamadas suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido, siguiendo lo dispuesto en los artículos 14.1.a) de la LGT el y 7 del Reglamento de Mercados y el artículo 9 de la Directiva de Acceso.

a) Obligaciones de transparencia en relación con los servicios de terminación de llamadas prestados a través de interfaces tradicionales (SS7)

La Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de terminación de llamadas deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos tal y como se encuentran definidos actualmente:

- La localización y la descripción de los puntos en los que se ofrece el acceso, incluyendo, en su caso, los niveles de red o de área de cobertura asociados a cada uno de ellos y su numeración asociada.
- Los servicios o modalidades de servicio de interconexión ofrecidas. Cuando sea pertinente, se señalarán las particularidades de índole técnica o económica aplicables a cada una de ellas y la descripción exhaustiva de las capacidades funcionales incluidas dentro de cada servicio o modalidad de servicio de acceso.
- Las características técnicas requeridas de las redes o elementos específicos que vayan a emplearse para la conexión a los puntos en que se ofrece el servicio; en su caso, se incluirá la información relativa a las condiciones de suministro de dichas redes o elementos específicos.
- Las especificaciones técnicas de las interfaces ofertadas en los puntos en los que se ofrece el servicio de acceso; cuando sea pertinente, se incluirán sus características físicas y eléctricas, los sistemas de señalización y los protocolos aplicables a dichos servicios, así como las capacidades funcionales ofertadas a través de la interfaz.
- La información, en su caso, sobre los servicios o capacidades funcionales proporcionados a los usuarios finales del operador obligado, para los que se requiera su interfuncionamiento en los puntos en que se ofrece el acceso.
- Los procedimientos y las condiciones para el acceso a la información para la prestación de los servicios y a los sistemas de operación relevantes.
- Las condiciones generales para la realización y el mantenimiento del servicio de acceso, en especial, las relativas a los métodos y las fases de las pruebas para su verificación y procedimientos para proceder a las

actualizaciones o a las modificaciones en los puntos de acceso cuando no constituyan una modificación en la oferta.

- Los acuerdos de nivel de servicio.
- Las condiciones económicas, incluyendo los precios aplicables a cada una de las componentes de la oferta.

A efectos de esta obligación, y teniendo en cuenta el precio máximo de interconexión fijado para el servicio de terminación y las condiciones asociadas fijadas en la Resolución que se apruebe se considera que la actual oferta de servicios mayoristas de terminación recogida en la OIR-TDM, aprobada mediante Resolución de la CMT de 11 de febrero de 2016, deberá ser modificada para introducir los cambios especificados.

En consecuencia, Telefónica deberá actualizar, así como notificar a la CNMC, dicha oferta de referencia en el plazo máximo de 10 días a contar desde la fecha de notificación de la Resolución que se apruebe, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la misma, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

Sin perjuicio de lo anterior, el precio y condiciones establecidas en el apartado segundo del presente Anexo serán de aplicación inmediata a partir de la fecha especificada en dicho apartado.

b) Obligaciones de transparencia en relación con los servicios de terminación de llamadas prestados a través de la interfaz IP

La oferta IP debe incluir todos los aspectos señalados en el apartado anterior (localización y descripción de los Pdl's, características técnicas...etc.). A efectos de esta obligación, y teniendo en cuenta el precio máximo de interconexión fijado para el servicio de terminación y las condiciones asociadas fijadas en la Resolución que se apruebe se considera que la actual oferta de servicios mayoristas de terminación recogida en la OIR-IP, aprobada mediante Resolución de la CMT de 8 de septiembre de 2016, deberá ser modificada para introducir los cambios especificados.

En consecuencia, Telefónica deberá actualizar dicha oferta de referencia en el plazo máximo de 10 días a contar desde la fecha de notificación de la Resolución que se apruebe, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la misma, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

Sin perjuicio de lo anterior, el precio y condiciones establecidas en el apartado segundo del presente Anexo serán de aplicación inmediata a partir de la fecha especificada en dicho apartado.

c) Obligaciones de suministro de información sobre la evolución de la red de Telefónica hacia IP

1. Telefónica deberá suministrar a los operadores demandantes de los servicios de referencia y a la CNMC cualquier modificación o dato relevante sobre la evolución de su red NGN con una antelación mínima de seis (6) meses con respecto a la entrada en funcionamiento de las mismas. Dicha información deberá incluir, como mínimo, entre otros aspectos, los siguientes:

- Descripción de la arquitectura y topología de la red NGN, indicando el número y ubicación de los elementos de red de nueva generación y sus fechas de entrada en servicio.
- Especificaciones técnicas de las interfaces de la red NGN y mecanismos a implantar para asegurar la calidad de servicio extremo a extremo.
- Impacto en los PdIs existentes y su cobertura de numeración, y soluciones propuestas.

2. Telefónica deberá comunicar a los operadores demandantes de los servicios de referencia y a la CNMC, con periodicidad trimestral, el total de accesos de servicios telefónicos basados en técnicas IP y el volumen total de tráfico telefónico que se cursan en IP por cada uno de los elementos de la red NGN.

Llamadas fuera del EEE

En el caso de que Telefónica decida aplicar precios diferenciados para el tráfico originado en países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo (así como en aquellos supuestos constitutivos de fraude en que no se pueda identificar con claridad el origen del tráfico) deberá remitir las tarifas a la CNMC, así como cualquier modificación que se efectúe sobre las mismas, en el plazo de 10 días desde que las mismas resulten de aplicación.

6.- Determinación de las condiciones concretas de terminación

En el caso de que Telefónica no llegue a acuerdos voluntarios de interconexión con terceros operadores, la CNMC resolverá sobre la razonabilidad de la solicitud y, en su caso, dictará las condiciones del acuerdo para garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel (artículos 12.5 y 5 de la LGTel).

En caso necesario, la CNMC fijará las condiciones técnicas u operativas que deberán satisfacer el proveedor o los beneficiarios de tal acceso para garantizar el funcionamiento de la red, de conformidad con los artículos 14.4 de la LGTel y 12.3 de la Directiva de Acceso.

**ANEXO 4: IMPACTO ECONÓMICO DE LA RESOLUCIÓN
[CONFIDENCIAL]**

ANEXO 5: RESUMEN DE ALEGACIONES A LA CONSULTA PÚBLICA Y CONTESTACIÓN A LAS MISMAS

Las alegaciones de los operadores se han agrupado en función del asunto principal abordado y se han numerado en función de la sección correspondiente en el documento sometido a consulta pública.

II. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

II.2. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE DE PRODUCTO

II.2.4 Terminación de llamadas en números de tarifas especiales y números cortos

Vodafone defiende que las numeraciones 901 y 902 deben volver al mercado de terminación debido al sistema de remuneración de los operadores implicados. Según la operadora, la lógica del servicio es más cercana a un servicio de terminación que de acceso, puesto que no tiene sentido hablar de facturación y cobro de un servicio remunerado cuando no existe tal caso para la numeración 901 o cuando existe una retribución al operador de red inteligente por la terminación de la llamada en su red en el caso del 902.

Respuesta a las alegaciones

En la terminación geográfica, el operador de origen necesita terminar la llamada en la red del operador de terminación para poder prestar servicio a su propio cliente minorista, bajo un sistema de facturación minorista en el que los operadores no cobran a sus usuarios por recibir llamadas. Por ello el operador de terminación remunera sus costes de red por medio del servicio mayorista de terminación y las llamadas sólo pueden terminar en dicho operador.

Sin embargo, los números de tarifas especiales y numeración corta son herramientas de prestación de servicio a usuarios llamantes. Los prestadores de servicio contratan estos números a los operadores asignatarios para ofrecer una serie de servicios, tales como atención a clientes, comercialización de servicios, información, ocio, etc.

Asimismo, la CNMC ha analizado, en diferentes expedientes⁶⁵, la situación de las llamadas a la numeración 902 y ha comprobado que la dinámica competitiva

⁶⁵ En especial, véanse los siguientes expedientes de la CNMC:

- Informe de 9 de julio de 2015 sobre el proyecto de orden por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas y se establecen condiciones para su uso (IPN/DTSA/007/15/TARIFICACIÓN ADICIONAL)
- Acuerdo de 3 de octubre de 2017 por el que se pone fin al periodo de información previa iniciado como consecuencia de la denuncia de FACUA relativa al supuesto uso indebido de la numeración 902 por retribuir al llamado (IFP/DTSA/422/15/DENUNCIA RETRIBUCIÓN 902).
- Resolución de 17 de mayo de 2018 del conflicto de interconexión interpuesto por Dialoga Telefónica Móviles y Orange por los precios mayoristas de originación móvil para

minorista de este tipo de llamadas es muy diferente a la existente en la numeración geográfica. Una de las problemáticas encontradas en dichos expedientes ha sido el elevado precio de las llamadas a esta numeración, en especial desde redes móviles, por lo que la CNMC ha solicitado a la SEAD que valore, en virtud de sus competencias de numeración y en aras a garantizar la protección de los consumidores, la conveniencia de establecer precios máximos minoristas para las llamadas a la numeración 901 y 902.

En definitiva, el contexto competitivo asociado a la provisión de la terminación en este tipo de llamadas es diferente al de terminación geográfica, debido a (i) la diferente naturaleza de los servicios que se prestan sobre los números de tarifas especiales y numeración corta y (ii) el diferente sistema de remuneración de los operadores implicados. Por todo ello, se rechaza la petición de Vodafone y se mantiene la exclusión del mercado de referencia de la terminación de llamadas en numeraciones de tarifas especiales y numeración corta.

II.2.5 Restricciones indirectas

Telefónica enumera una serie de cambios en el mercado minorista durante esta revisión de mercado que considera que no han sido suficientemente analizados por la CNMC. Estos cambios son (i) la reducción de la cuota de mercado de Telefónica en tráfico telefónico fijo, (ii) disminución generalizada del tráfico de terminación en redes fijas, (iii) disminución de los ingresos de terminación fija, (iv) sustitución del tráfico de voz fija por el tráfico de voz móvil, (v) estancamiento del número de líneas fijas en contraste con el crecimiento de las móviles, (vi) penetración de banda ancha móvil y teléfonos inteligentes en España, y (vii) uso creciente de las aplicaciones de mensajería instantánea entre particulares (con WhatsApp como máximo exponente).

Debido a dicha evolución en el mercado minorista, Telefónica considera que la definición del mercado relevante de producto debería ampliarse para incluir los servicios de comunicaciones interpersonales, en concreto servicios móviles y OTT. Según este operador, estos diferentes servicios se conforman como alternativas a la voz fija en el mercado minorista, y actúan así como restricciones indirectas en el mayorista. Por ello, ante un aumento del precio de terminación que se repercutiera al consumidor, éste podría sustituir las llamadas terminadas en red fija.

En relación con los servicios tradicionales móviles, la proliferación de las tarifas planas móviles y la fuerte bajada del precio unitario provoca la sustitución de tráfico fijo por móvil. Indica que solo el 10,4% de los hogares disponen únicamente de teléfono fijo, según el Panel de Hogares de la CNMC (primer semestre de 2018).

Respecto a servicios OTT, Telefónica afirma que (la mensajería) se emplea para sustituir no solo los SMS tradicionales sino también una parte de las llamadas

llamadas a numeraciones 900 y 902 (CFT/DTSA/011/17/PRECIOS LLAMADAS 900-902)

tradicionales, aquellas con una duración más corta y con el objetivo de comunicaciones de tipo más directo. Telefónica hace referencia a un informe de la CNMC⁶⁶ de 2015 donde, según este operador, se reconocía que el mercado tradicional de llamadas de voz fija se estaba reduciendo como consecuencia de la aparición de los servicios OTT. También aporta datos de la consultora Ovum según los cuales los minutos de VoIP OTT originados desde conexiones de banda ancha superarían los de los operadores tradicionales.

Por todos los motivos anteriormente expuestos, Telefónica cree que esta definición de mercado relevante podría ir en contra de los considerandos 7⁶⁷ y 10⁶⁸ de la Recomendación de Mercados ya que no realiza un análisis global de la competencia en el mercado minorista. En el mismo sentido, Telefónica también apunta que la regulación podría ir en contra de la filosofía del artículo 67.2 del Código por no ser un análisis suficientemente profundo para establecer una regulación ex ante.

Por su parte, Vodafone afirma que actualmente ya existen nuevas tecnologías y servicios que ofrecen alternativas a la terminación mediante soluciones IP para grandes corporaciones, o para particulares como los altavoces inteligentes en los hogares. Asimismo, Vodafone menciona un estudio de Eurecom⁶⁹ donde se concluía que en España existe un porcentaje muy significativo de llamadas finalizadas por canales alternativos –OTT/PBX Bypass⁷⁰– al servicio mayorista de terminación (ya sea fijo o móvil).

No obstante, Vodafone afirma que este escenario no se puede trasladar a la terminación en redes fijas de manera inmediata, aunque cree que prospectivamente nuevos servicios podrían llevar a sustituir completamente el servicio de terminación de llamadas.

Por último, Digi se muestra conforme con la definición del mercado expuesta en la consulta pública.

Respuesta a las alegaciones

En primer lugar, cabe señalar que, de todos los datos y conclusiones expuestos por Telefónica, esta Comisión coincide, con algunos matices, en que ha existido una sustitución de parte de las llamadas con destino fijo en favor de llamadas móviles y servicios OTT.

⁶⁶ Caracterización del uso de algunos servicios Over The Top en España – DTRAB/DP/0004/14 CNMC – 15 de enero de 2015. Ver: <https://www.cnmc.es/expedientes/estadcnmc05517>

⁶⁷ “el punto de partida para la identificación de los mercados mayoristas que pueden ser objeto de regulación ex ante es el análisis de los mercados minoristas correspondientes”.

⁶⁸ “si el mercado minorista en cuestión no es realmente competitivo desde una perspectiva de futuro en ausencia de regulación ex ante, deben evaluarse el mercado o los mercados mayoristas que puedan ser objeto de regulación ex ante de conformidad con el artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE”.

⁶⁹ “Over-The-Top Bypass: Study of a Recent Telephony Fraud”.

⁷⁰ Se trata de técnicas por las que una llamada no termina en la red del operador asignatario, sino que es encaminada hacia aplicaciones OTT o a través de un PBX (denominación inglesa para referirse a la comúnmente llamada centralita telefónica).

No obstante, más allá de la identificación de la tendencia general de sustitución, Telefónica no ha analizado en detalle que ocurriría ante una subida de precios en el mayorista para cada uno de los servicios sustitutivos identificados aguas abajo, es decir, no ha realizado un análisis de sustituibilidad que pueda ser contrastado con el realizado por la DTSA en la consulta pública. Es más, en sus alegaciones respecto a esta cuestión, Telefónica en ningún momento se ha manifestado en contra de ninguno de los elementos analizados por esta Comisión sobre si le resultaría rentable a un monopolista hipotético subir el precio de terminación.

Respecto a los matices, estos se refieren en especial a la capacidad sustitutiva a futuro de los servicios OTT indicados por Telefónica (mensajería instantánea y VoIP). Por un lado, el primero de ellos, si bien es cierto que ha sustituido en parte un tipo específico de llamadas, presumiblemente haya alcanzado o esté cerca de alcanzar sus posibilidades máximas de sustituir llamadas a fijos. Esto es así porque la penetración de este tipo de aplicaciones ya es masiva y su uso muy intensivo. Así, es probable que no se observen, de forma significativa, nuevas erosiones de tráfico a fijos por este concepto. Respecto a la VoIP, como se mostró en la consulta pública, el uso de la misma es minoritario e incluso se ha reducido desde 2013.

En referencia al texto citado por Telefónica sobre el informe de la CNMC de 2015, cabe señalar que, en contra de lo que indica este operador, en ningún momento éste hace referencia a las llamadas de voz fijas, sino a la mensajería.

En relación a la supuesta superación del tráfico VoIP OTT sobre el cursado por voz tradicional, cabe señalar que Telefónica no aporta los informes citados de la consultora (ni éstos son públicos), ni siquiera el texto o los gráficos extraídos de dichos informes, sino que crea un gráfico propio mezclando datos de dicha consultora con los de la CNMC. En este sentido, tampoco se aporta detalle sobre el origen de los datos, su posible representatividad sobre el tráfico total, o de cómo se han realizado las estimaciones que muestra. Por ello, esta Comisión no puede valorar la validez de los mismos para el presente análisis. Por el contrario, estos datos no son coherentes con la baja penetración de la VoIP en España mostrada por esta Comisión. Por todo ello, la CNMC no puede valorar la validez de los citados datos para el presente análisis

En segundo lugar, cabe corregir afirmaciones de Telefónica respecto al resto de indicadores que aporta para justificar los cambios en el minorista.

- Así, en relación a la afirmación de que su cuota de mercado para el tráfico fijo ha disminuido muy significativamente, hay que recordarle que ésta se ha mantenido estable entorno al 50% desde el primer trimestre de 2012.
- De forma similar, con respecto a la evolución mencionada de las líneas, cabe destacar que tanto las fijas como las móviles están en el mismo nivel de 2012. No obstante, en este punto es importante señalar que los consumidores no han sustituido los accesos fijos, dado que el parque de líneas fijas permanece invariable. Así, la telefonía fija sigue incluida de forma masiva en las ofertas de los operadores lo que indica que los operadores lo consideran de interés

para sus clientes, siendo minoritarias las ofertas de banda ancha fija donde no se incluya la línea telefónica con llamadas nacionales, y además se observa un volumen relevante de minutos de tráfico fijo.

- En relación a la caída de tráfico de terminación, si bien esta es muy relevante⁷¹, el volumen de minutos cursados todavía es muy elevado⁷², y lo continuará siendo en el periodo de análisis de la actual medida⁷³. Además, por los motivos ya esgrimidos, el ritmo de reducción podría minorarse, por lo que prospectivamente la bajada no sería tan significativa durante el periodo del presente análisis. Respecto a la caída de ingresos experimentada, ésta viene explicada básicamente por la regulación de precios y en muy poca medida por la reducción del tráfico⁷⁴.
- Como último indicador a responder, en concreto el que indica que solo el 10,4% de los hogares contrata de forma independiente la telefonía fija, esto refuerza el argumento de que una subida de precios en el mayorista resultaría rentable, pues el resto de usuarios, al contratar paquetes de servicios, sufriría una menor repercusión de dicha subida.

Por otro lado, la alusión de Telefónica a los artículos de la Recomendación de Mercados y al Código no es adecuada. En referencia a la primera, como se ha visto, esta Comisión ha aportado un análisis sistemático y detallado sobre el mercado minorista, como paso previo al análisis del mayorista. En el segundo caso, cabe recordar a Telefónica que, como ya se indicó en la consulta pública, la nueva Directiva Código precisamente aporta una nueva regulación de las tarifas de terminación (en su artículo 75), por lo que es evidente que el legislador europeo observa un fallo en el funcionamiento de dichos mercados.

Respecto a las alegaciones de Vodafone, este operador admite que a corto plazo no existen alternativas a la terminación en redes fijas. En relación a los servicios que menciona, cabe señalar que estos son todavía muy incipientes y que prospectivamente en el plazo del presente análisis no se estima que puedan tener un impacto significativo.

En efecto, hasta el momento no existe una interoperabilidad completa entre plataformas OTT, ni una calidad asegurada, que permita utilizar estos servicios de forma totalmente equivalente al servicio telefónico fijo. Todo ello, sin perjuicio de que estas alternativas tecnológicas aportan otra serie de beneficios a los usuarios, que explican su creciente utilización (asociación con agenda de contactos, posibilidad de comunicación con grupos, así como conferencias con múltiples usuarios especialmente interesantes para empresas, compartición de

⁷¹ 20,1% en los últimos tres años, entre 2014 y 2017.

⁷² A pesar de la notable reducción, se cursaron más de 22 mil millones de minutos en 2017, por lo que se mantienen casi el 70% de los minutos cursados respecto el pico máximo histórico de 2011. Por el contrario, solo se cursan un 17% de los servicios SMS mencionados por Telefónica (desde su pico de 2007).

⁷³ Aunque la minoración mantuviera la misma senda, prospectivamente, al cabo de los tres años, se continuarían terminando más de 18 mil millones de minutos al año.

⁷⁴ Así, si el tráfico no hubiera disminuido y se hubiera mantenido a nivel de 2013, los ingresos habrían caído igualmente un 86%.

archivos audiovisuales...) y que por el momento se utilizan de forma complementaria al servicio telefónico fijo y móvil o están en fase de expansión comercial (caso de los altavoces inteligentes).

Con respecto a la alusión de Vodafone relativa al estudio de Eurecom, conviene aclarar que en el mismo se hace referencia exclusivamente a la derivación fraudulenta (sin conocimiento del operador origen ni destino) de llamadas hacia aplicaciones OTT. Este fenómeno denominado generalmente “*OTT bypass*” puede producirse en llamadas internacionales hacia operadores destino de países con tarifas de terminación elevadas. De hecho, el informe acota su estudio a llamadas originadas en países europeos y cuyo destino es un operador móvil de un pequeño país europeo⁷⁵.

Por tanto, esta problemática no afecta al servicio de la terminación fija, sino a aquellos países con tarifas de terminación –generalmente móvil– elevadas, no orientadas a costes. Vodafone se basa en este estudio para afirmar que en España se terminarían muchas llamadas mediante OTT bypass, pero esta conclusión es errónea en el contexto de la terminación nacional.

El estudio de Eurecom realiza llamadas de test desde varios países europeos – entre ellos, España– hacia un operador móvil destino del país objeto de estudio y con tarifas de terminación móvil presuntamente elevadas, ya que de lo contrario no merecería la pena realizar el encaminamiento fraudulento. De estas pruebas, Eurecom concluye que un alto porcentaje de llamadas originadas en España terminarían en el operador destino del país objeto de estudio mediante *OTT bypass*.

Esto no quiere decir que en España se terminen muchas llamadas utilizando este mecanismo, sino que de aquellas llamadas originadas en España y con destino el operador móvil internacional objeto de estudio, muchas llamadas no acabarían en el operador destino sino en la aplicación OTT que utilice el usuario llamado. Pero como consta en el informe, el fenómeno *OTT bypass* se realiza en un eslabón de la cadena de interconexión de tránsito internacional, por lo que no debe deducirse de la afirmación de Vodafone que los operadores españoles estén realizando prácticas de *OTT bypass* o que se estén detectando llamadas terminadas en España mediante esta técnica.

III. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MISMOS Y

⁷⁵ El estudio indica que por cuestiones legales no aporta el nombre del país. Tampoco indica qué tipo de regulación de precios de terminación se aplica en dicho país, si es que existe tal regulación.

DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO

III.2. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MERCADOS

III.2.1. Poder compensatorio

Telefónica defiende que existe un poder compensatorio que anula la capacidad de actuar con independencia por parte de los operadores con mayor cuota de mercado. Según Telefónica, en ausencia de obligaciones, todos los operadores tendrían poder compensatorio (i) al ser, a la vez, demandantes y oferentes, (ii) por el fuerte dinamismo competitivo a nivel minorista, y (iii) por la necesidad de interconectarse para garantizar el acceso a sus clientes. En este sentido, añade que resulta inverosímil que un operador pueda denegar a sus clientes el acceso a todo el parque fijo en un mercado tan competitivo. Se trata pues de una situación de monopolio bilateral donde el poder compensatorio del vendedor queda equilibrado por el del comprador.

Asimismo, este operador asegura que la obligación de interoperabilidad anula su poder compensatorio. Dicha obligación, junto con la de asequibilidad que tiene impuesta Telefónica a partir del Servicio Universal, minoran su capacidad negociadora.

Por último, Telefónica pone de ejemplo los servicios de SMS o videollamadas. En los que, sin estar sometidos a una regulación ex-ante, los operadores han alcanzado acuerdos voluntarios de interconexión sin perjuicio alguno para el cliente final.

En sentido contrario, Vodafone cree que es “absolutamente innegable” que los operadores ostentan PSM y que cuanto mayor es la dimensión del operador menor es el poder compensatorio de la demanda en caso de que no existiese regulación y el operador optase por prácticas anticompetitivas.

Según Orange, Telefónica sigue disfrutando de dominancia en el mercado de terminaciones fijas. Orange argumenta que Telefónica tiene el doble de cuota de mercado que sus competidores lo que le proporciona una ventaja debido al desbalanceo del tráfico proveniente del efecto red que le proporciona su mayor base de clientes.

Respuesta a las alegaciones

Esta Comisión coincide con la idea de que existe una situación de monopolios bilaterales entre los operadores, sin embargo, no se comparten las conclusiones de Telefónica acerca de la existencia del poder compensatorio de los operadores en ausencia de regulación. En este punto, hay que recordar que Vodafone y Orange comparten la misma conclusión que la CNMC.

En efecto, en ausencia de regulación este operador sí podría ejercer su poder de mercado e imponer condiciones comerciales abusivas al resto de operadores fijos. Así, dadas las diferencias entre su planta de accesos con la del resto de operadores, la obligación de interoperabilidad no se considera suficiente para eliminar su mayor poder de negociación. De hecho, a pesar de esta obligación

de interoperabilidad, Telefónica siempre podría imponer precios excesivos por el servicio de terminación en su red fija.

En el mismo sentido, si Telefónica negase el suministro de la terminación a algún operador alternativo, éste vería gravemente reducida su demanda, por lo que también cabe rechazar el argumento sobre el poder compensatorio de los clientes. Además, Telefónica siempre podría optar por formas de negativa de acceso constructiva para explotar su poder de mercado. Por ejemplo, en ausencia de la obligación de publicación de una Oferta de Interconexión de Referencia, Telefónica con su significativa cuota de mercado y presencia en el conjunto del sector de servicios de telecomunicaciones, podría aplicar tácticas dilatorias en el establecimiento de puntos de interconexión a determinados operadores entrantes, u obligar a interconectarse en tecnología TDM a pesar de existir la interconexión IP en su red.

En relación con la obligación de asequibilidad, se recuerda que esta obligación aplica para los servicios prestados a sus clientes finales, y nada tiene que ver con los precios que Telefónica ofrece a nivel mayorista así como en la repercusión que tengan éstos en los precios minoristas de los operadores alternativos.

Respecto al símil que realiza Telefónica con servicios como los SMS, cabe señalar que no son comparables las presiones competitivas que los operadores enfrentan en ambos mercados. En efecto, estos servicios sí han sufrido una sustitución masiva por servicios OTT, en concreto por la mensajería instantánea tipo WhatsApp. Así, el número de SMS se ha reducido en más del 80% desde su pico máximo de 2007.

Por último, en contra de lo que afirma Telefónica sobre que los operadores han llegado a acuerdos voluntarios para servicios SMS sin necesidad de regulación, cabe recordarle que esta Comisión ha tenido que intervenir recientemente por conflictos sobre esta materia⁷⁶.

V. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO

V.3.1 Terminación del tráfico originado fuera del Espacio Económico Europeo (EEE)

Orange y Vodafone manifiestan su conformidad con la propuesta sometida a consulta pública de fijar el precio de terminación en base al principio de reciprocidad para el tráfico originado fuera del EEE.

Vodafone señala que esta medida ya se ha demostrado beneficiosa en el caso de la terminación en redes móviles. En concreto, desde la introducción de la misma, los operadores españoles están en una posición negociadora más

⁷⁶ Ver Resolución de 26 de julio de 2018 (CFT/DTSA/037/17/PRECIOS TERMINACIÓN SMS) y Resolución de 10 de octubre de 2018 (CFT/DTSA/039/17: PRECIOS TERMINACIÓN SMS).

equilibrada respecto a sus homólogos de fuera del EEE. Vodafone ilustra este cambio con su experiencia con un operador marroquí.

Por su parte, Telefónica se muestra conforme con la diferenciación de precios para países de fuera de la EEE y opina que es coherente con el marco normativo europeo. No obstante, este operador no considera razonable fijar un límite máximo de precios por país, ya que afirma que puede llevar a una fragmentación excesiva de la oferta comercial y forzaría a los operadores españoles a inversiones en sistemas y procesos innecesarios. Por ello, solicita la eliminación de la condición de reciprocidad y de los umbrales máximos que resultan de la aplicación de dicha condición.

En sentido opuesto, DIGI cuestiona la propuesta de la DTSA relativa al tratamiento diferenciado en precios de las llamadas originadas fuera del EEE. Según este operador, la aplicación de una política de precios diferenciados conducirá al usuario llamado presente en España a modificar su patrón de uso, incrementando el consumo de aplicaciones OTT que ofrecen llamadas de voz a partir de la red de datos, en detrimento de los propios operadores de servicios tradicionales de voz.

Tratamiento de las llamadas originadas fuera del EEE: tráfico fraudulento

Vodafone está de acuerdo con la medida propuesta por esta Comisión de no aplicar los precios de terminación orientados a costes en aquellos casos en los que los tráfico sean fraudulentos, debido a que no es posible identificar el número llamante (A) o porque este sea inválido, modificado o manipulado. Esta operadora alega que la aplicación de esta misma medida en el mercado de terminación móvil ha demostrado que es imprescindible para bajar el volumen de este tipo de tráfico.

Digi considera que se deberían de aclarar expresamente estos supuestos de fraude relacionados con la invalidez, manipulación, modificación o falta de identificación del número llamante -A-, así como otra serie de cuestiones, a los efectos de evitar que surjan conflictos entre operadores o que los precios fijados por la CNMC perdieran su efectividad por su no aplicación correcta por parte de los operadores de terminación.

En este sentido, esta operadora solicita que se matice que la modificación del número A ha de ser ilegal, excluyendo los meros errores, como cuando el número A es precedido por dos ceros o por caracteres no significativos, que pueden complicar su identificación automatizada. Asimismo, pide que se incluyan como números inválidos, modificados o manipulados cuando éstos no hayan sido atribuidos, adjudicados o habilitados de conformidad con el plan nacional de numeración telefónica (PNNT) o con el plan internacional de numeración.

En concreto, Digi solicita que se defina de forma exhaustiva y tasada cuándo el tráfico es constitutivo de ser fraudulento, preferiblemente, tal y como se indicó en la Resolución de 16 de noviembre de 2017, por la que se aprobó el mercado de

terminación móvil⁷⁷, a través de la incoación de un procedimiento de oficio *ad hoc*, teniendo en cuenta la experiencia de la CNMC y la situación comparada de otros mercados europeos. Además, añade que, en caso de que un operador entendiese que existe tráfico fraudulento, no previsto en las previsiones generales fijadas por la CNMC en dicho procedimiento, deberá interponer el correspondiente conflicto y no aplicar unilateralmente precios de terminación distintos de los orientados a costes.

Respuesta a las alegaciones

Respecto a la alegación de Telefónica sobre la fragmentación excesiva de la oferta comercial y la consecuente costosa inversión en sistemas, cabe recordar que la obligación de reciprocidad no obliga a facturar un precio distinto para cada operador y para cada uno de los países. Así, para evitar el problema alegado, los operadores podrían incluso optar por fijar, por ejemplo, un solo precio por región o conjunto de países, como ha sido el caso en la práctica de la diferenciación de precios de terminación móvil.

No obstante, cabe también indicar que esta problemática es menor en comparación con la necesidad de evitar efectos no deseados sobre el consumidor final.

En primer lugar, en línea con lo ya expuesto, la ausencia de cualquier condición regulatoria en materia de precios podría dar lugar a un incremento artificial e injustificado de los precios de terminación cobrados en España por llamadas originadas en países terceros, cuya consecuencia más inmediata podría ser la adopción a su vez de mecanismos de represalia por parte de los operadores presentes en dichos países, mediante el correspondiente incremento de los precios de terminación allí facturados, provocando una espiral de subida de precios mayoristas.

El aumento de los precios de terminación por parte de los agentes que operan fuera del EEE podría a su vez dar lugar a un incremento en el precio cobrado a nivel minorista en España por la realización de llamadas internacionales hacia dichos destinos, y provocar en consecuencia una reducción en el número de llamadas que los usuarios españoles estarían en disposición de realizar hacia el extranjero.

En segundo lugar, y desde la perspectiva del usuario llamado, un incremento incondicionado en el precio de terminación facturado por los operadores activos en España podría provocar una reducción aún más pronunciada que la que sería esperable en el número de llamadas originadas en el extranjero con destino hacia España, con el consiguiente deterioro de las condiciones en que los usuarios disfrutaban de los servicios de telefonía móvil en nuestro país.

Además, la reciprocidad permite por otra parte limitar la posible escalada de precios de terminación en aquellas llamadas originadas en países donde el precio de terminación es más elevado que en España. Por contra, permite

⁷⁷ Expediente AMCE/DTSA/002/17/M2-2014.

mantener los precios para las llamadas provenientes de otros destinos donde la regulación en materia de terminación puede resultar igual o incluso más favorable que la existente en nuestro país.

En lo que se refiere a las alegaciones de Digi sobre la modificación de los patrones de uso de los usuarios a raíz de un posible incremento en los precios de terminación, tal y como ya se expuso en la citada resolución de los mercados de terminación móvil, la acción de la CNMC busca reestablecer el equilibrio en las negociaciones entre los operadores activos fuera del EEE y los operadores activos en España. El posible efecto de un incremento en los precios de terminación sobre los patrones de uso de los usuarios, y la proliferación de alternativas al tráfico tradicional de voz, son elementos que deberán ser tomados en consideración por los propios operadores a la hora de decidir si desean proceder a aplicar o no una política de precios diferenciada (sobre la base del principio de reciprocidad) para las llamadas con origen fuera del EEE.

Respuesta sobre tráficos fraudulentos

Respecto a la supuesta inconcreción de los casos constitutivos de fraude en materia de origen del tráfico y la delimitación expresa que solicita Digi, cabe remitirse a lo establecido en la ya citada Resolución de 18 de enero de 2018, de mercados de terminación en red móvil⁷⁸, que precisamente menciona este operador, en el que esta Comisión ya señaló que no resulta factible, en el momento actual, determinar todos y cada uno de los supuestos que podrían dar lugar a la originación de tráfico fraudulento o determinar cuál sería el precio mayorista que el operador de terminación debería aplicar en cada uno de los posibles supuestos.

A este respecto, cabe indicar que, por el momento, se ha optado por asociar la naturaleza irregular del tráfico a la falta de identificación del número llamante A, cualquiera que sea el mecanismo utilizado para ocultarlo o impedir identificarlo, bien porque el mismo no aparece reflejado, bien porque ha sido modificado, manipulado, etc. con la finalidad de originar tráficos fraudulentos. Ello porque este es el modo en que normalmente se genera en origen tráfico fraudulento con destino internacional (fuera de la EEE), tal y como esta Comisión ha comprobado mediante la resolución de los conflictos de acceso e interconexión interpuestos por los operadores⁷⁹.

Por lo que respecta a los errores en la identificación del número llamante, a los que alude Digi, se indica que estos no deberían producirse ya que en caso de que el operador de terminación considere que el número de origen está oculto o

⁷⁸ La Resolución de 16 de noviembre de 2017 que cita Digi no es la definitiva del mercado 2/2014, ya que ésta se refiere a la comunicación a la CE del proyecto de medida, trámite que es previo a la Resolución definitiva, de 18 de enero de 2018.

⁷⁹ Sirva como ejemplo el conflicto de interconexión entre Verizon Spain, S.L., Jazz Telecom, S.A.U. y Zertia Telecomunicaciones, S.L. por las retenciones de pagos efectuadas por estas dos últimas operadoras, debido a la existencia de tráficos irregulares originados por la manipulación del número llamante y con destino satelital, al que se puso fin mediante Resolución de 25 de marzo de 2015 (CFT/DTSA/813/14).

que ha sido manipulado, debido a que no es posible identificarlos por los sistemas automatizados normalmente utilizados, será responsabilidad del operador de acceso el justificar su error cuanto antes, para impedir que el operador de terminación aplique un precio distinto al orientado a costes o surja un conflicto entre todos los operadores involucrados en la cadena de interconexión.

En cuanto al hecho de si el número llamante no está atribuido, adjudicado o habilitado de conformidad con los planes de numeración, si bien podría deberse a una manipulación del número llamante, esta Comisión no ha observado que, por el momento, se esté utilizando este tipo de prácticas para generar tráfico fraudulento desde el EEE.

No obstante lo anterior, en caso de que esta Comisión comprobara que se están utilizando otros medios para originar tráfico fraudulento desde el EEE para su terminación en España, distinto del previsto en este proyecto de medida, evaluará la necesidad y oportunidad de incoar un procedimiento de oficio para regular estos posibles modos de generar tráfico constitutivo de fraude. Sin embargo, mientras no se tenga constancia de otros supuestos distintos al indicado, este organismo continuará ejecutando su labor de supervisión caso por caso, mediante la resolución de los conflictos que las partes puedan plantear a estos efectos.

V.4.2.1. Obligación de orientación a costes según un modelo BU-LRIC

Orange, Masmovil y Digi apoyan la aplicación de precios de terminación orientados a costes. Este último operador argumenta que esta medida es imprescindible para permitir la entrada a nuevos operadores en la prestación de servicios fijos, como es su caso, ya que, debido a su incipiente cuota de mercado, prevé tener un saldo de interconexión negativo con el resto de operadores. Digi también asegura que el ingreso medio de telefonía fija por llamadas a fijos nacionales ha aumentado desde la anterior revisión, pero que como operador repercutirá aguas abajo la presente bajada del precio de terminación.

Por su parte, Orange señala que Telefónica sigue teniendo un desbalanceo de tráfico a su favor respecto a los demás operadores al (i) acaparar el 47% de los accesos minoristas, duplicando en cuota a los operadores seguidores y (ii) al beneficiarse del carácter asimétrico de la preselección que permite la originación de llamadas por los operadores alternativos pero no así la terminación.

Aunque Vodafone no cuestiona la orientación a costes del precio de terminación, cree no supondrá una bajada de precios para el usuario final debido a la situación en el mercado minorista.

En sentido opuesto, Telefónica opina que la orientación de los precios a costes mediante el modelo BU-LRIC se aleja del espíritu del marco regulador europeo de intervención mínima. Este operador considera innecesaria cualquier tipo de regulación ex ante de los precios de terminación. Subsidiariamente defiende el establecimiento de una obligación en materia de control de precios basada en precios razonables.

En este sentido, manifiesta que la aplicación de precios orientados a costes fomenta una competencia en servicios a través de la entrada de operadores ineficientes que solo se mantienen en el mercado a través de precios mayoristas ficticiamente bajos. Así, la competencia en infraestructuras se ve dañada, ya que no se permite a los operadores recuperar sus costes fijos, dificultando la realización de nuevas inversiones y poniendo en riesgo el funcionamiento de las ya existentes.

Además, opina que si la CNMC impusiera precios razonables cumpliría con su obligación de analizar de forma consistente los distintos mercados, además con esta medida aplicaría el principio de proporcionalidad e introduciría mayor flexibilidad en las relaciones comerciales entre operadores. En concreto, Telefónica recuerda que en la consulta pública del mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión (mercado 18/2003)⁸⁰ esta Comisión propuso la obligación de precios razonables. Afirma que el grado de competencia y dinamismo en el presente mercado es mayor, siendo la cuota de mercado de Telefónica sustancialmente menor que la de Cellnex en éste (del 85%).

Por otro lado, Telefónica también advierte del posible *efecto waterbed* si se materializa la reducción del precio de terminación según el modelo BU-LRIC. Este efecto consistiría en intentar compensar la pérdida de ingresos en el mercado regulado de terminación con el mercado minorista, subiendo los precios a los usuarios finales.

Respuesta a las alegaciones

Se mantiene la obligación de precios orientados a costes por ser la metodología que mejor incentiva el comportamiento eficiente de los operadores monopolistas en terminación. Al ser la terminación un servicio indispensable para todos los operadores, prestado mutuamente de forma recíproca, la aplicación de precios superiores a los costes de prestación del servicio por parte del operador de terminación supone unos mayores ingresos y por tanto una ventaja competitiva a los operadores de mayor tamaño frente a los de menor tamaño o nuevos entrantes. Este razonamiento es avalado por Digi, así como por Masmóvil.

Con respecto a la falta de recuperación de los costes que indica Telefónica, el estándar de costes incrementales LRIC imputa a la terminación sólo aquellos costes vinculados exclusivamente al tráfico de terminación. Por tanto, esta metodología permite a los operadores la recuperación total de sus costes de prestación del servicio de terminación. El resto de costes no vinculados al tráfico de terminación –costes fijos, costes no directamente atribuibles a la terminación– y que generalmente son repartidos entre todos los servicios en los estándares de costes totalmente distribuidos utilizados en la contabilidad regulatoria, también son retribuidos al operador, pero la diferencia en el estándar LRIC radica en que estos costes no debe asumirlos el operador interconectado, sino que el

⁸⁰ Expediente ANME/DTSA/001/18.

operador de terminación debe recuperarlos a través del resto de servicios que presta.

Tampoco se ha detectado en el mercado que la aplicación del precio de terminación LRIC durante estos años haya supuesto una falta de inversión o empeoramiento del servicio telefónico prestado por los operadores. De hecho, se ha observado una mayor tendencia a migrar el servicio telefónico hacia IP, por ser dicha tecnología más eficiente, sin haber sufrido una degradación del servicio, ya que las redes NGN de los operadores están dimensionadas para un volumen de datos muy superior al correspondiente a la voz.

Tampoco la aplicación de la tarifa de terminación regulada ha comprometido las inversiones de los operadores en infraestructuras de banda ancha ultrarrápida, que siguen creciendo⁸¹, mientras que por el contrario se ha observado un mayor esfuerzo de operadores como Telefónica por reducir su planta de red tradicional, cerrando centrales de cobre⁸².

Así pues, no se observa que la competencia –ya sea en servicios o infraestructura– se haya visto dañada, sino al contrario. Desde el establecimiento de precios de terminación orientados a costes incrementales, a nivel minorista ha aumentado, hasta generalizarse, la penetración de ofertas empaquetadas de servicios que contienen tarifas planas de llamadas con originación fija y móvil (incluyendo siempre los destinos nacionales fijos). A diferencia de lo que indica Digi, se observa una continua reducción del ingreso medio por minuto de telefonía fija⁸³, y móvil con destino fijo⁸⁴. Y de forma paralela, se ha producido una modernización paulatina de las redes de los operadores y una mejora de su eficiencia.

En relación al principio de proporcionalidad esgrimido por Telefónica y su petición de mayor flexibilidad, cabe recordar a este operador que la situación en el citado mercado 18/2003 no es análoga a la del presente, y sí en cambio lo es a los mercados de terminación de llamadas en red móvil, mercado 2/2014, donde se ha impuesto la misma obligación de orientación a costes que la contenida en este proyecto de medida. En este sentido, señalar a este operador que ostenta una cuota de mercado superior (100%) a la de Cellnex en el suyo (85%) y, como

⁸¹ Desde el inicio de la aplicación de los precios orientados a costes siguiendo el modelo BU-LRIC, los accesos NGA instalados se han más que duplicado. En concreto, han pasado de 23 millones el tercer trimestre de 2013 a cerca de 56 millones el cuarto trimestre de 2018, lo que representa un incremento del 143%.

⁸² Se entiende por cierre de una central el cese del uso de los accesos de cobre de dicha central. Ver: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/concrecion-desarrollo-obligaciones#cierre-centrales-red-cobre>

⁸³ Hay que tener en cuenta que los operadores imputan de forma heterogénea los ingresos totales de los paquetes entre los distintos servicios individuales. Por el contrario, sí se puede apreciar la evolución a la baja del ingreso medio de las llamadas tarifadas por tiempo. En concreto, de acuerdo con CNMCDData (cruzando las tablas 27 y 36), para el segmento residencial, dicho ingreso medio pasó de 0,09€/minuto en 2015, a 0,05€/minuto en 2017.

⁸⁴ En concreto, de acuerdo con CNMCDData, el ingreso móvil por minuto aire para tráfico fijo nacional pasó de 0,135 €/min, el primer trimestre de 2013, a 0,064 €/min, el primer trimestre de 2018.

se ha mostrado, no afronta suficiente poder compensatorio de la demanda. Así pues, esta Comisión sí es consistente en la aplicación de obligaciones entre los distintos mercados que analiza. Por último, cabe recordar el presente mercado continúa formando parte de la lista de mercados susceptible de regulación ex ante elaborada por la CE (de 2014), mientras que el mercado 18 solo formó parte de la misma en la Recomendación de 2003.

Respecto a la ventaja mencionada por Orange que tendría Telefónica por su mayor balance de interconexión entrante, la aplicación de un precio incremental neutraliza dicha ventaja, ya que Telefónica sólo se ve retribuida por el coste vinculado al tráfico recibido, sin que pueda apalancarse en su mayor cuota de mercado o en su oferta mayorista AMLT para obtener unos ingresos de interconexión elevados.

Por último, a pesar de que la posibilidad del “*waterbed effect*” en el precio minorista – incremento de precios minoristas en respuesta al descenso de precios mayoristas de terminación– se ha mencionado reiteradamente por los operadores dominantes en terminación desde la aparición de la Recomendación de precios de terminación de la CE, no se ha detectado este supuesto efecto teórico del mercado en los más de 5 años de aplicación de precios de terminación fija y móvil regulados según el estándar LRIC. Por el contrario, se ha observado un descenso progresivo de los precios de telefonía minorista, tanto en fijo como en móvil, ligado a la proliferación de tarifas planas de minutos combinadas con otros servicios empaquetados. Tampoco se ha observado un aumento de los precios de originación no regulados (precios de originación móvil, por ejemplo). Por tanto, ante la falta de casos reales documentados de “*waterbed effect*” en la práctica, la alusión de Telefónica a esta posibilidad teórica no parece plausible en el contexto competitivo actual.

V.4.2.2 Precio resultante del modelo BU-LRIC Puro

Aunque Orange y Digi están de acuerdo con la obligación de orientación a costes, estos dos operadores piden que se calcule el precio de terminación año a año en vez de fijarlo para todo el periodo que abarca la revisión de mercado. Varios motivos justifican esta petición, principalmente la migración de la interconexión hacia IP, que en opinión de Digi será más rápida de lo que prevé la CNMC, así como la evolución del mercado y la consistencia con la regulación europea de precios de terminación que, como indica Orange, se está desarrollando.

Respecto al cálculo actual del precio de terminación, Vodafone pide que se coteje la demanda que se calculó en la anterior revisión de mercado con la real experimentada durante este periodo para comprobar si la terminación ha sido remunerada correctamente. Vodafone cree que se sobrestimó dicha demanda durante la anterior fijación del precio, con una desviación de hasta el 105% en el año 2017. Por otro lado, Vodafone pone de relieve que la consulta pública del modelo realizado por *Analysis Mason* arrojaba un descenso del precio de terminación del 17% en cuatro años, frente al 21,6 % en cuatro años que está planteando la CNMC.

Respecto al precio resultante para España, Telefónica lo considera especialmente bajo respecto a la media de la Unión Europea donde mayoritariamente también se aplica este modelo. Telefónica señala que las características demográficas (con una población especialmente dispersa) y geográficas de España no se ven reflejadas en el precio de terminación calculado que se sitúa por debajo de la media de los países de la UE.

También subraya la necesidad de que exista una coherencia entre (i) el nuevo modelo de costes de la CE para la fijación de una tarifa máxima de terminación de acuerdo con la ya mencionada Directiva Código y (ii) los modelos de precios desarrollados a nivel nacional.

Por último, Telefónica solicita que para el cálculo del modelo BU-LRIC se utilice el WACC más actualizado posible.

Respuesta a las alegaciones

Como se ha visto, la CE se encuentra en fase de desarrollo de los modelos de costes –fijo y móvil– europeos, que permitirán fijar el precio de terminación único por la CE y serán de aplicación a partir de 2021.

Teniendo en cuenta esta situación y desconociendo el rango de magnitud de la tarifa única europea, se ha preferido aplicar unos precios para el periodo 2019-2021 según la metodología y modelo nacional desarrollado para la anterior ronda de mercados, en lugar de fijar un único precio para el año 2019, ya que esto crearía incertidumbre a los operadores y supondría la apertura de un nuevo procedimiento de fijación de precios para el año 2020. Asimismo, el establecimiento de precios plurianuales es una práctica habitual seguida por la mayoría de reguladores europeos.

Con respecto a la utilización del modelo desarrollado para el último análisis de mercado, se ha partido de las siguientes premisas: (i) evitar un gasto excesivo de recursos en la actualización de un modelo que será sustituido por el nuevo modelo de costes europeo en curso y (ii) tener en cuenta que la tarifa de terminación fija en España se encuentra todavía por debajo de la media europea.

En base a estos criterios se han actualizado aquellos parámetros del modelo que tienen un impacto relevante en los resultados: WACC, porcentaje de migración hacia la interconexión IP y coste comercial mayorista.

Por ello, esta Comisión considera acertado mantener el criterio de actualizar solo los parámetros que muestran una mayor sensibilidad en cuanto al impacto en resultados, no estando considerada la demanda como uno de ellos.

A pesar de que la velocidad de migración hacia IP podría acelerarse en un futuro, se ha trabajado con un escenario realista de migración a IP a partir de las informaciones del mercado. Se ha evitado asumir escenarios agresivos de migración a IP ya que, debido a su gran sensibilidad en cuanto a impacto en resultados, llevarían a un descenso abrupto del precio de terminación que posteriormente podría haberse probado erróneo.

Adicionalmente, se acepta la alegación de Telefónica de considerar el último WACC aprobado, por lo que en el presente proyecto de medida se establecen

unos nuevos precios resultado de la aplicación del WACC aprobado en 2018 (6,82%).

Por otra parte, sobre el comentario de Vodafone relativo al mayor gradiente de descenso del modelo actualizado con respecto al modelo utilizado en la anterior revisión del mercado, se considera normal este comportamiento del modelo debido a los parámetros actualizados en el mismo.

Por último, respecto a los comentarios de Telefónica que ponen en duda que el precio de terminación nacional pueda ser más bajo que la media europea teniendo en cuenta la orografía y características demográficas, se vuelve a incidir en que la metodología LRIC sólo tiene en cuenta los costes de red asociados al tráfico de terminación. La cobertura demográfica española, con una extensión relevante y un todavía importante índice de población rural obliga a los operadores a extender su red de cobertura con los costes adicionales que ello supone. Sin embargo, estos costes no son tenidos en cuenta para la determinación del coste de terminación incremental, puesto que los costes de cobertura son comunes al conjunto de servicios del operador y no pueden imputarse a la terminación, por no ser dependientes de dicho tráfico.

En relación al modelo de costes europeo de terminación fija, al igual que se ha hecho en el móvil, tanto los operadores como la CNMC están invitados a participar en la consulta pública de la CE. Todos aquellos aspectos relacionados con el modelo y su desarrollo, pueden ser comentados por los operadores.

V.4.2.5 Obligaciones de contabilidad de costes y de separación de cuentas

Telefónica solicita la eliminación de las obligaciones diferenciadas de contabilidad de costes y separación de cuentas debido al esfuerzo y consumo de recursos que estas medidas implican. En este sentido, explica que estos datos sólo son empleados para calibrar los datos de entrada del modelo y no para determinar el precio de terminación. Por ello, apela al artículo 4.2 del Reglamento de Mercados que recoge que, de acuerdo con los principios de proporcionalidad y temporalidad, las obligaciones solo se mantendrán en vigor durante el tiempo estrictamente necesario.

También señala que se podrían utilizar otras vías diferentes para recabar la información necesaria si la CNMC necesitase validar alguna cifra o servicio en profundidad. A este respecto, Telefónica manifiesta que algunas autoridades regulatorias (Dinamarca, Alemania, Holanda o Portugal) ya no imponen estas obligaciones. Según este operador esta medida le supone una desventaja competitiva respecto sus competidores.

Respuesta a las alegaciones

Siendo conscientes de los recursos económicos y humanos que supone el mantenimiento de una contabilidad regulatoria por parte de Telefónica, la CNMC defiende esta obligación regulatoria por los beneficios que supone esta fuente de información de costes, en general para todos los servicios regulados y en particular para la calibración del modelo *bottom-up* de costes LRIC de terminación.

La contabilidad regulatoria permite determinar si el desarrollo del modelo de costes corresponde a la realidad, ya que puede compararse el volumen de inversión y diferentes costes de activos de red que son objeto de dimensionado en el modelo de costes. Aporta información relevante respecto al coste de nuevos equipos NGN que permite contrastar la fuente propia de información de costes unitarios de equipos del modelo. Es más, en el desarrollo del modelo de costes europeo, la información de la contabilidad de costes de los operadores ha sido una fuente de información fundamental no sólo para calibrar el volumen de activos, CAPEX y OPEX del modelo, sino también para determinar los costes comerciales mayoristas que deben incluirse y cuya única fuente fiable de información proviene de la contabilidad regulatoria.

Así, la CNMC considera que los datos de la contabilidad regulatoria son necesarios para calibrar el modelo de costes utilizado. Además, los costes de mantener dicha contabilidad no son desproporcionados, dado que Telefónica desarrolló hace años este sistema y todavía debe mantenerlo para cumplir con las obligaciones impuestas en otros mercados de servicios fijos⁸⁵. Por otra parte, el uso de otras fuentes alternativas de información es una opción viable como referencia de coste de servicios en ausencia de contabilidad regulatoria, sin embargo, adolece de las características de esta última en cuanto al cumplimiento de los principios de causalidad, objetividad y transparencia que son fundamentales para valorar la razonabilidad de los precios de servicios orientados a costes de producción.

Además, la imposición de estas obligaciones es consistente con la resolución de los mercados de terminación móvil de 2018, donde también se han incluido.

V.4.5. Obligación de transparencia

V.4.5.1 Obligaciones de transparencia respecto a la obligación de no discriminación.

ASTEL y Masmovil consideran desproporcionada la obligación de comunicar todos los contratos de interconexión mayorista a la CNMC (en un plazo de diez días). ASTEL no ve ninguna razón para la inclusión de esta nueva obligación ya que hasta ahora no ha habido ninguna problemática o cambio en el mercado al respecto que lo justifique. Tanto ASTEL como Masmovil creen que esta obligación supondrá un incremento innecesario de los trámites administrativos de los operadores con la CNMC.

Vodafone solicita que se amplíe la obligación de transparencia a todos los contratos entre operadores y los OTT, dado que este tipo de aplicaciones tienen un impacto en el mercado de terminaciones fijas y pueden generar distorsiones afectando a los usuarios.

Respuesta a las alegaciones

⁸⁵ Mercado 2 de la Recomendación de 2007 de la CE de Mercados Relevantes (ANME/DTSA/364/15) y mercados 3a, 3b y 4 de la Recomendación de la CE de 2014 (ANME/DTSA/2154/14).

Respecto a las alegaciones de ASTEL y Masmovil, esta Comisión considera que resulta necesario imponer a los operadores declarados con PSM una obligación de transparencia en la prestación del servicio mayorista de terminación. En efecto, la concreta implementación del principio de no discriminación, o la verificación de parámetros como la calidad del servicio, son difícilmente observables por la autoridad reguladora sin esta medida. Asimismo, en el contexto actual de transición de la interconexión TDM hacia IP, es fundamental asegurar que los operadores aplican las mismas condiciones a todos los solicitantes de interconexión.

Respecto a la manifestación de ASTEL de que esta obligación es nueva, cabe recordarle que la misma se impuso en la anterior revisión del mercado. Además, también es coherente con el mercado 2 de terminación móvil, donde todos los operadores deben cumplir con la misma obligación.

En relación a la alegación de Vodafone sobre los acuerdos con agentes OTT, cabe responder que éstos agentes no ostentan una posición con PSM en terminación, por lo que no se justifica la imposición de obligaciones en este sentido. Así, como se ha dicho anteriormente, el uso de este tipo de aplicaciones no es suficientemente relevante como para incluirlos como parte del mercado relevante de producto en la definición del mercado, esto es, dichas aplicaciones no ejercen una presión competitiva suficiente como para poder disciplinar el comportamiento de los operadores que proveen el servicio de terminación.

No obstante lo anterior, el hecho de que no se imponga como obligación no es óbice para que los operadores puedan comunicar libremente dichos acuerdos a esta Comisión si lo estiman oportuno. Además, cabe recordar las facultades que, en materia de suministro de información, la LGTel y demás normativa de desarrollo confieren a este organismo⁸⁶.

V.4.5.2 Obligación de publicar una oferta de referencia

Telefónica considera desproporcionada la obligación de publicar una oferta de referencia. Opina que debería aplicarse el mismo criterio que el utilizado en el ya citado mercado 18/2003, donde en la consulta pública no se propone que el operador que ostenta PSM publicar una oferta de referencia.

En este sentido, Telefónica cree que, facilitando otro tipo de información menos detallada como especificaciones técnicas, condiciones de suministro y utilización o características de redes, ya se cumpliría con la obligación de transparencia.

Respuesta a las alegaciones

⁸⁶ Ver por ejemplo artículo 10.1 de la LGTel, conforme al cual las ANR “podrán, en el ámbito de su actuación, requerir a las personas físicas o jurídicas que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas, así como a aquellos otros agentes que intervengan en este mercado, la información necesaria para el cumplimiento de alguna de las siguientes finalidades [...]”.

Esta Comisión considera que obligando a Telefónica a proveer solo determinada información sin obligarla a publicar una oferta de referencia desglosada podría favorecer comportamientos anticompetitivos por parte de esta operadora, tales como (i) tácticas dilatorias en las negociaciones con los operadores alternativos al establecer acuerdos de interconexión por este servicio de terminación, por ejemplo, en el establecimiento de Puntos de Interconexión a determinados operadores entrantes, (ii) obstaculización a la interconexión IP, obligando a interconectarse en tecnología TDM a pesar de existir la interconexión IP en su red, y (iii) comportamientos abusivos, exigiendo a otros operadores pagar por recursos que no son necesarios para el servicio requerido.

En este sentido, hay que recordar de nuevo la significativa cuota de mercado de Telefónica, equivalente a la de todos los operadores alternativos juntos, y más que relevante presencia en el conjunto del sector de servicios de telecomunicaciones

A mayor abundamiento, esta obligación es consistente con el resto de las mismas, y en concreto, con la de acceso, control de precios y no discriminación.

En relación al mercado 18 citado, cabe recordar de nuevo las significativas diferencias entre ambos mercados, por lo que las medidas propuestas en éste no necesariamente son las adecuadas en el presente procedimiento.

V.4.5.3 Obligaciones de transparencia respecto a las llamadas con originación fuera del EEE

ASTEL y Masmovil muestran su disconformidad con la obligación de comunicar las tarifas acordadas con operadores de países de fuera del EEE en un plazo de diez días ya que creen que supone una carga administrativa innecesaria.

Respuesta a las alegaciones

Esta Comisión considera necesario imponer a todos los operadores declarados con PSM la obligación de transparencia mencionada dado que de otra forma no sería posible supervisar el cumplimiento de la obligación de precios con operadores de fuera del EEE.

Además, la imposición de esta obligación es consistente con la Resolución ya citada sobre los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles, donde también se ha establecido el mismo mecanismo de control.

Anexo 3: obligaciones a imponer a Telefónica.

ASTEL cree que se ha eliminado por error un párrafo al respecto de la obligación de no discriminación para Telefónica, que sí se especifica para el resto de operadores. Esta asociación indica que en la anterior revisión de los mercados esta obligación se imponía a todos los operadores.

Respuesta a las alegaciones

En efecto, esta previsión, que especifica que los acuerdos deben detallar las condiciones, afecta también a Telefónica, por lo que se ha incorporado el párrafo en el Anexo correspondiente.