

RESOLUCIÓN POR LA CUAL SE ACUERDA NOTIFICAR A LA COMISIÓN EUROPEA, AL ORECE, AL MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL Y AL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD EL PROYECTO DE MEDIDA RELATIVO A LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO MINORISTA DE ACCESO A LA RED TELEFÓNICA PÚBLICA EN UNA UBICACIÓN FIJA (MERCADO 1/2007) Y DEL MERCADO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN DE LLAMADAS EN REDES FIJAS (MERCADO 2/2007)

ANME/D TSA/364/15/MERCADOS 1 Y 2-REC.2007

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D^a. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 17 de noviembre de 2016

Visto el procedimiento de definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007), la la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

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

Con fecha 13 de mayo de 2015, la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) acordó iniciar el procedimiento para la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007), así como la apertura del trámite de información pública.

El citado acto fue publicado en el BOE número 121, de 21 de mayo de 2014.

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

Durante el período de consulta pública presentaron alegaciones los siguientes agentes: la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (Astel); BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones S.A., Sociedad Unipersonal (BT); Euskaltel, S.A. (Euskaltel); Jazz Telecom, S.A.U. (Jazztel); Orange Espagne, S.A. Unipersonal (Orange); Telecable de Asturias, S.A. (Telecable); Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica); UGT Comunicaciones (UGT), Vodafone España, S.A.U. (Vodafone) y 107082 Telecom, S.L. (107082).

Tercero.- Ampliación del objeto del procedimiento

Dada la íntima relación existente entre la regulación a nivel mayorista con aquella que se aplica a nivel minorista y, a la vista del contenido de las alegaciones de los distintos operadores interesados, mediante escrito de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de fecha 11 de julio de 2016 se acordó la ampliación del ámbito del presente procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la LRJPAC, incluyendo en el mismo la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

Asimismo, a través del mismo escrito se acordó la apertura de un nuevo trámite de información pública, concediéndose un plazo de dos meses para que los interesados formularan alegaciones. Este acto fue publicado en el BOE número 171, de 16 de julio de 2016.

Cuarto.- Alegaciones de los operadores a la segunda Consulta Pública

Dentro del plazo establecido presentaron sus respectivos escritos de alegaciones al documento de la segunda Consulta Pública los operadores Vodafone, Orange, Telefónica, BT y Telecable, así como Astel.

Quinto.- Informe de la Sala de Competencia

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

En cumplimiento de lo establecido en dicho precepto, con fecha 10 de noviembre de 2016, la Sala de Competencia de esta Comisión emitió informe sin observaciones al proyecto de medida objeto del presente procedimiento.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Primero.- Habilitación competencial

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

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

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

El 11 de mayo de 2014 entró en vigor la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que deroga la LGTel de 2003. La LGTel de 2014, en sus artículos 13 y 70.2, atribuye a la CNMC –de la misma forma que hacía la LGTel anterior– la función de: a) definir y analizar los mercados de referencia, b) identificar a los operadores que poseen un poder significativo en el mercado, y c) establecer las obligaciones específicas a los operadores con poder significativo en los mercados de referencia.

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

del peso significativo en el mismo dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas¹.

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

El Reglamento de Mercados se encuentra en vigor en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la LGTel de 2014, si bien el procedimiento definido en los artículos 2 a 5 citados ha de entenderse afectado por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, que integra en este organismo a la anterior Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Segundo.- Notificación del proyecto de medida

Con fecha 9 de octubre de 2014, la Comisión Europea adoptó la Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva Marco (en adelante, la Recomendación)². La Recomendación de 9 de octubre de 2014 sustituye a hasta entonces vigente de 17 de diciembre de 2007³.

El considerando (22) de la Recomendación señala que “(...) *las autoridades nacionales de reglamentación deben aplicar la prueba de los tres criterios a los mercados enumerados en los anexos de la Recomendación 2003/311/CE de la Comisión y de la Recomendación 2007/879/CE que ya no figuran en el anexo de la presente Recomendación en caso de que estén regulados actualmente en función de las circunstancias nacionales, con el fin de determinar si, sobre la base de tales circunstancias nacionales, estos mercados pueden ser objeto de regulación ex ante*”.

Tal es el caso del mercado de acceso de acceso y originación de llamadas en redes fijas, que figuraba en el Anexo de la Recomendación 2007/879/CE y no se ha mantenido en el Anexo de la Recomendación actualmente en vigor.

¹ DOCE C165/6 de 11 de julio de 2002.

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

³ 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).

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

Los organismos notificados podrán presentar observaciones a la CNMC en el plazo de un mes, suspendiéndose el transcurso del plazo para resolver y notificar la correspondiente resolución, de conformidad con el artículo 42.5.b) de la LRJPAC⁵, hasta que se notifiquen a esta Comisión las observaciones de la Comisión Europea.

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

La notificación de la presente Resolución se realizará mediante su publicación en el BOE, al tener por destinataria a una pluralidad indeterminada de personas, de conformidad con lo previsto en los artículos 59.6 y 60.1 de la LRJPAC.

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

RESUELVE

Primero.- Aprobar el proyecto de medida que se adjunta a la presente Resolución, así como sus Anexos, relativo a análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007) y del

⁴ Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas.

⁵ Norma que resulta de aplicación al presente procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y acordar su notificación a la Comisión Europea, a las Autoridades Nacionales de Reglamentación de otros Estados miembros de la Unión Europea, al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE), al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, para que en el plazo máximo de un mes presenten sus observaciones al mismo.

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

La notificación del presente acto se realizará mediante su publicación en el BOE, al tener por destinataria a una pluralidad indeterminada de personas, de conformidad con lo previsto en los artículos 59.6 y 60.1 de la LRJPAC.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados.

CONTENIDOS

I	Introducción	8
I.1	OBJETO Y ALCANCE DEL PROCEDIMIENTO	8
I.2	ANÁLISIS DE LOS MERCADOS MINORISTAS Y DE LOS MERCADOS MAYORISTAS ASCENDENTES.....	9
II	Mercados minoristas afectados, evolución competitiva de los mismos y regulación vigente	12
II.1	MERCADO MINORISTA DE TRÁFICO TELEFÓNICO DESDE UBICACIONES FIJAS	12
II.2	MERCADO MINORISTA DE ACCESO TELEFÓNICO DESDE UBICACIONES FIJAS	18
II.3	CONCLUSIONES SOBRE LOS MERCADOS MINORISTAS	27
III	Análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes de telefonía fija	28
III.1	SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO Y ORIGINACIÓN DE LLAMADAS EN REDES DE TELEFONÍA FIJA.....	28
III.2	DEFINICIÓN DE MERCADO RELEVANTE	32
III.3	LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS DE 11 DE OCTUBRE DE 2014	40
III.4	TEST DE LOS TRES CRITERIOS	42
III.5	ANÁLISIS DEL MERCADO Y PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE OPERADOR CON PSM	73
III.6	ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES A IMPONER	74
IV	Análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija	97
IV.1	INTRODUCCIÓN	97
IV.2	DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS DE REFERENCIA.....	98
IV.3	TEST DE LOS TRES CRITERIOS.....	99
IV.4	PROPUESTA DE SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES EXISTENTES EN LOS MERCADOS DE REFERENCIA.....	102
V	Resumen de las principales obligaciones que se imponen o suprimen	105
VI	Propuesta de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual	107
	ANEXO I: Obligaciones impuestas a Telefónica en relación con el mercado de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija	109
	ANEXO II: Resumen de alegaciones a la Consulta Pública y contestación a las mismas.	120
	ANEXO III: Acrónimos	157

DOCUMENTO 1

Proyecto de Medida relativo a la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas

ANME/D TSA/364/15/Mercados 1 y 2-Rec.2007

I Introducción

I.1 OBJETO Y ALCANCE DEL PROCEDIMIENTO

El presente procedimiento aborda la revisión del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (en adelante, mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (en adelante, mercado 2/2007). Estos mercados se corresponden, respectivamente, con los mercados 1 y 2 de la Recomendación de mercados relevantes de 17 de diciembre de 2007⁶ (en adelante, Recomendación de 2007).

Los mercados 1/2007 y 2/2007 guardan una relación vertical entre sí, de manera que en el primero de ellos (el mercado minorista) se utilizan como *inputs* los servicios que integran el segundo de los mercados (el mercado mayorista). Por ello, el desarrollo competitivo del primero se encuentra fuertemente condicionado por el nivel de competencia que caracterice el mercado 2/2007 lo que se traduce en que sus respectivas regulaciones se encuentren vinculadas entre sí. El análisis conjunto de ambos mercados se fundamenta en su estrecha relación. Además, la senda de evolución seguida por estos mercados hace que, para el cumplimiento de los objetivos regulatorios, resulte más conveniente un tratamiento conjunto.

El mercado 1/2007 fue analizado previamente por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones⁷ (en adelante, CMT) en tres revisiones anteriores,

⁶ Recomendación 2007/879/CE de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

⁷ Organismo actualmente integrado en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

aprobadas mediante Resoluciones de fechas 23 de marzo de 2006, 5 de marzo de 2009 y 13 de diciembre de 2012⁸. En los tres casos se identificó a Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) como operador con poder significativo de mercado (PSM). Como resultado del proceso de análisis del mercado la CMT impuso a Telefónica determinadas obligaciones regulatorias que resultaban adecuadas y proporcionales a los potenciales problemas de competencia identificados.

Por su parte, el mercado 2/2007 ha sido objeto de dos revisiones anteriores, aprobadas mediante Resoluciones de la CMT de 27 de abril de 2006 y 12 de diciembre de 2008 respectivamente⁹. También en estos casos se identificó a Telefónica como operador con poder significativo de mercado y, en consecuencia, la CMT le impuso una serie de obligaciones regulatorias.

La Recomendación de mercados relevantes¹⁰ de la Comisión Europea de 11 de octubre de 2014 (en adelante, la Recomendación), que sustituye a la de 2007, no incluye los mercados 1/2007 y 2/2007 en la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante* que figura en su anexo. Las implicaciones sobre el presente procedimiento que derivan de tal circunstancia se tratan en los apartados III.3 y IV.3 de este documento.

I.2 ANÁLISIS DE LOS MERCADOS MINORISTAS Y DE LOS MERCADOS MAYORISTAS ASCENDENTES

Como se ha mencionado, el mercado 1/2007 es un mercado descendente del 2/2007 y sus respectivas regulaciones se encuentran mutuamente condicionadas. También son mercados descendentes del mercado 2/2007 los mercados de tráfico telefónico (mercados 3 al 6 de la Recomendación de 2003, en adelante mercados 3-6/2003), actualmente desregulados¹¹. Precisamente, el fundamento para desregular los mercados 3-6/2003 fue considerar que la existencia de una serie de obligaciones a nivel mayorista, impuestas en el análisis del mercado 2/2007, aseguraría un grado suficiente de desarrollo competitivo.

⁸ Resoluciones de referencia AEM 2005/1442, MTZ 2008/1085 y MTZ 2013/1302, respectivamente.

⁹ Resoluciones de referencia AEM 2005/1452 y MTZ 2008/447.

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

¹¹ La desregulación de estos mercados se llevó a término a través de la Resolución de 12 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la revisión de los mercados minoristas de tráfico telefónico disponibles al público prestados desde una ubicación fija, y se acuerda su notificación y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/1079).

La relación entre el mercado mayorista 2/2007 y sus mercados minoristas descendentes presenta las siguientes implicaciones:

1. El análisis de los mercados descendentes contribuye a delimitar el mercado mayorista que se sitúa aguas arriba. Así se deriva de lo dispuesto en el Considerando (7) de la Recomendación de 2014, que señala que *“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”*. Para ello es preciso tener en cuenta el punto de vista de la demanda y, en su caso, la sustituibilidad de la oferta desde una perspectiva prospectiva.
2. La regulación a nivel mayorista se plantea como instrumento para solucionar problemas de competencia detectados en los mercados minoristas descendentes. Es decir, el análisis a nivel minorista y la detección, en su caso, de problemas en el desarrollo competitivo preceden al análisis del mercado mayorista correspondiente. El Considerando (10) de la Recomendación señala que *“[s]i el mercado minorista en cuestión no es realmente competitivo desde una perspectiva de futuro en ausencia de regulación ex ante, deben evaluarse el mercado o los mercados mayoristas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con el artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE”*.
3. El marco regulatorio vigente expresa una clara preferencia por la regulación a nivel mayorista sobre la regulación de los mercados minoristas. El Considerando (18) de la Recomendación establece que *“[l]a regulación ex ante impuesta en el nivel mayorista debe considerarse suficiente para hacer frente a posibles problemas de competencia en los mercados descendentes conexos. Un mercado descendente solo debe someterse a regulación ex ante si la competencia en ese mercado sigue mostrando un peso significativo en el mercado pese a la presencia de regulación ex ante en los mercados mayoristas ascendentes conexos”*. En consecuencia, la regulación a nivel minorista deberá circunscribirse a aquellos supuestos en los que se haya concluido previamente que la regulación a nivel mayorista resulta insuficiente para solventar los problemas de competencia identificados¹².

¹² En la misma línea, las Directrices sobre análisis de mercados de la Comisión Europea señalan en su apartado 84 que *“si una empresa ha sido designada como poseedora de PSM en un mercado de acceso o al por mayor ascendente, las ANR podrán normalmente impedir cualquier efecto probable de palanca o de propagación en los mercados descendentes de servicios o al por menor imponiendo a dicha empresa aquellas de las obligaciones previstas en la Directiva de acceso que puedan resultar apropiadas para evitar dicho efecto. Por consiguiente, la ANR debe examinar la posible aplicación del apartado 3 del artículo 14 sólo cuando la imposición de obligaciones ex ante a una empresa dominante en el mercado*

De manera coherente con lo expresado en los párrafos precedentes, el presente documento se estructura como sigue:

- En **la sección II** se realiza una evaluación inicial de los mercados minoristas afectados, con el fin de detectar si se desarrollan o no en condiciones plenamente competitivas.
- Teniendo en cuenta la prelación establecida en la Recomendación y en las Directrices, en **la sección III** se analiza el mercado 2/2007 en tanto mercado mayorista ascendente y se justifica, a través de la aplicación del test de los tres criterios, su susceptibilidad para ser regulado *ex ante*. Del ejercicio de análisis realizado se desprende la identificación de Telefónica como operador con poder significativo de mercado (en adelante, PSM), y se formula una propuesta de obligaciones a imponer a este operador.
- **La sección IV** aborda el análisis de competencia del mercado 1/2007 y, en particular, su susceptibilidad para ser regulado *ex ante*, teniendo presente las obligaciones regulatorias impuestas a Telefónica en el marco del análisis del mercado 2/2007, que se ha expuesto en la sección III. En ese apartado esta Comisión considera que la regulación a nivel mayorista que se impone posibilita a los operadores alternativos competir en el mercado 1/2007. Concretamente, se constata que el primer criterio del test al que se refiere la Recomendación de 2014 no se cumple. Por lo tanto, la CNMC plantea suprimir las obligaciones actualmente vigentes en este mercado minorista.

Además, en el **Anexo I** de este documento se recogen las obligaciones impuestas a Telefónica en tanto operador con PSM en el mercado 2/2007. Por su parte, en el **Anexo II** figuran las alegaciones formuladas por los interesados con respecto a la Consulta Pública, así como la respuesta de esta Comisión. Finalmente, el presente documento incorpora un listado con los acrónimos utilizados (**Anexo III**).

ascendente (de acceso) no desembocara en una competencia efectiva en el mercado descendente (al por menor)".

II Mercados minoristas afectados, evolución competitiva de los mismos y regulación vigente

II.1 MERCADO MINORISTA DE TRÁFICO TELEFÓNICO DESDE UBICACIONES FIJAS

II.1.1 Definición y regulación vigente del mercado minorista de tráfico telefónico desde una ubicación fija

El servicio minorista de tráfico telefónico disponible al público desde una ubicación fija (en adelante, STDP) consiste en la puesta a disposición de los usuarios finales de los recursos necesarios para realizar llamadas desde un punto de terminación de red no móvil. Este servicio se puede prestar a través de diferentes alternativas de acceso¹³, utilizando para ello tecnologías de conmutación de circuitos o bien de conmutación de paquetes.

Este mercado fue sometido a análisis, desde la óptica de la regulación sectorial, en la Resolución de 12 de diciembre de 2008¹⁴ (en adelante, Resolución de los mercados 3-6/2003). Como resultado del análisis, la CMT determinó que el mercado se desarrollaba en un entorno lo suficientemente competitivo, por lo que se acordó el levantamiento de las obligaciones que en ese momento tenía impuestas Telefónica¹⁵.

El análisis realizado consideró que el mencionado mercado minorista se caracterizaba por la ausencia de barreras de entrada significativas, ya que las ofertas mayoristas reguladas atenuaban el efecto derivado de la existencia de costes hundidos o de las economías de escala y de alcance de que gozaba el operador histórico. En particular, se destacó que tanto los mecanismos de selección de operador y de preselección como los servicios mayoristas incluidos en la Oferta de Interconexión de Referencia (en adelante, OIR) permitían que los operadores alternativos pudieran proveer el servicio de tráfico telefónico fijo a sus clientes sin incurrir en elevadas inversiones.

Por otro lado, en la Resolución se señaló que los costes de cambio a los que se enfrentaba el consumidor a la hora de cambiar de proveedor de servicios habían experimentado una reducción significativa. En ese sentido, y desde una

¹³ Acceso analógico RTB y acceso RDSI sobre pares de cobre, fibra óptica (FTTH), cable (red híbrida fibra-coaxial), acceso inalámbrico e incluso acceso móvil (productos tipo *home zone* como “*Vodafone en tu casa*” o “*Mi hijo de Orange*”).

¹⁴ Resolución por la que se aprueba la revisión de los mercados minoristas de tráfico telefónico disponibles al público prestados desde una ubicación fija, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea. (MTZ 2008/1079).

¹⁵ El primer análisis de mercado que llevó a cabo la CMT de los servicios minoristas de tráfico telefónico desde una ubicación fija, que tuvo lugar en la Resolución de 9 de febrero de 2006 concluyó la ausencia de competencia efectiva en dicho mercado, determinó que Telefónica contaba con PSM y se le impuso un conjunto de obligaciones.

óptica prospectiva, se consideró que la oferta de Acceso Mayorista a la Línea Telefónica (en adelante, AMLT) constituiría –junto al acceso indirecto *naked*– un instrumento determinante para superar el coste de cambio que representaba la doble factura.

En definitiva, la consideración del carácter competitivo del mercado minorista de tráfico telefónico desde una ubicación fija –y por tanto, su desregulación– quedó fuertemente condicionada por la regulación de los mercados mayoristas que permiten a los operadores alternativos superar los obstáculos existentes que dificultan el acceso a los clientes.

II.1.2 Datos generales del mercado

Los servicios minoristas de tráfico telefónico fijo han experimentado una progresiva pérdida de importancia en los últimos años. Así, los ingresos obtenidos por los operadores correspondientes a estos servicios experimentaron una reducción del 56,29% entre los años 2008 y 2015¹⁶. Igualmente, la contribución general de estos servicios en relación con la totalidad del sector de telecomunicaciones se ha reducido sensiblemente, habiendo pasado de representar un 9,76% del conjunto de ingresos por servicios minoristas de comunicaciones electrónicas en el año 2008 a suponer el 5,78% del total correspondiente a 2015.

Por su parte, el volumen de tráfico telefónico se ha reducido en el mercado minorista un 46,63% entre 2008 y 2015. Como se puede observar en la tabla, el porcentaje de reducción varía significativamente en función del tipo de tráfico.

¹⁶ Comparación entre los años 2008 y 2015 de acuerdo con los Informes Anuales publicados por la CNMC.

Tabla 1. Volumen de tráfico telefónico cursado según el tipo de llamada.

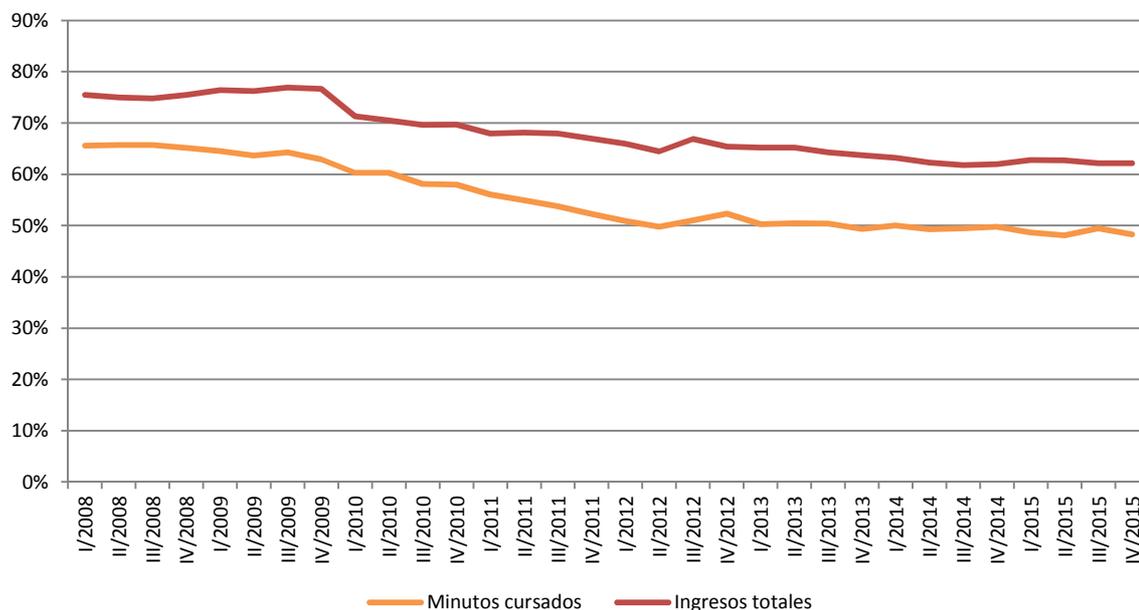
Tipo de tráfico	Minutos cursados (millones). 2008	Minutos cursados (millones). 2015	% de reducción 2008-2015
Fijos nacionales	51.899,28	31.937,90	38,46%
Acceso a Internet de banda estrecha	5.255,40	24,61	99,53%
Internacional	4.718,97	944,44	79,99%
A móviles	6.682,51	4.012,44	39,96%
Inteligencia de red	4.226,58	1882,57	55,46%
Otro tráfico	800,69	467,63	41,60%
Total	73.583,43	39.269,73	46,63%

Fuente: Informes Trimestrales CNMC

En este contexto, la cuota de mercado de Telefónica ha caído tanto en términos de volumen de tráfico como en términos de ingresos. Así, por el primero de estos conceptos la cuota de mercado ha pasado del 65,56% (I/2008) al 48,30% (IV/2015). En términos de ingresos, en el mismo periodo la cuota de mercado ha pasado del 75,49% al 62,15%¹⁷.

¹⁷ Las cuotas de mercado en términos de ingresos han de relativizarse, pues parte de las diferencias entre los ingresos asignados a cada operador puede explicarse por la diferente asignación que se realiza de los ingresos de tráfico de voz asociados a empaquetamientos de banda ancha.

Gráfico 1. Cuotas de Telefónica en el mercado de tráfico de voz fija

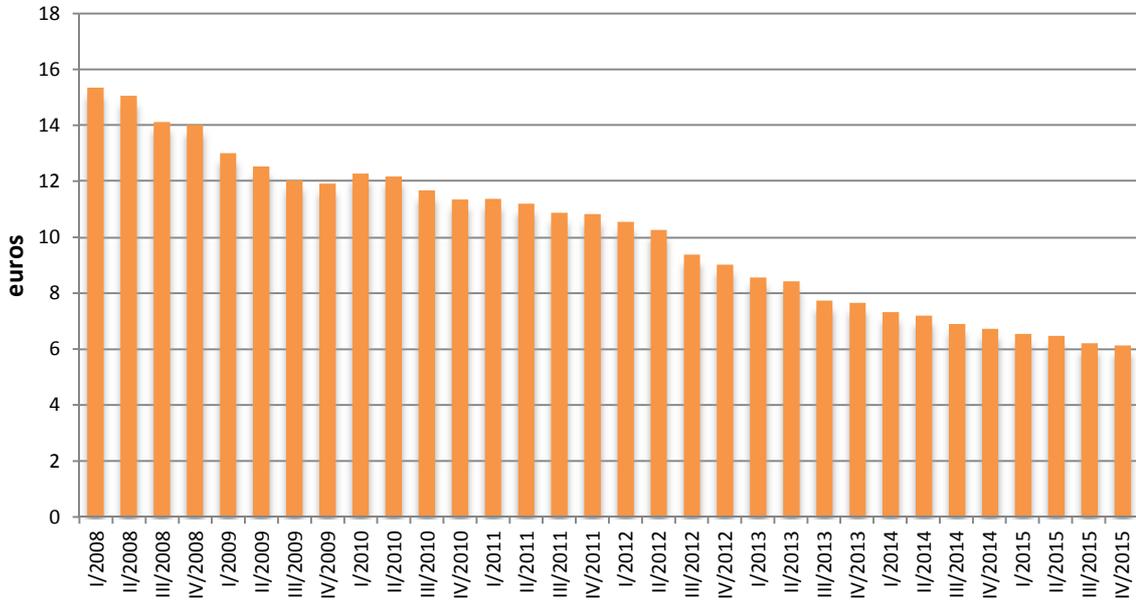


Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

El ingreso medio por línea correspondiente exclusivamente al tráfico telefónico cursado se ha reducido de manera sensible desde el último periodo de revisión. Así, si a principios de 2008 un operador obtenía mensualmente 15,33 euros por este concepto, en el cuarto trimestre de 2015 obtenía aproximadamente 6,15 euros mensuales. Cabe también señalar que se aprecian diferencias entre las líneas residenciales y las líneas de empresa; por ejemplo, el tráfico generado en líneas residenciales aporta a los operadores 5,17 euros por cliente y mes, mientras que las líneas de empresa generan 8,42 euros por el mismo concepto¹⁸.

¹⁸ IV Informe Trimestral 2015.

Gráfico 2. Ingreso medio mensual por línea correspondiente al tráfico telefónico cursado

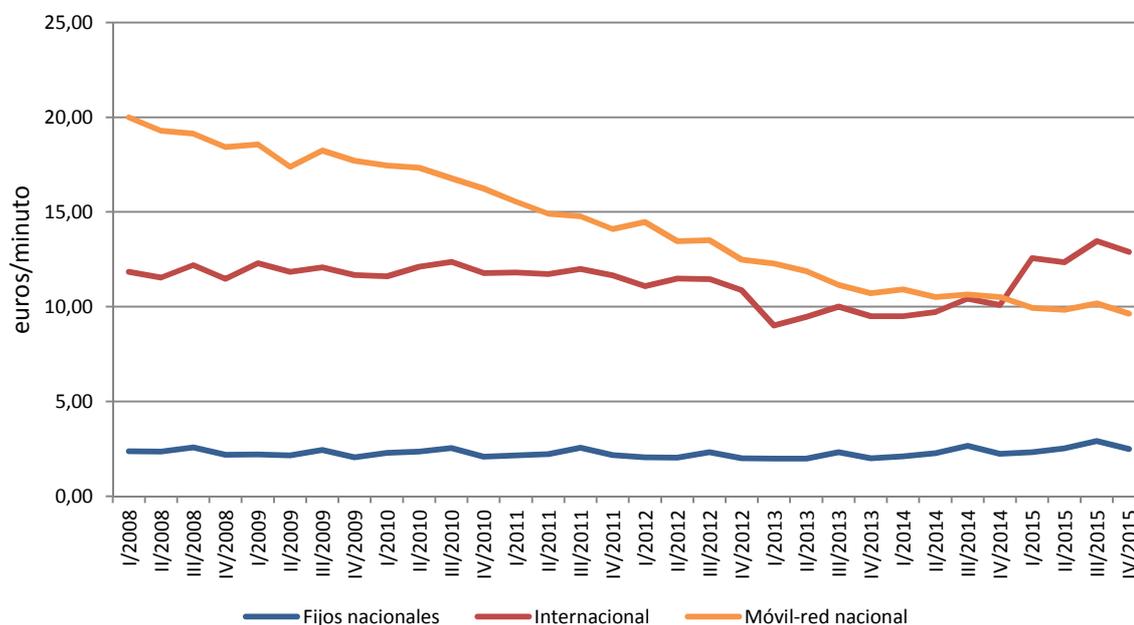


Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

El ingreso medio por minuto del tráfico telefónico fijo minorista ha variado de manera diferente en función del tipo de llamada: así, desde el año 2008, el ingreso medio por minuto se ha reducido de manera significativa en el caso de llamadas a móviles, mientras que para las llamadas con destino internacional se ha incrementado¹⁹. Por su parte las llamadas cuyo destino son numeraciones fijas –que concentran el grueso del tráfico– han mantenido cierta estabilidad, y su ingreso medio por minuto se sitúa actualmente en 2,50 céntimos de euro.

¹⁹ A la hora de valorar la evolución del ingreso medio por minuto correspondiente a este tipo de llamadas, es preciso tener en cuenta que éste se ve influido por la distribución de las llamadas internacionales cursadas a los diferentes países. Por tanto, las variaciones de este ingreso medio agregado pueden responder a cambios en la dicha distribución.

Gráfico 3. Ingreso medio mensual por minuto por tipo de llamada



Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

Por otro lado, el servicio de tráfico telefónico se comercializa de manera habitual como parte de productos empaquetados. Este fenómeno es especialmente patente en el segmento residencial. Según el *Panel de Hogares CNMC-Red.es*, el 75,5% de los clientes residenciales tiene el STDP como parte de un empaquetamiento de banda ancha. En sentido inverso, la práctica totalidad de los empaquetamientos de banda ancha tiene como elemento integrante el STDP. Cuando el STDP no se empaqueta con banda ancha, también es habitual que se comercialice de manera empaquetada con el servicio de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (en adelante, RTPF).

En la comercialización del STDP resultan igualmente importantes las tarifas planas de voz, las cuales permiten disfrutar de una franquicia de minutos a cambio del pago de una cuota mensual. De hecho, cuando el servicio forma parte de un empaquetamiento de acceso RTPF o de banda ancha, normalmente lo hace en forma de tarifa plana de voz. Según datos del *IV Informe Trimestral 2015 de la CNMC*, el 75,96% de los minutos cursados corresponden a tarifas planas. Restringiendo este porcentaje al segmento residencial, el porcentaje se eleva hasta el 91,40%. El que la mayoría del

tráfico esté ligado a una tarifa plana²⁰ –y por tanto a una cuota mensual fija– puede explicar la estabilidad del ingreso por minuto por llamadas a fijos a la que se hacía referencia anteriormente.

En resumen, se constata que el mercado de tráfico telefónico fijo ha disminuido en importancia desde la última revisión del mercado, si bien se mantiene estable en términos de minutos cursados desde 2012, y registra un descenso del ingreso medio que es consecuencia fundamentalmente de las caídas de los precios de las llamadas a móviles. Cabe recordar que en la Resolución de 12 de diciembre de 2008 se concluyó que la existencia de obligaciones mayoristas era requisito suficiente para permitir que el mercado se desarrollase de manera competitiva. A juicio de esta Comisión, esta mejora en las condiciones competitivas en el mercado minorista ha estado intrínsecamente ligada a la existencia de una regulación a nivel mayorista.

II.2 MERCADO MINORISTA DE ACCESO TELEFÓNICO DESDE UBICACIONES FIJAS

II.2.1 Definición y regulación vigente del mercado minorista de acceso telefónico desde una ubicación fija

II.2.1.1 Segmento que integra el “mercado de masas”

La Resolución de 13 de diciembre de 2012²¹ definió el mercado 1/2007 como el mercado minorista de acceso a la Red Telefónica Pública Fija (RTPF) (en adelante Resolución del mercado 1/2007) que incluye los servicios de acceso propiamente dichos (puesta a disposición de los recursos que permitan el disfrute del STDP desde un punto de terminación no móvil) y las facilidades adicionales asociadas al mismo (tales como la llamada en espera o el servicio contestador).

La definición del mercado objeto de la Resolución del mercado 1/2007 quedó circunscrita a los clientes residenciales y a aquellos clientes empresariales que forman parte del “mercado de masas” (es decir, el conjunto de clientes que no cuenten con un CIF y no estén adscritos a planes específicos de negocios²²).

²⁰ Las tarifas planas que se incluyen como parte de paquetes de banda ancha, que son las contratadas mayoritariamente, ofrecen una tarifa plana con llamadas ilimitadas a números fijos. Igualmente, los principales productos de servicio telefónico no empaquetado con banda ancha consisten en paquetes que incluyen también una tarifa plana de llamadas a fijos nacionales.

²¹ Resolución por la cual se aprueba la definición y el análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (MTZ 2012/1302).

²² En la práctica, este segmento de clientes comprende todos los residenciales, pero también a una parte de los clientes empresariales, en especial, a un elevado número de autónomos.

Por otro lado, la dimensión geográfica del mercado minorista de acceso RTPF es la totalidad del territorio nacional.

En el análisis de mercado que tuvo lugar en ese procedimiento, la CMT identificó la existencia de elevadas barreras de entrada al mercado. Sin embargo –y aplicando el *Modified Greenfield Approach*–, “estas barreras se ven mitigadas de forma parcial principalmente por la presencia de obligaciones ex ante en los mercados mayoristas ascendentes que permiten que exista cierta competencia en servicios”. En particular, se hacía referencia a los actuales mercados de originación en redes fijas, donde se impuso el AMLT, y de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red fija.

En cuanto a la evolución de cuotas de mercado, se constató que Telefónica presentaba una cuota de mercado que, a pesar de seguir una tendencia decreciente, se mantenía por encima del 50%. De acuerdo con las Directrices, una cuota de mercado de esta magnitud atestigua por sí misma la existencia de PSM, salvo en el caso de que concurren circunstancias excepcionales.

No obstante lo anterior, la CMT verificó que la competencia en el servicio minorista de acceso RTPF no es del todo homogénea.

- Por un lado, el incremento de la penetración de los servicios de acceso a Internet de banda ancha ha elevado la presión competitiva que soporta Telefónica en una parte importante del mercado de referencia, que se corresponde con los clientes que adquieren el servicio de acceso telefónico como parte de un empaquetamiento de banda ancha. Los clientes pertenecientes a este segmento representan aproximadamente dos tercios del total de clientes del servicio minorista de acceso telefónico.
- Por otro lado, Telefónica afronta una presión competitiva menos intensa por parte de los operadores alternativos en el segmento de la demanda integrado por los clientes del servicio de acceso RTPF que lo contratan básicamente para el uso del STDP (es decir, no empaquetado con el servicio de acceso a Internet de banda ancha).

Los clientes que constituyen este último segmento tienen menor atractivo para los operadores alternativos, pues reportan menores ingresos –y generan menor rentabilidad– que los clientes de servicios empaquetados. Además, los clientes de este segmento –que representa un tercio del total– se identifican con los de mayor edad y con una menor propensión al cambio²³.

²³ Apoyándose en la información del Panel de Hogares CMT-Red.es, en el análisis de mercados se justificó que los clientes mayores de 65 años mostraban una menor propensión al

El análisis de mercado realizado en la Resolución del mercado 1/2007 concluyó que éste no se desarrollaba en un entorno de competencia efectiva y designó a Telefónica como operador con PSM. En consecuencia, se impuso a Telefónica una serie de obligaciones regulatorias. En concreto, mediante dicha Resolución se impuso al operador PSM la obligación de ofrecer el servicio de selección de operador, así como la de separación contable y contabilidad de costes en relación con los servicios de acceso a la RTPF. Asimismo, las obligaciones impuestas a Telefónica también comprenden la comunicación previa de ofertas comerciales y la aplicación de la metodología de análisis *ex ante* para este tipo de ofertas.

En el análisis de la situación competitiva en el mercado que se llevó a cabo, la CMT tuvo en cuenta la existencia de un catálogo de obligaciones mayoristas que aseguran –junto con las medidas que finalmente se propusieron a nivel minorista– la viabilidad competitiva de los operadores alternativos que deseen prestar los servicios de acceso RTPF. A este respecto, la CMT consideró que el hecho de que los operadores alternativos cuenten con los elementos mayoristas para poder replicar las ofertas de Telefónica no es suficiente para impedir que este operador implemente prácticas potencialmente anticompetitivas en los mercados minoristas. Por este motivo se estimó necesario que los servicios mayoristas tengan unos precios tales que permitan al operador alternativo operar en el mercado de referencia con un margen suficiente.

En definitiva, la vigente regulación del mercado de acceso RTPF va intrínsecamente ligada a la existencia de unas obligaciones mayoristas en el mercado 2/2007.

II.2.1.2 Segmento integrado por el mercado de ofertas empresariales personalizadas

En la Resolución del mercado 1/2007, la CMT excluyó de la definición del mercado 1/2007 el segmento que engloba a empresas identificadas con CIF o aquéllas personas físicas identificadas con un NIF pero que cuenten con un plan de negocios.

La CMT justificó la exclusión de este segmento de la definición de mercado relevante en que a medida que las empresas crecen en tamaño, sus necesidades se hacen más complejas. Los clientes pertenecientes a este segmento cuentan con una estructura más desarrollada, que incluye un mayor número de sedes dispersas geográficamente que les obliga a demandar servicios personalizados con cobertura nacional. Además, suelen requerir de

cambio de operador, a la sustitución de acceso fijo por el acceso móvil y a la contratación de empaquetamientos de banda ancha.

un proyecto específico que incluya no sólo la conectividad sino también servicios de valor añadido y asistencia técnica para su implementación. La forma de contratación es también diferente, puesto que el contrato no suele ser de adhesión sino que los proyectos con frecuencia se someten a licitación, no siendo las técnicas de comercialización masiva, como la publicidad, un elemento determinante. Por último, y en lo que se refiere al servicio post-venta, existe una clara diferencia entre la especialización y la complejidad técnica que requieren las quejas y requerimientos de este tipo de clientes y las que plantean los clientes residenciales a través de canales masivos de atención al cliente.

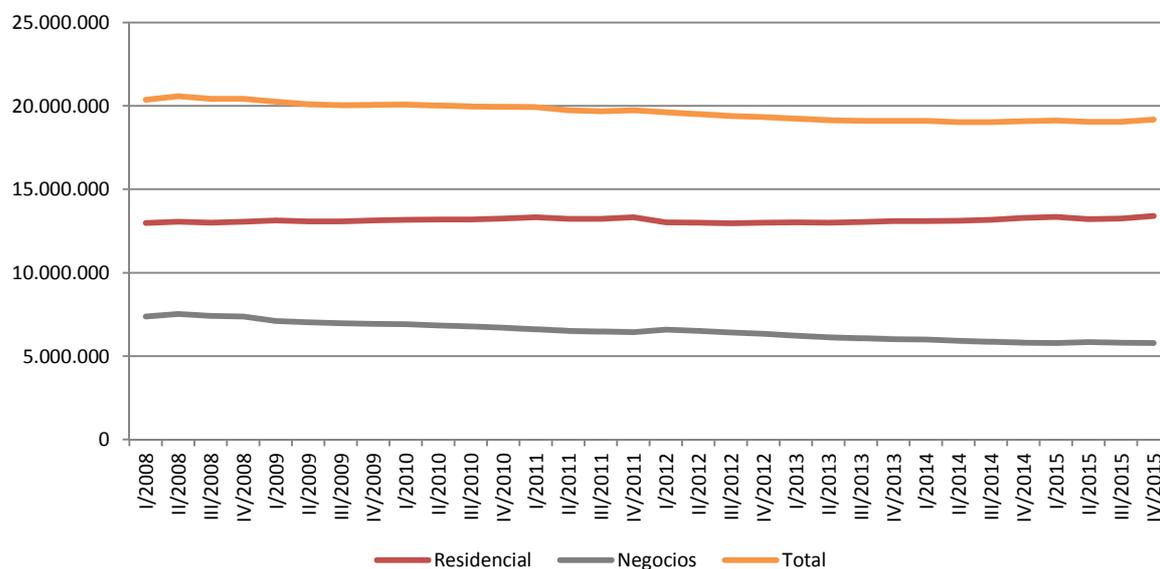
Por tanto, en este segmento de mercado empresarial se mantienen en vigor las obligaciones impuestas a Telefónica en la Resolución de 5 de marzo de 2009.

II.2.2 Datos generales del mercado

Entre 2008 y 2015, las líneas de acceso telefónico se redujeron un 5,79%, hasta situarse en 19.180.674. En su evolución se advierten diferencias entre los clientes del segmento residencial y los de negocios. Así, las líneas en el segmento residencial crecieron moderadamente –su número se ha incrementado un 3,22%–, mientras en el de negocios se redujeron de manera sensible entre 2008 y 2015, habiendo perdido un total de 1.598.674 líneas²⁴.

²⁴ Datos procedentes de los Informes Trimestrales publicados por la CNMC (entre el I Trimestre de 2008 y el IV Trimestre de 2015)

Gráfico 4. Evolución de las líneas de acceso telefónico

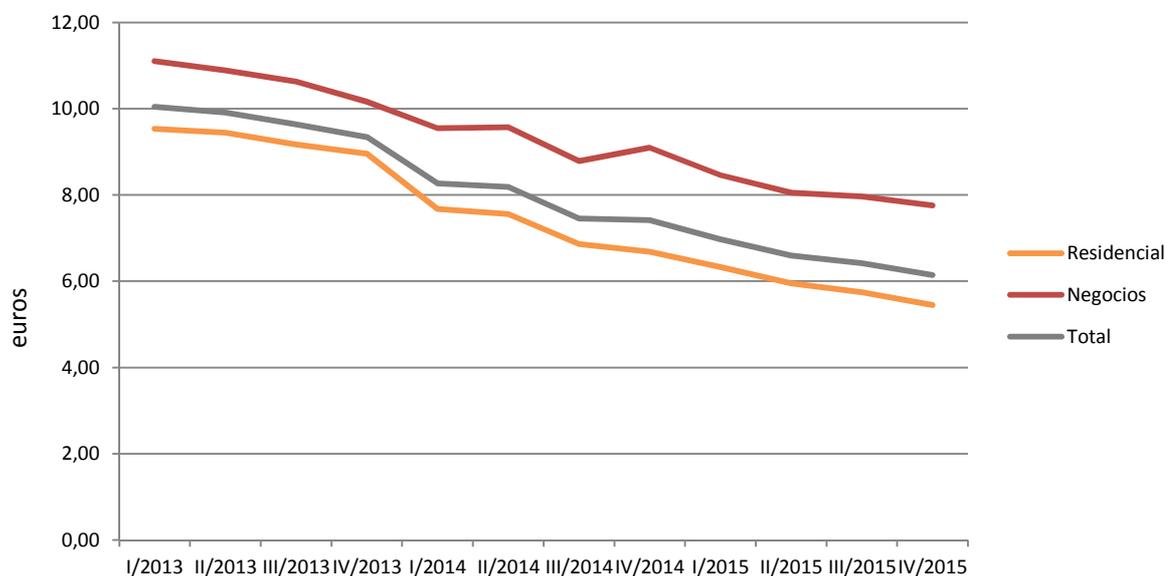


Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

El ingreso medio por línea correspondiente al acceso RTPF se sitúa en los 6,14 euros mensuales, advirtiéndose diferencias entre los segmentos de negocios y residencial; mientras que el ingreso medio es de 7,76 euros en el primero de estos segmentos, en el segundo de ellos es de 5,45 euros²⁵. En ambos casos se observa que esta magnitud sigue una tendencia decreciente.

²⁵ Estos ingresos consideran tanto las líneas de acceso RTPF comercializadas individualmente como aquéllas incluidas dentro de empaquetamientos de banda ancha. En el caso de Telefónica, por ejemplo, el precio de la línea de acceso RTB comercializada al margen de los paquetes de banda ancha es de 14,38 euros mensuales.

Gráfico 5. Ingreso mensual por línea correspondiente al acceso telefónico



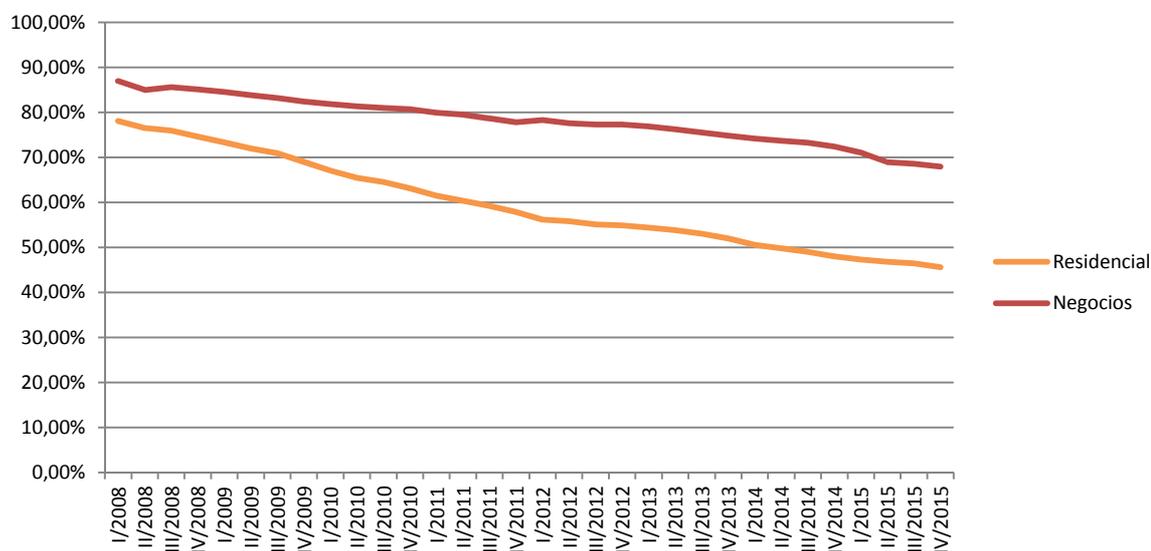
Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

Las cuotas de mercado muestran que Telefónica ostenta una posición destacada con respecto a sus competidores, incluso a pesar de que su cuota va reduciéndose progresivamente. Según el *IV Informe Trimestral* de la CNMC de 2015, la cuota de mercado de Telefónica en términos de líneas de acceso RTPF se sitúa en el 52,45%, y se eleva al 73,62% si se mide en función de los ingresos²⁶.

La evolución de las cuotas de mercado refleja que persisten diferencias apreciables entre el segmento residencial y el de negocios. Como se puede observar en el gráfico 6, en el primero de ellos la reducción de la cuota de mercado ha sido más pronunciada que en el segundo. En términos de líneas, la diferencia entre las cuotas de mercado de ambos segmentos es de 22,38 puntos porcentuales (*IV Trimestre de 2015*).

²⁶ Ingresos correspondientes a las cuotas de alta y cuotas de abono.

Gráfico 6. Cuota de mercado de Telefónica del servicio de acceso telefónico en los segmentos residencial y empresarial (en términos de líneas)



Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

Por otro lado, el volumen anual de portabilidades es elevado. Como se puede comprobar en la tabla, en 2015 esta cantidad fue de 1.762.683. Es decir, aproximadamente el 9,23% de las líneas de acceso RTPF fue objeto de portabilidad.

Tabla 2. Volumen anual de portabilidades 2008-2015.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1.131.708	1.484.431	1.773.613	1.906.257	1.782.121	1.946.570	1.982.747	1.762.683

Fuente: CNMC

Atendiendo a los saldos netos de portabilidad por operador, se observa que los operadores alternativos han sido los beneficiarios de las numeraciones portadas, mientras que Telefónica ha experimentado una pérdida notable. Los operadores con mayor crecimiento en líneas de banda ancha han sido también los que han tenido mayor ganancia de portabilidades.

Tabla 3. Saldos neto de portabilidad por operador

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Telefónica	-810.863	-688.783	-727.174	-500.047	-543.529	-497.667	-438.219
Ono	-9.741	-11.906	1.249	-41.829	-76.511	63.797	-54.860
Vodafone	271.233	268.529	264.533	75.812	179.170	208.332	201.384
Jazztel	255.803	259.111	294.499	268.723	52.591	44.894	19.050
Orange	208.800	153.312	111.024	137.697	298.778	165.818	196.844
Resto operadores	84.768	36.270	41.717	59.658	89.501	14.826	75.801

Fuente: CNMC

El hecho de que sean los operadores de banda ancha los principales beneficiarios de las portabilidades es consistente con la falta de homogeneidad identificada en la Resolución del mercado 1/2007. Es decir, Telefónica afronta una mayor presión competitiva de los operadores alternativos cuando éstos ofrecen sus servicios de manera empaquetada con la banda ancha (por ejemplo, como parte de un paquete convergente). Por el contrario, la presión competitiva es significativamente menos intensa sobre aquel conjunto de clientes que únicamente contrata el servicio de acceso telefónico, que representan un 33,58% del total (es decir, 6,5 millones de clientes, tanto residenciales como empresariales²⁷).

La información contenida en la siguiente tabla es un indicador de tal extremo. En ella se muestra el porcentaje de líneas de acceso de los diferentes operadores según estén o no empaquetadas con el servicio de acceso a Internet banda ancha. La diferencia de 25,48 puntos porcentuales entre el porcentaje de líneas de Telefónica en uno y otro subconjunto de clientes resulta significativa.

²⁷ Datos del *Informe Anual 2016 de la CNMC*.

Tabla 4. Cuotas de mercado de acceso RTPF según estén o no empaquetadas las líneas

	Todas las líneas de acceso	Líneas de acceso empaquetadas con banda ancha	Líneas de acceso fuera de paquetes de banda ancha
Telefónica	53,19%	44,62%	70,10%
Vodafone-ONO	20,93%	21,57%	19,65%
Orange-Jazztel	19,80%	28,96%	1,71%
Euskaltel	2,01%	2,01%	2,01%
Telecable	0,75%	0,77%	0,72%
R Cable	1,67%	0,98%	3,03%
Resto	1,66%	1,09%	2,77%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: III Informe Trimestral 2015 CNMC

A nivel residencial, el segmento de clientes que contrata sólo la línea de acceso RTPF –sin acceso a Internet– presenta ciertas características sociodemográficas particulares. Según datos procedentes del *Panel de Hogares CNMC-Red.es*, las principales características socio-demográficas de los hogares que no contratan el servicio de acceso a Internet fueron: hogares ubicados en municipios de menos de 10.000 habitantes, hogares cuyos miembros superaron los 65 años de edad y hogares de clase social baja o media baja²⁸.

Por ejemplo, en el grupo de edad de 65 años o más el porcentaje de hogares sin Internet fue del 58,0%, frente al 30% correspondiente al total de hogares. De forma similar, la penetración de Internet en los hogares de clase social alta y media alta se situó en el 82,7%, mientras que en los hogares de clase social baja y media baja dicha penetración fue ligeramente inferior al 50%.

Por otra parte, el gasto total de los hogares en telefonía fija sin empaquetar con el servicio de banda ancha es relativamente reducido. Según la última información disponible, se sitúa actualmente en los 17,2 euros al mes²⁹, y guarda cierta estabilidad con respecto a periodos anteriores. De este importe mensual, aproximadamente el 80% corresponde a la cuota de abono –es decir, el acceso RTPF–, mientras que el importe restante va ligado al consumo de tráfico telefónico.

²⁸ La variable clase social se construye teniendo en cuenta el tipo de actividad y el nivel de estudios, tomando como referencia la definición de la Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación (AIMC).

²⁹ Datos del *Panel de Hogares CNMC*, de acuerdo con el Informe Anual 2016 de la CNMC.

II.3 CONCLUSIONES SOBRE LOS MERCADOS MINORISTAS

Los mercados minoristas analizados en los apartados anteriores se caracterizan por la presencia de un operador (Telefónica) que cuenta con una cuota de mercado muy elevada, especialmente en términos de ingresos. Asimismo, se advierte que una proporción importante de los servicios pertenecientes a estos mercados se comercializan de manera empaquetada con otros servicios de comunicaciones electrónicas. Cuando los servicios telefónicos fijos se comercializan a través de empaquetamientos, la competencia es más intensa que cuando se hace de manera separada. Los clientes que contratan los servicios telefónicos de manera aislada –no empaquetada– representan un 33,58% del total.

Además, se identifican determinados segmentos de clientes cuya captación resulta menos atractiva, como los clientes de mayor edad o los que residen en municipios de menor tamaño. Estos clientes presentan una tendencia menor a contratar el servicio de banda ancha o el servicio de telefonía móvil, lo que les hace menos atractivos a los operadores alternativos.

En el segmento empresarial se observa que la cuota de Telefónica del servicio de acceso telefónico es particularmente elevada con respecto a la del segmento residencial.

Los diferentes indicadores analizados permiten concluir que se ha producido cierta mejora en las condiciones competitivas: por ejemplo, el precio medio del servicio de acceso RTPF se ha reducido, al igual que el de cierto tipo de llamadas. Asimismo, la cuota de mercado de Telefónica, aun siendo elevada, ha ido disminuyendo de manera sostenida a lo largo de los últimos años.

Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas, el análisis a nivel mayorista que se lleva a cabo en el presente procedimiento tratará de dilucidar hasta qué punto sería necesario mantener las obligaciones mayoristas que actualmente recaen sobre Telefónica o si sería posible levantar total o parcialmente estas obligaciones sin que la competencia en los mercados minoristas descendentes, en particular el mercado 1/2007, se vea negativamente afectada.

III Análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes de telefonía fija

III.1 SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO Y ORIGINACIÓN DE LLAMADAS EN REDES DE TELEFONÍA FIJA

III.1.1 SERVICIO DE ORIGINACIÓN DE VOZ

El servicio de originación de voz desde redes de telefonía fija permite prestar a los operadores alternativos el STDP sin disponer de una red de acceso propia. Este servicio mayorista, junto con la terminación fija, fue uno de los primeros en implementarse a partir de la liberalización del sector de las telecomunicaciones y facilitó la introducción de la competencia en los servicios de tráfico telefónico fijo. A través del servicio de originación de voz, el operador que cuenta con la infraestructura de acceso al cliente final entrega la llamada al operador con quien el cliente quiere cursarla (ver figura siguiente). El servicio de originación de voz está vinculado a los servicios de selección de operador llamada a llamada y de preselección, que permiten a los usuarios que sus llamadas telefónicas sean cursadas por un operador diferente al operador que les provee del acceso.

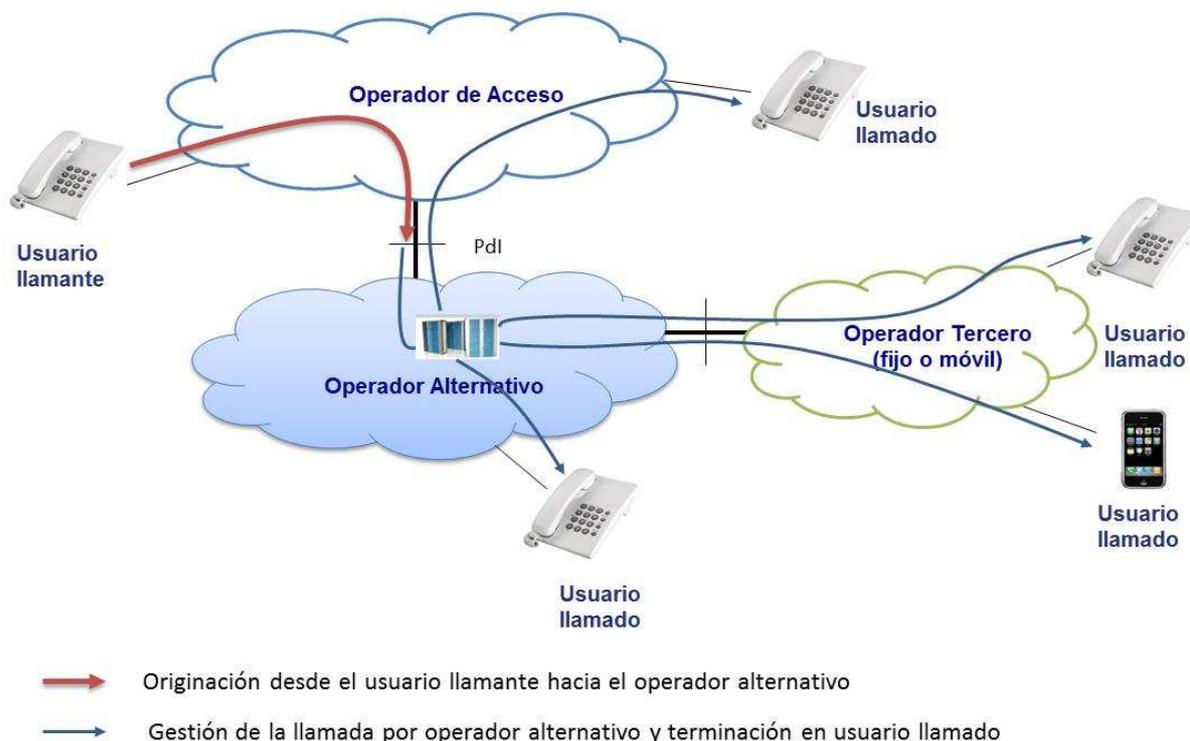
Existen diferentes modalidades de preselección:

- Preselección Larga Distancia: el operador preseleccionado cursa las llamadas provinciales³⁰, nacionales, internacionales y las llamadas fijo-móvil.
- Preselección Global: el operador preseleccionado cursa todas las llamadas de ámbito provincial³¹, nacional, internacional y fijo-móvil.
- Preselección Global Extendida: el operador preseleccionado cursa todas las llamadas provinciales, nacionales, internacionales, fijo-móvil, a Red Inteligente y a los servicios de radio búsqueda.

A continuación se ofrece un esquema de interconexión telefónica que ilustra el servicio de originación de voz.

³⁰ Históricamente, España estaba dividida en 510 distritos telefónicos (las llamadas dentro de cada distrito eran metropolitanas). Sin embargo, la Resolución de 5 de abril de 2013, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se modifica la distribución de distritos telefónicos (publicada en el B.O.E. el 12 de junio de 2013) estableció un único distrito telefónico por provincia, una vez transcurrido un periodo transitorio de 12 meses a partir de la publicación de dicha resolución en el B.O.E. Por tanto, desde el 12 de junio de 2014 no hay distinción entre llamadas metropolitanas y provinciales.

³¹ Incluyéndose entre ellas las antiguas llamadas metropolitanas.



Un usuario del servicio telefónico que quiera llamar a otro usuario puede cursar la llamada a través de su operador de acceso telefónico o bien puede preferir que la llamada sea cursada por un operador alternativo.

En este último caso, el operador de acceso entrega la llamada al operador alternativo mediante el servicio de origenación y este último completa la llamada y la entrega al usuario de destino. El usuario llamado puede ser cliente del operador alternativo o de otro operador, y puede ser tanto un número fijo como móvil. En ocasiones, el usuario destino también es cliente del operador de acceso, por lo que el operador alternativo vuelve a entregar la llamada a este último operador mediante el servicio de terminación. Asimismo, en lugar de un usuario final, el destino de la llamada podría ser un servicio de tarifas especiales o de numeración corta.

Por tanto, sobre la base del ejemplo anterior, podemos definir el **servicio mayorista de origenación de servicios de voz fija** como aquél que permite a un operador de acceso entregar al operador alternativo interconectado una llamada de un cliente conectado físicamente a la red del operador de acceso y que haya seleccionado al operador alternativo para que sea este último quien trate la llamada. Al margen de lo anterior, como se expone en el apartado III.3, este servicio también permite que los usuarios finales accedan a contenidos de valor añadido de proveedores diferentes al operador de acceso.

III.1.2 SERVICIO DE ACCESO MAYORISTA A LA LÍNEA TELEFÓNICA

El servicio mayorista de acceso a la línea telefónica posibilita que los operadores alternativos que no cuentan con acceso directo a sus clientes sean capaces de prestar el servicio de acceso a estos clientes y facturarles por él. Es decir, el cliente que así lo deseara no sólo cursaría sus llamadas con el operador alternativo –preselección–, sino que éste también sería su proveedor de acceso telefónico –y le facturaría por ese concepto–. Se trata del servicio de acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT).

En ausencia de este servicio mayorista, los clientes de acceso indirecto recibían una doble factura: (i) la del operador alternativo, por los servicios que éste presta (tráfico de voz y/o banda ancha) y (ii) la de Telefónica, por la cuota mensual de la línea de acceso telefónico.

Si el operador alternativo utiliza el servicio mayorista de AMLT, sus clientes tienen la opción de recibir una factura única por los servicios de comunicaciones electrónicas fijas, emitida por el operador alternativo. Con ello se facilita que los operadores alternativos compitan con Telefónica en mejores condiciones, pues el cliente pierde el vínculo contractual con el operador histórico. Además, el servicio AMLT permite a los operadores alternativos ofrecer empaquetamientos similares a los de Telefónica.

Cabe precisar que cuando los operadores prestan a sus clientes el servicio de voz fija y/o banda ancha a través de accesos directos (bucle completamente desagregado o cable) no requieren del AMLT. En estos casos, el operador alternativo provee directamente a sus clientes la línea de acceso. Esto también ocurre en los casos en los que el operador alternativo utiliza el acceso indirecto o compartido sin STB³², pues en esos casos presta los servicios mediante VoIP³³.

Por tanto, el AMLT resulta especialmente atractivo para las siguientes situaciones:

- Cuando el operador presta el servicio de tráfico de voz mediante preselección.
- Cuando los operadores recurren a los servicios de acceso indirecto GigADSL, ADSL-IP y NEBA y acceso desagregado compartido.

³² Servicio telefónico básico.

³³ Es decir, el operador alternativo presta un servicio de voz sobre IP a sus clientes finales utilizando para ello la conexión de banda ancha y no la red telefónica conmutada (RTC).

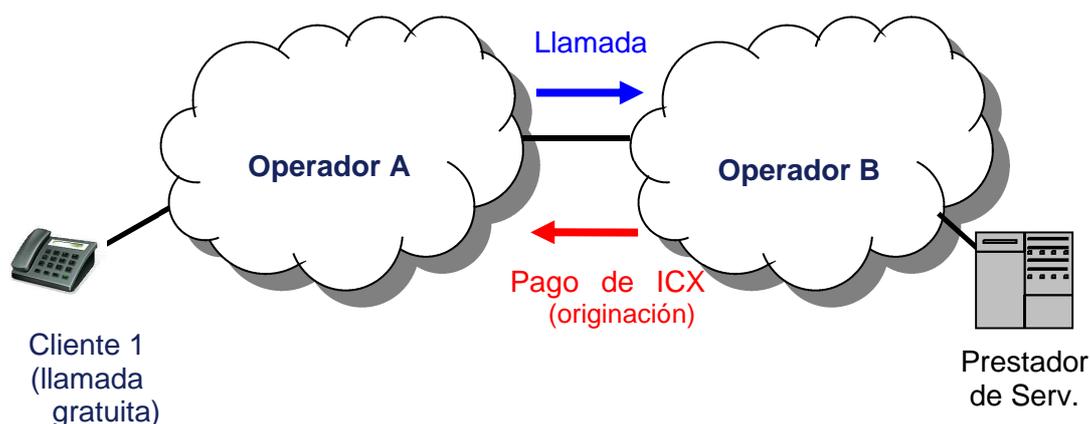
Para poder beneficiarse del servicio AMLT, el usuario debe contratar el servicio de preselección en su modalidad global extendida. Asimismo, a nivel mayorista el uso del AMLT implica también la asociación con el servicio de originación. El objetivo de estas vinculaciones es que el operador alternativo preste un servicio de factura única a sus clientes finales, que debe incluir tanto la cuota de abono (gracias al AMLT) como las llamadas (a través de los servicios de preselección y originación)

III.1.3 SERVICIO DE INTERCONEXIÓN (ORIGINACIÓN) A SERVICIOS DE TARIFAS ESPECIALES Y NUMERACIÓN CORTA

Existe otro tipo de servicio de originación fija consistente en la originación para la prestación de servicios de tarifas especiales (antes conocidos como servicios de red inteligente) y de servicios basados en numeración corta.

Un operador o prestador de servicio que desee prestar un servicio de tarifas especiales o de numeración corta accesible desde todas las redes también requiere de un servicio mayorista de originación, ya que de otra forma los clientes que originan la llamada no podrían acceder a sus servicios.

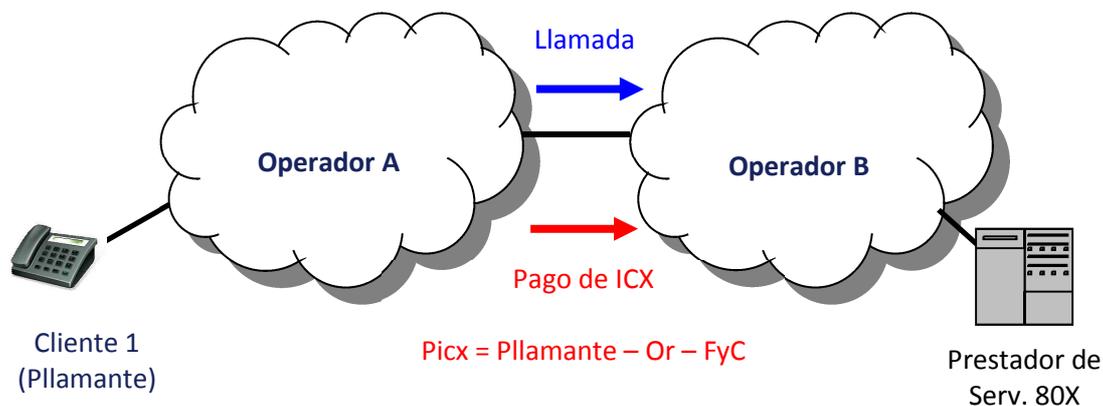
La forma más clara de exponer las características de este tipo de servicio es mediante el ejemplo de las llamadas a números gratuitos. En la figura siguiente se muestran los flujos de interconexión de un cliente de acceso directo de un operador cuando llama a un número 800/900 (gratuitos) del operador interconectado.



El cliente 1 del operador A llama a un número gratuito para el llamante del operador B. El cliente 1 no paga cantidad alguna a su operador de acceso directo, pues llama a un número gratuito 800/900, pero el operador B sí que debe abonar el servicio de originación al operador A.

De la misma manera, un operador que preste servicios de tarifas especiales para prestar a sus clientes servicios telefónicos no gratuitos también tiene que

recurrir al mismo servicio mayorista. En este caso, el operador de acceso (operador A) se encargaría de facturar y cobrar a los clientes del operador de red inteligente por los servicios prestados por éste. A continuación se muestra este caso:



En este caso, el operador A debe abonar al operador B el importe de la llamada de tarifas especiales detrayendo los servicios que presta al operador B, es decir, la originación y el servicio de facturación y cobro. Por tanto:

$$P_{interconexión} = P_{llamante} - \text{originación} - \text{facturación y cobro}^{34}$$

Al contrario de lo que ocurre con la originación relacionada con la preselección, cualquier operador con accesos directos fijos, no solo Telefónica, presta este servicio. Es más, la existencia de este servicio mayorista es condición indispensable para que los operadores de tarifas especiales y numeración corta puedan ofrecer sus servicios desde todas las redes. Por ejemplo, si Vodafone no prestara este servicio a ningún operador, los clientes de este operador no podrían llamar a los servicios de tarifas especiales (incluidos los números gratuitos) del resto de operadores.

III.2 DEFINICIÓN DE MERCADO RELEVANTE

III.2.1 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE DE PRODUCTO

La Resolución de 12 de diciembre de 2008 (en adelante, Resolución del mercado 2/2007) definió el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas como aquél que permite a un operador A entregar al operador B interconectado una llamada de un cliente conectado físicamente a la red del operador A y que haya seleccionado al operador B para que sea este último quien trate la llamada. De esta forma, en el mercado de referencia se

³⁴ Nótese que las llamadas gratuitas son un caso particular de esta fórmula en la que $P_{llamante} = 0$ y el operador A no presta un servicio de facturación y cobro, ya que la llamada es gratuita.

incluyeron tanto el servicio de alquiler de la línea telefónica³⁵ como los servicios de acceso indirecto (CSO), acceso a Red Inteligente y acceso a numeración corta en sus diferentes niveles (local, metropolitano, tránsito simple y tránsito doble), según la terminología de la OIR³⁶ de Telefónica, así como los servicios de originación basados en técnicas IP. Asimismo, la Resolución del mercado 2/2007 consideró que la originación por tiempo y la originación por capacidad formaban parte del mismo mercado de referencia, pero no así la autoprestación.

En definitiva, el mercado relevante incluye los servicios descritos en el apartado III y se identifica con el mercado 2 de la Recomendación de Mercados de 2007. Partiendo de la definición del mercado de referencia actualmente vigente, a continuación se valorará la pertinencia de incluir otros servicios dentro de los límites del mercado de referencia.

III.2.1.1 Originación y acceso desde redes fijas y desde redes móviles

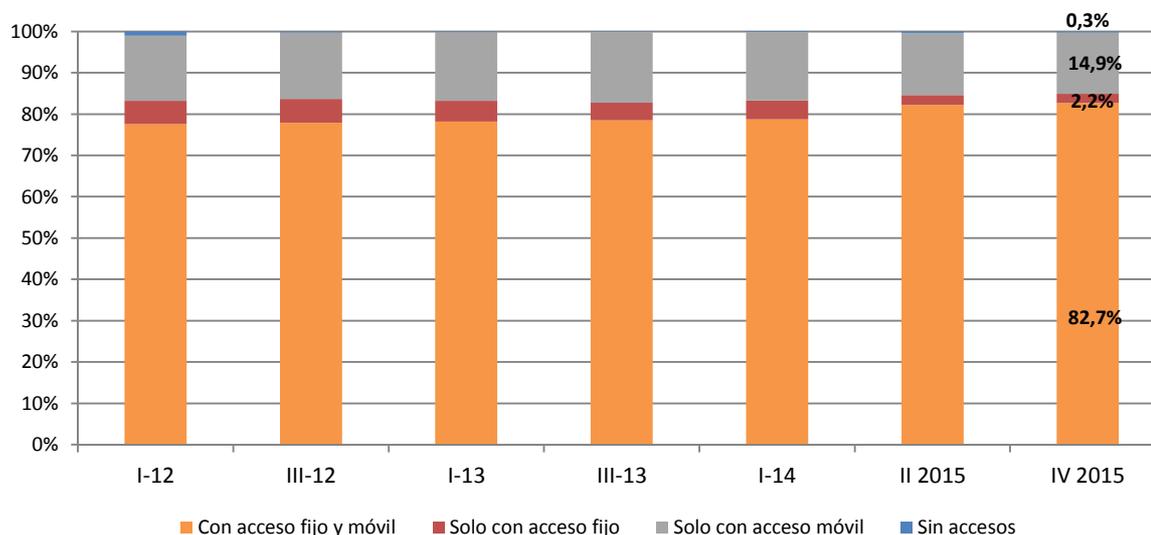
La Comisión Europea, en la *Nota Explicativa de la Recomendación*, sostiene que a nivel general europeo los servicios fijos y móviles no son lo suficientemente sustitutivos para considerarse dentro del mismo mercado relevante.

En el caso del mercado español, la conclusión es la misma. Como ya se expuso en el análisis del mercado 1, los usuarios perciben la telefonía móvil como complementaria de la telefonía fija, y no como sustitutiva. De hecho, según la última información disponible del *Panel de Hogares CNMC-Red.es*, el 82,7% de los hogares españoles cuenta con ambos servicios. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, este porcentaje continúa incrementándose con respecto a los registrados en fechas anteriores. Asimismo, se puede ver que desde el primer trimestre de 2008 el porcentaje de hogares con sólo acceso móvil ha guardado cierta estabilidad. La reducción del porcentaje de hogares que tienen contratado el acceso fijo pero no acceso móvil se explica fundamentalmente por el hecho de que éstos incorporan el servicio de telefonía móvil, pero manteniendo el servicio telefónico fijo. No se trata, por tanto, de la sustitución de un tipo de acceso por el otro.

³⁵ El servicio de alquiler de la línea telefónica sólo tiene sentido si se aplica sobre una línea preseleccionada en la modalidad global extendida.

³⁶ Oferta de Interconexión de Referencia

Gráfico 8. Evolución de los hogares en función de los accesos telefónicos contratados



Fuente: Panel de Hogares CNMC-Red.es.

El *E-communications and Telecom Single Market Household Survey* de la Comisión Europea, publicado en mayo de 2016, muestra que (i) el porcentaje de hogares que cuentan tanto con telefonía fija como móvil es más elevado en España que en el conjunto de la Unión Europea³⁷ y (ii) que esta magnitud sigue una tendencia creciente, habiendo aumentado en 8 puntos porcentuales entre diciembre de 2011 y octubre de 2015, mientras que la tendencia general europea apunta en sentido contrario (reducción de un punto porcentual³⁸). Por el contrario, el porcentaje de hogares que sólo cuentan con acceso telefónico móvil de países como Finlandia, República Checa, Letonia, Lituania o Eslovaquia se elevan por encima del 70%.

El carácter de complementariedad que existe a nivel minorista tiene su lógico reflejo a nivel mayorista; dado que el usuario demanda ambos servicios, la probabilidad de que un operador renuncie a prestar el servicio minorista de telefonía fija para sustituirlo por un acceso móvil es reducida. Por tanto, los servicios mayoristas que requieran los operadores alternativos han de cubrir ambas necesidades de sus clientes. A este respecto, se ha de tener en cuenta que en España gran parte de la competencia en el sector de las

³⁷ Los porcentajes que figuran en este estudio difieren de los publicados por la CNMC, debido a diferencias metodológicas y de la propia fuente de la información. Guardando esta salvedad, a través de los datos de este estudio es posible determinar las diferencias relativas entre los diferentes países europeos.

³⁸ En determinados países el porcentaje de reducción ha sido muy importante. Por ejemplo, países como Italia, Dinamarca, Chipre, Lituania, Letonia o Eslovaquia han reducido el porcentaje de hogares con telefonía fija y móvil entre 8 y 11 p.p. en el periodo señalado.

comunicaciones electrónicas se desarrolla a través de paquetes convergentes, que incluyen como elementos integrantes el servicio de acceso RTPF, una tarifa plana de tráfico de voz fijo, acceso telefónico móvil que incluye una tarifa plana de voz móvil, servicio de acceso a Internet de banda ancha (fija y móvil) y, en algunos casos, televisión de pago. Este tipo de empaquetamientos representa el 49,78% de las líneas de acceso telefónico y el 71,59% del total de líneas de banda ancha³⁹. La necesidad que tienen los operadores de ofertar todo el rango de servicios anteriores constituye un obstáculo relevante para que los accesos móviles sean considerados sustituibles de los accesos fijos.

Desde el punto de vista mayorista, es preciso hacer mención a la posibilidad de prestar el servicio telefónico fijo a través de accesos de telefonía móvil. Hasta el momento, los únicos operadores que están prestando de manera relevante este tipo de servicios son *Vodafone* y *Orange*, a través de sus respectivos productos *Vodafone en tu casa* y *Mi Fijo de Orange*. Estos operadores, en tanto OMR⁴⁰, tienen la posibilidad de autoprestarse el servicio de acceso móvil para proveer a determinados clientes un servicio *home zone* de prestaciones similares a las del servicio telefónico fijo.

A nivel mayorista, los productos *home zone* no pueden considerarse sin embargo totalmente asimilables a la telefonía fija, pues hay determinadas necesidades que no son capaces de cubrir. Por ejemplo, estos productos son incompatibles con los servicios de fax, de alarmas o de datáfono sobre red fija, lo cual puede ser relevante para segmentos significativos de usuarios, como pudiera ser ciertos clientes empresariales⁴¹. Además, sobre un acceso *home zone* no es posible realizar empaquetamientos de acceso RTPF y banda ancha que ofrezcan las mismas prestaciones que los provistos a través de redes fijas, tanto en lo que se refiere a velocidad y volumen de descarga de datos, como en lo relativo al precio. Es decir, estos productos no se pueden considerar lo suficientemente atractivos para la mayoría de clientes, sino únicamente para aquéllos que no deseen el servicio de acceso a Internet de banda ancha.

La representatividad en el mercado de los productos *home zone* es reducida; alcanzan el 2,07% del total de líneas de telefonía fija, y el 5,67% si únicamente se tienen en cuenta las líneas de telefonía fija no empaquetadas con banda ancha. Este tipo de productos, además, no están experimentando crecimiento en el número de líneas.

³⁹ Datos procedentes del Informe Anual 2016 de la CNMC.

⁴⁰ Operador Móvil con Red de acceso radio.

⁴¹ Además de las citadas, los servicios *home zone* presentan otras restricciones. Por ejemplo, el *Plan Mi Fijo* de Orange limita hasta cierto punto el uso de numeración geográfica (sólo se provee a clientes que ya contaban con ella, y además toda llamada saliente se muestra a terceros como procedente de una numeración móvil). Por su parte, el producto *Vodafone en tu casa* no permite la restricción de llamadas.

Por las razones anteriores, se puede sostener que en caso de que tuviera lugar un incremento reducido pero significativo y no transitorio (en adelante, IRSNT) de los precios de acceso y originación de llamadas en redes fijas, no es probable que los operadores alternativos que actualmente recurren a los servicios mayoristas del mercado de referencia pasen a prestar el servicio a través de redes móviles (por ejemplo, constituyéndose como OMV⁴²).

En definitiva, esta Comisión coincide con la Comisión Europea en excluir del mercado de referencia los servicios de telefonía móvil.

III.2.1.2 Originación y acceso prestado mediante tecnologías de banda ancha

A la hora de delimitar el mercado de referencia, se puede plantear si un operador alternativo, ante un IRSNT de los precios de los servicios actualmente incluidos en el mercado mayorista de referencia, pasaría a prestar éstos a través de redes de banda ancha, recurriendo para ello a la desagregación del bucle, al acceso indirecto de banda ancha o al despliegue de redes propias.

En opinión de la CNMC, la prestación de los servicios de acceso y tráfico telefónico a través de redes de banda ancha sólo es factible cuando estos servicios se comercializan de manera empaquetada con el servicio de acceso a Internet. La conexión de banda ancha con un cliente requiere la asunción de ciertas inversiones en red que no se ven compensadas por los ingresos generados por un cliente que sólo contrate el servicio telefónico. En la misma línea, la *Nota Explicativa* de la Recomendación sostiene que los incentivos a prestar servicios telefónicos no empaquetados sobre la base de las existentes ofertas mayoristas de banda ancha son reducidos. Estos incentivos tampoco existirían en grado suficiente en el caso de que se planteara el despliegue de red propia. De hecho, los operadores alternativos que despliegan red propia basada en fibra⁴³ no proponen sobre dichos accesos una oferta de telefonía sin empaquetamiento con el acceso a internet.

Partiendo de estas circunstancias, cabe recordar que el 33,58% de los clientes del servicio telefónico no lo empaquetado con el servicio de acceso a Internet de banda ancha⁴⁴. Estos 6,5 millones de clientes, por tanto, no tendrían la opción de recibir el servicio telefónico a través de un operador alternativo que prestara en particular servicios de acceso directo, debido a los costes asociados a la provisión del acceso de banda ancha, no compensados por la prestación únicamente del servicio telefónico.

⁴² Operador Móvil Virtual.

⁴³ Los operadores de cable (fibra-coaxial) mantienen la posibilidad de ofrecer sólo la telefonía fija por par de cobre.

⁴⁴ Datos del Informe Anual 2016 de la CNMC.

Los argumentos anteriores llevan a concluir que un operador alternativo no pasaría a prestar los servicios incluidos en el mercado de referencia a través de redes de banda ancha. En consecuencia, la CNMC considera que los servicios de banda ancha han de continuar excluidos de la definición del mercado de referencia. Sobre la base de lo anterior, en la sección VI se aborda, desde la óptica del test de los tres criterios, la cuestión relativa a la incidencia de las redes de banda ancha sobre las condiciones competitivas del mercado objeto de análisis.

III.2.1.3 Originación mediante interfaces tradicionales e interfaces IP

Desde hace unos años las redes telefónicas de los operadores están transformándose desde una arquitectura conmutada (RTC) hacia estructuras NGN multiservicio, donde el servicio telefónico puede ser transportado en IP, al igual que el conjunto de servicios que presta el operador. Así, dependiendo de la estrategia de migración de los operadores hacia la tecnología de transmisión en IP, venga ésta marcada por el aumento de usuarios con accesos de banda ancha a los que prestar servicios de voz sobre IP (VoIP) o por las eficiencias que se consiguen en la red troncal al transportar todos los servicios del operador en IP (telefonía, acceso a Internet, televisión, etc), todos los operadores se encuentran en mayor o menor medida con redes total o parcialmente basadas en IP. Al respecto, se debe tener en cuenta que aunque los operadores estén utilizando la tecnología de voz conmutada en el acceso para ofrecer a la mayoría de los clientes el servicio telefónico tradicional, a nivel troncal la voz es transportada ya en muchos casos en IP, al haber migrado muchos operadores internamente esta parte de su red a tecnología NGN/IP, por su mayor funcionalidad y menor coste.

Dada esta situación, aunque a nivel de interconexión entre redes, los operadores todavía siguen realizándola mayoritariamente mediante interfaces tradicionales (SS7), sería necesario estudiar si un operador sustituiría la interconexión de los servicios de originación de llamadas de voz, incluyendo las de acceso a tarifas especiales, mediante interfaz conmutada o tradicional (SS7) por una interfaz en IP. Este análisis debe acometerse combinando tanto el plano técnico como el económico.

Para ello, es importante tener en cuenta la situación análoga presente en la interconexión de llamadas de terminación, ya que los operadores se prestan mutuamente tanto los servicios de originación como los de terminación y la arquitectura de interconexión entre operadores depende de la demanda conjunta de ambos servicios.

De hecho, aunque los servicios de originación relacionados con la preselección y el AMLT se presten exclusivamente sobre accesos conmutados, y a pesar de que todavía existe un volumen mayoritario de usuarios que no disponen de telefonía IP, el operador interconectado puede haber evolucionado su red troncal a NGN, por lo que recoger el tráfico de originación mediante una

interfaz IP le permitiría disponer de una modalidad de interconexión eficiente y adaptada a su red interna. Estas mejoras en eficiencia se intensifican evidentemente cuando el operador utiliza el mismo tipo de interconexión en IP para intercambiar tanto el tráfico de originación como el de terminación.

Así, en el análisis de los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes fijas⁴⁵, se concluyó que los servicios de terminación basados en técnicas IP son, de forma prospectiva, sustitutivos de los servicios equivalentes soportados sobre RTC, imponiéndose la obligación de facilitar la interconexión IP a todos los operadores. En el caso de Telefónica esta obligación se completó con la obligación de presentar una Oferta de Referencia de terminación de llamadas mediante interconexión IP, que fue aprobada por esta Comisión mediante Resolución de 8 de septiembre de 2016 (expediente OFE/DTSA/2169/14/OIR-IP).

Como consecuencia de las obligaciones anteriores y del trabajo realizado entre los operadores para consensuar unas especificaciones técnicas de interconexión de voz en IP con independencia de la tipología de los clientes (VoIP y telefonía conmutada), durante el foro de interconexión IP⁴⁶ impulsado por la CMT, se prevé un próximo desarrollo de acuerdos de interconexión IP entre operadores, para la prestación en un primer momento del servicio mayorista de terminación de voz.

Desde el punto de vista técnico existe sustituibilidad entre la originación mediante interfaces IP y tradicionales, ya que ambas permitirían interconectar las llamadas con independencia del tipo de abonado origen (VoIP y TDM) y serían funcionalmente idénticas. Además, la especificación técnica de interconexión y los elementos utilizados para la originación mediante interfaz IP serían los mismos que para la terminación.

Por su parte, a nivel económico, (i) las mayores eficiencias de las redes multiservicio NGN frente a las redes de conmutación tradicionales, que han propiciado la progresiva migración de las redes troncales de muchos operadores hacia NGN, combinado con (ii) el desarrollo progresivo de la banda ancha que irá permitiendo a los operadores la prestación minorista del servicio telefónico en IP y (iii) la previsible aparición de acuerdos de interconexión IP

⁴⁵ Resolución de 23 de septiembre de 2013, 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 la Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE). Expediente ANME/DTSA/628/14/M3-3ªRONDA.

⁴⁶ Este foro se llevó a cabo entre mayo de 2012 y mayo de 2013 y se definieron las especificaciones para adaptar el estándar de interconexión de voz en IP (SIP) a los requerimientos de la interconexión nacional. En concreto, las dos especificaciones técnicas aprobadas están basadas en el protocolo SIP-I y el SIP/SDP.

entre operadores para terminar recíprocamente las llamadas, son razones suficientes que justificarían la consideración de la originación mediante interfaces IP como alternativa sustitutiva a la originación con interfaces tradicionales. De hecho, la migración de la interconexión hacia IP se producirá de forma progresiva, en función de las reducciones de costes ligadas a esta modalidad de interconexión (reducción de puntos de interconexión, menores costes de equipos y de mantenimiento...), que se ven potenciadas cuanto mayor sea el volumen de llamadas originadas por abonados en IP o, en su defecto, cuando el operador ha migrado su red troncal a IP, transportando internamente en su red troncal el servicio de voz en IP. Así, ante unas peores condiciones económicas de la originación mediante interfaces tradicionales (SS7), el operador demandante del servicio de originación sustituiría dicho servicio por el prestado mediante técnicas IP.

En conclusión, los servicios de originación mediante interfaces IP son, de forma prospectiva, sustitutivos de los prestados con técnicas de conmutación tradicional.

III.2.2 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE GEOGRÁFICO

De acuerdo con las Directrices⁴⁷, la delimitación del alcance geográfico del mercado relevante se realiza aplicando principalmente como criterios de valoración (i) la zona cubierta por una red y (ii) la existencia de instrumentos legales y otros instrumentos reglamentarios. Sobre la base de estos dos criterios principales, se puede considerar que los mercados geográficos son locales, regionales o nacionales o que abarcan el territorio de dos o más países.

La Resolución del mercado 2/2007 pone de manifiesto que, desde el punto de vista de sustituibilidad de la demanda, los operadores alternativos (en tanto demandantes de los servicios incluidos en el mercado de referencia) pueden acceder al acceso y originación de llamadas en igualdad de condiciones, tanto técnicas como económicas, cualquiera que sea su ubicación en el territorio nacional. Es decir, las condiciones son homogéneas independientemente del lugar geográfico donde los operadores alternativos deseen prestar sus servicios o tengan desplegada su propia infraestructura de red.

En opinión de esta Comisión, las conclusiones alcanzadas en la revisión anterior son plenamente vigentes en la actualidad y en el horizonte prospectivo de referencia. Consecuentemente, se considera que la dimensión geográfica del mercado relevante es nacional.

⁴⁷ Apartados 59 y 60.

III.2.3 CONCLUSIÓN EN RELACIÓN A LA DEFINICIÓN DEL MERCADO

Esta Comisión define el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas de acuerdo con las conclusiones alcanzadas en los apartados precedentes, relativos a la definición del mercado de producto. Asimismo se considera que la dimensión geográfica del mercado es aquella zona cubierta por la red del operador que presta los servicios objeto de análisis, esto es, el mercado geográfico es nacional.

III.3 LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS DE 11 DE OCTUBRE DE 2014

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

El 11 de octubre de 2014 fue publicada en el DOUE⁴⁸ la Recomendación de mercados relevantes⁴⁹ de la Comisión Europea, que sustituye a la anterior de 2007, y a la que hace referencia el artículo 13.1 de la LGTel. Al igual que en el caso de la Recomendación de 2007, el anexo de la nueva Recomendación incluye una lista de mercados de comunicaciones electrónicas que son susceptibles de regulación *ex ante* sin que la Autoridad Nacional de Regulación (ANR) correspondiente (en este caso, la CNMC) tenga que demostrar, a través del *test de los tres criterios*, la necesidad de que el mercado sea regulado, al darse por supuesto implícitamente que se cumplen los tres criterios.

La nueva Recomendación excluye el mercado 2/2007 de la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante* que figura en su Anexo. También queda fuera de la lista el mercado 1/2007. Las implicaciones de este último aspecto

⁴⁸ Diario Oficial de la Unión Europea.

⁴⁹ Recomendación de la Comisión de 9 de octubre de 2014 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2014/710/UE).

sobre el presente procedimiento son tratadas en la sección IV.3 de este documento.

La *Nota Explicativa* que acompaña a la Recomendación justifica la exclusión del mercado 2/2007 en el mayor uso del acceso directo fijo por parte de los operadores alternativos, la evolución hacia redes IP, y en el carácter sustitutivo, de manera prospectiva, de los servicios de telefonía móvil, así como en las presiones competitivas que a medio plazo podrían ejercer las soluciones *over the top* (OTT). La general disponibilidad de estas opciones eliminaría las barreras de entrada a las que se enfrentarían los operadores alternativos que quisieran ofrecer los servicios minoristas de acceso y tráfico de voz fija, lo que conduciría prospectivamente a la competencia efectiva.

Sin embargo, la Recomendación reconoce que es posible que las ANR de determinados Estados miembros detecten que no se cumplen los requisitos anteriores al menos a corto plazo, haciendo una especial referencia al mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas. En ese caso, la Recomendación insta a las ANR a llevar a cabo el test de los tres criterios, tal como se indica en el considerando (25) de la Recomendación:

“(...) Dado que puede haber un cierto grado de variación entre Estados miembros en el ritmo de la evolución esperada o previsible del mercado que subyace a esta conclusión a escala de la Unión, las circunstancias nacionales específicas pueden justificar que una autoridad nacional de reglamentación determine que el mercado 1 de la Recomendación 2007/879/CE u otros mercados minoristas relacionados con el mercado 2 de la Recomendación 2007/879/CE todavía no son realmente competitivos desde una perspectiva de futuro en ausencia de medidas correctoras a nivel mayorista adecuadas y proporcionadas. Las autoridades nacionales de reglamentación podrían, por tanto, justificar la continuación de la intervención reguladora ex ante en el nivel mayorista siempre que se verifique la prueba de los tres criterios, en las circunstancias nacionales, para el período de revisión de referencia”.

Por otro lado, el considerando (22) de la nueva Recomendación señala que *“(...) las autoridades nacionales de reglamentación deben aplicar la prueba de los tres criterios a los mercados enumerados en los anexos de la Recomendación 2003/311/CE de la Comisión y de la Recomendación 2007/879/CE que ya no figuran en el anexo de la presente Recomendación en caso de que estén regulados actualmente en función de las circunstancias nacionales, con el fin de determinar si, sobre la base de tales circunstancias nacionales, estos mercados pueden ser objeto de regulación ex ante”.* Tal es el caso del antiguo mercado 2, que actualmente se encuentra sujeto a regulación *ex ante*.

En definitiva, es preciso llevar a cabo el análisis de los tres criterios para determinar si es preciso continuar regulando el mercado o si, por el contrario,

se deben levantar las obligaciones sobre la empresa que actualmente está identificada como operador con PSM.

III.4 TEST DE LOS TRES CRITERIOS

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

- a) La presencia de barreras de entrada, importantes y no transitorias, de tipo estructural, jurídico o reglamentario. Dado el carácter dinámico y el funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas, es preciso, a la hora de efectuar un análisis prospectivo para identificar los mercados pertinentes con vistas a una posible regulación *ex ante*, tomar también en consideración las posibilidades de superar los obstáculos que dificultan el acceso dentro del horizonte pertinente.
- b) Una estructura del mercado que no tiende hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente, teniendo en cuenta el grado de competencia basada en la infraestructura y de otro tipo detrás de las barreras de entrada. La aplicación de este criterio implica el examen de la situación de la competencia basada en infraestructuras o de otro tipo que subyace a los obstáculos al acceso.
- c) El hecho de que la legislación en materia de competencia por sí sola resulte insuficiente para abordar adecuadamente la(s) deficiencia(s) detectada(s).

La aplicación del test de los tres criterios que se realice en el marco del presente procedimiento seguirá los principios generales contenidos en el documento del ERG *“Guidance on the application of the three criteria test”*⁵⁰.

III.4.1 PRESENCIA DE BARRERAS A LA ENTRADA NO TRANSITORIAS DE ACCESO AL MERCADO

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

⁵⁰ ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604
(<http://www.erg.eu/template20.jsp?categoryId=260346&contentId=545222>)

que las haya) pero no la regulación impuesta sobre los servicios que son objeto de análisis.

III.4.1.1 Obstáculos estructurales

De acuerdo con la Recomendación, “[l]os obstáculos estructurales derivan de una situación original de la demanda o de los costes que crea unas condiciones asimétricas entre los operadores históricos y los nuevos que dificultan o impiden la entrada en el mercado de estos últimos”. Por ejemplo, “puede detectarse la existencia de obstáculos estructurales considerables cuando un mercado se caracteriza por ventajas absolutas en costes, unas economías de escala y/o alcance substanciales y unos elevados costes irrecuperables. También puede existir un obstáculo estructural aún cuando la prestación de un servicio exija un componente de red que no pueda duplicarse técnicamente, o solo a un coste que lo haga antieconómico para los competidores.”

La *Nota Explicativa de la Recomendación* señala, en primer lugar, que la alternativa a adquirir servicios mayoristas de originación de llamadas es la de obtener conexión directa con los clientes finales, bien sea a través del despliegue de infraestructura propia, bien sea a través del alquiler de una red previamente establecida (particularmente, los servicios de bucle desagregado y de acceso indirecto de banda ancha combinado con VoIP). De hecho, se menciona la cada vez mayor penetración de la tecnología VoIP ligada también a la transición de las redes hacia redes todo-IP.

En segundo lugar, la *Nota Explicativa* menciona que la autoprestación de acceso y originación por parte de operadores móviles podría considerarse a medio plazo como sustitutiva de los servicios mayoristas de originación en redes fijas. A este respecto, sostiene que los operadores móviles de red (OMR) están en disposición de superar las barreras de entrada a las que se enfrentaban y, consecuentemente, de prestar el servicio de tráfico telefónico sobre redes fijas.

En resumen, la existencia de barreras de entrada en el mercado de originación de llamadas depende en gran medida de la habilidad de los operadores de obtener acceso directo al cliente final.

Según el criterio expresado en la *Nota Explicativa*, (i) la disponibilidad de productos de bucle desagregado y acceso indirecto de banda ancha, (ii) el paulatino despliegue de redes NGA, y (iii) el proceso de progresiva sustitución fijo-móvil, posibilitan el establecimiento de una conexión directa con el cliente final por los operadores alternativos y, consecuentemente, el acceso al mercado de originación de llamadas desde redes fijas. Sobre la base de este argumento se afirma que, a nivel general comunitario, el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas no se caracteriza por la presencia de barreras de entrada. Este fenómeno justifica la exclusión de este mercado de la lista de mercados relevantes de la Recomendación.

No obstante, la *Nota Explicativa* matiza la afirmación anterior teniendo en cuenta que en su última ronda de análisis la mayoría de ANRs encontraron elevadas barreras de entrada y ausencia de competencia efectiva en sus respectivos mercados nacionales. Por ello, se admite la posibilidad de que en ciertos Estados Miembros el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas pueda estar aún caracterizado por barreras de entrada elevadas y no transitorias. Aunque estas barreras probablemente puedan ir reduciéndose a lo largo del tiempo, su existencia podría conducir a la regulación del mercado, siempre que se constate el cumplimiento del resto de criterios.

En el caso español, se observa que los operadores que despliegan red propia o que recurren a los servicios de bucle desagregado y acceso indirecto de banda ancha lo hacen principalmente para ofrecer empaquetamientos de servicios que incluyen, como elemento fundamental, el servicio de acceso a Internet de banda ancha. Como se pudo ver en la tabla 4, la cuota de mercado de Telefónica en el subconjunto de clientes de acceso que no cuentan con el servicio de banda ancha es superior en 25,48 puntos porcentuales a la que corresponde al subconjunto de clientes que cuenta tanto con acceso telefónico como con banda ancha.

A este respecto, conviene tener presente el elevado número de clientes que no cuentan con el servicio de acceso a Internet. Según los datos del *Informe Anual 2016* publicado por la CNMC, 6.539.289 de los accesos de telefonía fija –el 33,58% del total– no cuentan con el servicio de acceso a Internet de banda ancha. La cifra es relevante tanto en valor absoluto como en el porcentaje que representa con respecto al total. Sobre este conjunto de clientes Telefónica tiene la cuota de mercado del 70,10% que se menciona en la tabla 4.

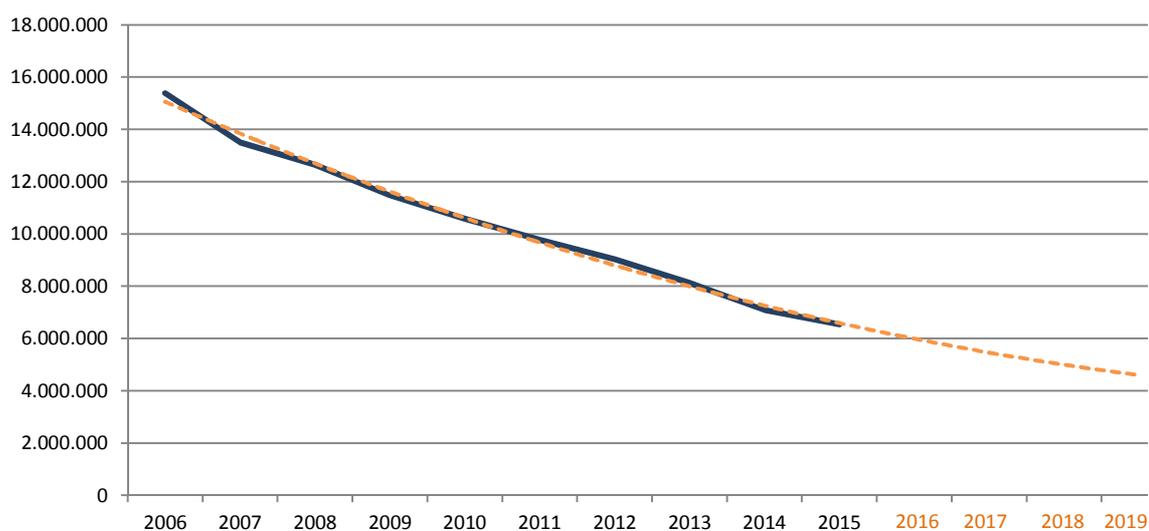
Según los datos del *IV Informe Trimestral 2015* de la CNMC, el ingreso medio por línea y mes de los servicios telefónicos asciende a unos 12,67 euros. El operador que opte por el acceso directo al cliente debe afrontar elevadas inversiones tanto a nivel de central local como de red de transporte, que pueden no verse compensadas por los ingresos procedentes exclusivamente de los servicios telefónicos fijos. Es decir, los clientes de telefonía sin acceso a Internet son en principio poco atractivos para los operadores alternativos, lo cual explicaría la menor proporción de este tipo de clientes que caracteriza a los alternativos con respecto a lo que se observa en el caso de Telefónica.

De la misma manera, las elevadas inversiones a afrontar harían altamente improbable que un operador desagregue bucle o despliegue una red de acceso propia con el propósito de ofrecer a terceros operadores el servicio mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (y todo ello con independencia de los incentivos que tenga para hacerlo).

Asimismo, aunque las redes de los operadores están migrando hacia redes multiservicio NGN o todo-IP –con mayores eficiencias en coste y prestaciones–, y muchos operadores transportan el tráfico de voz en su red troncal en IP, con

independencia de si el cliente dispone de un acceso de voz conmutada o voz IP, los operadores alternativos no tienen incentivo suficiente para desplegar red propia de fibra o tecnologías equivalentes NGA, que posibilitan la prestación del servicio telefónico en IP, en la red de acceso hasta el abonado si la oferta de servicios sólo incluye la telefonía. Es decir, el progresivo aumento de clientes con telefonía IP está vinculado al crecimiento de ofertas empaquetadas de servicios. Sin embargo, como se ha expuesto previamente, todavía hay un 33,58% de clientes con servicio telefónico que no lo tienen empaquetado con el servicio de acceso a Internet de banda ancha, por lo que para esta parte del mercado los operadores alternativos necesitarían un alto nivel de inversión no compensado por el ingreso exclusivo del servicio telefónico fijo. De manera prospectiva, al final del periodo de vigencia de la presente Resolución, el número de clientes de telefonía fija no empaquetada con banda ancha se mantendría por encima de los 4 millones, la cual continúa siendo una cantidad relevante.

Gráfico 9. Clientes de telefonía fija no empaquetada y proyección de su evolución

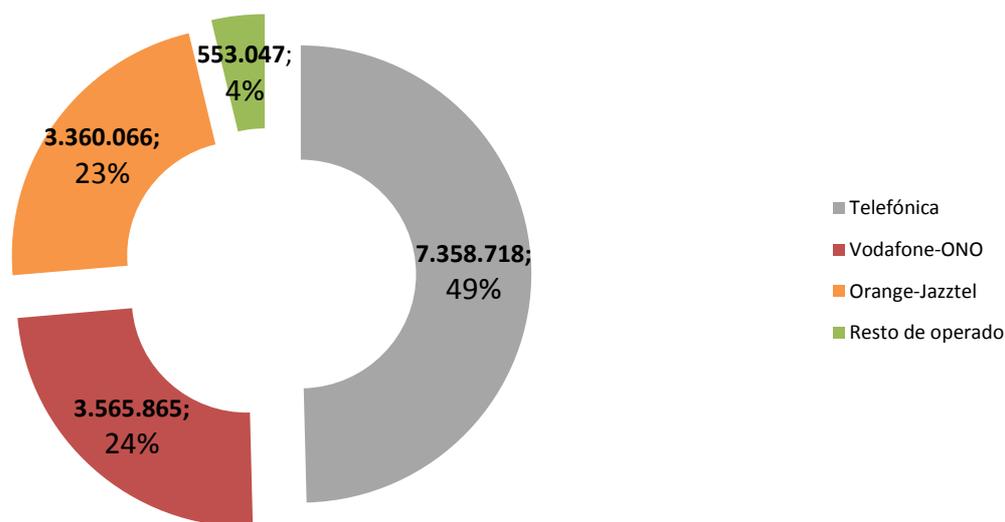


Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Informe Anual 2016 de la CNMC.

Además, Telefónica disfruta de economías de escala y de alcance en el mercado de referencia que le confieren una elevada ventaja competitiva en comparación con sus competidores. Así, según los últimos datos de la CNMC correspondientes al cuarto trimestre de 2015, Telefónica disponía de 7.394.636 clientes de acceso directo, mientras que el operador alternativo con mayor número de clientes de acceso directo –en este caso, Vodafone– representa el 48,45% de esta cantidad (3.565.865 clientes). Adicionalmente, no existe ningún operador que tenga una capilaridad de red comparable a la de Telefónica, lo que implica disfrutar de importantes economías de escala en la prestación de los servicios de acceso y originación de llamadas en redes fijas. En concreto, y

teniendo en cuenta las diferentes opciones tecnológicas disponibles, Telefónica cuenta con **[CONFIDENCIAL]** accesos instalados⁵¹.

Gráfico 10. Clientes de acceso directo por operador



Fuente: IV Informe Trimestral 2015.

En cuanto a la autoprestación del servicio de acceso y originación de llamadas en redes fijas desde redes móviles por parte de OMR, a la que se refiere la *Nota Explicativa*, ha de tenerse presente lo apuntado en el apartado IV.1.1. sobre las limitaciones de las redes móviles para sustituir las prestaciones que se obtienen mediante el empleo de redes fijas. Desde una perspectiva mayorista, el hecho de que para la generalidad de clientes los productos *home zone* no constituyan una alternativa es un obstáculo de por sí. De manera complementaria, tampoco es posible sostener que esta solución esté lo suficientemente consolidada en el mercado. Actualmente, los servicios de tipo *home zone* están principalmente representados por los productos *Vodafone en tu casa* y *Mi Fijo de Orange*. Entre ambos, representan únicamente el 2,45% del total de líneas de telefonía fija. Además, en los últimos años no se ha registrado un incremento en el número de las líneas correspondientes a estos productos, que se mantienen en torno a las 460.000 líneas⁵². Por otro lado, también resulta destacable el hecho de que ni Yoigo ni los OMV han pasado a prestar servicios de esta naturaleza, a pesar de disponer de los medios técnicos para ello.

⁵¹ Esta cifra tiene en cuenta los accesos basados en cobre y los de fibra.

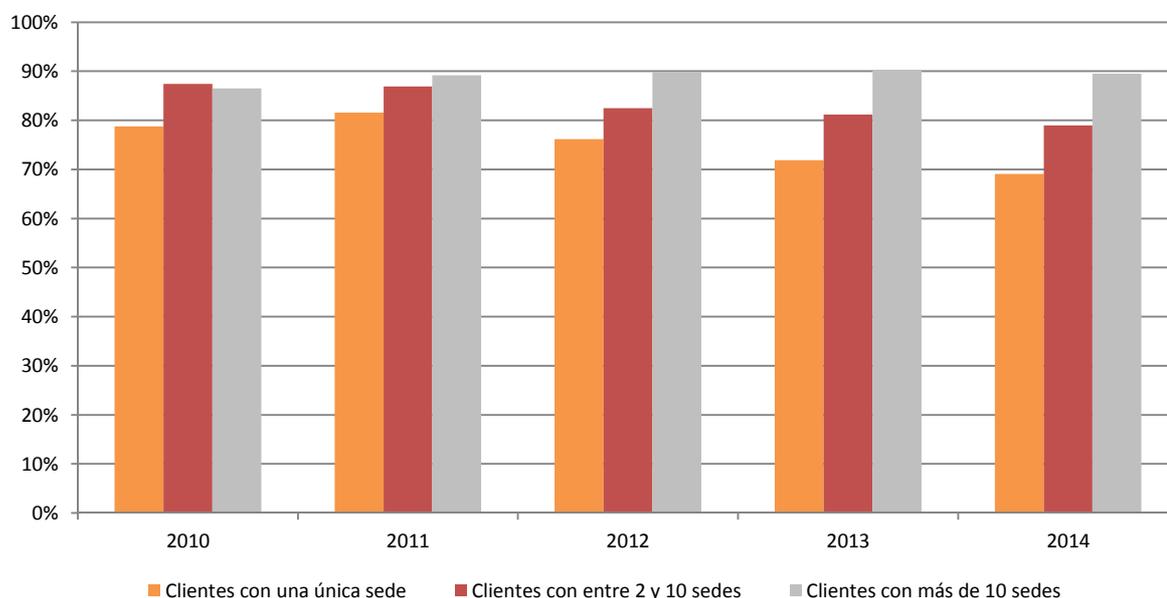
⁵² Los últimos datos disponibles corresponden a diciembre de 2014.

III.4.1.1.1 Particularidades relativas a los servicios de empresas

Los operadores alternativos pueden encontrar obstáculos adicionales a la hora de ofrecer a sus clientes empresariales los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico.

En primer lugar, la cobertura constituye una barrera determinante en el caso de que sea necesario prestar el servicio a varias sedes. Es decir, es posible que para un operador alternativo no resulte económicamente viable obtener acceso directo a la totalidad de las sedes de un potencial cliente, pues en alguna de ellas puede ser que no se den las condiciones necesarias para la desagregación de bucle o el despliegue de redes propias. El carácter relevante de la cobertura podría explicar, al menos parcialmente, el hecho de que la cuota de mercado de Telefónica de servicios de acceso y tráfico telefónico fijo en el segmento empresarial se sitúe por encima de la media (aproximadamente el 76,7%) cuando los clientes tienen 6 sedes o más, y por debajo cuando las empresas disponen de menos de 6 sedes. En todo caso, es destacable que la cuota de mercado de Telefónica en el segmento empresarial es significativamente más elevada que en el segmento residencial.

Gráfico 11. Cuota de mercado de Telefónica en el segmento empresarial (servicios de acceso y tráfico telefónico, año 2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de los requerimientos de información a los operadores

Los operadores alternativos también pueden prestar servicio a empresas mediante el servicio mayorista de líneas alquiladas terminales. Sin embargo, esta opción es económicamente viable para empresas con un número de

canales de voz relevante⁵³. Para dar servicio a pequeñas empresas o a empresas con sedes dispersas geográficamente, los operadores necesitan recurrir a servicios mayoristas de acceso indirecto. Así, la oferta mayorista AMLT resulta una herramienta de utilidad. Prueba de ello es el hecho de que sea BT, operador especializado en servicios a empresas y, según la Resolución de los mercados mayoristas de banda ancha⁵⁴, el principal competidor de Telefónica en este segmento, quien tiene el mayor porcentaje de líneas soportadas sobre AMLT.

En segundo lugar, existe otra circunstancia que, de facto, constituye una barrera de entrada para que los operadores alternativos puedan competir por los clientes empresariales. Existen determinados servicios empresariales que se prestan sobre la RTPF tradicional (fax, alarmas, etc.) que aunque pueden ser transmitidos en IP, no garantizan en ocasiones el nivel de calidad de servicio y disponibilidad exigidos por los clientes, o requieren una migración tecnológica de las sedes de las empresas (centralitas) hacia VoIP que suponen un cambio relevante en procesos de negocio clave para las empresas, como es la atención al cliente. Estos condicionantes en ocasiones impiden la sustitución de accesos RTPF por accesos IP con mayores prestaciones y menores costes.

En resumen, las barreras de entrada estructurales que afrontan los operadores alternativos son especialmente intensas en el segmento empresarial, y se verían incrementadas en el caso de que no existiera la oferta mayorista AMLT.

III.4.1.2 Obstáculos legales o reglamentarios

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

Se puede considerar que no existen obstáculos legales o reglamentarios para entrar al mercado de referencia, más allá de los costes y tiempos necesarios para obtener las licencias necesarias de obra civil. Para que un operador pueda explotar una red o prestar servicios de comunicaciones electrónicas basta con notificarlo a la CNMC.

⁵³ Por ejemplo, podría utilizarse esta opción para prestar un servicio RDSI primario mediante un circuito de 2Mbps.

⁵⁴ Resolución de 24 de febrero de 2016 por la que la CNMC aprueba la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE). (ANME/DTSA/2154/Mercados 3a 3b 4). Ver sección II.3.1.2.

III.4.1.3 Conclusiones relativas a la existencia de barreras de entrada

A la vista de lo expuesto en los párrafos precedentes, no es posible apreciar la superación general de las barreras de entrada al mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas a la que se refiere la *Nota Explicativa de la Recomendación de Mercados*, y tampoco se detectan indicios que permitan concluir que los obstáculos existentes puedan ser vencidos en un horizonte prospectivo cercano.

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

III.4.2 TENDENCIA A LA COMPETENCIA EFECTIVA

La Recomendación de 2014 indica que “[a]un cuando un mercado se caracterice por unos fuertes obstáculos al acceso, pueden existir en él otros factores estructurales que le hagan tender hacia una situación de competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente”. Una tendencia a la competencia efectiva implica que, dentro del periodo de referencia, el mercado va a alcanzar un grado suficiente de desarrollo competitivo en ausencia de regulación *ex ante*, o incluso pasado ese periodo siempre que existan indicios fundados de una dinámica positiva del mercado dentro de dicho periodo.

La dinámica del mercado puede estar causada, por ejemplo, por los progresos tecnológicos, o por la convergencia de productos y mercados, lo que puede dar lugar a presiones ejercidas entre operadores activos en mercados de productos distintos. Este puede ser asimismo el caso en los mercados donde existe un número de empresas limitado, pero suficiente, con estructuras de costes divergentes y donde la demanda es elástica en relación a los precios. Puede serlo también un mercado con exceso de capacidad que permita normalmente a las empresas rivales aumentar su producción muy rápidamente en respuesta a cualquier incremento de los precios. En tales mercados, las cuotas de mercado pueden modificarse con el tiempo y/o pueden observarse reducciones en los precios.

La aplicación de este criterio implica examinar el estado de la competencia que hay detrás de las barreras a la entrada, esto es, incluso en aquellos mercados caracterizados por altas barreras a la entrada pueden existir condiciones suficientes que garanticen que el mercado tiende hacia la competencia efectiva. Para evaluar esta posibilidad, deben valorarse indicadores tales como las cuotas de mercado, la competencia existente, la evolución de los precios o la competencia potencial.

La *Nota Explicativa de la Recomendación* señala que la competencia en el mercado mayorista de acceso y originación en redes fijas se encuentra

fuertemente influida por el uso, cada vez mayor, de los servicios móviles. En concreto, se hace referencia a la presión competitiva que ejercen los servicios móviles sobre la originación fija, en tanto que las redes fijas y móviles compiten parcialmente entre sí, especialmente en lo que se refiere a las llamadas cursadas sobre una y otra red. La *Nota Explicativa* considera que la originación móvil de la que se proveen los OMRs en régimen de autoprestación podría tener cierto efecto disciplinador sobre el mercado de acceso y originación telefónica desde redes fijas, incluso aun teniendo en cuenta que ambos servicios no se consideran lo suficientemente sustitutivos.

Por otro lado, también se hace mención a dos aspectos que ejercerían presión competitiva sobre el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas:

- En primer lugar, los servicios OTT, aunque de momento están considerados fuera de los límites del mercado, tal y como reconoce la propia *Nota Explicativa*.
- En segundo lugar, la originación mayorista de llamadas telefónicas autoprestada por aquellos operadores que establecen conexión directa a los usuarios finales, bien sea sobre la base de infraestructura propia, o bien mediante el recurso a los servicios mayoristas regulados de bucle desagregado o de acceso indirecto.

Como consecuencia de todo lo anterior, la demanda de servicios de selección de operador y preselección iría perdiendo prospectivamente importancia, especialmente en un contexto general de migración a redes todo-IP.

En definitiva, la *Nota Explicativa* concluye que, a nivel general europeo, el mercado de originación fija tiende hacia la competencia efectiva. No obstante, reconoce expresamente que es posible que determinadas ANRs, atendiendo a sus respectivas circunstancias nacionales, no puedan identificar de una manera lo suficientemente clara una tendencia a la competencia efectiva. En estos casos, sería posible mantener la regulación del mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas siempre que se satisfagan el resto de criterios necesarios para ello.

A continuación se procederá a evaluar si el mercado objeto del presente procedimiento, de ámbito nacional español, se caracteriza o no por la tendencia a la competencia efectiva.

III.4.2.1 Cuotas de mercado

De acuerdo con las Directrices de la Comisión Europea sobre análisis de mercados⁵⁵, *“la inquietud por una posible posición dominante individual sólo suele plantearse en el caso de empresas con cuotas de mercado superiores al 40%”*(apartado 75). Más allá de esto, el mismo apartado continúa especificando que *“[s]egún jurisprudencia reiterada, las cuotas de mercado extraordinariamente elevadas –superiores al 50%– atestiguan, por sí mismas, salvo circunstancias excepcionales, la existencia de una posición dominante”*. Las Directrices señalan, además, que la estabilidad en las cuotas de mercado elevadas es un indicador de poder significativo de mercado.

En el mercado que nos ocupa, se constata que la práctica totalidad de los minutos y de los ingresos corresponden a Telefónica, pues este operador es el único que provee los servicios de selección de operador y preselección. La cuota de mercado de Telefónica es, en primer lugar, cercana al 100%⁵⁶ y, en segundo lugar, se ha mantenido estable durante los años anteriores. Desde una óptica prospectiva, no se prevé que la cuota de Telefónica se reduzca hasta niveles que puedan identificarse con una situación en el mercado de competencia efectiva.

La cuota de mercado que tiene Telefónica a nivel mayorista –y por tanto, su poder significativo de mercado– no ha de interpretarse de manera aislada, sino que ha de ser entendida conjuntamente con las que tiene a nivel minorista. Como se ha visto previamente, son del 48,30% y del 52,45%, para los respectivos mercados minoristas de tráfico telefónico fijo y de acceso RTPF.

III.4.2.2 Control de una infraestructura difícilmente reproducible

En el hipotético caso de que un operador deseara prestar el servicio mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas, éste debería desplegar una red que tuviese una capilaridad comparable a la de Telefónica. Esto supone incurrir en importantes esfuerzos inversores, que requieren el desembolso de elevadas cuantías económicas así como cierto tiempo para que se materialicen las inversiones acometidas. Por su parte, Telefónica es propietaria de la red de

⁵⁵ Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

⁵⁶ La cuota de mercado de Telefónica en los servicios mayoristas de originación (por tiempo y capacidad) es del 98,88% (en términos de minutos) y del 99,32% (en términos de ingresos). El hecho de que Telefónica no tenga un 100% de cuota de mercado se explica por la prestación por parte de terceros operadores de una originación vinculada a servicios de tarifas especiales, que tiene un peso mucho más reducido que la originación asociada a la preselección. También hay operadores alternativos que prestan a terceros operadores un servicio mayorista de acceso u originación, también denominado reventa, pero su volumen de tráfico no resulta relevante.

acceso tradicional de cobre, construida mayormente en un periodo de monopolio y derechos exclusivos, y que alcanza prácticamente a la totalidad de los hogares españoles. Como ya se ha mencionado Telefónica cuenta con **[CONFIDENCIAL]** de accesos instalados.

A este respecto, es preciso señalar que los operadores alternativos están desplegando nuevas infraestructuras de acceso NGA para prestar servicios de banda ancha que también pueden utilizarse para prestar el servicio de acceso y originación de llamadas en redes fijas, bien a terceros operadores –si hubiera incentivos para ello– o bien únicamente en régimen de autoprestación. Sin embargo, los planes de despliegue NGA anunciados por los distintos operadores alternativos no permiten sostener que éstos alcanzarán una cobertura de red con un grado de capilaridad comparable al de Telefónica en un horizonte temporal cercano.

Tabla 5. Cobertura en red NGA por operador alcanzada (marzo de 2016) y prevista (2017)⁵⁷

Operador	Unidades inmobiliarias pasadas (millones)	Cobertura ⁵⁸	Unidades inmobiliarias pasadas previstas (millones)	Cobertura prevista
Telefónica	15,0	57%	20 ⁵⁹	77%
Vodafone-ONO	9,0	34%	11	42%
Orange-Jazztel	7,4	28%	10 ⁶⁰	38%
Operadores de cable regionales	2,5	10%	2,5	10%

Fuente: CNMC

En este sentido, la oferta AMLT constituye una herramienta importante en cuanto que permite a los operadores alternativos competir con Telefónica en aquellas zonas en las que sólo se prevé cobertura de la red cobre. En principio estas zonas se caracterizarían por un nivel de competencia menos intenso.

Como vía alternativa para tener acceso directo al cliente final, los operadores alternativos pueden recurrir a la desagregación del bucle. No obstante, esta solución sólo es económicamente viable cuando el servicio de tráfico telefónico se presta de manera simultánea al servicio de banda ancha, lo que supone no

⁵⁷ Para las previsiones de 2017, se han tomado los últimos anuncios de despliegue realizados por los operadores. Asimismo, se ha asumido que no existen solapamientos entre las redes NGA de Vodafone-ONO y Orange-Jazztel, por lo que la cobertura actual puede ser algo inferior.

⁵⁸ La cobertura se calcula con respecto al total de unidades inmobiliarias.

⁵⁹ Telefónica ha anunciado que prevé alcanzar una cobertura del 97% en el año 2020.

⁶⁰ Orange-Jazztel ha anunciado que prevé cubrir 14 millones de UU.II. en el año 2020.

poder ofrecer el servicio al 33,58% del total de clientes que no están interesados en el servicio de banda ancha. Más allá de lo anterior, la desagregación del bucle sólo resulta económicamente viable si a nivel de central existe una masa crítica de clientes suficiente para hacer rentable la coubicación.

Además, la cobertura del bucle desagregado no alcanza la totalidad de los pares, sino que alcanza sólo el 80% de los mismos. No es esperable que este porcentaje aumente, dado que la demanda de bucles desagregados por parte de los operadores alternativos ha reducido en un 22% desde diciembre de 2014. Esta reducción se explica por que los operadores alternativos están desplegando redes de fibra en las zonas que tradicionalmente han desagregado bucle y migrando sus clientes a las nuevas redes. En este contexto de sustitución de redes, los incentivos que tienen los operadores alternativos a invertir en la desagregación del bucle –y aumentar la cobertura del servicio– son reducidos.

El servicio mayorista NEBA sobre la red de cobre permite la provisión de un servicio de VoIP. Sin embargo, su cobertura es de aproximadamente un 85% de los pares. Gran parte de la zona de no cobertura de este servicio coincide con aquélla en la que tampoco existe cobertura de bucle desagregado. Con independencia de la cobertura, los precios del servicio NEBA no permiten la replicabilidad de los servicios telefónicos minoristas cuando éstos se comercializan de manera separada al acceso a Internet de banda ancha.

Finalmente, el servicio ADSL-IP presenta una calidad *best effort* que no resulta idónea para la prestación del servicio VoIP con un nivel de calidad comparable al de las líneas tradicionales. De hecho, cuando los operadores comercializan empaquetamientos de banda ancha basados en ADSL-IP frecuentemente recurren al AMLT para ofrecer el servicio de tráfico de voz fija, como alternativa a la tecnología VoIP sobre banda ancha.

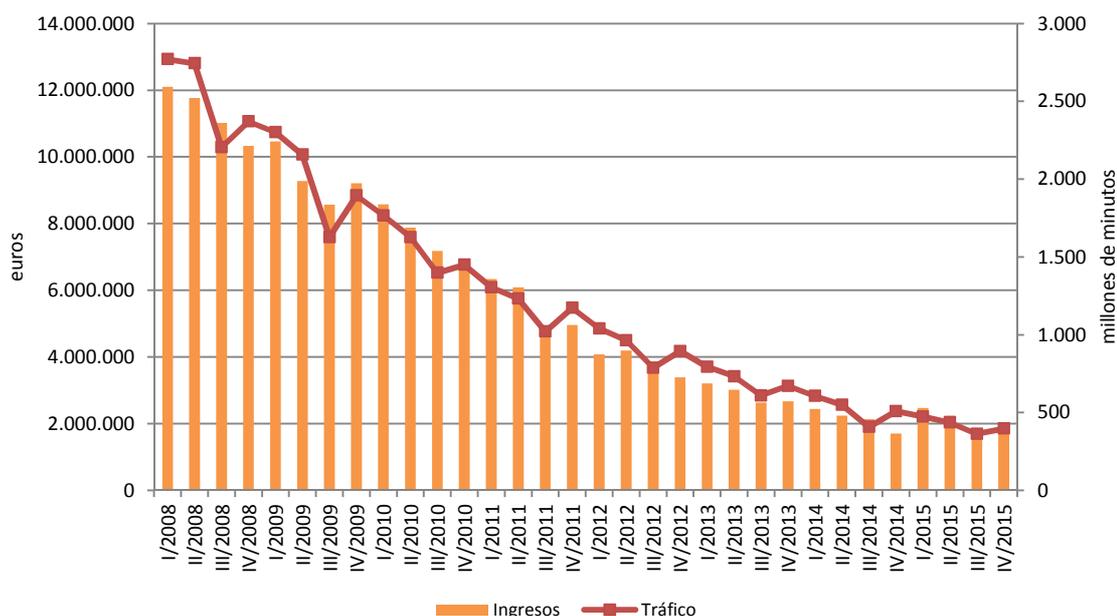
III.4.2.3 Barreras a la expansión

Según se señala en el *ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test*, aquellos mercados en los que existe perspectiva de crecimiento y expansión suelen caracterizarse por una competencia más activa. En mercados en fases iniciales de desarrollo, el crecimiento y la expansión son objetivos más fácilmente alcanzables, y ello puede estimular el desarrollo competitivo. Por el contrario, los mercados en fase de madurez y declive, así como los mercados saturados, se caracterizan generalmente por el hecho de que la entrada de nuevos competidores resulta más complicada.

El mercado de referencia que se aborda en el presente procedimiento presenta las características de un mercado en fase de declive, al menos en lo que se refiere al servicio de originación de llamadas.

Desde 2008, año en que se aprobó el anterior análisis del mercado, los servicios mayoristas de origenación han experimentado una reducción sostenida tanto en términos de tráfico como de ingresos totales. Así, entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2015, el volumen de tráfico se ha reducido un 85,68% y el de ingresos lo ha hecho un 83,31%, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfico 12. Ingresos y tráfico del servicio de origenación fija



Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

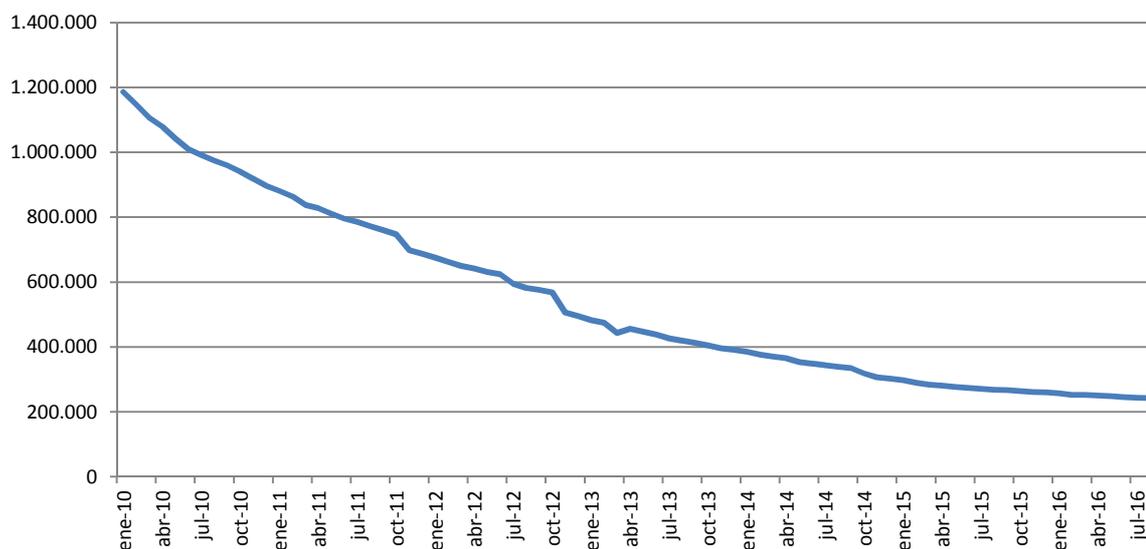
Las reducciones en tráfico y volumen de ingresos que se han experimentado a nivel mayorista son de mayor magnitud que las que se observan a nivel minorista en el mismo periodo. Así, el volumen de tráfico de voz cursado a nivel minorista se redujo un 51,72% y los ingresos disminuyeron un 59,46%⁶¹. Es decir, la pérdida de importancia del uso de los servicios mayoristas no puede explicarse exclusivamente por la reducción general en el uso del servicio de tráfico telefónico minorista.

De la misma manera, también se advierte una reducción sostenida en el número de líneas preseleccionadas. Desde el año 2008, año en el que tuvo lugar la última revisión del mercado de referencia, la cantidad de líneas

⁶¹ Cabe precisar que estos datos se refieren al tráfico cursado por la totalidad de clientes del segmento minorista, incluyendo tanto los minutos que se proveen mediante acceso directo como aquellos otros que proveen los operadores alternativos recurriendo al servicio mayorista de origenación.

preseleccionadas ha descendido un 86,36%, pasando entre enero de 2008 y agosto de 2016 de 1.820.035 a 242.157 líneas⁶².

Gráfico 13. Líneas preseleccionadas (excluyendo líneas AMLT)

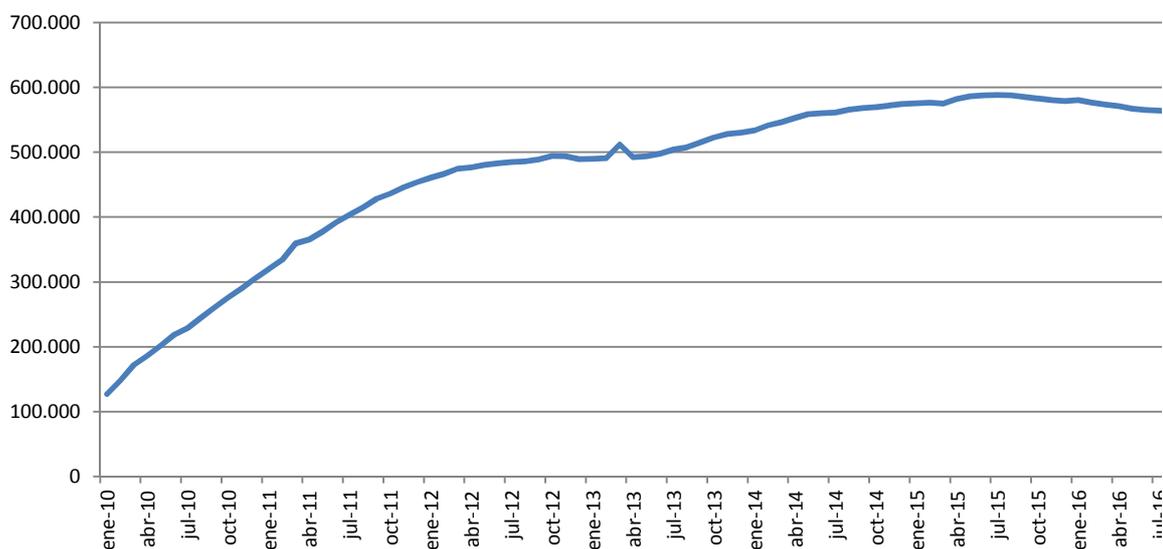


Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

Por el contrario, las líneas AMLT han experimentado un crecimiento significativo desde su implementación efectiva en el año 2008 hasta alcanzar la cifra de 562.827 líneas en agosto de 2016, lo que denota su relevancia para determinado tipo de operadores alternativos.

⁶² Esta cifra no incluye las más de medio millón preselecciones globales extendidas asociadas a las líneas AMLT.

Gráfico 14. Evolución de las líneas AMLT



Fuente: Requerimiento mensual a Telefónica sobre líneas AMLT (actualizado a agosto de 2016).

A nivel de operador, es Orange-Jazztel quien más líneas AMLT tiene contratadas. Aproximadamente un **[CONFIDENCIAL]** de sus líneas están soportadas por el AMLT. Destaca igualmente el importante uso de este servicio mayorista que lleva a cabo BT, operador que centra primordialmente su actividad en los clientes del segmento empresarial.

Tabla 6. Líneas AMLT por operador (datos confidenciales entre corchetes)

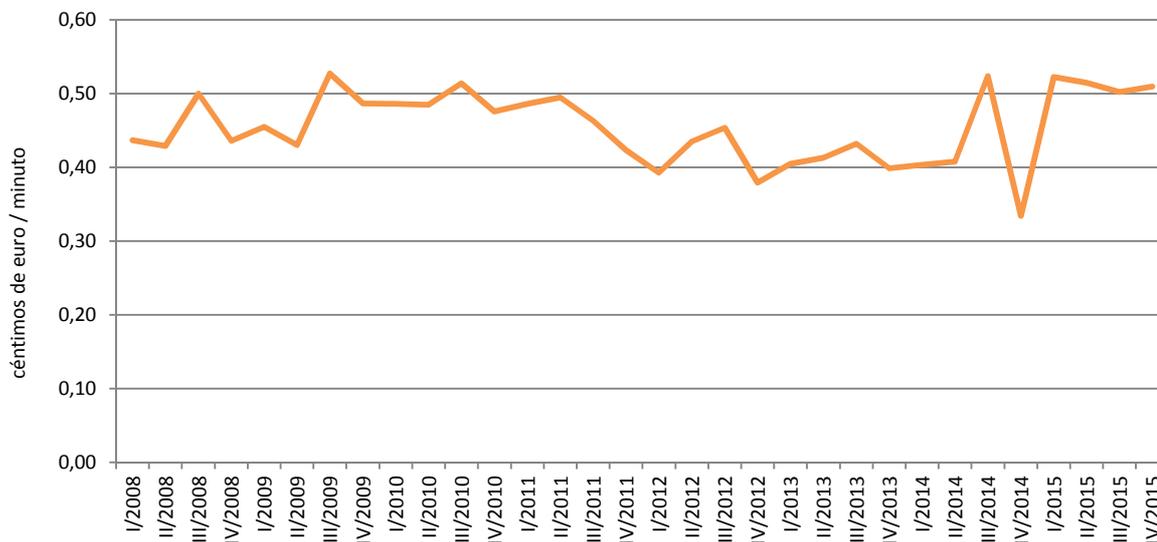
Operador	Total líneas AMLT
Orange-Jazztel	[...]
BT⁶³	[...]
Grupo R	[...]
Vodafone	[...]
Euskaltel	[...]
Otros	[...]

Fuente: Requerimiento mensual a Telefónica sobre líneas AMLT

Por su parte, el ingreso medio por minuto de originación se mantiene relativamente estable⁶⁴.

⁶³ BT contaba **[CONFIDENCIAL]** líneas de telefonía fija.

Gráfico 15. Ingreso medio del servicio de originación fija



Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

A la vista de la información anterior, cabría destacar los siguientes aspectos:

- (i) El servicio mayorista de originación se encuentra en un proceso de pérdida de importancia progresiva. Sin embargo, aún hay operadores que utilizan estos servicios mayoristas, para los cuales no existe otra alternativa a Telefónica.
- (ii) La oferta de referencia AMLT se ha convertido en un instrumento de gran relevancia para los operadores alternativos.

La evolución decreciente de las magnitudes generales del mercado de referencia no invita en definitiva a la entrada de nuevos operadores. Se puede afirmar, por tanto, que existen barreras a la expansión lo suficientemente relevantes. No obstante, es preciso destacar que 804.984 clientes reciben servicios de telefonía gracias a los servicios mayoristas regulados de preselección y de AMLT, lo que representa el 8,81% de las líneas totales del conjunto de operadores alternativos. Por poner en perspectiva esta magnitud,

⁶⁴ Los precios de originación de Telefónica está regulados en la OIR. En 2010 se produjo una revisión de la OIR que se tradujo en una reducción de estos precios. En cuanto a los operadores alternativos, desde la aprobación de la Resolución de la CMT de 22 de junio de 2006 (expediente MTZ 2003/1828), los precios del servicio de originación están referenciados a la OIR, de manera que éstos han de ser como máximo un 30% superiores a los precios nominales de acceso por tiempo en el nivel local de la OIR.

cabe mencionar que el número de bucles desagregados se sitúa en 3.226.388⁶⁵.

III.4.2.4 Poder compensatorio de la demanda

En el mercado mayorista de servicios de acceso y originación de llamadas en redes fijas, el poder compensatorio de los operadores alternativos (que conforman la demanda en este mercado) dependerá de si éstos pueden cambiar de proveedor, si pueden reducir de forma significativa su compra del servicio a Telefónica o si pueden, sin más, dejar de utilizarlo ante un incremento en el precio del servicio por parte de este operador.

En opinión de la CNMC, el hecho de que Telefónica sea prácticamente el único prestador del servicio de acceso y originación de llamadas en redes fijas confiere a los operadores alternativos una capacidad negociadora muy limitada. La ausencia de alternativas se traduce en una situación de dependencia, especialmente para aquellos operadores que no cuentan con infraestructura propia.

En un escenario de ausencia de regulación (*“Greenfield approach”*), la amenaza por parte de los operadores alternativos de prescindir de los servicios de acceso y originación de llamadas no es creíble. Los operadores alternativos no pueden dejar de contratar el servicio de referencia, ya que supondría renunciar a una parte significativa del mercado minorista de tráfico telefónico. Esta circunstancia es especialmente relevante en el caso de aquellos operadores que no tienen red propia y dependen de estos servicios para competir en los mercados descendentes al mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas. Resulta destacable, además, el hecho de que los operadores que despliegan infraestructura propia y/o que desagregan bucle están también recurriendo al servicio AMLT para prestar servicios a determinados clientes.

III.4.2.5 Integración vertical

Telefónica es una empresa verticalmente integrada y tiene una posición relevante tanto en el mercado de referencia como en la mayoría de los mercados descendentes. En un escenario de ausencia de regulación en este mercado, Telefónica tendría incentivos para interrumpir la provisión del servicio de acceso y originación de llamadas o suministrarlo en condiciones menos favorables a los operadores alternativos, pues éstos son sus competidores en el mercado minorista.

⁶⁵ Según la *Nota mensual* de la CNMC de julio de 2016.

III.4.2.6 Competencia potencial en el mercado de referencia

III.4.2.6.1 Competencia potencial por parte de operadores fijos

La principal amenaza competitiva para los operadores que prestan los servicios incluidos en el mercado de referencia vendría de las alternativas de acceso que existen actualmente o que se puedan desarrollar en el futuro. En teoría, cualquier operador que tenga acceso físico al cliente final podría prestar a otros operadores el servicio mayorista de acceso y originación telefónica fija. Esta previsión sería aplicable tanto a operadores que despliegan redes de cable o fibra, como a aquellos otros que recurren a los servicios mayoristas de banda ancha.

Sin embargo, estos operadores carecen de incentivos para suministrar a terceros un servicio de acceso y originación de llamadas, pues ello le supondría ceder a sus competidores parte de los ingresos que obtienen por la prestación del servicio telefónico minorista⁶⁶. Se ha de tener presente, como ya se ha mencionado, que la competencia en el mercado minorista se desarrolla mayoritariamente a través de paquetes que integran diferentes servicios de comunicaciones electrónicas. En este contexto, los incentivos que tendría un operador con acceso físico al cliente son incluso menores, pues la prestación a terceros de un servicio de acceso y originación de llamadas en redes fijas iría en detrimento de su capacidad de ofrecer productos empaquetados. A todo ello habría que añadir lo expuesto en el apartado VI.1.1 a propósito de la capilaridad de red de Telefónica con respecto a la de los operadores alternativos.

III.4.2.6.2 Aspectos específicos relativos a la competencia potencial por parte de redes móviles

La *Nota Explicativa de la Recomendación* hace una referencia específica a la presión competitiva que ejercen los servicios móviles sobre el tráfico fijo y lo relaciona con la tendencia a la competencia efectiva en el mercado de referencia. A continuación se valorará hasta qué grado se observa este proceso en el mercado español.

En diciembre de 2011 la CMT publicó la nota “*La sustitución del acceso telefónico fijo por el acceso telefónico móvil en el sector residencial español*”. En esta nota se estimó una tasa media de sustitución fijo-móvil entre 2004 y 2010 del 0,4% trimestral, con un rango de valores que varía desde el 0,02% hasta el 0,79%. Tal y como se expone en la citada nota –y como se ha detallado en el apartado IV.1.1. del presente documento– la gran mayoría de

⁶⁶ Hay operadores alternativos que prestan a terceros el servicio de acceso y originación de llamadas en forma de reventa del servicio telefónico fijo, pero esta prestación a menudo viene incentivada por el suministro de otras facilidades asociadas al operador tercero, tales como el suministro de plataformas de voz (VoIP), centralitas, etc.

los hogares disponen tanto de servicio de telefonía fija como de móvil⁶⁷. Los datos analizados llevaban a concluir que para la mayoría de los usuarios ambos tipos de acceso presentan un carácter complementario, pues la sustituibilidad sólo se aprecia en segmentos de la demanda muy localizados y poco representativos.

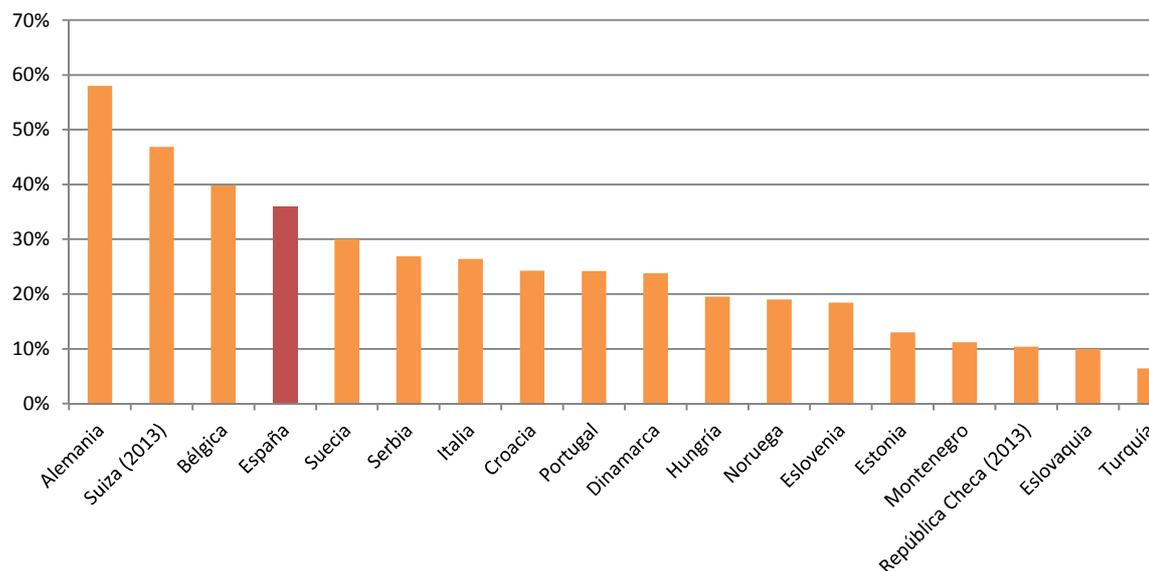
A partir de los últimos datos disponibles, que corresponden al periodo comprendido entre el primer trimestre del 2014 y el primero de 2015, la CNMC ha realizado un cálculo actualizado de la tasa de sustitución. De acuerdo con este último cálculo, la estimación de la tasa de sustitución fijo-móvil trimestral de este periodo fue del 0,35%. Es decir, cada trimestre un 0,35% de los hogares con acceso telefónico fijo, lo abandonan y mantienen o contratan un acceso móvil. Resulta destacable que la tasa de sustitución inferior a la media observada en 2013 sea inferior a la registrada en el periodo comprendido entre 2004 y 2010.

Sentado lo anterior, sería posible –y así lo sugiere la *Nota Explicativa*– que la presión competitiva no se ejerza entre ambos tipos de acceso, sino sólo en lo relativo al tráfico telefónico. Es decir, que los clientes prefieran contar tanto con acceso fijo como con acceso móvil, pero que las llamadas cursadas sobre esta última red ejerzan presión competitiva sobre aquéllas realizadas desde redes fijas.

En el caso español no se observa que la proporción de tráfico móvil sobre el total de tráfico telefónico cursado –fijo y móvil– represente un porcentaje tan elevado como en el caso de otros países europeos. De los 17 países que respondieron al requerimiento de información realizado por la CNMC a las diferentes ANR europeas, en 2014, sólo en tres países (Bélgica, Alemania y Suiza) la proporción de tráfico fijo sobre el total es superior al que se observa en el caso de España.

⁶⁷ Según la nota de la CMT, el porcentaje de hogares que contratan a la vez tanto telefonía fija como móvil era del 74%. Los datos más recientes con que cuenta la CNMC –y que figuran en el gráfico 8 del presente documento– elevan este porcentaje al 82,7%.

Gráfico 16. Porcentaje del tráfico fijo sobre el total de tráfico cursado



Fuente: Requerimiento de información realizado por la CNMC a las diferentes ANR.

De acuerdo con el *IV Informe trimestral 2015* publicado por la CNMC –más reciente que la que figura en la comparativa–, la proporción de tráfico fijo sobre el total de minutos cursados se sitúa en el 30,64%, porcentaje que continúa por debajo de la media de los países anteriores correspondiente al año 2014.

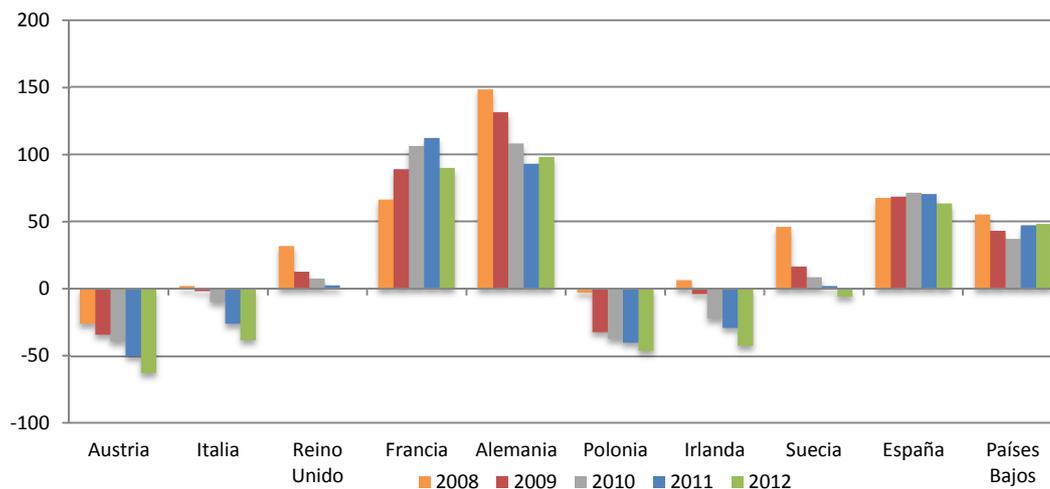
Tal y como se mencionó previamente, el 75,96% del tráfico fijo se realiza a través de tarifas planas. En el segmento residencial, este porcentaje se eleva al 91,40%. En la práctica, para un número muy relevante de usuarios el tráfico fijo se percibe como un servicio gratuito, especialmente cuando la tarifa plana se incluye como parte de un empaquetamiento de banda ancha⁶⁸. En el caso de la telefonía móvil el uso de tarifas planas no está tan generalizado y, además, su precio es superior que el de aquéllas de tráfico fijo.

Como consecuencia de lo anterior, en el mercado español se detecta un diferencial de precios entre las llamadas fijas y móviles que no existe en otros países. En este sentido, el citado *International Communications Market Report 2013* realizó una comparación de este diferencial de diferentes países, que alcanza hasta el año 2012. Como se puede apreciar en el gráfico, el diferencial varía sustancialmente entre los países de nuestro entorno, hasta el punto de

⁶⁸ Por ejemplo, la diferencia entre una línea de banda ancha de Telefónica (sin tarifa plana de voz) y su correspondiente paquete Dúo (que incluye una tarifa plana nacional de voz fija) es de 10 céntimos de euro.

que algunos de ellos lo tienen de signo negativo. Igualmente, también se puede observar que en el caso de España, este diferencial guarda cierta estabilidad en comparación a lo que ocurre en el resto de países.

Gráfico 17. Diferencial del precio medio de las llamadas móviles con respecto al de las llamadas fijas



Fuente: International Communications Report 2013, OFCOM

Finalmente, cabe añadir que a la vista de la evolución pasada de ambos tipos de ingresos por minuto, resulta altamente improbable que en el horizonte prospectivo de referencia ambas magnitudes converjan hasta el punto que se pueda afirmar que las llamadas móviles ejercen una presión competitiva significativa sobre las fijas.

En definitiva, el fenómeno apuntado en la *Nota Explicativa* de la Recomendación acerca de la sustituibilidad fijo-móvil, que sustenta la conclusión de que el mercado de referencia presenta una tendencia hacia la competencia efectiva, no se aprecia aún de manera clara en el caso del mercado español.

III.4.2.6.3 Aspectos específicos relativos a los servicios OTT

Las plataformas OTT permiten la realización de llamadas telefónicas a través de Internet. En algunos casos, estos servicios tienen prestaciones similares a los servicios tradicionales de telefonía, mensajería o audiovisual ofertados por los operadores de telecomunicaciones. Por ejemplo, un servicio de voz OTT permite al usuario final comunicarse mediante su conexión a Internet con otras personas, también conectadas a Internet o incluso con usuarios del servicio telefónico tradicional. A pesar de ello, los servicios no son exactamente iguales, por ejemplo: un servicio de telefonía sobre banda ancha OTT no está obligado

a dar prestación a los números de emergencia, ni sujeto a las mismas obligaciones de calidad que un servicio de telefonía tradicional prestado sobre la infraestructura propia de un operador. Además, los servicios OTT dependen del funcionamiento de la conexión a Internet y, por ejemplo, algunos dejarían de funcionar si hubiera un corte en el suministro eléctrico, lo que difícilmente sucedería, por ejemplo, con la telefonía fija tradicional.

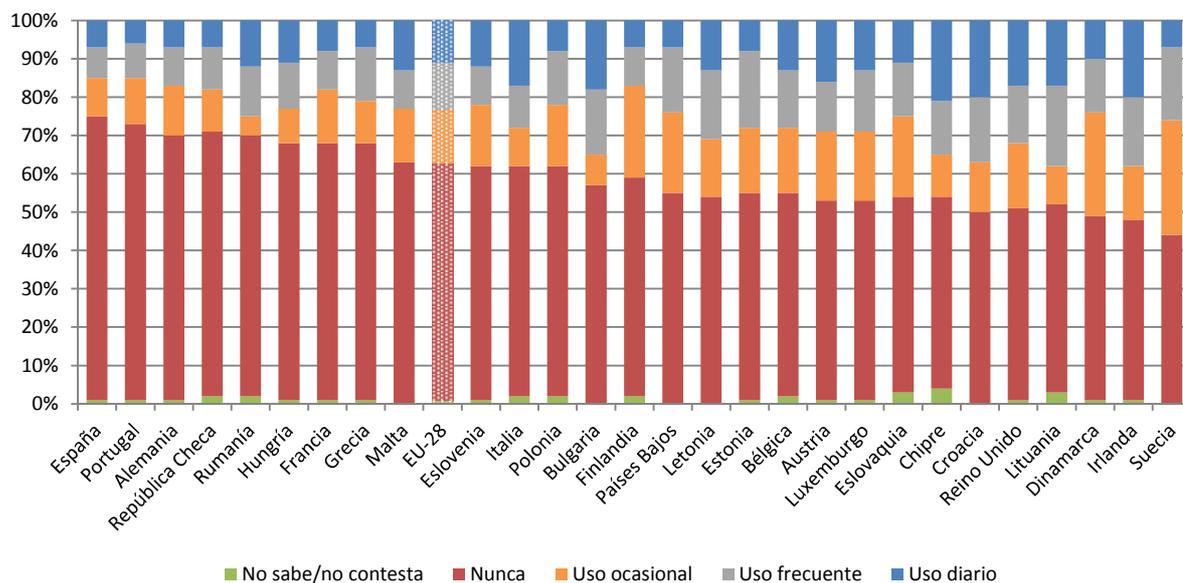
En la práctica, y así lo menciona la *Nota Explicativa* de la Recomendación, podrían ejercer cierta presión competitiva sobre los mercados de telefonía tradicional. Sin embargo, a la vista de la información disponible sobre el mercado español, la presión competitiva que ejercen las plataformas OTT es reducida y limitada a determinados tipos de llamadas (principalmente, llamadas internacionales).

En primer lugar, para poder utilizar este tipo de tecnología se requiere acceso a Internet de banda ancha. Como se ha visto, en España existe aún un porcentaje muy importante de usuarios que únicamente contratan acceso telefónico. Además, la mayoría de accesos de banda ancha tiene asociada una tarifa plana de minutos ilimitados –en muchos casos, tanto de tráfico fijo como móvil– con lo cual el incentivo a prestar el servicio de tráfico de voz por parte de operadores OTT es reducido. Como excepción, en el caso de las llamadas internacionales el incentivo sería algo mayor, puesto que estas llamadas no están incluidas en las tarifas planas de voz de los paquetes de banda ancha.

En segundo lugar, el porcentaje de hogares que realiza llamadas telefónicas a través de Internet es reducido. De acuerdo con la nota *Caracterización del uso de algunos servicios over the top en España* publicada por la CNMC en diciembre de 2014, sólo el 17% de los usuarios de Internet desde redes fijas han utilizado en los últimos tres meses este tipo de conexión para cursar llamadas telefónicas sobre Internet. Este porcentaje es del 12,3% cuando se trata del conjunto de usuarios de banda ancha móvil.

Por su parte, el último *E-Communications and Telecom Single Market Household Survey* aporta información a nivel europeo sobre el uso de telefonía sobre Internet (en este caso, tanto desde redes fijas como móviles). Como se puede observar en el gráfico 18, España es el país europeo con mayor proporción de usuarios que nunca han cursado llamadas a través de Internet (incluyendo videollamadas).

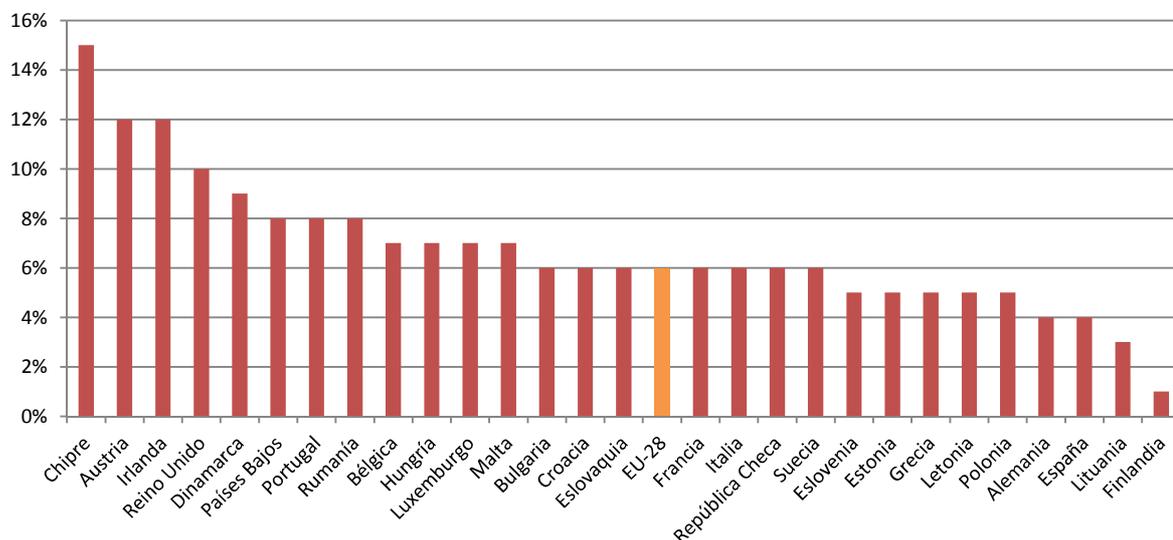
Gráfico 18. Frecuencia de uso de llamadas telefónicas a través de Internet



Fuente: 438 E-Communications and Telecom Single Market Household Survey.

Cuando, además, el usuario tiene que realizar un pago para poder cursar la llamada a través de Internet, los porcentajes anteriores se reducen drásticamente. También en este caso el porcentaje de usuarios de España que recurren a este tipo de servicios se sitúa muy por debajo del correspondiente a otros países europeos.

Gráfico 19. Porcentaje de usuarios que realizan llamadas de pago a través de Internet

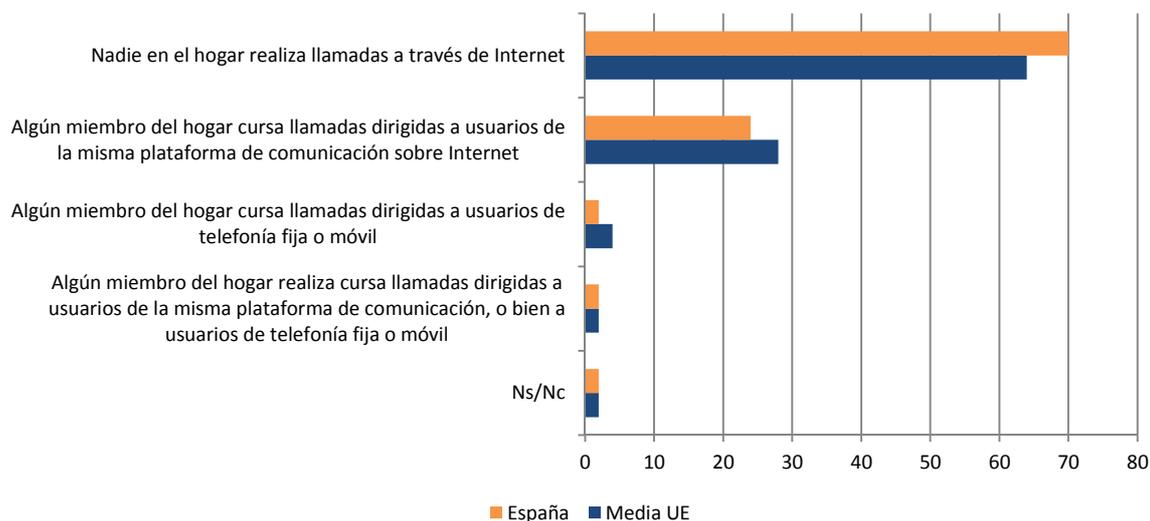


Fuente: 438 E-Communications and Telecom Single Market Household Survey.

En tercer lugar, la mayoría del tráfico telefónico cursado a través de Internet tiene como destinatarios clientes de la misma plataforma de voz sobre Internet que se usa para realizar la llamada (sería el caso, por ejemplo, de dos usuarios de Skype que se llaman entre sí a través de este servicio). El número de usuarios que utiliza este tipo de servicios para llamar a numeraciones fijas o móviles es muy reducido. En el caso español, representan el 4% de los clientes con acceso a Internet, frente al 6% que se observa a nivel general europeo⁶⁹.

⁶⁹ En general, para poder cursar llamadas a numeraciones fijas o móviles desde una plataforma OTT es preciso realizar un pago.

Gráfico 20. Hogares con acceso a Internet según cursen o no llamadas telefónicas a través de tecnología OTT⁷⁰

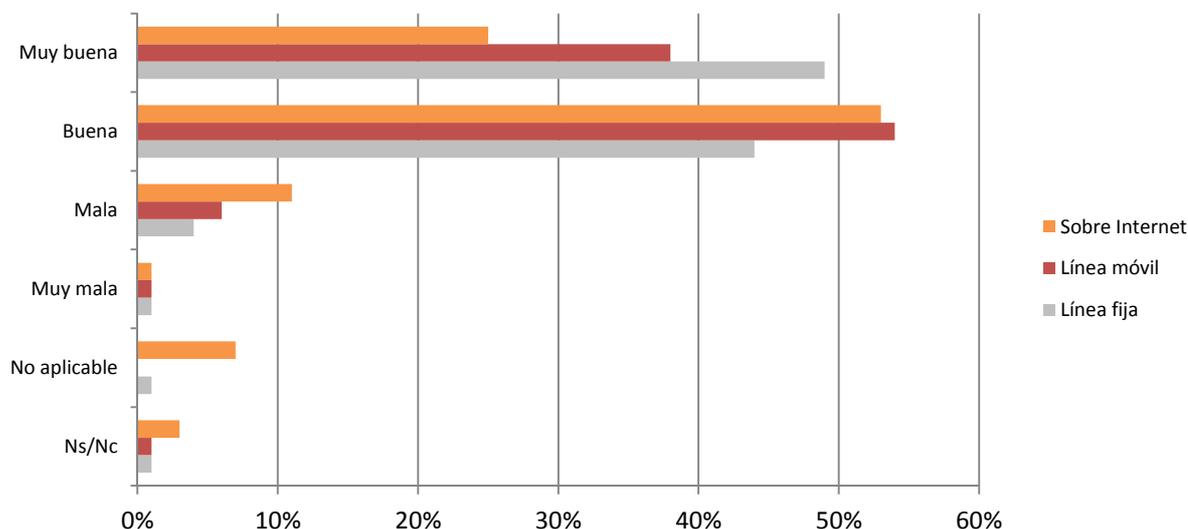


Fuente: 381 E-Communications and Telecom Single Market Household Survey.

Finalmente, y al margen de las diferencias tecnológicas apuntadas anteriormente, se puede mencionar que los usuarios perciben que existen ligeras diferencias de calidad entre las llamadas cursadas a través de tecnologías OTT con respecto a aquellas que se prestan sobre accesos fijos y móviles. No obstante, esta cuestión es de orden secundario, pues la mayoría de los usuarios perciben que, aun siendo menor, la calidad de este tipo de llamadas es buena o muy buena.

⁷⁰ El último *E-Communications and Telecom Single Market Household Survey* publicado por la Comisión Europea (Special Eurobarometer 438) no incluye esta información, por lo que se utiliza aquella correspondiente al inmediatamente anterior (número 381). No obstante, a la vista de la información contenida en el gráfico 19, parece que el porcentaje de usuarios que cursan llamadas a numeraciones fijas o móviles desde plataformas OTT se ha mantenido estable.

Gráfico 21. Percepción de la calidad de los diferentes tipos de llamadas telefónicas



Fuente: 381 E-Communications and Telecom Single Market Household Survey.

En definitiva, no se puede concluir que la presión competitiva ejercida por los servicios OTT sobre el servicio mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas sea lo suficientemente relevante como para sostener que el mercado tiende a la competencia efectiva en el horizonte temporal de referencia.

III.4.2.6.4 Conclusiones

En conclusión, no se puede considerar que exista competencia potencial en el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas –al menos durante el horizonte temporal de la presente revisión de mercados–, especialmente teniendo en cuenta el relevante número de accesos que únicamente contratan el servicio telefónico fijo.

III.4.2.7 **Conclusiones relativas a la tendencia hacia la competencia efectiva**

De acuerdo al análisis de la evolución del tamaño del mercado, de las cuotas de mercado y de los precios, se han alcanzado las siguientes conclusiones:

- Telefónica cuenta con una capilaridad de red que no se prevé comparable a la de los operadores alternativos en el horizonte temporal prospectivo de referencia. Este operador, además, está verticalmente integrado.

- El mercado de referencia presenta barreras que dificultan las posibilidades de entrada de terceros operadores. Asimismo, se caracteriza por un reducido poder compensatorio de la demanda.
- La competencia potencial no se estima lo suficientemente significativa. En particular, se observa que en España el proceso de sustitución fijo-móvil no es tan acusado como en el caso de otros países de la Unión Europea. Y no existe una presión competitiva relevante por parte de los servicios OTT.

Por todas las razones anteriores, se considera que se cumple el segundo criterio (no hay tendencia a la competencia efectiva).

III.4.3 SUFICIENCIA DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA

El tercer criterio sirve para evaluar la adecuación de las medidas correctoras que pueden imponerse con arreglo a la legislación sobre competencia para hacer frente a las deficiencias del mercado detectadas, en especial dado que las obligaciones reglamentarias ex ante pueden impedir eficazmente las infracciones del Derecho de la Competencia. De acuerdo con la Recomendación, “[e]s probable que las intervenciones con arreglo a la legislación sobre competencia no sean suficientes si, por ejemplo, los requisitos de cumplimiento de una intervención para remediar una deficiencia persistente en el tiempo son muy amplios o cuando sea indispensable una intervención frecuente y/o en un momento preciso. Así pues, la regulación ex ante debe considerarse un complemento apropiado del Derecho de la competencia cuando este no permite por sí solo hacer frente de manera adecuada a las deficiencias persistentes del mercado detectadas”.

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

III.4.3.1 Grado de generalización de los comportamientos no competitivos

El Derecho de la Competencia puede ser considerado como un instrumento suficiente para velar de manera adecuada por el desarrollo competitivo del mercado si la probabilidad de intervención de la Autoridad Nacional de Regulación es reducida. Por el contrario, resulta preferible la regulación *ex ante* en el caso de que la probabilidad de intervención sea más elevada.

Dado que Telefónica es casi el único operador que provee el servicio de acceso y originación de llamadas en redes fijas, así como la presencia de este operador en el mercado descendente, existe la posibilidad real de que este

operador implemente distintas estrategias anticompetitivas, encaminadas a denegar el acceso (directamente o de manera “constructiva” a través de requerimientos de precios no equitativos o discriminación de calidad) o a extender verticalmente su posición de dominio. Por ejemplo, los incentivos de Telefónica a dejar de proveer el servicio AMLT a sus competidores –o a elevar estratégicamente su precio– son elevados, en tanto que el servicio de acceso telefónico es un elemento fundamental en los empaquetamientos de banda ancha, y no siempre puede ser provisto mediante la desagregación del bucle. De la misma forma, este operador cuenta también con elevados incentivos a realizar comportamientos estratégicos con respecto a los servicios de selección de operador y preselección, especialmente teniendo en cuenta la menor presencia de los operadores alternativos en el subsegmento de clientes del servicio telefónico que no cuentan con el servicio de banda ancha (con lo que las posibilidades de que Telefónica capte dichos clientes a nivel minorista son muy elevadas).

A título meramente ilustrativo, se puede señalar que, a pesar de la existencia de una oferta de referencia, desde el año 2008 la CNMC ha intervenido regularmente en conflictos o consultas relacionados con el mercado de referencia. A continuación se exponen algunos de ellos:

Tabla 8.- Intervenciones de la CMT/CNMC vinculadas al mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas. Conflictos y consultas.

Referencia del procedimiento	Tipo de procedimiento	Asunto
DT 2009/206	Consulta	Sobre diferentes aspectos de la Oferta AMLT
DT 2009/269	Consulta	Asignación a distritos de tarificación en rangos pequeños
DT 2009/1044	Consulta	Sobre diferentes aspectos de la Oferta AMLT
DT 2009/1754	Consulta	Sobre diferentes aspectos de la Oferta AMLT
RO 2011/836	Consulta	Fecha de aplicación de los precios OIR 2010
RO 2011/868	Conflicto	Fecha de aplicación de los precios OIR 2010
RO 2011/1779	Conflicto	Condiciones económicas del servicio 901
RO 2013/94	Consulta	Facilitación de documentación de medios de prueba de impagos
RO 2013/239	Conflicto	Pago en interconexión en caso de fraude
DT 2014/990	Conflicto	Averías de servicios OBA-AMLT
RO 2014/1164	Conflicto	Incumplimiento del procedimiento de pagos de servicios de tarificación adicional
RO 2014/1337	Consulta	Cobro de la información del número llamante en AMLT
SNC/DTSA/159/15	Sancionador	Incumplimiento de la Resolución RO 2014/1164
CFT/DTSA/004/15/ VODAFONE - TELEFÓNICA	Conflicto	Cambio de titularidad de líneas minoristas

III.4.3.2 Grado de dificultad que entraña el detectar o probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia

Como se ha detallado, en el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas la cuota de Telefónica es de prácticamente el 100%. El control que puede efectuar la intervención *ex post* para detectar y probar determinados comportamientos, como pueden ser los requerimientos injustificados o la aplicación de precios no equitativos⁷¹, no tiene en este contexto cuasi-monopolístico el nivel de intensidad e inmediatez necesarias para evitar los efectos negativos en el mercado.

⁷¹ ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test. Page 14: *“In the assessment of excessive pricing scenarios arising in a context of single firm dominance, competition law may in certain instances be insufficient, due to the difficulties in the detection and proof of such conduct”*

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

A este respecto, resulta fundamental el seguimiento continuo que se realiza *ex ante* de la evolución de los principales parámetros del mercado. Fruto de esta actividad de seguimiento, la CNMC ha intervenido para establecer las condiciones y precios de los servicios en diversas Resoluciones:

Tabla 8. Expedientes relacionados con la OIR y AMLT diferentes de conflictos y consultas.

Referencia del procedimiento	Asunto
MTZ 2008/210	Revisión de la OIR (OIR 2010)
DT 2008/787	Procedimiento simultáneo alta de línea, AMLT y OBA
DT 2008/1001	Información previa sobre incumplimientos de Telefónica en la puesta en marcha AMLT
DT 2008/877	Revisión de precios OBA y AMLT en base a la contabilidad del 2006
DT 2011/2493	Descuentos sobre AMLT con acceso indirecto de banda ancha
RO 2012/883	Información previa sobre incumplimiento de Telefónica en la interceptación legal de líneas AMLT
DT 2011/1216	Revisión de la Oferta AMLT
DT 2012/2584	Revisión de la Oferta AMLT respecto a la interceptación legal
DT 2013/306	Revisión de la Oferta AMLT
DT 2013/1189	Revisión de precios de la Oferta AMLT
MTZ 2014/2160	Modificación del texto de la Oferta AMLT

III.4.3.3 Posibilidad de que los comportamientos no competitivos causen un perjuicio irreparable en el mercado objeto de análisis o en los mercados conexos

Muy relacionada con la situación anterior es la relevancia de una respuesta inmediata ante comportamientos no competitivos en el mercado de referencia, pues una actuación tardía generaría en el mercado daños de difícil restitución.

Un hipotético comportamiento de carácter exclusionario ejercido por el operador PSM en el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas tendría un efecto directo en los clientes que reciben los servicios minoristas de los operadores alternativos apoyados directamente en el

mercado de referencia. Cualquier conducta exclusionaria tendría por tanto efectos no solamente en el propio mercado de referencia, sino también en los mercados minoristas que hacen uso de los servicios mayoristas aquí considerados. En muchos casos –principalmente en el de aquellos clientes que no contratan el servicio de banda ancha– estos clientes se verían privados de la posibilidad de una alternativa de servicio.

En consecuencia, la intervención del Derecho de Competencia se revela aún insuficiente para evitar los riesgos derivados de potenciales comportamientos anticompetitivos, que requieren de un control preventivo a fin de evitar daños que podrían ser insalvables para el mercado. En efecto, es necesario recordar que la intervención *ex post* sólo se produce una vez la conducta abusiva se ha llevado a cabo; tiene lugar en el marco de un procedimiento extenso⁷² donde la carga de la prueba para la acreditación del abuso es elevada; y sólo es factible su aplicación caso a caso, por lo que no es susceptible de tratar los problemas de competencia que pueden acaecer de manera global.

III.4.3.4 Conclusión

A la vista de lo expuesto en los párrafos precedentes se entiende que la intervención *ex post* no es suficiente para solucionar los fallos que pudieran producirse en el mercado de referencia. Efectivamente, los fallos de mercado detectados requieren de una intervención regulatoria detallada y frecuente consistente en la fijación de precios y la confección de una oferta de referencia. En este escenario, la intervención *ex ante* es necesaria.

III.4.4 CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL TEST DE LOS TRES CRITERIOS

En el presente documento se ha realizado un análisis exhaustivo de los criterios que debe cumplir un mercado para ser susceptible de regulación *ex ante* de acuerdo con la Recomendación de mercados de la Comisión Europea. En lo que respecta al mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas, objeto del presente procedimiento, las conclusiones alcanzadas son las siguientes:

- Existen barreras de entrada de carácter estructural que no permiten que un operador alterativo pueda entrar a competir en el mercado de referencia.

⁷² Según el artículo 36 de la Ley 15/2007, de de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador por conductas restrictivas de la competencia será de dieciocho meses a contar desde la fecha del acuerdo de incoación del mismo.

- No se puede afirmar que el mercado tienda, de por sí, a la competencia efectiva. Los operadores alternativos tendrían pocos incentivos en competir en este mercado, puesto que estarían perjudicando su acción competitiva en los mercados minoristas descendentes. Por otro lado, la falta de alternativas mayoristas tiene como consecuencia que Telefónica se enfrente a una demanda de reducido poder compensatorio. En este sentido, resulta también preciso apuntar que las tecnologías alternativas y, en especial, la móvil ejercen una presión competitiva muy reducida sobre la telefonía fija. La presión competitiva de los OTT no es relevante.
- Finalmente, el Derecho de la Competencia no es suficiente para asegurar que los operadores alternativos puedan competir en el mercado de referencia, sin verse obstaculizados por el comportamiento de un operador con PSM.

En definitiva, se satisfacen los tres criterios cumulativos a los que se refiere la Recomendación. En consecuencia, el mercado de referencia es susceptible de ser objeto de regulación *ex ante*.

III.5 ANÁLISIS DEL MERCADO Y PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE OPERADOR CON PSM

De la información expuesta en los apartados anteriores, en primer lugar se aprecia la presencia de un operador que cuenta con una cuota de mercado muy elevada, lo que según las Directrices es un indicador de presencia de PSM. En segundo lugar, no se prevé que otros operadores puedan entrar a competir en el mercado de acceso y originación de llamadas desde una ubicación fija (al menos, en un horizonte temporal cercano). Tampoco parece factible que el poder compensatorio que ejercen los operadores que actúan en el mercado minorista pueda disciplinar de manera significativa el comportamiento del operador que de forma casi exclusiva presta el servicio mayorista. Por lo tanto, se puede concluir que el mercado de referencia no se desarrolla en un entorno competitivo.

Sobre la base de las razones expuestas, se identifica a Telefónica como operador con poder significativo en el mercado de acceso y originación telefónica en una ubicación fija, a los efectos del artículo 13 de la LGTel y 3.2 del Reglamento de Mercados. Se entenderá que dicha identificación se extiende a las empresas del grupo al que pertenece y que provean los servicios incluidos en el mercado de referencia⁷³.

⁷³ La CMT ya se pronunció en cuanto al concepto de unidad económica interpretando reiterada jurisprudencia comunitaria (véanse Resoluciones de 20 de mayo de 1999 y 8 de noviembre de 2000) en las que se señala que *“cuando un grupo de sociedades constituye una unidad económica, en tanto en cuanto carecen de la necesaria autonomía de comportamiento en el*

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

III.6 ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES A IMPONER

III.6.1 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 de 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).

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

- 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).
- 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 cuando estas medidas no garanticen la competencia efectiva en el mercado de referencia, podrán imponerse obligaciones en los mercados minoristas (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 también 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*⁷⁴, las ANR deberán tener en cuenta las siguientes premisas a la hora de elegir las obligaciones a imponer a operadores con PSM⁷⁵:

- En primer lugar, las obligaciones han de basarse en la naturaleza del problema identificado. En este sentido, las decisiones regulatorias de la ANR deberían contener una discusión sobre la proporcionalidad de las obligaciones a imponer, a fin de garantizar que las mismas resulten lo menos onerosas posible (analizándose entre otros aspectos la posibilidad de fijar obligaciones alternativas que permitan alcanzar resultados equivalentes, o los potenciales efectos de las obligaciones en mercados conexos).
- En segundo lugar, en los casos en que la competencia basada en infraestructuras sea poco probable debido a la presencia persistente de economías significativas de escala o alcance y otras restricciones a la

⁷⁴ ERG (06) 33, mayo de 2006.

⁷⁵ Ver capítulo 4 del documento.

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.

III.6.2 IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE REFERENCIA

En las anteriores rondas de análisis del mercado de referencia se identificaron una serie de problemas de competencia que podrían surgir en ausencia de regulación, dada la privilegiada posición que ocupa Telefónica en el mismo.

Se considera que las condiciones en el mercado mayorista de originación de llamadas no han sufrido cambios significativos, por lo que los problemas de competencia potenciales que podrían surgir son los mismos que se identificaron en su momento, principalmente asociados con la extensión vertical de la posición de dominio: este conjunto de problemas aparecen cuando una empresa controla un *input* que se considera esencial para proveer un servicio minorista en un mercado competitivo. La extensión vertical de la posición de dominio da lugar a que se restrinja la competencia en los mercados minoristas descendentes donde también provee servicios el operador declarado con PSM.

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

- Negativa de suministro/acceso, incluyendo negativas constructivas;
- Requerimientos excesivos;
- Tácticas dilatorias y
- Discriminación de precios.

III.6.3 ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

III.6.3.1 Obligaciones actualmente vigentes

En la Resolución de 12 de diciembre de 2008⁷⁶ se impusieron a Telefónica las siguientes obligaciones:

- Obligación de proporcionar los servicios de originación y el acceso mayorista a la línea telefónica a todos los operadores, que incluye las de atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y su utilización, orientación de precios en función de los costes de producción, separación de cuentas y no discriminación.
- Obligación de transparencia en la prestación de los servicios de originación de llamadas en la red telefónica conmutada, los servicios de acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT) y la originación de llamadas basadas en técnicas IP.
- Concreción de las condiciones de prestación del servicio, entre las que se incluía la prohibición de prácticas de recuperación de clientes.

El análisis realizado del mercado de referencia ha concluido que existen problemas de competencia potenciales que, de materializarse, supondrían una extensión vertical de la posición de dominio del operador que ostenta PSM. En general, se puede sostener que persisten los problemas que fueron identificados en la anterior revisión del mercado de referencia. En consecuencia, esta Comisión estima que las obligaciones a imponer a Telefónica, en tanto operador PSM, han de ser de la misma naturaleza que las que actualmente están en vigor. Dicho en otros términos, las obligaciones a imponer a Telefónica en la presente revisión del mercado de referencia guardarán continuidad con las que le fueron impuestas en la Resolución de 12 de diciembre de 2008.

No obstante, no se puede obviar el hecho de que las condiciones competitivas en el mercado de referencia no son idénticas que las que existían en el momento de la última revisión. Por este motivo, esa Comisión considera que el mantenimiento de determinadas obligaciones aparejaría una carga regulatoria desproporcionada, por lo que se suprimen.

⁷⁶ Resolución por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la comisión europea

Por otro lado, también será necesario matizar el alcance de las obligaciones actualmente vigentes para tener en cuenta (i) la migración progresiva a redes IP, fruto de la evolución tecnológica (ii) la modificación del régimen de las obligaciones de selección de operador y preselección que tuvo lugar con la revisión de las Directivas comunitarias de aplicación en el año 2009.

En los apartados siguientes se procede a desarrollar los aspectos anteriores, justificando la modificación de las obligaciones vigentes, así como la supresión de algunas de ellas. Sin perjuicio de ello, en el Anexo I del presente documento figura el listado detallado de obligaciones que esta Comisión impone a Telefónica.

III.6.4 OBLIGACIONES A IMPONER

III.6.4.1 Obligación de acceso

El artículo 10 del Reglamento de Mercados dispone que *“se podrá exigir a los operadores que hayan sido declarados con poder significativo en un mercado al por mayor que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de sus redes y a sus recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos, en aquellas situaciones en las que se considere que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales”*. En línea con esta disposición, la CMT impuso a Telefónica la obligación de acceso sobre los servicios incluidos en el mercado de referencia en la primera y segunda ronda de mercados.

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 la CNMC vía conflicto.

III.6.4.1.1 Obligación de acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT)

La CNMC considera que la obligación de proveer el acceso mayorista a la línea telefónica debe mantenerse para los accesos tradicionales a la RTC. Los problemas potenciales de competencia de no prestar el acceso mayorista a la línea telefónica son los mismos que se detectaron en la primera revisión del mercado y en la Resolución que estableció la obligación de prestar el servicio AMLT.

En efecto, los operadores alternativos no están en condiciones de proveer el acceso a la línea telefónica en el futuro inmediato en ausencia de medidas

correctoras a nivel mayorista. En opinión de esta Comisión, sólo el mantenimiento de la actual oferta de AMLT garantiza la resolución de los problemas competitivos que en relación con el acceso mayorista se pueden plantear.

III.6.4.1.2 Obligación de proporcionar a terceros operadores los servicios de originación

Telefónica, como operador con PSM, está obligada a atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes por parte de terceros operadores. Como se ha mencionado, los operadores alternativos deben poder interconectarse a la red telefónica conmutada de Telefónica, y tener la posibilidad de hacerlo en cada uno de sus niveles de interconexión, para poder acceder a los servicios mayoristas de acceso indirecto (originación de voz), de acceso a servicios de tarifas especiales y numeración corta. A través de la imposición de esta obligación, se pretende solucionar el problema de una posible negativa de suministro a estos servicios.

La CNMC estima que, en línea con lo previsto en la anterior Resolución del mercado de referencia, se debe imponer una obligación de acceso a la red de Telefónica en lo que respecta al servicio de originación. Con respecto a la obligación de acceso indirecto para la originación de voz, ésta continúa asociada exclusivamente a los accesos o líneas tradicionales de la RTC de Telefónica.

Sin embargo, a la luz de la evolución del mercado, esta Comisión considera desproporcionado que la obligación de originación de voz se extienda a aquellas líneas telefónicas cuyo proveedor de acceso es, a nivel minorista, Telefónica. El que un operador preste el servicio minorista de tráfico telefónico manteniendo el cliente el servicio de acceso telefónico con Telefónica se corresponde con un contexto de desarrollo competitivo del mercado muy diferente del actual, asociado a las primeras fases de liberalización de estos servicios. De hecho, como se puso de manifiesto previamente, el número de líneas preseleccionadas se ha reducido un 85,37% desde el primer trimestre de 2008, y continúa en una senda decreciente⁷⁷.

Por tanto, sólo se considera pertinente mantener la imposición de la obligación de acceso indirecto a la red de Telefónica (originación de voz) cuando este servicio se contrata de manera conjunta con el acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT)⁷⁸. Como ha quedado demostrado, este servicio sí tiene

⁷⁷ Véase gráfica 12.

⁷⁸ Para poder contratar una línea AMLT es requisito indispensable que la demande tenga activada sobre esa línea, la preselección global extendida.

relevancia como herramienta para que los operadores alternativos compitan en los mercados minoristas correspondientes.

Flexibilizar la obligación de acceso es coherente con la tendencia a desregular progresivamente el mercado 2/2007 que se deriva de lo previsto en la Recomendación de 2014.

Por su parte, los servicios mayoristas de interconexión de acceso a tarifas especiales y numeración corta deben ser prestados con independencia de la tecnología de acceso, ya que son necesarios para la interoperabilidad de los servicios ofrecidos por los operadores y prestadores de este tipo de servicios.

Los servicios de originación que debe prestar Telefónica se corresponden con su arquitectura de red y deberán estar recogidos en la Oferta de Interconexión de Referencia. Por ello, se incluyen los servicios de acceso prestados actualmente en los diferentes niveles de interconexión que ofrece Telefónica, con la excepción del nivel de tránsito doble que se desregula (ver III.6.5.3) y de la interconexión por capacidad (ver III.6.5.4).

Todo ello sin perjuicio de que cualquier modificación de los servicios de acceso deberá ser introducida en la OIR, bajo la supervisión de la CNMC, con potestad para introducir cambios en la misma si se juzgara necesario.

III.6.4.1.3 Obligación de acceso mediante técnicas IP

En base a la definición del mercado de acceso y originación, que incluye la originación mediante interfaces de conmutación tradicional e interfaces IP, se ha de señalar que:

- (i) Telefónica, al igual que los operadores alternativos, está incrementando su base de clientes de telefonía IP⁷⁹, como resultado de la extensión de accesos de banda ancha.
- (ii) La red troncal de Telefónica va migrando paulatinamente hacia una red NGN, asegurando constantemente la interoperabilidad con la red RTC por medio de equipos pasarela (MGW)⁸⁰.
- (iii) Telefónica está obligada a ofrecer servicios de interconexión IP mediante una oferta de referencia, para la terminación de llamadas en su red, con independencia del tipo de abonado destino (VoIP o TDM), lo que implicará la plena disponibilidad en su red de los

⁷⁹ En el primer trimestre de 2016, el número de líneas VoIP de Telefónica superaba el 20% del parque total de líneas.

⁸⁰ Los equipos MGW se interconectan con las centrales de tránsito nodal de la red RTC.

equipos, recursos de interconexión y procedimientos necesarios para el intercambio en IP de llamadas de voz.

En consecuencia, aunque el servicio de preselección y el AMLT estén vinculados únicamente a accesos RTC, la existencia de una red troncal NGN en Telefónica que asegura la interoperabilidad con la RTC, unido a la próxima disponibilidad de los recursos y procedimientos de interconexión IP entre Telefónica y los operadores para la Oferta de Referencia IP de terminación de llamadas, hacen que sea razonable obligar a Telefónica a ofrecer el servicio de originación también mediante interfaz IP, reutilizando los puntos de interconexión que se especifiquen en la OIR-IP para terminación, pendiente de aprobación. Así, para Telefónica el coste económico incremental de habilitar la interconexión para el servicio de originación no sería relevante, ya que los elementos y recursos de red necesarios son comunes.

Como se ha expuesto en el fundamento III.2.1.3, es necesario distinguir que esta obligación en IP se refiere a la interconexión entre redes a nivel troncal y no a la tipología de acceso del cliente. Así, el servicio de originación mediante interfaz IP implica entregar la llamada en el Punto de Interconexión por medio de la tecnología IP, pero el acceso del cliente que origina la llamada no necesita ser IP, pudiendo ofrecerse el servicio de interconexión en IP para llamadas originadas en accesos conmutados tradicionales. Esto es posible debido a que la red troncal NGN de Telefónica, al igual que la del resto de operadores, dispone de plataformas MGW que permiten la conversión de la voz conmutada a voz en IP y viceversa.

Por su parte, de no imponerse esta obligación, aquellos operadores con red NGN desplegada a nivel troncal, que quisieran migrar a IP la interconexión de voz para rentabilizar las mayores eficiencias técnicas y operativas conseguidas con el uso de una red todo-IP, no podrían hacerlo y deberían incurrir en costes adicionales asociados a la conversión de llamadas VoIP a TDM. En dicho caso se estaría penalizando a operadores eficientes e imponiendo una traba competitiva que favorecería a Telefónica. La indisponibilidad de un servicio de interconexión en IP para la originación sería aún más perjudicial si los operadores ya estuvieran interconectados con Telefónica para el servicio de terminación de llamadas, puesto que reutilizar el mismo tipo de interconexión en IP para ambos tipos de llamadas permitiría maximizar la rentabilidad de los recursos empleados y reducir el coste ligado a la interconexión.

En base a lo anterior, se determina imponer a Telefónica la obligación de ofrecer el servicio de originación de llamadas en su red, que incluye (i) el servicio de acceso indirecto para vehicular las llamadas preseleccionadas (que habrán de estar vinculadas a líneas AMLT) y (ii) el servicio de acceso a tarifas especiales y numeración corta, mediante interconexión IP.

La definición de los detalles y características de los servicios de interconexión de acceso en IP deberá incluirse en la Oferta de Interconexión de Referencia.

III.6.4.1.4 Obligación de preselección

La modificación de la Directiva 2002/22/CE realizada en el año 2009⁸¹ reformó el régimen al que estaba sujeta la obligación de selección de operador (incluyendo la preselección) que, hasta ese momento, recaía automáticamente sobre aquellos operadores declarados con PSM en el mercado 1 de la Recomendación de 2007 (mercado minorista de acceso a la red telefónica pública desde una ubicación fija).

De acuerdo a la regulación aprobada con anterioridad a la modificación de 2009, “[l]a *provisión de la preselección dará derecho al operador de la red de acceso a la percepción de una contraprestación económica fija por una sola vez, cuyo importe equivaldrá al coste directo que para este represente el cambio. Esta cantidad será satisfecha por el operador preseleccionado*”⁸². Por otro lado, la Circular 2/2009, de 18 de junio de 2009, de la CMT sobre la implantación de la preselección de operador por los operadores de acceso obligados a proveerla en el mercado de redes públicas de telecomunicaciones fijas (en adelante, Circular 2/2009) establece determinadas medidas relacionadas con la transparencia de los acuerdos adoptados al respecto⁸³.

La revisión de la Directiva de 2009 modificó el contenido del artículo 12.1.a) de la Directiva de acceso. La nueva redacción faculta a las ANRs para imponer a los operadores declarados con PSM la obligación de proporcionar a nivel mayorista “*acceso a terceros a elementos o a recursos específicos de las redes, incluido el acceso a elementos de las redes que no sean activos o el acceso desagregado al bucle local, para permitir, por ejemplo, la selección o preselección de operador o la oferta de reventa de la línea de abonado*”. Por tanto, las Directivas comunitarias revisadas abogan por el tratamiento de esta cuestión en el contexto de los procesos de fijación de obligaciones a nivel mayorista y más concretamente en el seno del antiguo mercado 2, del cual la posibilidad de selección de operador a nivel minorista es su consecuencia.

En tanto se producía este cambio en la revisión del mercado objeto del presente procedimiento, la Resolución del mercado 1/2007 estableció un régimen transitorio según el cual las obligaciones de selección de operador que

⁸¹ La modificación reseñada fue introducida por la Directiva 2009/136/CE.

⁸² Artículo 16.10 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a redes y numeración, aprobado por Real Decreto 2296/2004. El mismo artículo atribuía a la CMT la competencia para resolver en caso de que los operadores afectados no alcanzaran un acuerdo sobre el importe relativo a la provisión del servicio de preselección.

⁸³ La Circular 2/2009 señala en su apartado séptimo que los acuerdos que suscriban los operadores relativos a la preselección formarán parte de los acuerdos generales de interconexión que son notificados a esta Comisión. Asimismo, el Anexo V de la Circular establece que los operadores tienen la obligación de enviar mensualmente a la CNMC un informe de los procedimientos de preselección e inhabilitación llevados a cabo o comunicados.

se impusieron en el anterior análisis de ese mercado continuarían resultando de aplicación hasta que se procediera a la revisión del mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas^{84 85}.

En definitiva, de conformidad con las previsiones contenidas en las Directivas comunitarias, y tal como se anunció al efectuarse la revisión del mercado 1, la imposición de la obligación de selección de operador debe ser tratada en el presente procedimiento.

Como se ha expuesto en el apartado III.1.1, el servicio de originación de voz o acceso indirecto está vinculado a los servicios de selección de operador y preselección. Técnicamente, el servicio de originación consiste en vehicular la llamada desde la central de conmutación de la que depende el abonado (cliente preseleccionado o que haya utilizado un código de operador para el tratamiento de su llamada) hasta el punto de interconexión en el que se entrega la llamada al operador interconectado⁸⁶ que debe encargarse de la llamada. Es decir, técnicamente para que el servicio de originación pueda prestarse, es necesario que la línea haya sido previamente preseleccionada o que el usuario haya utilizado un código de selección de operador.

Como se expone en el apartado III.6.4.1.2, dado el contexto actual del mercado, se entiende desproporcionado extender la obligación de acceso indirecto (originación de voz) a todas las líneas tradicionales de la RTC de Telefónica, y por tanto únicamente se obliga a la misma a prestar dicho servicio cuando venga asociado a un acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT).

En opinión de esta Comisión, la vinculación que existe entre el servicio de acceso y originación de llamadas en redes fijas y la obligación de preselección hace necesario mantener esta última obligación. De hecho, los 578.879 clientes AMLT están preseleccionados. Sin embargo, dada la tendencia decreciente de clientes preseleccionados sin AMLT (259.711 líneas, con un descenso acumulado desde el 2008 de un 85,37%) no se estima necesario ampliar la obligación de preselección a las líneas que no estén vinculadas al servicio AMLT, ni tampoco obligar a Telefónica a ofrecer la modalidad de selección de

⁸⁴ La mencionada Resolución señala que: *“Hasta que se proceda a la revisión del mercado 2, la obligación de selección de operador impuesta por la Resolución de 5 de marzo de 2009 que es aquí objeto de revisión sigue resultando de aplicación, en los términos allí establecidos”*.

⁸⁵ En el mismo sentido, también siguen surtiendo efectos las Circulares y demás normativa dictada por la CMT en este ámbito. En particular, habría que citar la Circular 2/2009, así como la Circular 1/2004, de 27 de abril, por la que se introduce el consentimiento verbal con verificación por tercero en las tramitaciones de preselección de operador (modificada por la Circular 2/2010).

⁸⁶ El operador puede estar directamente interconectado con el operador de acceso, o indirectamente a través de un operador de tránsito.

operador llamada a llamada. Por el contrario el AMLT muestra una tendencia estable/creciente.

El mantenimiento de la obligación de preselección va en línea con la obligación de acceso indirecto u originación de voz impuesta a Telefónica y, al mismo tiempo, al restringir su uso a aquellas líneas a las que provee el acceso mayorista a la línea telefónica y no permitir otras facilidades como la selección llamada a llamada, iría acorde con la tendencia a la desregulación progresiva del mercado 2/2007, en línea con la Recomendación de 2014 así como la evolución del mercado que muestran los gráficos 12 (preselección decreciente y perspectivas negativas) y 13 (AMLT estable).

Por todo ello, sólo se requiere técnicamente la facilidad de preselección sobre los accesos RTC para que Telefónica pueda prestar dicho servicio mayorista de originación sobre las líneas AMLT, de forma que las llamadas del abonado puedan ser cursadas por el operador alternativo.

Bajo este marco Telefónica no está obligada a ofrecer la facilidad de selección de operador llamada a llamada sobre los accesos RTC.

III.6.4.2 Obligaciones en materia de control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas

Ante la obligación de dar acceso, el operador con PSM puede tener incentivos a fijar unos precios excesivamente altos e incurrir en prácticas de subsidios cruzados y discriminación de precios con el fin de evitar la entrada de los competidores.

Para prevenirlo, resulta necesaria la fijación de los precios de acceso por parte del regulador, siendo pertinente la imposición de obligaciones como las de control de precios y contabilidad de costes con un grado suficiente de desagregación de servicios y elementos de red que permita la estimación de los costes de producción de los citados servicios (Art. 11 Reglamento de Mercados; Artículo 13 de la Directiva de Acceso), y la separación de cuentas (Art. 9 Reglamento de Mercados; Artículo 11 de la Directiva de Acceso).

La vigente Resolución del mercado de referencia señala que los servicios de originación en la red telefónica conmutada y el servicio AMLT se han de ofrecer a precios orientados a costes. Así, las tarifas actuales de originación, preselección y del AMLT se han fijado utilizando distintas metodologías y referencias de orientación a costes (información de la contabilidad *top-down*, resultados de modelos incrementales *bottom-up*, referencias internacionales). Por tanto, se propone continuar orientando los precios en función de los costes de producción, y siguiendo las metodologías aprobadas por la CNMC.

Cabe recordar que los servicios mayoristas objeto de este procedimiento constituyen un *input* esencial para la provisión de los servicios minoristas

conexos, por lo que la imposición de una medida de control de precios no es desproporcionada teniendo en cuenta que la imposición de unos precios excesivos podría tener efectos equivalentes a la negativa de suministro.

Por otra parte, el requerimiento de que Telefónica mantenga un sistema de contabilidad de costes no resulta desproporcionado, teniendo en cuenta que Telefónica, en virtud de las obligaciones impuestas y vigentes en la actualidad en los mercados de referencia (así como en otros mercados mayoristas, como el mercado de acceso de banda ancha o el mercado de segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor) desarrolló hace años su sistema de contabilidad de costes y, por tanto, el coste asociado al mantenimiento del mismo se reduce de manera significativa.

Relacionadas con esta obligación, Telefónica deberá asimismo velar por el cumplimiento de la obligación de separación de cuentas.

III.6.4.3 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 de la calidad y de los precios, por lo que la efectividad de la obligación de acceso debe asegurarse mediante la imposición adicional de la obligación de no discriminación (Art. 8 del Reglamento de Mercados; artículo 10 de la Directiva de Acceso).

De conformidad con el artículo 8 del Reglamento de Mercados, la obligación de no discriminación garantizará, en particular, que el operador aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otras empresas que presten servicios equivalentes, y proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcione para sus propios servicios o los de sus filiales, o incluso para operadores terceros⁸⁷.

En línea con lo dispuesto en la anterior ronda de revisión del mercado, se considera proporcionado establecer una serie de obligaciones sobre Telefónica que permitan controlar el cumplimiento de la obligación de no discriminación.

Así, los acuerdos de interconexión relativos a la prestación de servicios de acceso y originación que suscriba Telefónica con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas del Grupo de Telefónica, deberán recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que se apliquen, debiendo remitirse a la CNMC, así como cualquier modificación que se

⁸⁷ Más allá de beneficiar a su propia filial minorista, el operador con PSM podría por ejemplo llegar a un acuerdo con otro competidor para ofrecerle mejores condiciones respecto a un tercer operador, como contrapartida por conceptos distintos a los expresamente incluidos en el ámbito de la regulación mayorista del servicio de acceso y originación telefónica en redes fijas.

produzca en un plazo de 10 días desde su formalización, con el fin de poder supervisar el cumplimiento de las obligaciones de no discriminación.

Asimismo, en línea con la obligación impuesta en el mercado de terminación, relativa a la evolución de la interconexión entre operadores hacia la interconexión IP, se obliga a Telefónica a no discriminar en función de la interfaz de interconexión utilizada. Así, una llamada encaminada a través de una interfaz de interconexión en IP debe poder entregarse en igualdad de condiciones que si se tratase de una interconexión tradicional TDM.

III.6.4.4 Obligación de transparencia

Dado que 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 exclusivamente, resulta necesario imponer a Telefónica una obligación de transparencia en la prestación del servicio mayorista de acceso y originación de llamadas en red fija (Art. 7 del Reglamento de Mercados; Artículo 9 de la Directiva de Acceso).

La citada obligación posibilita asimismo que las negociaciones de los operadores alternativos con Telefónica se lleven a cabo de la manera más rápida posible, reduciéndose por otra parte potenciales conflictos de acceso, y limitándose posibles usos privilegiados de información estratégica por parte de Telefónica.

De acuerdo con el artículo 9.3 de la Directiva de Acceso, las autoridades nacionales de reglamentación podrán determinar la información concreta que deberá ponerse a disposición de terceros, el nivel de detalle exigido y la modalidad de publicación.

En relación con el servicio de acceso y originación de llamadas en redes fijas, la obligación de transparencia implica en concreto la publicación de una oferta de referencia suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido. En este sentido, tanto la OIR como la oferta AMLT continúan vigentes, sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

III.6.4.4.1 Oferta de interconexión de referencia mediante interfaz tradicional (OIR-TDM)

En virtud de lo dispuesto en la vigente Resolución del antiguo mercado 2, Telefónica está obligada a publicar una Oferta de Referencia (OIR) para los servicios de originación de llamadas. La propia Resolución establece el contenido mínimo que debe incluir dicha oferta en lo que respecta al servicio de originación.

La OIR vigente sólo incorpora la interconexión tradicional o TDM. Así, se refiere a la interconexión de acceso a la red de telefonía tradicional de Telefónica, basada en conmutación de circuitos y estructurada en niveles jerárquicos. Consecuentemente, Telefónica detalla en la OIR las centrales en las que se pueden interconectar para cada nivel de interconexión⁸⁸ los operadores y su numeración asociada.

Dado que el coste de originación para Telefónica difiere según el nivel de interconexión en el que se conecte el operador alternativo, en la OIR de Telefónica se fijan precios distintos en función del nivel de interconexión utilizado. Además existen diferentes precios de originación en función del tipo de interconexión elegido: tiempo o capacidad.

En el modelo por tiempo, los operadores abonan un pago que depende de los minutos consumidos, mientras que en el modelo de capacidad abonan una cantidad fija mensual en función del número de enlaces de interconexión que tengan contratados con Telefónica con independencia del tiempo de duración de las llamadas.

Esta Comisión mantiene las condiciones y términos establecidos en la vigente OIR para la prestación de los servicios de originación de Telefónica utilizando la interconexión tradicional por tiempo, a excepción del nivel de tránsito doble que se ha decidido desregular (ver III.6.5.3). Sin embargo, queda eliminada la modalidad de interconexión por capacidad de los servicios de originación, dado el menor volumen de tráfico y rentabilidad que supone este tipo de interconexión desde que se eliminó su uso para los servicios de terminación (ver III.6.5.4). Esta OIR seguirá vigente hasta que la CNMC o Telefónica, bajo la supervisión de la CNMC, introduzca los cambios que se consideren necesarios a la misma, tanto a nivel de precios como de condiciones de prestación.

III.6.4.4.2 Oferta de Interconexión de Referencia mediante interconexión IP (OIR-IP)

En la anterior revisión del mercado se obligó a Telefónica a suministrar información detallada sobre la evolución de su red NGN y el crecimiento de sus accesos telefónicos en IP, así como de cualquier otra información que supusiera una afectación al servicio de originación, tales como el cierre de centrales, que debían ser sometidas a la autorización previa de la CMT.

En el marco actual, en el que se impone a Telefónica la obligación de ofrecer el servicio de originación en IP, y teniendo en cuenta que esta operadora ya está obligada a publicar una oferta de interconexión de referencia para el servicio de

⁸⁸ Tanto por tiempo como por capacidad.

terminación en IP, donde deben constar los Pdl's, procedimientos y especificidades técnicas para que los operadores puedan interconectarse en IP para terminar sus llamadas en los clientes de Telefónica, se considera justificado imponer a Telefónica la obligación de publicar también una oferta de referencia de interconexión en IP para la originación de llamadas, que permita a los operadores interesados interconectar mediante tecnología IP los servicios de acceso que ya presta Telefónica mediante interconexión conmutada.

Esta oferta de interconexión en IP para la originación deberá reutilizar los procedimientos que se hayan establecido en la oferta equivalente de terminación en IP, tales como número y caracterización de Pdl's, plazos de constitución de Pdl's, procedimiento de facturación y consolidación, etc.

Partiendo de la existencia previa de una oferta de interconexión IP para el servicio de terminación, se considera suficiente establecer un plazo de un mes para presentar a la CNMC la oferta de referencia para la originación de llamadas en su red mediante interconexión IP, que será publicada y ofertada al resto de operadores una vez revisada y aprobada por este organismo.

Por último, se mantienen las obligaciones de suministro de información existentes en la anterior revisión del presente mercado respecto a la evolución de la red NGN de Telefónica y la evolución de clientes y tráfico VoIP, con el objetivo de adecuar la prestación del servicio de interconexión IP que debe ofrecer Telefónica a la arquitectura de su red.

III.6.4.4.3 Acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT)

La Resolución del mercado 2/2007 mantuvo la obligación de Telefónica de poner a disposición de los operadores alternativos la oferta AMLT, que se encontraba en vigor desde marzo de 2007⁸⁹. En ella se establecen las condiciones de disponibilidad de los inputs necesarios para que los operadores puedan prestar a sus clientes el servicio minorista STB en condiciones de competencia. Estos inputs mayoristas se deben ofrecer a un precio adecuado y mediante unos procedimientos bien establecidos y equiparables a los que a nivel mayorista se ofrece a sí misma Telefónica.

La oferta AMLT permite al operador alternativo actuar como el único interlocutor a la hora de facturar al cliente tanto por el acceso a la línea telefónica como al servicio telefónico básico y sus servicios suplementarios. En este sentido, la existencia de la oferta garantiza la factura única al cliente final

⁸⁹ Resolución de 22 de marzo de 2007 por la que se aprueba la imposición de obligaciones específicas en el mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada desde una ubicación fija y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (expediente MTZ 2007/90). En la citada Resolución se imponía a Telefónica la obligación de proveer a terceros operadores un servicio de AMLT regulado.

y, en consecuencia, la identificación de la marca del operador alternativo como prestador minorista del STB, puesto que los clientes no reciben ningún cargo directo de Telefónica por la cuota de línea.

Además, el AMLT garantiza que Telefónica preste toda una lista de servicios suplementarios (identificador de línea llamante, etc.) para que el servicio STB minorista pueda ser prestado al cliente final con la calidad suficiente.

A través del AMLT los operadores alternativos solventan los problemas a los que se enfrentan derivados de la falta de acceso directo debido a su menor capilaridad de red. El AMLT constituye un elemento de primer orden para que los alternativos puedan competir por la prestación del servicio minorista de acceso telefónico, comercializado tanto de manera individual como empaquetado con banda ancha; prueba de ello es el crecimiento de líneas asociadas a este servicio mayorista.

En consecuencia, y fruto de su importancia en el entorno de mercado actual, se mantienen las obligaciones que actualmente pesan sobre Telefónica respecto a la necesidad de contar con una oferta de AMLT regulada.

III.6.5 RETIRADA DE OBLIGACIONES ACTUALMENTE VIGENTES

III.6.5.1 Preselección en líneas no vinculadas a AMLT

En el apartado III.6.4.1.4 se impone a Telefónica la obligación de preselección, siempre que ésta esté vinculada a una línea AMLT. La consecuencia de esta propuesta sería el levantamiento de las obligaciones de selección de operador y preselección actualmente vigentes en lo que respecta a líneas no vinculadas al AMLT.

En lo relativo a la retirada de la obligación de preselección en líneas no vinculadas al AMLT, es preciso tomar en consideración que la Directiva 2009/136/CE procedió a la supresión del artículo 19 de la Directiva de Servicio Universal, donde se contemplaba la implantación con carácter automático de obligaciones de selección de operador y preselección de operador a las empresas poseedoras de PSM en el suministro de conexión a la red telefónica pública, efectuándose la correspondiente revisión normativa también a nivel de derecho español. Como recoge el Considerando 20 de la Directiva, a la hora de detallar las razones que motivaron dicho cambio legislativo, *“seguir imponiendo la selección y la preselección de operador directamente en la legislación comunitaria podría obstaculizar el progreso tecnológico. Estas soluciones deben ser impuestas más bien por las autoridades nacionales de reglamentación tras proceder a un análisis del mercado realizado de conformidad con los procedimientos establecidos en la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco) y las obligaciones contempladas en el artículo 12 de la Directiva 2002/19/CE (Directiva sobre acceso)”*.

En efecto, el artículo 12.1.a) de la Directiva de acceso ha sido también objeto de revisión, de manera que las ANR estén facultadas para imponer a los operadores declarados con PSM la obligación de conceder a nivel mayorista *“acceso a terceros a elementos o a recursos específicos de las redes, incluido el acceso a elementos de las redes que no sean activos o el acceso desagregado al bucle local, para permitir, por ejemplo, la selección o preselección de operador o la oferta de reventa de la línea de abonado”*. Dichas obligaciones deberán en todo caso ser consecuencia de un previo análisis de mercado, y deberán modularse en la medida en que pueda resultar necesario para salvaguardar principios como el de proporcionalidad, que guía la imposición de obligaciones por parte de las ANR.

Dado lo que antecede, las previsiones del capítulo IV del título II del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a redes y numeración, aprobado por Real Decreto 2296/2004 (en adelante, Reglamento de Mercados) relativas a las *“Obligaciones aplicables a los operadores con poder significativo en mercados al por menor”*, especialmente en lo relativo a los distintos tipo de preselección a imponer, han de ser interpretadas a la luz de estos principios, que en particular eliminan todo automatismo en la imposición de condiciones en el marco de un análisis de mercado. Dichas consideraciones se ven asimismo reflejadas en el artículo 13.4 de la LGTel, que prevé que *“en aquellos mercados en que se constate la inexistencia de competencia efectiva, la CNMC (...), impondrá las obligaciones específicas apropiadas que sean exigibles a los operadores”* con PSM.

En este marco normativo, la retirada de la obligación de preselección para líneas no vinculadas a la oferta AMLT es por tanto una posibilidad conferida a las ANR, en casos –como el presente– donde se acredite que el mantenimiento de dicha obligación no está ya justificado.

Dado que actualmente existen 259.711 líneas preseleccionadas que quedarían al margen de la regulación, se considera necesario en todo caso establecer un periodo transitorio de 6 meses para que los operadores que utilizan este servicio puedan realizar las adaptaciones que estimen oportunas, entre las que se encuentran las relacionadas con las notificaciones a los usuarios que puedan resultar afectados a los que deberá comunicárseles la nueva situación con una antelación de, al menos, un mes⁹⁰. Este plazo de 6 meses tendría su inicio en el momento de entrada en vigor de la Resolución que dé fin al presente procedimiento.

⁹⁰ El artículo 9.3 de la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, aprobada por Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, dispone que: *“3. Los operadores deberán notificar al usuario final las modificaciones contractuales con una antelación mínima de un mes, informando expresamente en la notificación de su derecho a resolver anticipadamente el contrato sin penalización alguna”*.

Por último, puesto que el AMLT únicamente se vincula a la preselección en su modalidad global extendida⁹¹, una vez se apliquen las nuevas previsiones propuestas en el presente documento, el resto de las modalidades de preselección dejarán de ser efectivas.

Una vez transcurrido el periodo transitorio de 6 meses previsto para adaptar las líneas preseleccionadas, las previsiones de las Circulares 1/2004 y 2/2009 que hagan referencia a las modificaciones de la modalidad de preselección o a cualquier otra modalidad distinta de la Global Extendida –única prevista en el AMLT– dejarán de ser aplicables. Todo ello sin perjuicio de futuras modificaciones de las Circulares 1/2004 y 2/2009 para ajustarlas a las nuevas previsiones resultantes de los análisis de los mercados.

III.6.5.2 Prohibición de prácticas de recuperación de abonados

Según la Resolución del mercado 2/2007, Telefónica *“no podrá realizar prácticas de recuperación de abonados en el plazo de cuatro meses contados desde la fecha de activación de la solicitud del servicio AMLT, ni podrá realizar prácticas denigratorias de los servicios provistos por el operador beneficiario. La prohibición de prácticas de recuperación no resultará de aplicación respecto de aquellos abonados que soliciten el servicio AMLT y lleven preseleccionados con el operador beneficiario por un periodo superior a cuatro meses”*⁹².

En consonancia con la madurez alcanzada en los mercados minoristas afectados, a los que los operadores alternativos han podido acceder de manera eficiente a través de la imposición de las medidas mayoristas aquí contempladas, la prohibición de prácticas de recuperación de clientes no parece ya proporcionada, siendo el mercado lo suficientemente robusto y dinámico como para no necesitar este tipo de medidas de carácter primordialmente minorista.

A este respecto, debe recordarse que el marco comunitario y nacional establecen una preferencia por la adopción de medidas regulatorias de carácter mayorista, dado el menor impacto que este tipo de instrumentos tienen sobre la política comercial de un agente como Telefónica, que actúa en un mercado liberalizado. Así, según el artículo 13.4 de la LGTel, *“en la determinación de [las] obligaciones específicas se otorgará preferencia a las medidas en mercados al por mayor frente a las actuaciones en los mercados al por menor correspondientes”*. Por otra parte, desde el punto de vista de su control, el

⁹¹ Artículo 16.4.c) del Reglamento de Mercados, Circular 2/2009: la preselección global extendida incluye llamadas metropolitanas, de larga distancia, a servicios de comunicaciones móviles y servicios de radiobúsqueda, y a los rangos de numeración atribuidos a los servicios de tarifas especiales y numeración personal.

⁹² Resolución de la CMT de 12 de diciembre de 2008.

respeto de las obligaciones mayoristas es más fácilmente verificable que el control de las obligaciones minoristas.

Por consiguiente esta Comisión retira esta obligación, que pretendía en particular facilitar el desarrollo inicial del AMLT, pues este servicio se encuentra consolidado. Esta propuesta de supresión de la obligación relativa a la prohibición de recuperar clientes está por otra parte en línea con la Resolución de los mercados mayoristas de banda ancha, que levanta la obligación de prohibición de recuperación de abonado (durante un plazo de dos meses contados desde la fecha de entrega al operador alternativo del servicio de prolongación del par) que estaba vigente en antiguo mercado 4/2007 relativo de acceso al bucle de abonado.⁹³

La supresión de esta obligación del mercado de referencia se acompañará con el levantamiento de esta obligación en la Circular 2/2009 de preselección mediante su modificación⁹⁴.

Cabe por último señalar que en el ámbito europeo se observa una tendencia similar a la aquí planteada. En efecto, en general no se han impuesto obligaciones de esta naturaleza ni en el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas ni en los mercados mayoristas de banda ancha⁹⁵. La CNMC cuenta con información relativa a 19 países de la Unión Europea a propósito de la imposición de obligaciones relativas a la retención de clientes⁹⁶. De este conjunto de países, en tan sólo dos –Grecia e Italia– se ha impuesto al operador PSM una restricción a la retención de clientes en los correspondientes análisis del mercado de acceso y originación de llamadas desde redes fijas. Concretamente, en Grecia la obligación se extiende durante 2 meses y en Italia durante 4.

⁹³ Ver sección III.4.4.6

⁹⁴ Según establece actualmente la Circular 2/2009, el operador de acceso “no podrá realizar prácticas de recuperación de abonado en el plazo de cuatro meses contados desde la fecha de activación de la solicitud de preselección, ni podrá realizar en ningún momento prácticas denigratorias de los servicios provistos por el operador preseleccionado. La prohibición de prácticas de recuperación, en relación a los servicios de preselección, se aplica únicamente tras la habilitación de preselección de un abonado con un operador beneficiario, no afectando al plazo anteriormente señalado las posteriores actuaciones de inclusión o exclusión de llamadas sobre dicha preselección”.

⁹⁵ Vid nota la pie 50.

⁹⁶ La información procede de un requerimiento de información realizado por la CNMC a las diferentes ANR europeas (a la que dieron respuesta 14 de ellas), y de un análisis publicado en febrero de 2015 por la consultora Cullen International (que añadía información sobre 5 países más).

III.6.5.3 Obligación de tránsito doble

La eliminación de la obligación de Telefónica de ofrecer el servicio de originación en tránsito doble se enmarca en un contexto en el que, como se ha visto, la Comisión Europea opta por la desregulación del antiguo mercado 2 (en su caso, a medio/largo plazo) y por tanto la suavización gradual de la regulación parece adecuada.

La obligación de acceso impuesta a Telefónica respecto al servicio de originación implica el encaminamiento de llamadas hacia los Pdl's de interconexión con los operadores. En el caso de utilizar la interconexión IP, el número de Pdl's requerido para el servicio de originación será mínimo, debido a que la interconexión IP debe ser eficiente y reflejar el objetivo de interconectar redes NGN que, por definición, son estructuralmente planas. Por tanto, los Pdl's del servicio de originación en IP vendrán definidos por la Oferta de Interconexión de Referencia de Telefónica, actualmente aprobada para el servicio de terminación en IP⁹⁷, ya que éstos serán también utilizados para la originación.

Sin embargo, la interconexión de acceso sobre redes conmutadas RTC se correspondería con la estructura jerárquica del operador de acceso, en este caso, Telefónica, que sigue manteniendo una estructura de interconexión en niveles. Concretamente, Telefónica ofrece en su oferta de interconexión de referencia los niveles local, tránsito metropolitano, tránsito simple y tránsito doble. El sentido de esta diferenciación de servicios de acceso en niveles representa la propia estructura de la red de conmutación de Telefónica, donde las centrales se interconectan entre sí de forma jerárquica, y en consecuencia el coste del servicio de originación es más bajo cuanto más cerca del cliente origen se produce la interconexión con el operador, ya que se utilizan menos equipos de conmutación y enlaces de transmisión.

Como consecuencia de esta estructura, aquellos operadores con mayor cobertura geográfica se han venido interconectando con Telefónica con el objetivo de reducir al máximo sus costes de interconexión. Así, los operadores alternativos más relevantes del sector de telefonía fija tienen Pdl's con Telefónica en todas sus centrales nodales, por lo que como máximo pagan la originación a nivel de tránsito simple y también se han interconectado en niveles más bajos (metropolitano, local) para reducir el gasto de interconexión siempre que el balance de reducir el coste de interconexión mayorista fuera superior al coste de mantener recursos de interconexión adicionales. Por su parte, la mayoría de operadores de menor tamaño generalmente se

⁹⁷ En la Resolución de 8 de septiembre de 2016, por la que se aprueba la Oferta de Interconexión de Referencia basada en tecnología IP (OIR-IP) de Telefónica para el servicio de terminación, se requiere un único Pdl en IP redundado.

interconectan sólo a nivel de tránsito simple, y ni siquiera a todas las centrales nodales⁹⁸, a menudo sólo a una, por lo que o bien pagan a Telefónica por el encaminamiento del tráfico de acceso en tránsito doble o bien negocian con un operador alternativo el servicio de tránsito correspondiente.

Así, dado este marco de interconexión, se observan los siguientes factores a tener en cuenta en el contexto del presente análisis de mercado:

- i. Los operadores alternativos interconectados con Telefónica en las áreas nodales y niveles inferiores pueden y generalmente ofrecen la prestación del servicio de tránsito a otros operadores con menor infraestructura de interconexión para el encaminamiento de la originación.
- ii. En el análisis del mercado de terminación se eliminaron los niveles de interconexión, debido a la consideración exclusiva de las redes NGN para la determinación del precio de terminación. En este sentido, se definió el requisito de interconexión a 21 PdIs correspondientes a las áreas nodales de Telefónica para poder abonar el precio de terminación incremental puro definido en el mercado. Para los operadores no interconectados en las 21 áreas nodales, el servicio de tránsito correspondiente para terminar las llamadas en el resto de áreas nodales de Telefónica podría ser negociado comercialmente y dejó de estar regulado.

Dadas estas circunstancias, se propone como novedad del servicio de originación mediante interfaz tradicional o conmutada, la eliminación del servicio de originación o acceso en tránsito doble, ya que existiría competencia suficiente para su provisión. Así, un operador que pretendiera ofrecer sus servicios de telefonía en todo el territorio nacional podría (i) acordar comercialmente con Telefónica el servicio de originación en tránsito doble, (ii) acordar comercialmente con terceros operadores interconectados con Telefónica a nivel de tránsito simple e inferior dicho servicio de tránsito o (iii) interconectarse en los 21 puntos asociados a las áreas nodales (tránsito simple).

En conclusión, el servicio de originación en tránsito doble se considera un servicio de tránsito que en su caso quedará sujeto a condiciones comerciales no reguladas. Ahora bien, por coherencia con la medida aprobada en el mercado de terminación, y por las mismas razones, se requerirá de Telefónica que a falta de acuerdo entre las partes (y sin perjuicio de lo que se establezca

⁹⁸ Telefónica tiene actualmente 49 centrales de tránsito nodal. Sin embargo, estas centrales se reparten en 21 áreas nodales, cubriendo cada área nodal varias provincias. Por tanto, un operador interconectado a 21 centrales, una por cada área nodal, pagaría todo su tráfico de interconexión a nivel de tránsito simple.

en la resolución de aprobación de la OIR-IP para originación), este operador deberá mantener las condiciones establecidas al respecto en su contrato vigente con el operador interconectado, transitoriamente hasta que sea vigente la OIR-IP para los servicios de originación.

III.6.5.4 Obligación de interconexión por capacidad

La prestación de los servicios de acceso mediante la modalidad de facturación por capacidad ha sido de gran importancia para los operadores interconectados con Telefónica, desde sus inicios, debido a las eficiencias⁹⁹ que representa este tipo de interconexión para los operadores con respecto a la interconexión por tiempo, máxime cuando se utilizaba la interconexión por capacidad para los tráficos de acceso y de terminación.

Ahora bien, desde la eliminación de la interconexión por capacidad para los servicios de terminación en la última revisión del mercado de terminación fija¹⁰⁰, el volumen de tráfico facturado por capacidad –ya sólo correspondiente al tráfico de acceso– se ha reducido drásticamente. Por tanto, las eficiencias ligadas a este tipo de interconexión para los operadores no se estiman de suficiente calado como para que siga siendo razonable el mantenimiento de esta obligación a Telefónica, dado el contexto de mercado actual y la posibilidad añadida de interconectarse en IP.

Así, se propone eliminar la modalidad de interconexión por capacidad para los servicios de acceso, al igual que se hizo para terminación. Sin embargo, para facilitar una transición progresiva y sin riesgo para los operadores interconectados con Telefónica, dado que se debe actualizar la OIR-TDM para renovar los precios de los servicios de acceso y eliminar el tránsito doble, así como establecer las condiciones de la OIR-IP para servicios de acceso, se propone mantener las condiciones de interconexión por capacidad establecidas en el contrato vigente con el operador interconectado, transitoriamente hasta que se apruebe la OIR-TDM, en la que se eliminarán definitivamente los servicios de interconexión por capacidad y se actualizará el precio de los servicios por tiempo, y se haya actualizado y esté disponible la OIR-IP para servicios de originación.

III.6.5.5 Obligación relativa al cierre de centrales

Coherentemente con las obligaciones relativas al cierre de centrales con pares de cobre establecidas en la Resolución de los mercados mayoristas de banda

⁹⁹ La interconexión por capacidad permite convertir los costes mayoristas variables en función del tráfico cursado en costes fijos o constantes, lo que facilita a los operadores reducir el coste medio de interconexión al aumentar el volumen de tráfico.

¹⁰⁰ El precio de terminación fija se ha reducido a niveles de coste incremental (pure BU-LRIC)

ancha, se propone eliminar esta obligación del presente mercado. Se entiende por “cierre de central” el cese de la obligación de Telefónica de dar acceso a los pares de cobre de dicha central. Por tanto, tras el cierre de una central RTC de Telefónica (cuyos pares de cobre hayan sido migrados a fibra sobre su red NGA), los servicios de acceso indirecto y AMLT sobre dichos accesos dejarían de estar disponibles para los operadores.

Dada la (i) cada vez mayor cobertura de redes alternativas, (ii) la extensión significativa y creciente de ofertas empaquetadas, que permiten a los usuarios mantener el servicio telefónico fijo y acceder a servicios de banda ancha, telefonía móvil y banda ancha móvil y (iii) el elevado nivel de penetración de los operadores cubricados en las centrales de Telefónica, cubriendo aproximadamente el 80% de los pares de Telefónica, lo que asegura la continuidad de servicios mayoristas sobre dichas centrales en al menos cinco años desde la decisión de cierre de Telefónica, no se estima necesario incluir medidas adicionales en el presente mercado relativas al cierre de centrales para los servicios de acceso indirecto y AMLT, al resultar suficientes las adoptadas en los mercados mayoristas de banda ancha.

En todo caso, en el presente mercado se mantiene la obligación de que Telefónica informe a la CNMC y a los operadores terceros de los cambios en su red, sin que sea necesario especificar un mayor nivel de detalle respecto a la comunicación de cierre de centrales.

III.6.5.6 Obligación relativa a la oferta VoIP sobre NEBA

La actual regulación del mercado de referencia impone a Telefónica la obligación de proporcionar acceso a terceros operadores de un servicio VoIP que garantice que un operador alternativo que recurra a cualquier servicio de banda ancha no se vea de alguna manera imposibilitado a ofrecer también servicios de voz¹⁰¹.

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que en el año 2008 no había sido aprobada la revisión de los mercados 4 y 5 que dio paso a la regulación del servicio de acceso NEBA que en la actualidad ya garantiza esta posibilidad. En consecuencia, y dado que la pertinencia de esta obligación es una cuestión que ha sido abordada expresamente en el marco de la revisión de los mercados de banda ancha¹⁰², esta Comisión concluye eliminar del mercado

¹⁰¹ Anexo 1 Resolución mercado 2 2008 apartado 1.a) letra c: Telefónica debe «*dar acceso a terceros operadores a elementos y recursos específicos de su red necesarios para la provisión de un servicio de tráfico de paquetes de telefonía IP con velocidades nominales en sentido descendente y ascendente y las garantías de retardo, variación de retardo, pérdida de paquetes y tasa de error requerida, para la prestación de los servicios de telefonía IP*».

¹⁰² Esta obligación también se ha incluido en el anexo 5 de la Resolución de los mercados mayoristas de banda ancha en la que se establece la obligación de Telefónica de “*facilitar un*

2 la obligación de dar a terceros operadores el acceso a elementos y recursos específicos de la red de Telefónica para la provisión de telefonía IP.

IV Análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija

IV.1 INTRODUCCIÓN

En la sección II del presente documento se ha analizado de manera general la evolución de los principales indicadores vinculados al mercado de acceso RTPF, prestando especial atención a las diferencias entre el segmento residencial y empresarial. De la evaluación de la información disponible se infiere que ha tenido lugar cierta mejora en las condiciones competitivas con respecto a lo constatado en los análisis de mercado precedentes.

A la vista del diagnóstico efectuado a nivel minorista en la sección III se ha abordado una propuesta de regulación mayorista del mercado 2/2007, que es el resultado de analizar dicho mercado, de haber identificado a Telefónica como operador PSM y haber detectado una serie de potenciales problemas de competencia. Dicha propuesta se concreta en la imposición de una serie de obligaciones a Telefónica en tanto operador PSM.

Teniendo presente las obligaciones que la CNMC impone a Telefónica, como operador PSM, en la sección III, en la presente sección se analiza la conveniencia de mantener la regulación del mercado minorista de acceso RTPF establecida en la Resolución del mercado 1/2007.

Como se ha explicado la Resolución del mercado 1/2007 definió el mercado minorista de acceso RTF destinado al mercado de masas, quedando excluido del mismo el segmento de clientes empresariales que reciben ofertas personalizadas. Es por ello que el segmento de mercado caracterizado por ofertas empresariales personalizadas está sujeto a las obligaciones impuestas en la Resolución de 5 de marzo de 2009¹⁰³.

Las obligaciones a las que está sujeta Telefónica en virtud de estas obligaciones son las que se muestran en el cuadro siguiente.

acceso mayorista que permita la prestación de un servicio de telefonía sobre IP con garantías” (obligación 1.a.g).

¹⁰³ En línea con los Comentarios realizados por la Comisión Europea al proyecto de medida que en su momento fue notificado (expediente ES/2012/1380), la CMT determinó que, en tanto este análisis no se produjera, se mantenían en vigor las obligaciones que Telefónica tenía impuestas en la Resolución de 5 de marzo de 2009.

Tabla 9. Obligaciones actualmente vigentes en el mercado de acceso RTPF.

	Obligaciones vigentes (regulación de 2009) – clientes empresariales que reciben ofertas personalizadas	Obligaciones vigentes (regulación de 2012) – segmento de clientes de mercado de masas
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> i. Selección de operador y preselección ii. Facilitar el acceso a sus redes en condiciones no discriminatorias a todos los usuarios que lo soliciten 	<ul style="list-style-type: none"> i. Selección de operador y preselección (de modo transitorio, hasta la regulación del mercado 2/2007)
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> iii. Registro completo de clientes y contratos cuando estos superan los 12.000 euros anuales 	<ul style="list-style-type: none"> ii. Comunicación de ofertas minoristas con 21 días de antelación
Control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> iv. Control de ofertas minoristas conforme a la metodología de análisis <i>ex ante</i>. v. Servicio de acceso sujeto a control de precios (fijación del precio máximo de la cuota de abono). vi. Separación contable y contabilidad de costes. 	<ul style="list-style-type: none"> iii. Control de ofertas minoristas conforme a la metodología de análisis <i>ex ante</i>. iv. Separación contable y contabilidad de costes

Al igual que en el caso del mercado 2/2007, la valoración de la necesidad de regulación del mercado de acceso RTPF (en sus dos vertientes) debe realizarse a la luz de lo dispuesto en la Recomendación de 2014, que lo excluye del listado de mercados susceptibles de ser regulado *ex ante* sin necesidad de demostrar previamente la superación del test de los tres criterios.

IV.2 DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS DE REFERENCIA

IV.2.1 Segmento del mercado que integra el mercado de masas

La Resolución de 13 de diciembre de 2012 definió el mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija como aquél que incluye los servicios de acceso propiamente dichos (puesta a disposición de los recursos que permitan el disfrute del STDP desde un punto de terminación no móvil) y las facilidades adicionales asociadas al mismo (tales como la llamada en espera o el servicio contestador).

Como se ha mencionado previamente, este mercado engloba a aquellos clientes que, siendo personas físicas (identificados por un NIF), no estén adscritos a planes específicos de negocios. En consecuencia, los clientes que estén identificados mediante CIF quedan excluidos del mercado.

La dimensión geográfica es el territorio nacional.

La CNMC considera que debe mantenerse definición de mercado de la Resolución del mercado 1/2007, pues los motivos que la justificaban entonces siguen vigentes. En particular, cabe señalar que los argumentos expuestos en

el apartado III.6.1 a propósito de la sustituibilidad fijo-móvil son trasladables a la definición del mercado minorista de acceso RTPF. En todo caso, la definición de mercado que se establece en el presente documento es conforme con la que realiza la Comisión Europea en la *Nota Explicativa* de la Recomendación de 2014¹⁰⁴.

IV.2.2 Segmento del mercado formado por clientes empresariales que reciben ofertas personalizadas

En consonancia con el análisis realizado con respecto al segmento empresarial en el marco de la Resolución de los mercados mayoristas de banda ancha, esta Comisión considera que, para el segmento de clientes de este mercado, el servicio de acceso RTPF se presta de manera habitual como parte de ofertas complejas que (i) incluyen otros servicios, como el de acceso a Internet de banda ancha, el de mantenimiento especializado y unos requerimientos más exigentes de calidad y seguridad e (i) incluyen la prestación de estos servicios a múltiples sedes.

A la vista de estos aspectos diferenciales, la CNMC considera que los servicios de acceso propiamente dichos y las facilidades adicionales asociadas al mismo prestados a los clientes empresariales en el marco de ofertas personalizadas constituyen un mercado de referencia específico. Desde la perspectiva de producto este mercado incluye los servicios de acceso propiamente dichos y las facilidades adicionales asociadas al mismo, con independencia de la tecnología de acceso fijo que se utilice. Desde el punto de vista geográfico, se define el mercado con dimensión nacional.

IV.3 TEST DE LOS TRES CRITERIOS

La Recomendación de 2014 no incluye el mercado de acceso telefónico RTPF de la lista de mercados que se consideran, a priori, susceptibles de regulación *ex ante*. La *Nota Explicativa* de la Recomendación de 2014 menciona el desarrollo de las diferentes infraestructuras de acceso como argumento para sostener que se ha producido una erosión importante en las barreras de entrada que caracterizaban el mercado 1/2007, en especial si se adopta una visión a largo plazo. En particular, se cita el despliegue de infraestructuras NGA y de cable, la generalización del tráfico VoIP, así como la transición desde las redes tradicionales hacia soluciones integradas basadas en el protocolo IP. Los operadores que no cuenten con infraestructura propia tienen a su disposición

¹⁰⁴ La *Nota Explicativa* incluye dentro de este mercado el acceso telefónico prestado a través de PSTN, xDSL, fibra y redes de cable. El acceso provisto a través de líneas alquiladas y servicios móviles queda fuera de la definición del mercado. Es decir, la definición que se realiza coincide con la que figura en el presente procedimiento, con la salvedad de la distinción que se realiza entre el segmento de mercado de masas y aquél que se caracteriza por ofertas personalizadas.

los servicios mayoristas ULL y *bitstream*, sobre los cuales es posible prestar el servicio de acceso RTPF.

En la *Nota*, la Comisión Europea también hace referencia al incremento de penetración de telefonía móvil y su convergencia con el fijo, Si bien no se afirma que, desde el punto de vista de la oferta, el acceso telefónico móvil es sustituto del fijo, la *Nota Explicativa* señala que los operadores móviles están en disposición de prestar el servicio telefónico fijo mediante el uso de tecnología móvil (es decir, ofreciendo en el mercado los servicios denominados *home zone*).

Por tanto, a juicio de la Comisión Europea, el mercado 1/2007 no supera el primero de los criterios del test a nivel general europeo. Dado que es preciso cumplir cumulativamente los tres criterios para que un mercado sea susceptible de regulación *ex ante*, no sería preciso continuar con el análisis de los restantes criterios. No obstante, la Comisión Europea realiza ese ejercicio y evalúa la tendencia hacia la competencia efectiva del mercado 1/2007. Bajo esta perspectiva, la *Nota Explicativa* destaca el hecho de que el acceso RTPF se suele comercializar, de forma cada vez más generalizada, junto al servicio de acceso a Internet de banda ancha, configurando ofertas *doble*, *triple* y *cuádruple play*. A medio plazo, se estima que el número de clientes que sólo tengan contratado el servicio telefónico fijo irá decreciendo progresivamente.

Por otro lado, la presión competitiva que, desde una óptica prospectiva, ejercerían los servicios móviles (bien de manera directa, bien indirectamente) ha de vincularse también al incumplimiento del segundo criterio.

Finalmente, y a la vista de los argumentos anteriores, la *Nota Explicativa* considera que el Derecho de la Competencia constituye una herramienta suficiente para garantizar un adecuado desarrollo competitivo.

En definitiva, la Comisión Europea constata que a nivel general europeo el mercado 1/2007 no cumple el test de los tres criterios, por lo que se justifica su exclusión de la lista de mercados relevantes que figuran en su Anexo. No obstante, al igual que en el caso del mercado mayorista 2/2007 –expuesto en el apartado III.3 del presente documento–, resulta preciso evaluar si este mercado cumple el test de los tres criterios desde una perspectiva que atienda a las circunstancias nacionales específicas. Para ello se han de tener en cuenta los argumentos desarrollados en la *Nota Explicativa*, que expresan el escenario general a nivel europeo, y se debe determinar hasta qué punto la conclusiones alcanzadas son trasladables al caso español.

IV.3.1 Primer criterio: análisis de las barreras de entrada

Como se ha visto, la *Nota Explicativa* se refiere a la existencia de diversas alternativas para que los operadores alternativos puedan prestar el servicio telefónico de acceso RTPF. En la sección III del presente documento se analiza

la viabilidad de las distintas posibilidades que se mencionan. Asimismo, se ponen de manifiesto (i) algunas de las carencias que presentan las alternativas señaladas en la *Nota Explicativa* para cubrir las necesidades de ciertos clientes minoristas (los que no contratan el servicio de acceso a Internet de banda ancha o determinados clientes empresariales) así como (ii) la poca relevancia de los servicios *home zone* en España. Los argumentos expuestos en la sección III son trasladables al caso del mercado de acceso RTPF.

En la citada sección III se proponen una serie de obligaciones a Telefónica a nivel mayorista, que vienen a suplir los problemas detectados. En particular, esta Comisión considera que la oferta mayorista AMLT es una herramienta suficiente para superar las barreras de entrada a las que se enfrentan los operadores alternativos que quieran competir en el mercado de acceso RTPF.

A este respecto, la suficiencia del AMLT es extensible tanto al mercado de masas como al mercado de clientes empresariales que reciben ofertas personalizadas. El servicio AMLT permite el desarrollo de una competencia efectiva y responder a las necesidades reales del segmento empresarial. En esta línea, la Resolución de 5 de mayo de 2016 tuvo por objeto la ampliación de las funcionalidades de esta oferta mayorista para cubrir de manera más adecuada las necesidades asociadas a este segmento de forma que el servicio AMLT permita el desarrollo de una competencia efectiva en el segmento empresarial¹⁰⁵.

En definitiva, la regulación a nivel mayorista que se propone en el presente procedimiento permite concluir que no se cumple el primero de los criterios (existencia de barreras de entrada). El incumplimiento se extiende tanto al caso del mercado de acceso RTPF que se dirige al mercado de masas como al de empresas que reciben ofertas personalizadas. Dado que el incumplimiento de uno de ellos implica la no superación del test, no se analizan los criterios restantes.

IV.3.2 Conclusión con respecto al cumplimiento del test de los tres criterios

En la sección anterior se ha justificado el incumplimiento del test de los tres criterios, como consecuencia de la regulación propuesta para el mercado

¹⁰⁵ Durante años Telefónica ha permitido que los operadores alternativos contrataran sus líneas minoristas para que estos las revendiesen, siendo ésta la vía por la que los operadores habían podido ofrecer servicios suplementarios para clientes empresariales. Sin embargo desde mayo de 2015 Telefónica estaría denegando la contratación de líneas minoristas de telefonía fija para la reventa de servicios de telefonía fija a clientes empresariales de los operadores alternativos, tal y como se ha observado en el expediente CFT/DTSA/004/15. A raíz de lo anterior, el expediente OFE/DTSA/412/15 la CNMC abordó la necesidad de que el servicio mayorista AMLT incluya facilidades específicas para ofertas empresariales.

2/2007. Por tanto, los mercados de referencia de acceso RTPF definidos en el presente procedimiento no son susceptibles de regulación *ex ante*, por lo que se ha de proceder al levantamiento de las obligaciones actualmente vigentes.

IV.4 SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES EXISTENTES EN LOS MERCADOS DE ACCESO RTPF

Conforme al artículo 13.1 de la LGTel, “[l]a Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta la Recomendación de la Comisión Europea sobre mercados relevantes, las Directrices de la Comisión Europea para el análisis de mercados y determinación de operadores con poder significativo en el mercado y los dictámenes y posiciones comunes pertinentes adoptados por el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), definirá, previo informe del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y mediante resolución publicada en el «Boletín Oficial del Estado», los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entre los que se incluirán los correspondientes mercados de referencia al por mayor y al por menor, y el ámbito geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas.¹⁰⁶ .

Por su parte, el artículo 13.5 de la LGTel establece que “[e]n los mercados en los que se constate la existencia de competencia efectiva, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia suprimirá las obligaciones específicas que, en su caso, tuvieran impuestas los operadores por haber sido declarados con poder significativo en dichos mercados”. En el mismo sentido, según el artículo 4.3 del Reglamento de mercados, “cuando tras un análisis de mercado, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia] determine que un mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, suprimirá las obligaciones que, de conformidad con el apartado 1, tuvieran impuestas los operadores que hubieran sido declarados con poder significativo en dicho mercado, e informará de la supresión a todas las partes interesadas con una antelación mínima de dos meses a su efectividad”.

En el presente documento, se ha procedido a definir el mercado minorista de acceso a la red telefónica fija y a analizar si el mismo puede ser objeto de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 13 de la LGTel. En línea con las conclusiones alcanzadas por la Comisión Europea en su Recomendación de 2014, la CNMC concluye que el mercado referenciado no es susceptible de ser regulado *ex ante*, al no

¹⁰⁶ Ver también artículo 2.1 del Reglamento de mercados.

satisfacerse los tres criterios acumulativos requeridos por las disposiciones comunitarias para poder proceder a la regulación de mercados.

Del análisis realizado puede concluirse, por tanto, la conveniencia de proceder al levantamiento de las obligaciones previamente impuestas a Telefónica en las siguientes Resoluciones:

- Resolución de 13 de diciembre de 2012, por la cual se aprueba la definición y el análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (MTZ 2012/1302).
- Resolución de 5 de marzo de 2009, por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y no residenciales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/1085).

La supresión de obligaciones propuesta habrá de entenderse sin perjuicio de lo establecido en el apartado III.6.4.1.4 del presente documento a propósito de la obligación de preselección.

Por otra parte, con fecha 26 de julio de 2007, la CNMC dictó Resolución por la que se aprueba la metodología para el análisis *ex ante* de las ofertas comerciales de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2006/1486)¹⁰⁷. La Resolución desarrolla las obligaciones impuestas a Telefónica en determinados mercados, incluyendo el mercado 1/2007. A tales efectos, una vez se concluye la conveniencia de proceder al levantamiento de las obligaciones impuestas a Telefónica en relación con el servicio minorista de acceso telefónico prestado desde una ubicación fija, es inevitable resolver también sobre la no aplicabilidad de la Resolución por la que se aprueba la metodología para el análisis *ex ante* de las ofertas comerciales de Telefónica en relación con el mercado 1/2007.

Por tanto, de conformidad con lo previsto en la LGTel y en el Reglamento de mercados, esta Comisión estima conveniente proceder a la supresión de las obligaciones previamente impuestas a Telefónica. La supresión de las

¹⁰⁷ La metodología de análisis *ex ante* de las ofertas comerciales de Telefónica es actualizada periódicamente, siendo la última de las revisiones la aprobada mediante Resolución de 23 de julio de 2015.

obligaciones comenzará a tener efecto una vez transcurridos dos meses de la publicación de la Resolución definitiva de los mercados analizados en el presente documento en el Boletín Oficial del Estado.

V Resumen de las principales obligaciones que se imponen o suprimen

En el marco del análisis del mercado 2/2007, en la sección III se realiza una propuesta de obligaciones que prevé (i) el levantamiento de ciertas obligaciones a las que Telefónica está actualmente sujeta; (ii) la flexibilización de algunas otras; (iii) la introducción de alguna obligación de carácter técnico. El Anexo I del presente documento detalla el alcance de la propuesta.

Por su parte, en la sección IV se presenta una propuesta de desregulación del mercado 1/2007, aplicable a los dos segmentos de clientes definidos como mercados relevantes, que se traduce en el levantamiento general de las obligaciones en vigor.

A modo de resumen, la siguiente tabla muestra el resultado general de la propuesta articulada en las secciones III y IV, detallando las principales obligaciones que se plantea imponer a Telefónica así como aquellas otras cuyo levantamiento se determina, y comparándolas con las actualmente vigentes.

Tabla 10. Principales obligaciones vigentes y propuesta realizada

		Obligaciones vigentes	Obligaciones propuestas
Mercado 1/2007 segmento de clientes de mercado de masas	Acceso	Selección de operador y preselección Facilitar el acceso a sus redes en condiciones no discriminatorias a todos los usuarios que lo soliciten	Se vincula al mercado 2/2007 Suprimida
	Transparencia	Registro completo de clientes y contratos cuando estos superan los 12.000 euros anuales	Suprimida
	Control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas	Control de ofertas minoristas conforme a la metodología de análisis <i>ex ante</i> .	Suprimida
Servicio de acceso sujeto a control de precios (fijación del precio máximo de la cuota de abono). Separación contable y contabilidad de costes.		Suprimida Suprimida	
Mercado 1/2007 segmento de clientes que recibe ofertas personalizadas	Acceso	Selección de operador y preselección (de modo transitorio, hasta la regulación del mercado 2/2007)	Se vincula al mercado 2/2007
	Transparencia	Comunicación de ofertas minoristas con 21 días de antelación	Suprimida
	Control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas	Control de ofertas minoristas conforme a la metodología de análisis <i>ex ante</i> .	Suprimida
Separación contable y contabilidad de costes		Suprimida	
Mercado 2/2007	Acceso	Originación de voz (por tiempo y por capacidad) y tarifas especiales. Niveles local, metropolitano, tránsito simple y tránsito doble.	Originación fija (por tiempo). Niveles local, metropolitano y tránsito simple. <i>➤ Se suprime el tránsito doble y la obligación de interconexión por capacidad.</i>
		Acceso telefónico (AMLT)	Acceso telefónico (AMLT)
			Preselección (antes ligada al mercado 1) <i>➤ Preselección condicionada al AMLT</i> <i>➤ Se suprime preselección para líneas no vinculadas al AMLT</i>
		Acceso IP	
	Transparencia	Publicación de OIR-TDM y AMLT	Publicación de OIR-TDM y AMLT. OIR sobre IP
	Control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas	Precios orientados a costes	Precios orientados a costes
No discriminación	Remisión de los AGIs (10 días desde su formalización)	Remisión de los AGIs (10 días desde su formalización)	
Obligaciones complementarias	Prohibición de prácticas de retención de abonados	Suprimida	
	Notificación de cierre de centrales	Suprimida	

VI Proyecto de medida

En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia notifica a la Comisión Europea un proyecto de medida en el que se

RESUELVE

Primero. Aprobar la definición y el análisis de los mercados minoristas de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (que conjuntamente se identifican con el mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (mercado 2/2007).

Segundo. Considerar que los mercados minoristas de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija, tal y como vienen definido en el presente documento, no constituyen mercados de referencia cuyas características justifiquen la imposición de obligaciones específicas, y no son por tanto susceptibles de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el apartado 5 del artículo 13 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Tercero. Suprimir las obligaciones actualmente aplicables a Telefónica de España, S.A.U., en relación con la provisión de servicios minoristas de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija, en virtud de la Resolución de 13 de diciembre de 2012 (segmento de clientes que constituyen el mercado de masas) y de la Resolución de 5 de marzo de 2009 (segmento de clientes que reciben ofertas personalizadas), en el plazo de dos meses desde la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado, excepto en el caso de las obligaciones cuya retirada prevé expresamente un régimen transitorio.

Cuarto.- Considerar que el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (mercado 2/2007), tal y como está definido en el presente documento, es un mercado de referencia susceptible 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.

Quinto.- Determinar que dicho mercado no es realmente competitivo, 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.

Sexto.- Considerar que Telefónica de España, S.A.U. tiene poder significativo en el citado mercado, 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.

Séptimo.- Imponer a Telefónica de España, S.A.U. las obligaciones recogidas en el Anexo I del presente documento.

ANEXO I

Obligaciones impuestas a Telefónica en relación con el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija

1.- Obligación de proporcionar los servicios de originación y el acceso mayorista a la línea telefónica 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, 10 del Reglamento de Mercados y 12 de la Directiva de Acceso.

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

Atender a las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (artículos 14.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; artículo 12 de la Directiva de Acceso).

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

- a. Sobre los accesos tradicionales a la RTC de Telefónica, permitir la interconexión de redes o recursos a los siguientes servicios:
 - servicios de acceso indirecto, exclusivamente para aquellos accesos que son provisionados mediante el servicio de acceso mayorista a la línea telefónica,
 - servicios de acceso a tarifas especiales, y
 - servicios de acceso a numeración corta.

En sus distintos niveles especificados en la Oferta de Interconexión de Referencia:

- acceso local,
 - acceso metropolitano,
 - acceso en tránsito simple.
- b. Sobre los accesos NGA de Telefónica, permitir la interconexión de redes o recursos a los siguientes servicios:
 - servicios de acceso a tarifas especiales, y
 - servicios de acceso a numeración corta.

En sus distintos niveles especificados en la Oferta de Interconexión de Referencia:

- acceso local,
 - acceso metropolitano,
 - acceso en tránsito simple.
- c. Prestar los servicios de interconexión de acceso a terceros operadores en los términos que recoja la OIR vigente, sin perjuicio de que determinadas modalidades de interconexión o sus niveles puedan ser modificados o incluso eliminados en las sucesivas revisiones de la OIR.
- d. Suministrar el servicio de acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT) donde se suministren los servicios de acceso indirecto, indicados en el punto a), permitiendo a terceros operadores prestar a sus abonados el servicio de acceso a la red pública telefónica fija de Telefónica, así como el resto de servicios asociados.

Los servicios de acceso indirecto señalados en el punto a) que no estén vinculados a la oferta AMLT no serán objeto de la presente obligación de acceso una vez transcurrido un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

- e. Prestar el servicio de preselección mediante el que se suministren los servicios de acceso indirecto, indicados en el punto a), permitiendo a terceros operadores prestar a sus abonados el servicio minorista de tráfico telefónico cuando sea contratado de manera conjunta con el acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT). De manera transitoria, y durante los 6 meses posteriores a la publicación en el BOE de Resolución relativa al análisis de los mercados 1/2007 y 2/2007, el servicio de preselección también se continuará ofreciendo sobre líneas no vinculadas al servicio AMLT.

Asimismo, Telefónica deberá cumplir con las obligaciones contenidas en las circulares adoptadas en materia de preselección, y en particular en la Circular 2/2009, de 18 de junio de 2009, de la CMT sobre la implantación de la preselección de operador por los operadores de acceso obligados a proveerla en el mercado de redes públicas de telecomunicaciones fijas en lo que no resulten contrarias a la presente resolución y en la Circular 1/2004, de 27 de abril, de la CMT por la que se introduce el consentimiento verbal con verificación por tercero en las tramitaciones de preselección de operador, así como aquéllas resoluciones que la CNMC pueda dictar al efecto de conformidad con el artículo 14.4 de la LGTel.

- f. Prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios.

- g. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
- h. No revocar una autorización a recursos o servicios previamente concedida.
- i. Conceder libre acceso a interfaces técnicas, protocolos u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales.
- j. Proporcionar a quienes soliciten interconexión, la información relevante al efecto sobre las especificaciones técnicas y funcionales de los Pdl's.
- k. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares.
- l. Prestar los servicios de acceso en niveles de calidad que permitan la prestación de los servicios telefónicos públicos.
- m. Dar acceso a facilidades de interconexión IP respetando todas las obligaciones anteriores.

Siguen vigentes todas las previsiones contenidas en las actuales ofertas mayoristas de Telefónica de originación recogidas en la Oferta de Interconexión de Referencia y AMLT aprobadas mediante las Resoluciones de la CMT de 11 de febrero de 2016¹⁰⁸ y de 5 de mayo de 2016¹⁰⁹, respectivamente. Todo ello sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en dichas ofertas, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

2.- Obligación de ofrecer los servicios de originación, la preselección, y el servicio de acceso mayorista a la línea telefónica a precios orientados en función de los costes de producción y adoptar un sistema de contabilidad de costes

Telefónica deberá ofrecer los servicios de originación, de preselección y el acceso mayorista a la línea telefónica a precios orientados en función de los costes de producción y adoptar un sistema de contabilidad de costes, de

¹⁰⁸ Última actualización de la OIR-TDM según texto consolidado de febrero de 2016: https://telecos.cnmc.es/documents/10138/4290811/20160211_Res_OFE-DTSA-1975-14-OIR.pdf/64467569-f599-45f1-b824-2036948cd995

¹⁰⁹ Última actualización de la oferta AMLT según texto consolidado de mayo de 2016: https://telecos.cnmc.es/documents/10138/4282698/20160505_Texto_consolidado_oferta_AML_T_mayo_2016.pdf/7ab4fae6-d38a-42ae-a065-7c8613eed1d0

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.

La CNMC determinará el sistema de contabilidad de costes que deberá aplicarse precisando el formato y el método contable que se habrá de utilizar. Asimismo garantizará que Telefónica ponga a disposición del público la descripción del sistema de contabilidad de costes empleado, determinando a tal efecto la forma, fuentes y medios conforme al artículo 11 del Reglamento de Mercados.

En cuanto al sistema de contabilidad de costes, y en relación con los estándares de costes históricos y corrientes, Telefónica estará obligada a lo establecido en la Resolución 10 de junio de 2010, que actualiza la de 15 de julio de 1999 sobre principios, criterios y condiciones del sistema de contabilidad de costes a desarrollar por Telefónica. Asimismo, también será de aplicación la Resolución de 13 de diciembre de 2007 sobre la adaptación del Sistema de Contabilidad de costes de Telefónica al nuevo marco regulatorio, y en cualquier otra que las complementen.

Sin perjuicio de lo anterior, la CNMC podrá utilizar estándares y metodologías de costes complementarias a la contabilidad *top-down* de Telefónica, tales como modelos *bottom-up* incrementales o referencias internacionales para establecer los precios orientados a costes de los servicios mayoristas de acceso y originación que Telefónica está obligada a prestar.

3. Obligación de separación de cuentas

Telefónica deberá separar sus cuentas en relación con las actividades de acceso e interconexión que presta, 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. Esta obligación permitirá a la CNMC el control del cumplimiento de la obligación de control de precios.

La CNMC determinará el formato y metodología en que Telefónica deberá dar cumplimiento a estas obligaciones. En tanto la CNMC no determine dichos aspectos, los operadores citados deberán utilizar los establecidos en las Resoluciones citadas en el apartado anterior.

2. 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 asociados, así como a terceros operadores. En particular, resultará de aplicación esta obligación en relación con:

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

Así pues, se impone a Telefónica la obligación de no discriminar cuando preste los servicios mayoristas de originación de llamadas en la red telefónica conmutada, de acceso mayorista a la línea telefónica y de preselección. Asimismo, Telefónica deberá no discriminar y tratar de forma equivalente respecto de sí misma al resto de los operadores en cuanto a la utilización de tecnologías IP para la prestación de los servicios de acceso y originación.

A los efectos de controlar el cumplimiento de las presentes obligaciones, 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.
- Remitir a la CNMC, en el plazo de 10 días desde su formalización, copia de los addenda de prestación de los servicios de preselección 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.
- Remitir a la CNMC, en el plazo de 10 días desde su formalización, copia de los acuerdos de prestación del servicio de AMLT 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.
- Remitir a la CNMC, con periodicidad mensual, la información relativa a las actuaciones en el marco de la Oferta del servicio de AMLT, así como la información incluida en el Anexo 6 de la Resolución de 1 de diciembre de 2015 por la que se modifican los requerimientos de información periódicos.
- Telefónica deberá mantener actualizada la información sobre sus procedimientos internos relativos a la formalización de protocolos de las condiciones técnicas, económicas y de suministro de información (incluida la relativa a la planificación de las actuaciones en las instalaciones soporte) entre los servicios internos equivalentes de la división operativa, que gestiona las redes para la prestación de los servicios de acceso telefónico, y la división minorista y/o filial perteneciente al Grupo Telefónica que comercializa los servicios de

acceso telefónico fijo, que puedan considerarse equivalentes a alguno de los servicios incluidos en la Oferta de AMLT.

A estos efectos, Telefónica deberá atender en particular a lo dispuesto en la oferta de referencia vigente y en la Resolución de 22 de mayo de 2008 sobre el análisis de los procedimientos internos relativos a las actividades de autoprestación de Telefónica y de los procesos automáticos de incorporación de información al sistema de información de planificación y seguimiento de la oferta de acceso al bucle de abonado, y sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios mediante resolución.

- Igualmente, Telefónica deberá remitir la información requerida en la obligación de transparencia relativa a la evolución de su red hacia IP.

3. Obligación de transparencia

Telefónica está obligada a la publicación de una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de originación de llamadas y una oferta de AMLT 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 LGTel, 7 del Reglamento de Mercados y 9 de la Directiva de Acceso.

a) Obligaciones de transparencia en relación con los servicios de originación de llamadas prestados a través de interfaces tradicionales

La Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de originación 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 acceso ofrecidas. Cuando sea pertinente, se señalarán las particularidades de índole técnica o económica aplicables a cada una de ellas y la descripción exhaustiva de las capacidades funcionales incluidas dentro de cada servicio o modalidad de servicio de acceso.
- Las características técnicas requeridas de las redes o elementos específicos que vayan a emplearse para la conexión a los puntos en que se ofrece el acceso; en su caso, se incluirá la información relativa a las condiciones de suministro de dichas redes o elementos específicos.

- Las especificaciones técnicas de las interfaces ofertadas en los puntos en los que se ofrece el acceso; cuando sea pertinente, se incluirán sus características físicas y eléctricas, los sistemas de señalización y los protocolos aplicables a los servicios de acceso y 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, se considera que la actual oferta de servicios mayoristas de originación recogida en la Oferta de Interconexión de Referencia, cuya última actualización corresponde al texto consolidado de febrero de 2016, continua vigente, con la excepción del servicio de tránsito doble, que se elimina. Así, el servicio de tránsito entre las 21 áreas nodales de Telefónica será ofrecido en condiciones libremente negociadas por Telefónica con el operador, exigiéndose a Telefónica que, a falta de acuerdo, mantenga transitoriamente hasta que sea vigente la OIR IP para los servicios de originación, las condiciones establecidas al respecto en su contrato vigente con el operador interconectado.

Por su parte, también se elimina la interconexión por capacidad de los servicios mayoristas de originación recogidos en la OIR vigente, exigiéndose a Telefónica que mantenga transitoriamente las condiciones de la interconexión por capacidad establecidas al respecto en su contrato vigente con el operador interconectado, hasta que se apruebe la actualización de la Oferta de Interconexión de Referencia mediante interfaces tradicionales (OIR-TDM) por parte de la CNMC y hasta que se apruebe y estén disponibles los servicios de originación de la Oferta de Interconexión de Referencia mediante interfaces IP (OIR-IP).

Telefónica deberá actualizar la oferta de referencia –y notificarla a la CNMC– en el plazo máximo de un mes a contar desde la fecha de notificación de la presente Resolución, 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 en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

b) Obligaciones de transparencia en relación con los servicios de preselección

Telefónica deberá remitir los datos y la información sobre solicitudes de preselección que lleve a cabo en los términos que se especifican en las Circulares de preselección de la CNMC¹¹⁰.

c) Obligaciones de transparencia en relación con los servicios de acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT).

La oferta de AMLT deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

- Líneas susceptibles de adscribirse al servicio, tipo de servicios incluidos en la oferta de AMLT y requisitos a cumplir por los operadores beneficiarios para acceder a la oferta.
- Condiciones a cumplir por Telefónica y por los operadores beneficiarios del servicio.
- Condiciones económicas, incluyendo los precios aplicables a cada uno de los componentes de la oferta.
- Procedimientos y plazos para la tramitación de solicitudes de provisión e inhabilitación del servicio de AMLT.
- Definición de los mecanismos para el alta, baja y modificación de los servicios incluidos en el servicio de AMLT.
- Motivos y condiciones de cesación de los acuerdos de prestación del servicio de AMLT.
- Formato y procedimiento de intercambio de datos de provisión de servicio y de facturación entre los operadores.

¹¹⁰ Según se establece en el Anexo V de la Circular 2/2009, sobre preselección de operador, Telefónica tiene la obligación de enviar a la CNMC los informes de solicitudes de preselección e inhabilitación semanales, así como el informe de cantidad de números preseleccionados.

- Régimen de pago entre los operadores, incluyendo su periodicidad y los procedimientos de facturación y liquidación.
- Sistema de gestión de incidencias y de información y consulta sobre las tramitaciones.
- Acuerdos de nivel de servicio.
- Sistemas de gestión de reclamaciones y averías.
- Relación de los operadores con los abonados y derechos de estos últimos.
- Protección de datos de abonado de carácter personal.
- Condiciones aplicables a usuarios con discapacidad o con necesidades sociales especiales.

A efectos de esta obligación, se considera que la actual Oferta del Servicio de Acceso Mayorista a la Línea Telefónica aprobada mediante Resolución de la CMT de 5 de mayo de 2016 continúa vigente, sin que sea necesaria la publicación de una nueva oferta de referencia por parte de Telefónica. Ello sin perjuicio de la competencia de la CNMC para introducir cambios en la Oferta de Referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

Asimismo Telefónica deberá enviar con carácter mensual a la CNMC una serie de ficheros sobre el servicio AMLT que se indican en el anexo 6 de la Resolución de 1 de diciembre de 2015, por la que se modifican los requerimientos de información periódicos.

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

Telefónica deberá presentar, en el plazo de un mes desde la fecha de notificación de la presente Resolución una OIR detallada que incluya la prestación de los servicios de originación de llamadas mediante interconexión IP, para su aprobación por parte de la CNMC de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados. La oferta IP deberá incluir todos los aspectos señalados en el apartado anterior (localización y descripción de los Pdl, características técnicas, etc.).

e) Obligación 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 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 puntos de interconexión 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.
3. Autorización previa e incorporación a la OIR

Cuando existan modificaciones sobre la red conmutada o sobre la red NGN que puedan afectar al suministro de los servicios de interconexión por Telefónica, las condiciones aplicables a los mismos (incluidos los aspectos de encaminamiento y condiciones económicas) deberán ser sometidas a la autorización previa por parte de la CNMC con la suficiente antelación y ser incluidas, de ser necesario, en la Oferta de Interconexión de Referencia.

f) *Obligación general de actualización de las Ofertas de Referencia*

Telefónica deberá mantener actualizadas las ofertas de referencia OIR y AMLT con la suficiente periodicidad, en función de los cambios específicos que se vayan incorporando en su red y en su operativa, así como en función de los cambios en las condiciones de prestación tanto técnicas como económicas de los servicios prestados, 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 en el artículo 7.3 del Reglamento de Mercados.

g) Consideraciones respecto al cierre de centrales

El procedimiento de información y cierre de centrales abiertas a interconexión por parte de Telefónica está sujeto a una serie de obligaciones en los mercados de banda ancha. Dichas obligaciones son igualmente de aplicación a Telefónica respecto a los operadores demandantes de servicios de originación y acceso mayorista del presente mercado.

ANEXO II

Resumen de alegaciones a la Consulta Pública y contestación a las mismas.

I. ALEGACIONES RELATIVAS AL MERCADO DE ACCESO Y ORIGINACIÓN TELEFÓNICA EN REDES FIJAS

I.1. Susceptibilidad del mercado de acceso y originación telefónica fija para ser regulado *ex ante*. Superación del test de los tres criterios.

Telefónica considera que el mercado de acceso y originación desde la red telefónica fija no satisface el test de los tres criterios y, por tanto, deberían retirarse las obligaciones actualmente en vigor.

En primer lugar, Telefónica disiente del análisis que reflejó la DTSA en la Consulta Pública según el cual el mercado de referencia se caracteriza por la presencia de barreras de entrada (el **primero de los criterios**). Para justificar su postura, Telefónica hace hincapié en el grado de despliegue de red propia alcanzado por los operadores alternativos. De acuerdo con los planes de despliegue anunciados para el año 2017, en España alrededor de 12 millones de hogares podrán elegir entre hasta tres redes NGN alternativas, con ofertas completamente independientes entre sí.

Además, Telefónica considera que existen otros servicios mayoristas, diferentes a la preselección y al AMLT, que posibilitan que un operador alternativo pueda prestar los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico. Por ejemplo, señala Telefónica que todos los operadores acceden a la oferta de bucle desagregado, y que el proceso de consolidación de la competencia ha ido mostrando cómo los operadores alternativos han ido disminuyendo el tamaño de la central a la que acuden. En la actualidad los operadores alternativos cubren a más del 80% de la población mediante la coubicación en 1.461 centrales. Para Telefónica *“una migración a bucle alquilado permitiría aumentar el margen disponible para los operadores alternativos, dado que con la cuota correspondiente al bucle alquilado, más la parte correspondiente del equipo asociado, y más la imputación de los costes de tráfico en términos de replicabilidad –como se realiza a Telefónica en los análisis de los diferentes productos– generaría margen suficiente simplemente con la cuota recurrente, margen que se amplía al asociarles el tráfico correspondiente o el ingreso incremental al generar un paquete tipo de acceso más voz”*.

A propósito de lo anterior, Telefónica señala que en el 79,1% de las centrales AMLT hay al menos un operador coubicado, lo que interpreta como prueba de viabilidad de la desagregación del bucle como instrumento para prestar servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico. Este operador argumenta que *“cualquier proyecto de despliegue o de coubicación implica un determinado volumen de «hogares cubiertos» y representa en la práctica una inversión hundida, independiente de cuál sea finalmente la consecución de clientes finales, del grado de empaquetamiento medio de los productos consumidos y*

de su nivel de compromiso y permanencia. Por esta razón, cualquier cliente que inicialmente se hubiese considerado no rentable, desde una perspectiva previa a la decisión de invertir, supondrá a posteriori un ingreso adicional que, por pequeño que sea y dado que no implica apenas un mayor coste, aportará un resultado neto positivo al negocio”.

Telefónica también hace referencia a la posibilidad de prestar los servicios minoristas de tráfico telefónico mediante VoIP cuando el operador alternativo haya recurrido a los servicios de acceso indirecto de banda ancha. En particular, se señala que la cobertura del servicio NEBA es del 88,5% de los pares.

También se remarca que la gran mayoría de los accesos AMLT están destinados a clientes que también tienen contratados servicios de banda ancha y, por tanto, pueden ser atendidos de forma más óptima con servicios mayoristas contenidos en los mercados 3 y 4.

Por otro lado, Telefónica alude también al proceso de sustitución fijo-móvil. En su opinión, *“esta sustituibilidad se puede observar tanto en prestaciones, precio, calidad, etc., es decir, están lejos esos momentos iniciales del mercado donde había prestaciones y precios muy diferenciales en función de la tecnología utilizada para la prestación de los servicios”*. Telefónica indica que, según un estudio interno de este operador, el 25% de los hogares con móvil no disponen de fijo ni de banda ancha fija, *“lo que nos estaría asegurando que la telefonía móvil es un sustituto perfecto de la fija”*. Como muestra adicional de sustituibilidad entre los servicios fijos y móviles, Telefónica señala que la cobertura de los operadores móviles alcanza casi el 100% de la población española.

En lo que se refiere a los precios, Telefónica sostiene que en el mercado español ya no existe un *“price premium”* para la voz móvil, pues el diferencial de precio medio de las llamadas móviles con respecto a las fijas tiene signo negativo. Otro proceso que ayuda a incrementar el efecto sustitución es la incorporación al mercado de las tarifas de llamadas ilimitadas por parte de los operadores móviles.

Telefónica también destaca la existencia de tarifas comercializadas desde el móvil con un claro mensaje de sustitución fijo-móvil, que en realidad son ofertas comerciales fijas sobre servicios técnicamente móviles, como son *Vodafone en tu casa* y *Orange Mi fijo*.

Telefónica concluye que existe una elevada capacidad de sustitución del acceso y originación de llamadas desde redes fijas por el acceso y originación de llamadas en redes móviles, lo que es especialmente relevante teniendo en cuenta que todos los principales operadores del mercado de voz fija disponen también de servicios móviles, por disponer de recursos de espectro o por estar constituidos como OMV.

Sin perjuicio de lo anterior, Telefónica considera que el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas tampoco satisface el criterio relativo a la falta de tendencia a la competencia efectiva (**segundo criterio**).

Con respecto al segundo criterio, Telefónica alude a la autoprovisión de acceso móvil como sustituto del acceso mayorista fijo y pone en cuestión el carácter complementario de los servicios fijos y móviles al que se refiere la Consulta Pública. Este operador sostiene que la relación entre ambos servicios es de sustituibilidad. Según argumenta Telefónica, si incrementara su margen en el servicio mayorista de referencia, los operadores alternativos con infraestructura móvil podrían verse tentados a aportar una alternativa mayorista, *“aprovechando la capacidad excedentaria y las economías de escala que se puedan conseguir con ello”*.

También en relación con el segundo criterio, Telefónica se refiere a las restricciones que ejercen los servicios OTT sobre el mercado de referencia. Según opina Telefónica, *“en algunos casos, los servicios OTT tienen prestaciones similares a los servicios tradicionales de telefonía, mensajería o audiovisual ofertados por los operadores de telecomunicaciones”*. Igualmente, señala que la aparición de estos servicios ha supuesto una nueva forma de competencia para los servicios tradicionales y han afectado claramente a su capacidad de generación de ingresos.

Telefónica considera que otra de las razones que permiten afirmar que el mercado de acceso y originación de llamadas en la red telefónica fija tiende a la competencia efectiva es que, en su opinión, los operadores alternativos pueden acceder fácilmente a otros servicios mayoristas como la desagregación del bucle, o bien tienen facilidades para el despliegue de red propia. Este operador señala que en la zona ULL su cuota de mercado minorista de acceso telefónico fijo es del 50%, *“lo que indica la importante competencia en que se desarrolla este mercado”*. Telefónica recuerda que los operadores alternativos son capaces de cubrir mediante ULL el 80% de los accesos fijos cubriéndose únicamente en el 20% de las centrales.

Como justificación del presunto incumplimiento del segundo criterio, Telefónica califica como residual el uso de la preselección, pues ya se ha superado la etapa inicial de liberalización del sector en la que podría ser necesario este servicio. En cuanto al AMLT, Telefónica considera su evolución estabilizada. Salvo en el caso del grupo Orange-Jazztel, el resto de operadores parecen estar en un proceso de desaparición de su recurso a esta figura, por lo que sostiene que este servicio puede ser eliminado.

Finalmente, Telefónica considera que las valoraciones realizadas por la DTSA concernientes al mercado de empresas no han tenido en cuenta los aspectos importantes, como son los siguientes:

- Entre 2010 y 2015, la cuota de mercado de Telefónica en el segmento de empresas cayó unos 10 p.p. (en términos de ingresos por acceso de banda ancha, telefonía fija y servicios de datos avanzados).
- El AMLT es simplemente válido como una solución para clientes 1P. En ese sentido, la práctica totalidad de las empresas tiene acceso a Internet. Además, el 82,3% de la facturación de las empresas procede de conceptos diferentes al servicio telefónico fijo.

En cuanto al **tercer criterio**, Telefónica lo liga al incumplimiento de los otros dos. De esta manera, señala que *“el mercado dispone de la estructura competitiva necesaria para que basten las disposiciones del Derecho de la Competencia para verificar ex post si el comportamiento de los operadores es conforme a la normativa de Derecho de la Competencia”,* y que *“el Derecho de la Competencia dispone de los recursos necesarios y suficientes para disciplinar a las empresas a que lleven a cabo comportamientos potencialmente abusivos”.*

En definitiva, Telefónica concluye que *“en el mercado español se dan todas las circunstancias que garantizan una tendencia hacia la competencia efectiva en ausencia de regulación del mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas”.*

Los interesados que han presentado alegaciones a la Consulta Pública relativas al cumplimiento del test de los tres criterios tienen una visión diametralmente opuesta a la expresada por Telefónica. Por ejemplo, BT valora muy positivamente el análisis efectuado por la DTSA respecto a la situación actual del mercado, la ausencia de competencia en el mismo, la existencia de los tres criterios necesarios para su regulación y la consiguiente imposición de obligaciones a Telefónica. BT considera necesario que se continúe manteniendo la regulación ante la falta de competencia en el mercado, y en particular dentro del segmento empresarial, en el que Telefónica mantiene una cuota de mercado cercana al 80%.

ASTEL y Orange coinciden con la DTSA en las principales conclusiones alcanzadas en su análisis del mercado de referencia, y especialmente en la verificación del cumplimiento de los tres criterios. Según Orange, todavía existe una proporción importante de la población española que sólo contrata los servicios tradicionales de telefonía, donde los operadores alternativos únicamente pueden competir mediante la contratación de los servicios mayoristas de AMLT y preselección. En lo que respecta a la posibilidad de prestarlo a través de redes de banda ancha, dichos servicios son esenciales para proveer los servicios de voz en las zonas de acceso indirecto en tanto en cuanto NEBA no disponga de cobertura nacional. ASTEL, por su parte, destaca la importancia que tiene los remedios aplicados en este mercado (especialmente, la oferta mayorista AMLT y servicios de acceso indirecto) para que los operadores puedan prestar servicios al mercado empresarial.

El resto de operadores alegantes (Vodafone, R Cable, 107082 Telecom, Euskatel) no hacen referencia expresa al cumplimiento del test de los tres criterios, pero sus alegaciones se centran en la conveniencia de potenciar determinadas obligaciones actualmente impuestas a Telefónica, lo cual implica necesariamente que el punto de partida sea la superación del test de los tres criterios.

Contestación a las alegaciones

Primer criterio

En la Consulta Pública se expusieron las razones por las que el acceso directo a través de redes NGA no es una opción económicamente rentable para prestar únicamente los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico. Por tanto, el despliegue de redes NGA va ligado a la prestación del servicio de acceso a Internet de banda ancha. Por motivos similares, no cabría coubicarse en una central para ofrecer únicamente el servicio telefónico a los clientes finales.

En este contexto, Telefónica señala que una vez que un hogar está dentro del ámbito de cobertura de una red de acceso directo, la prestación del servicio telefónico fijo siempre generará un ingreso que contribuirá a compensar la inversión asociada al despliegue o a la coubicación, según sea el caso. Telefónica considera que la referencia para valorar la rentabilidad de los clientes que sólo contratan servicios telefónicos son los 19,60 euros mensuales que figuran en el *Panel de Hogares CNMC-Red.es*.

En respuesta a Telefónica cabe recordar que su cuota de mercado del servicio minorista de acceso telefónico en el segmento de clientes que no contratan banda ancha es del 70,10%. En el segmento de clientes que adquieren el servicio de acceso telefónico empaquetado con banda ancha, la cuota de Telefónica es del 44,62%. La generalización del bucle desagregado o el despliegue de redes propias parece no estar siendo una herramienta tan eficaz para los 6,5 millones de clientes que integran el primero de los segmentos, lo cual parece contradecir –al menos parcialmente– la opinión de Telefónica acerca de la idoneidad de dichas alternativas.

Sentado lo anterior, esta Comisión es consciente de que la cobertura es un elemento determinante para que los operadores alternativos puedan prestar los servicios de acceso y tráfico telefónico a sus clientes. Actualmente existe un número muy importante de hogares fuera del ámbito de cobertura directa de los operadores alternativos. En el caso del servicio telefónico prestado a empresas, las restricciones relativas a la cobertura condicionan en mayor grado las posibilidades de prestar el servicio al cliente final.

Por tanto, a propósito de la valoración de la cobertura de los operadores alternativos que plantea Telefónica resulta conveniente realizar las siguientes consideraciones:

- El *Informe de cobertura de banda ancha en España de la SETSI*¹¹¹ correspondiente al primer trimestre de 2016 indica que las redes HFC y FTTH cubren respectivamente el 49% y el 56% de los hogares. En consecuencia, el número de hogares fuera del ámbito de cobertura de este tipo de redes es elevado.
- Con respecto a la desagregación del bucle, los operadores alternativos han desplegado su propia infraestructura hasta el nivel de central local en 1.461 centrales, que cubren el 80% de la planta de pares de cobre de Telefónica. El 20% de los pares no cubiertos se sitúa por encima de los 4,2 millones, la cual es una magnitud relevante.

El hecho de que haya centrales con operadores cobubicados no quiere decir que lo esté por todos los operadores o que la presencia de éstos en el ámbito de la central sea lo suficientemente relevante. Según se desprende de la información contenida en la Resolución de los mercados de banda ancha¹¹², hay cerca de 5,1 millones de bucles cuyas centrales de influencia no tienen al menos dos operadores alternativos con una cuota de mercado de banda ancha mínima del 10%.

Para que un operador alternativo pueda prestar a sus clientes el servicio telefónico en zonas donde no tenga acceso directo, el servicio de acceso indirecto de banda ancha no es una alternativa factible. El servicio mayorista de acceso indirecto de banda ancha tiene unos precios que superarían en la práctica totalidad de los casos los ingresos que se podrían obtener a nivel minorista. De acuerdo con las estimaciones de la CNMC, los costes de red totales (incluyendo el componente mayorista) de prestar individualmente el servicio telefónico a través de NEBA son de 17,13 y 21,46 euros mensuales. Añadiendo a estos importes los costes correspondientes a la comercialización minorista, estimados en **[CONFIDENCIAL]** euros mensuales¹¹³, quedan

¹¹¹ <http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-1Trimestre2016.pdf>.

¹¹² Resolución de 24 de febrero de 2016, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (Expediente ANME/D TSA/2154/14/Mercados 3a 3b 4).

¹¹³ La estimación se ha realizado a partir de datos de la propia Telefónica procedentes del requerimiento de información semestral de la metodología de análisis ex ante de las ofertas comerciales de este operador.

superados ampliamente los 19,60 euros mensuales de ingreso medio del cliente 1P a los que se refiere Telefónica en sus alegaciones¹¹⁴.

El mantenimiento de la oferta mayorista AMLT permite a los operadores alternativos prestar los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico en todo el territorio nacional a esos 6,5 millones de clientes que los contratan de manera no empaquetada con la banda ancha. No obstante, incluso para determinados servicios telefónicos empaquetados con la banda ancha el AMLT resulta una herramienta de gran utilidad: de hecho, el 29% de los accesos AMLT (en términos absolutos, 162.013 líneas) quedan fuera del ámbito de cobertura NEBA.

Para que un operador decida coubicarse en una central es preciso alcanzar un número crítico de clientes dentro del área cubierta por la central. Prueba de la importancia de la AMLT como herramienta para prestar servicio a clientes difícilmente alcanzables a través de acceso directo es el hecho de que el 55,6% de las líneas AMLT estén asociadas a centrales en las que no existe ningún operador coubicado. En manera especial, los operadores que dirigen su actividad comercial al segmento empresarial presentan mayores dificultades para alcanzar la escala mínima de eficiencia en la mayor parte de las centrales de su ámbito de influencia.

En otro orden de cosas, esta Comisión no comparte las apreciaciones de Telefónica sobre el carácter sustitutivo del acceso móvil sobre las redes de telefonía fija. Como se ha señalado previamente, el *Panel de Hogares CNMC-Red.es* refleja que los hogares que cuentan sólo con acceso móvil representan sólo un 14,9% del total y, además, la generalización de ofertas convergentes fijo-móvil refuerza la idea de complementariedad que se expuso en la Consulta Pública.

A nivel empresarial, el número de empresas que no cuenta con telefonía móvil es también elevado, especialmente en las denominadas micropymes (empresas con menos de 10 empleados, que representan el 95,82% del total). Según se extrae del informe *Análisis sectorial de implantación de las TIC en la pyme española*¹¹⁵, el 23,5% de este tipo de empresas no cuenta con teléfono móvil (en el caso de las empresas con 10 o más empleados, este porcentaje es del 4,7%). En términos absolutos, se estima que hay 702.394 micropymes que no disponen de teléfono móvil. También desde la perspectiva empresarial, el

¹¹⁴ Según el Informe Anual 2016 de la CNMC, este importe se ha reducido a 17,20 euros mensuales.

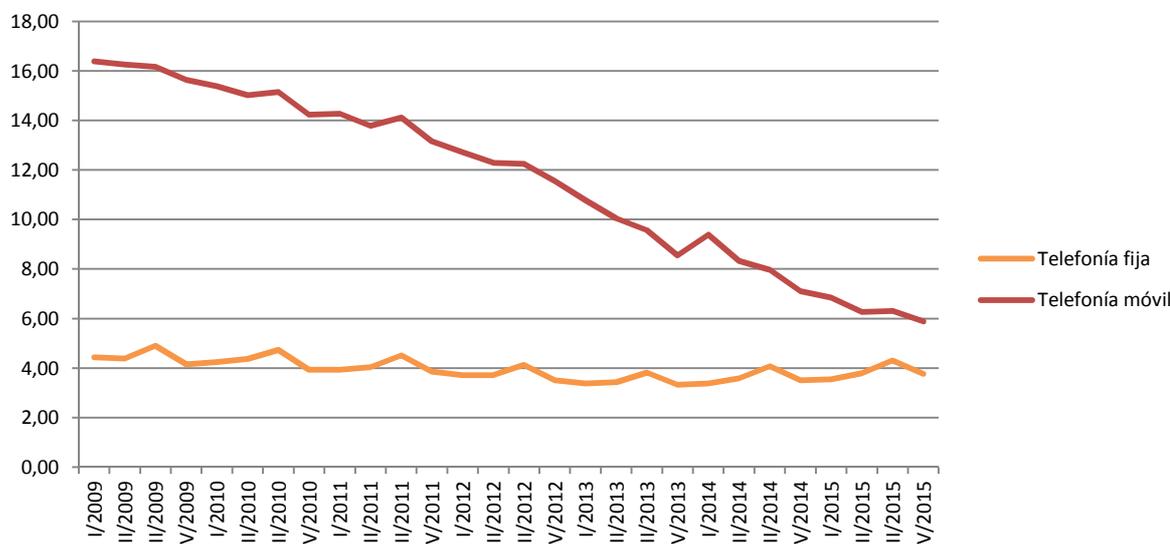
¹¹⁵

http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/informe_epyme14_analisis_sectorial_de_implantacion_de_las_tic_en_la_pyme_espanola_0.pdf

servicio de telefonía móvil puede resultar insuficiente a la hora de utilizar sobre él determinados servicios (fax o centralitas, por ejemplo).

En cuanto al *Price Premium*, esto es, el diferencial entre el precio de las llamadas desde móvil y las llamadas desde fijo, la información más reciente¹¹⁶ muestra que todavía es una realidad. Así, el ingreso medio por minuto del servicio de telefonía móvil es un 55,97% superior al correspondiente al tráfico telefónico fijo.

Gráfico 22. Diferencia entre los ingresos medios por minuto de los operadores de los servicios de telefonía fija y de telefonía móvil



Fuente: Informes Trimestrales CNMC.

En su escrito de alegaciones Telefónica también alude a los productos *home zone*. En la Consulta Pública se concluyó que este tipo de productos tienen una incidencia limitada en el mercado. En todo caso, un operador que pretenda prestar el servicio de acceso y originación desde ubicaciones fijas constituyéndose como OMV tendría que pagar a su OMR anfitrión un precio mayorista de originación un 129,41% superior al correspondiente al acceso mayorista desde redes fijas¹¹⁷, al margen de otros pagos iniciales de cuantía fija que pueden formar parte del contrato por la prestación del servicio de acceso y originación móvil. En todo caso, y con independencia de lo anterior,

¹¹⁶ Información procedente de los Informes Trimestrales publicados por la CNMC.

¹¹⁷ Según el *IV Informe Trimestral 2015 de la CNMC*, 0,51 céntimos de euro por minuto en el caso del acceso mayorista desde redes fijas y 1,17 en el caso de acceso mayorista desde la red móvil.

no se observa un efecto sustitución en lo que se refiere al número de líneas fijas con respecto a las móviles.

Segundo criterio

En lo que se refiere al cumplimiento del segundo criterio, esta Comisión también disiente de las opiniones expresadas por Telefónica sobre el carácter residual de los servicios comprendidos en el mercado de referencia. Actualmente el número de líneas vinculadas al mercado de referencia asciende a 804.904¹¹⁸, cifra superior a la de otros servicios mayoristas. Por ejemplo, el total de líneas de acceso indirecto de banda ancha en sus diferentes modalidades (GigADSL, ADSL-IP y NEBA), asciende a 869.906¹¹⁹. En cuanto a la estabilización del número de líneas AMLT que señala Telefónica, a la vista del número de líneas activas, no puede afirmarse que el servicio tenga un carácter residual o secundario, o que lo vaya a tener en un horizonte temporal próximo.

A propósito del segmento empresarial, y en contestación a Telefónica, no puede concluirse que se haya producido una mejora en la situación competitiva en el mercado empresarial basándose en la pérdida de cuota de mercado que este operador señala. En todo caso, en sus alegaciones Telefonía se refiere a la evolución de una cuota de mercado, en términos de ingresos, que no sólo se refiere al servicio de acceso telefónico, sino que engloba otros servicios. Resulta destacable el hecho de que la cuota de mercado de Telefónica se haya mantenido estable en el caso de aquellas empresas con más de 10 sedes. Este fenómeno es coherente con lo expresado en el apartado III.4.1.1.1. sobre la mayor cuota de Telefónica en el servicio de acceso telefónico según se incrementa el número de sedes de los clientes empresariales.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión es consciente de que los clientes empresariales normalmente contratan con sus respectivos proveedores unas soluciones de conectividad complejas que comprenden varios servicios. Ello no significa que el AMLT no sea relevante como servicio mayorista, sino que se puede erigir como un complemento que determine la elección del proveedor de servicios. Este sería el caso de contratos que exigen la conectividad de acceso telefónico fijo en alguna de las ubicaciones del cliente que, por restricciones de cobertura, ha de proveerse mediante AMLT. La no disposición de este servicio mayorista podría dar lugar a que un operador alternativo no pueda suministrar a su cliente empresarial la totalidad de los servicios requeridos, con lo que perdería la totalidad del contrato.

¹¹⁸ Datos procedentes del requerimiento mensual sobre líneas AMLT.

¹¹⁹ Datos del Informe Mensual correspondiente al mes de julio de 2016.

En otro orden de cosas, las aplicaciones OTT no pueden considerarse a día de hoy lo suficientemente sustitutivas del servicio telefónico fijo, por varios motivos:

- Están vinculadas al acceso a Internet de banda ancha. Dado que el 26,7% de los hogares no dispone de ningún tipo de acceso a Internet, la aseveración de Telefónica a propósito del carácter sustitutivo de los OTT supondría estar excluyendo a un número muy importante de usuarios¹²⁰.
- Entre el subconjunto de individuos con acceso a Internet con una frecuencia mínima semanal, aquéllos que realizan llamadas de voz a través de aplicaciones OTT están por debajo de un 40%¹²¹.

Tabla 11. Servicios de telefonía/vídeollamadas online usados habitualmente (porcentaje de individuos).

Frecuencia de uso	II-2015	IV-2015
<i>No uso habitualmente</i>	52,7%	60,8%
<i>Facebook Messenger</i>	10,0%	8,3%
<i>Skype</i>	14,6%	13,3%
<i>WhatsApp</i>	33,8%	25,3%
<i>Viber</i>	1,0%	0,4%
<i>Line</i>	2,0%	1,2%
<i>Nunca</i>	2,1%	1,5%

Fuente: Panel de Hogares CNMC.

- El uso de este tipo de aplicaciones se centra principalmente en llamadas internacionales, no tanto para las de ámbito nacional. A este respecto, es preciso recordar que la mayoría de clientes del servicio del servicio telefónico cuentan con tarifas planas que permiten realizar gratuitamente llamadas de ámbito nacional. El incentivo a realizar llamadas a través de aplicaciones OTT, de menor calidad, se reduce fuertemente.

¹²⁰ Datos procedentes de la *L Oleada del Panel de Hogares "Las TIC en los hogares españoles"*. Según esta misma fuente, el 20,8% de los individuos mayores de 15 años jamás se ha conectado a Internet. Si restringimos el conjunto a las personas que se conectan con una frecuencia semanal, los no usuarios de Internet representan un 32,0% del total.

¹²¹ El uso de aplicaciones de mensajería instantánea como Line o Whatsapp es mayor que el de aplicaciones de voz. Sin embargo, este tipo de aplicaciones ejercen presión sustitutiva sobre los servicios SMS, y no tanto sobre la telefonía.

Tercer criterio

Finalmente, Telefónica vincula el incumplimiento del **tercer criterio** al incumplimiento de los otros dos, por lo que no cabe hacer mayor apreciación más allá de las que se pusieron de manifiesto en la Consulta Pública.

I.2. Definición del mercado de referencia

I.2.1. Mercado de producto

Telefónica considera que la definición del mercado de producto propuesta es muy estrecha, lo que lleva a sobrevalorar la posición de este operador en el mismo. En concreto, no se han considerado las presiones que ejercen, por vía indirecta en el mercado minorista, los operadores de cable, los operadores basados en la OBA, ni siquiera los operadores móviles, cuya infraestructura les permite la prestación del servicio de referencia en todo el país sin apenas inversiones adicionales. Tampoco se han incluido en el mercado a los revendedores ni a los operadores que prestan el servicio mediante tecnologías de banda ancha.

Por otro lado, para Telefónica, el servicio de acceso a tarifas especiales tiene características muy diferentes a los servicios mayoristas de origenación consistentes en la preselección y AMLT. Además, se trata de unos servicios que han de ser prestados obligatoriamente por todos los operadores. Según Telefónica, este servicio debería eliminarse de la definición del mercado de referencia y suprimir todas las obligaciones que este operador tiene impuestas en tanto operador con PSM.

En el mismo sentido, Vodafone solicita la desregulación del precio del servicio de acceso a tarifas especiales de red inteligente y numeración corta. Según este operador, el reparto de ingresos entre el operador de acceso y el operador prestador del servicio debe ser acordado entre los propios agentes que intervienen en el proceso, y sólo en caso de conflicto intervenir la CNMC.

UGT considera que la DTSA ha infravalorado el impacto de las aplicaciones OTT sobre la telefonía fija. UGT cita la *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares 2014* del INE, que cuantifica en un 32% el número de internautas que telefonan a través de Internet. UGT propone que se introduzcan “*cautelos y remedios para que las OTT ofrezcan a los usuarios el mismo tipo de prestaciones que el resto de operadores y para que el modelo competitivo sea igualitario entre todos los actores que confluyen en el mercado de las telecomos*”.

Contestación a las alegaciones

La presión competitiva ejercida por operadores de acceso directo no es lo suficientemente determinante como para ampliar la definición del mercado de referencia. Para justificar esta cuestión habría que volver a los argumentos anteriormente expuestos sobre (i) la vinculación entre el acceso directo y la prestación del servicio de banda ancha; (ii) el elevado número de personas que sólo contratan los servicios de telefonía (iii) la no sustituibilidad entre las redes fijas y móviles, (iv) la importancia de la cobertura, especialmente para la prestación del servicio a clientes empresariales.

Por lo que se refiere a los servicios de tarifas especiales, a nivel europeo, y aun presentando determinadas particularidades, han sido regulados dentro del mercado de referencia, tal y como pone de manifiesto el *BEREC Report on Special Rate Services*¹²². No existe, por otro lado, ningún precedente a nivel europeo de regulación *ex ante* como parte de un mercado separado de este tipo de servicios. A nivel nacional este servicio no presenta unas características diferenciadas con respecto al de otros mercados nacionales que justifiquen la definición de un mercado separado.

Finalmente, dado que los servicios OTT quedan fuera del mercado de referencia, no cabe imponer en este contexto obligación alguna a los operadores OTT, tal y como sugiere UGT.

1.2.2. Mercado geográfico

En cuanto al mercado geográfico, Telefónica considera que existen condiciones de competencia no homogéneas en el área geográfica de España debido a la existencia de ofertas diferenciadas según la diferente presencia de operadores de acceso directo. En este sentido, Telefónica hace un paralelismo con el análisis llevado a cabo en el contexto de los mercados de banda ancha. Dice Telefónica que *“parece lógico que si en el análisis de los mercados de banda ancha se considera competitiva una parte del territorio nacional, dicha competitividad se reconozca también en el presente mercado”*.

¹²² Así, el citado informe señala que “[p]revious experience and observation of market dynamics tend to show that wholesale markets for call origination to SRS might be considered as a subset but do not fully correspond to origination markets as defined in the Recommendations on relevant markets (i.e. market 2 of the current Recommendation and market 15 of the former Recommendation)”.

http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/338-berec-report-on-special-rate-services

Contestación a las alegaciones

Las condiciones de competencia heterogéneas a las que se refiere Telefónica van ligadas a los mercados de banda ancha, no al servicio de acceso telefónico. Esta Comisión no se ha detectado indicios que conduzcan a concluir que existen condiciones competitivas no homogéneas –desde el punto de vista geográfico– en el segmento de clientes que contratan el servicio telefónico no empaquetado con la banda ancha. En sus alegaciones, Telefónica tampoco aporta información alguna que sostenga su afirmación.

A nivel mayorista, tampoco se puede afirmar que existen áreas geográficas determinadas en las que sea posible acceder al servicio mayorista de acceso y originación telefónica en ubicaciones fijas de un modo diferenciado al de que pueda existir en otras áreas geográficas (por ejemplo, áreas en las que exista un proveedor mayorista que opere en el mercado de referencia en competencia con Telefónica).

I.3. Determinación del operador con PSM

Telefónica propone que las cuotas de mercado de los operadores que desarrollan su actividad en el mercado de referencia habrían de calcularse sobre el total de tráfico de originación, teniendo en cuenta el tráfico originado en todas las redes (fijas y móviles). De esta manera, la cuota de mercado de Telefónica sería únicamente del 14,5%¹²³.

En cuanto a que su estructura no es fácilmente reproducible por un operador alternativo, Telefónica vuelve a referirse a la cobertura de cable y fibra. Ello demuestra que *“la infraestructura de Telefónica es reproducible por parte de aquellos agentes con voluntad de hacerlo”*.

Telefónica considera que al existir alternativas para los operadores alternativos (red propia, ULL, NEBA, tecnologías OTT...), éstos cuentan con el suficiente poder compensatorio de la demanda y que, además, Telefónica no tiene incentivos para interrumpir la provisión del servicio de acceso y originación de llamadas o suministrarlo en condiciones menos favorables a terceros.

A nivel minorista, los usuarios también tendrían un alto poder compensatorio, ya que pueden cambiar fácilmente de operador si están descontentos. Para justificar esta afirmación Telefónica se apoya en (i) la pérdida de líneas de telefonía fija que ha sufrido en los últimos años; (ii) el volumen de portabilidades fijas, y (iii) el creciente porcentaje de hogares dispongan únicamente de acceso móvil.

¹²³ Cuota de mercado expresada en términos de minutos.

En opinión de Telefónica, la evaluación del grado de competencia potencial debe considerar los competidores existentes en los mercados minoristas relacionados. Partiendo de este supuesto, habría que valorar cómo afecta al grado de competencia la existencia de “*competidores reales verticalmente integrados y presentes*”, entre los que destaca a los operadores fijos, móviles y OTT. Telefónica aduce que si no existiera la actual regulación de precios en el mercado de referencia, que condiciona la rentabilidad de la entrada al mismo, muchos de estos operadores estarían ya presentes en el mercado.

Además, Telefónica señala que sus competidores tienen una envergadura global comparable a la suya, y acceso fácil a los mercados de financieros o recursos de capital. En lo que se refiere a inversiones en nuevas redes, Telefónica considera que los operadores alternativos cuentan con las mismas economías de escala y alcance que el operador incumbente. Por ello, Telefónica califica como desproporcionada la imposición de cualquier obligación en cuanto a infraestructuras de nueva generación, dado que todos los cuellos de botella, o posibles instalaciones esenciales existentes, están claramente identificados y abiertos a terceros operadores.

Contestación a las alegaciones

Gran parte de las alegaciones de Telefónica han quedado respondidas en los párrafos precedentes, en especial las relativas al control de una estructura fácilmente reproducible o a la posibilidad de recurrir a otros servicios mayoristas. En ambos casos las soluciones propuestas están condicionadas por las limitaciones de cobertura y por la prestación conjunta del servicio de banda ancha. Además, los datos de cobertura FTTH apuntados por Telefónica incluyen la cobertura de este mismo operador.

Al margen de lo anterior, es posible hacer algún apunte adicional. En primer lugar, y como bien conoce Telefónica, la cuota de mercado de un operador ha de guardar relación con la definición del mercado que se haya realizado. En consecuencia, esa cuota de mercado reducida a la que se refiere este operador no merece ser considerada por esta Comisión.

En segundo lugar, la pérdida de líneas de telefonía fija producida desde el año 2012 se ha concentrado en el segmento negocios y no se puede atribuir a un posible efecto sustitutivo de la telefonía móvil¹²⁴.

¹²⁴ De hecho, las líneas móviles del segmento negocios también se han reducido de manera importante desde el año 2012: así, si en el primer trimestre de 2012 había 10.872.166 líneas de telefonía móvil en el segmento negocios, en el primer trimestre de 2015 el número total de ellas se había reducido hasta 10.655.600.

Tabla 12. Líneas de telefonía fija por segmento

Segmento	I/2012	IV/2015	% Variación
Residencial	13.023.640	13.398.301	2,87%
Negocios	6.585.974	5.781.891	-12,20%

Finalmente, Telefónica también se refiere al elevado nivel de portabilidad fija. Sin embargo, en la mayoría de los casos los cambios de operador corresponden a clientes que contratan servicios empaquetados. Los clientes que tienen el servicio de telefonía fija contratado de forma aislada –la mayoría de Telefónica– son los menos proclives a realizar un cambio de operador y, además, ofrecen una menor rentabilidad por lo que resultan menos atractivos para el resto de operadores. Como se vio, en el segmento de clientes de productos no empaquetados es donde Telefónica presenta una mayor cuota de mercado.

I.4. Imposición de obligaciones al operador con PSM

I.4.1. Obligación general de acceso

Respecto a la eliminación de la interconexión por capacidad y su mantenimiento transitorio hasta la aprobación de las nuevas condiciones reguladas de acceso en la OIR, ASTEL y BT entienden que en un escenario donde la regulación IP en origen esté aprobada y con nuevos precios, la interconexión por capacidad pierde su sentido. Sin embargo, solicitan que la CNMC explicita en las obligaciones que la interconexión por capacidad se mantenga hasta que se hayan aprobado e implantado los servicios de originación de la OIR-IP, así como los nuevos precios de interconexión IP.

Orange solicita que, mientras existan evidencias de la eficiencia de la interconexión por capacidad y del interés en mantenerla en el mercado mayorista, no sea retirada de la regulación esta modalidad. La operadora manifiesta que actualmente tiene un acuerdo con Telefónica de emulación de la interconexión por capacidad en facturación por tiempo en el que alcanza unas eficiencias económicas del **[CONFIDENCIAL]**, para el tráfico de acceso. Estas eficiencias económicas desaparecerían si se eliminase la interconexión por capacidad. Asimismo, Orange añade que la interconexión por capacidad lleva implantada en el mercado mayorista casi 15 años, sin que ninguno de los argumentos que sirvieron para introducirla haya dejado de tener validez, por lo que tanto Telefónica como los operadores interesados tienen operativos todos los procedimientos de gestión de la misma, y ni su mantenimiento supone definir nuevos procesos con Telefónica, ni su eliminación redundaría en ventajas operativas para ninguna de las partes.

Servicio de acceso indirecto sobre accesos NGA

El operador 107082 Telecom solicita que se incluya como obligación regulatoria al operador PSM la obligación de proveer el servicio de acceso telefónico también sobre accesos NGA. Según este operador, ni Telefónica proporciona esta posibilidad a través del correspondiente acuerdo comercial ni existen en el mercado servicios alternativos que permitan a determinados operadores continuar prestando sobre redes NGA los mismos servicios que venían prestando sobre redes tradicionales de cobre. Por tanto, en su opinión la inexistencia de una obligación sobre Telefónica para prestar los servicios de originación de acceso indirecto sobre accesos NGA, no es neutral tecnológicamente, no garantiza la competencia al impedir la permanencia de determinados operadores en el mercado, y minimiza los beneficios para los usuarios.

Contestación a las alegaciones

La eliminación de la interconexión por capacidad para el tráfico de terminación, producida en el mercado 3, se traduce obviamente en una reducción de los Pdl's de capacidad, ya que la mayor parte del tráfico intercambiado en interconexión es de terminación. Así pues, los operadores debían reorganizar sus Pdl's para quedarse sólo con aquellos Pdl's por capacidad exclusivamente para el tráfico de originación, siempre que el beneficio ligado a la facturación por capacidad compense el mantenimiento de enlaces de interconexión diferenciados por capacidad y por tiempo.

Así, durante el 2015/2016 se observa que algunos operadores han reducido enormemente sus enlaces de interconexión por capacidad, especialmente a nivel local¹²⁵, e incluso han eliminado por completo los Pdl's por capacidad¹²⁶, mientras que otros han mantenido invariables los Pdl's por capacidad. En cualquier caso, aunque siguen manteniéndose enlaces por capacidad todos ellos son facturados por tiempo¹²⁷, en vez de por capacidad, por acuerdo entre los operadores y Telefónica.

Asimismo, se observa en el mercado de interconexión (i) que la reducción de puntos de interconexión para el tráfico de terminación a 21 puntos (centrales nodales) ocasiona un interés cada vez mayor de los operadores a reducir costes ligados a infraestructuras de interconexión, migrando los enlaces de interconexión establecidos en niveles inferiores (que cursan tráfico de originación y de terminación) hacia las centrales nodales, reduciéndose el número de Pdl's, (ii) Telefónica se encuentra en un proceso de migración

¹²⁵ Por ejemplo, **[CONFIDENCIAL]**.

¹²⁶ **[CONFIDENCIAL]**.

¹²⁷ El tráfico de originación por capacidad se factura a un precio por minuto calculado en función del precio equivalente que representaría la facturación del volumen de minutos de originación transportados por los enlaces de capacidad.

progresiva de sus clientes RTC hacia la red FTTH, lo que hará disminuir progresivamente el tráfico de originación desde la red RTC, (iii) que la originación representa como máximo, el 20% del tráfico de interconexión, y (iv) que las eficiencias de la interconexión por capacidad para el tráfico de originación son muy bajas a nivel de interconexión local si sólo se agrega el tráfico de originación.

Por otra parte, la interconexión por capacidad fue facilitada para permitir traspasar a los operadores interconectados las eficiencias en la estructura de costes de Telefónica, estimular la eficiencia en el uso de recursos de interconexión y permitir a los operadores la emulación de las tarifas planas comercializadas por el operador dominante. Esta modalidad de interconexión ha permitido dichas ventajas durante años en los que la estructura de las redes de voz estaba basada en la tecnología jerárquica TDM. Sin embargo, los operadores y la propia Telefónica migran sus redes hacia redes NGN, que son más eficientes que las redes tradicionales, lo que trae como consecuencia la eliminación de niveles de interconexión en terminación y, por consiguiente, la reducción progresiva de Pdl's y enlaces de interconexión también para el acceso, así como la posibilidad para los operadores de pasar la interconexión TDM a IP, que permite la agregación de múltiples tráficos en pocos puntos de interconexión. Por su parte, las tarifas planas de voz en la actualidad son posibles tanto en interconexión por capacidad, como por tiempo, debido a que los operadores comercializan los servicios de voz mayoritariamente empaquetados con los servicios de banda ancha. Es decir, las nuevas condiciones técnicas de las redes y la prestación de múltiples servicios por parte de los operadores han posibilitado que ya no sea necesaria la modalidad de facturación por capacidad para obtener los beneficios que impulsó en su momento su incorporación como obligación regulatoria. Por tanto, desaparece su función principal y tan sólo se utiliza por los operadores como una reducción adicional de los costes de interconexión.

Desde este punto de vista, la regulación tiene como objetivo fomentar la competencia efectiva y promover la inversión eficiente en infraestructuras, además de fomentar la neutralidad tecnológica y defender los intereses de los usuarios. Con este objetivo fue incorporada en la OIR la interconexión por capacidad. Ahora bien, las obligaciones regulatorias deben ser revisadas y pueden llegar a eliminarse si las condiciones de mercado cambian, a pesar de que durante años se hayan venido aplicando.

En la situación actual de migración de la voz hacia redes NGN, los mismos objetivos regulatorios se han instrumentalizado mediante una reducción en los niveles de interconexión y una mayor agrupación de tráficos en los Pdl, unido a un menor precio de los servicios de terminación y la posibilidad de utilizar la interconexión IP para obtener mayores eficiencias en la interconexión de los flujos agregados de tráfico de interconexión entre los operadores y Telefónica. Igualmente, se revisarán los precios de los servicios de interconexión de acceso TDM e IP, para actualizarlos siguiendo la orientación a costes de los

precios de acceso. Así, aunque la red sobre la que se provisionan los servicios de originación es mayoritariamente RTC y su uso sea cada vez menor, se deben analizar las eficiencias que pueden obtenerse para los servicios de acceso en el proceso de migración interna de la red de Telefónica hacia NGN, y trasladarlas al precio de interconexión de acceso TDM e IP dentro del marco de revisión de la OIR.

En base a lo anterior, no se estima apropiado mantener la interconexión por capacidad y tan sólo se estima razonable asegurar una transición progresiva, permitiendo que sigan beneficiándose de un precio de acceso más reducido aquellos operadores que ya tuvieran un acuerdo de interconexión por capacidad para el tráfico de originación, mientras no se hayan actualizado y estén disponibles –como señalan ASTEL y BT–, las nuevas condiciones de los servicios de originación de la OIR (tanto TDM e IP).

Por último, respecto la obligación de acceso indirecto (preselección y AMLT) únicamente sobre accesos RTC, esta decisión ya fue convenientemente argumentada en la anterior revisión, considerándose desproporcionado imponer una obligación de preselección o AMLT sobre accesos NGA, ya que este tipo de soluciones de acceso indirecto son propias de accesos RTC. De hecho, en ningún país de la UE se obliga al operador dominante a la provisión de una oferta AMLT sobre accesos de fibra. No obstante, Telefónica está obligada a ofrecer un servicio de tráfico de paquetes de telefonía IP, que actualmente es posible contratar por cualquier operador mediante la oferta NEBA. Es decir, existe un servicio mayorista alternativo sobre accesos NGA (servicio de acceso indirecto NEBA) que permite a los operadores ofrecer a los clientes un servicio de voz sobre IP.

I.4.2. Obligación de control de precios

Telefónica sostiene que la obligación de orientación a costes de los precios de los servicios de acceso y originación resulta improcedente. En su opinión, éstos no constituyen un input esencial para la provisión de los servicios minoristas conexos, pues existen otras alternativas. Por ello, para los servicios de originación y AMLT se debería fijar un precio razonable, de acuerdo además con la Recomendación de no discriminación de la Comisión Europea¹²⁸.

Orange apoya expresamente la orientación a costes de producción del servicio AMLT.

¹²⁸ Recomendación de la Comisión Europea de 11 de septiembre de 2013, relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes para promover la competencia y potenciar el entorno de la inversión en banda ancha (2013/466/UE).

R Cable solicita que se apliquen los mismos criterios de determinación de precios que se emplearon en la Resolución relativa al mercado de terminación fija. Esto se traduciría, por un lado, en el establecimiento del precio de acceso y originación en el marco del análisis del mercado; por otro lado, en la equivalencia entre los precios de acceso y originación y aquéllos de terminación que fueron fijados en el análisis de su mercado correspondiente.

ASTEL considera que deben revisarse los precios de interconexión de acceso dado que deben estar orientados a costes y no se han revisado desde 2010. BT también se pronuncia en el mismo sentido sobre esta última cuestión.

Vodafone manifiesta que carece de sentido la obligación de orientación a costes impuesta a Telefónica para el servicio de acceso a servicios de red inteligente, ya que determina los ingresos a percibir por el operador en un negocio que depende de factores ajenos a los propios servicios de telecomunicaciones y debe ser acordado entre los propios agentes que intervienen en el proceso. Propone desregular el servicio de acceso a tarifas especiales y, en caso de regularse, fijar como importe del servicio el de la tarifa minorista del servicio telefónico de soporte de los servicios de tarificación adicional.

Contestación a las alegaciones

La orientación a costes de los servicios mayoristas está justificada, teniendo en cuenta la situación del mercado español, caracterizado por altas barreras de entrada, especialmente teniendo en cuenta el aún muy elevado número de clientes que tienen servicio telefónico pero no han contratado un servicio de banda ancha, y donde el servicio AMLT fue puesto a disposición de los operadores con retraso respecto a otros países europeos, y cuyo crecimiento ha sido significativo en estos últimos años. Así, aunque Telefónica alega que hay una serie de reguladores europeos que han fijado precios de AMLT en base a un modelo “*retail minus*”, también ha habido otros que han orientado el precio del servicio a costes (Francia, Dinamarca, Italia y Reino Unido) en función de las características de competencia en cada país.

Por su parte, respecto a la alegación de Telefónica relativa a la Recomendación de no discriminación, la posibilidad de no imponer precios regulados a servicios mayoristas de acceso se refiere exclusivamente a accesos NGA, mientras que la obligación mayorista AMLT está circunscrita a la red de banda estrecha RTC, siendo por tanto su alegación no aplicable al presente contexto¹²⁹.

¹²⁹ De acuerdo con el artículo 5 de la Recomendación “[l]os principios establecidos en [la Recomendación] son aplicables al mercado de acceso al por mayor a la infraestructura de red (mercado 4) y al mercado de acceso de banda ancha al por mayor (mercado 5) a que se refiere la Recomendación 2007/879/CE, o a cualquier mercado que pueda ser objeto de regulación ex

Con respecto a la solicitud de actualización de precios del servicio de interconexión de acceso, fijados por última vez en el 2010, esta Comisión ya ha tenido en cuenta este hecho, por lo que una vez Telefónica remita la actualización de la OIR –en el plazo máximo de un mes a contar desde la fecha de notificación de la presente Resolución–, se procederá a la revisión de los precios de los servicios de acceso.

Por último, aunque R Cable propone que los precios de acceso sean iguales a los de terminación, y se especifiquen como en el caso de la terminación, directamente en el análisis del mercado, se ha de señalar que la regulación de la terminación venía marcada por la Recomendación de precios de terminación de la CE¹³⁰, que instaba a los reguladores a aplicar precios orientados a costes y simétricos según un modelo de costes incrementales puros (BU-LRIC) basado en tecnología NGN. Así, previamente al análisis del mercado, esta Comisión ya había calculado el coste del servicio de terminación fija según la metodología indicada en dicha Recomendación, lo que permitió establecer este precio directamente en el propio análisis de mercado, circunstancia poco habitual en este contexto.

Sin embargo, la Recomendación no es aplicable directamente al servicio de acceso, por lo que la determinación de precios de los servicios de acceso será acometida tal y como suele realizarse para cada servicio mayorista, es decir, dentro de la respectiva oferta mayorista, en este caso en la revisión de la oferta de interconexión (OIR), tanto TDM como IP. En este marco se determinarán las hipótesis y se analizarán las eficiencias a aplicar en la orientación a costes de dichos servicios.

En relación a la orientación a costes de los servicios de acceso a tarifas especiales, no se considera razonable desregular su precio o regularlo mediante la aplicación de una tarifa minorista propuesta por Vodafone. En primer lugar, estos servicios están incluidos dentro del mercado de referencia, en el que se ha declarado a Telefónica como operador PSM. Además, no existen diferencias técnicas en su prestación con respecto al resto de servicios de originación, ya que el servicio prestado continúa siendo un servicio mayorista, esto es, el servicio mayorista de originación a servicios de tarifas especiales prestados por otra entidad.

ante identificado por las ANR durante un análisis del mercado que sustituya a estos y cubra los mismos niveles de red. Esto incluye, entre otros: i) el acceso a la infraestructura de obra civil, ii) el acceso desagregado a los bucles de cobre y fibra, iii) el acceso desagregado al subbucle de cobre, iv) el acceso no físico o virtual a la red, y v) el acceso de banda ancha al por mayor (servicios de acceso indirecto) sobre redes de cobre y fibra (incluidas, entre otras, ADSL, ADSL2+, VDSL y Ethernet)”.

¹³⁰ 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 UE.

I.4.3. Supresión de las obligaciones relativas al cierre de centrales. Replicabilidad de los servicios de voz en un escenario de migración a fibra

ASTEL considera necesario que se habilite en NEBA una nueva modalidad específica en aquellas centrales que sean sólo de fibra, que permita replicar los servicios que Telefónica preste a estos clientes que sólo contraten el servicio telefónico, con una cuota reducida de la parte de acceso y un tráfico Real Time de 2 Mbps.

BT también propone establecer la obligación de Telefónica de que, antes de cerrar una central, garantice la replicabilidad del servicio telefónico que pasen a tener los clientes a los que se ha migrado del cobre a la fibra. BT se refiere a los clientes que tuvieran contratado exclusivamente el servicio minorista de tráfico telefónico mediante cobre y vayan a ser migrados a fibra.

También Vodafone especifica que, cuando se cierren las centrales que soportan AMLT, los clientes se quedarán sin más alternativa que volver al incumbente. Por esa razón debería mantenerse la obligación de dar servicio VoIP y simultanearse con una obligación respecto del cierre de centrales: la de informar al operador alternativo de las líneas AMLT en la central y de las alternativas para las mismas.

Vodafone manifiesta que la eliminación de la obligación relativa al cierre de centrales de este mercado, por estar ya incluida en los mercados de banda ancha, podría ser aprovechada por Telefónica para realizar una interpretación que excluya al AMLT en perjuicio de los operadores.

Contestación a las alegaciones

Telefónica está migrando su red de acceso progresivamente hacia fibra, por lo que, en función del despliegue que realice y de la velocidad a la que progrese su plan de migración de clientes RTC hacia fibra, con todo lo que ello conlleva en términos operativos y comerciales, irá notificando el cierre de centrales a los operadores. El cierre de una central impacta principalmente a los operadores que presten servicios de banda ancha, para lo que se han previsto las obligaciones de comunicación de cierre de centrales vigentes en los mercados 3a, 3b y 4. Dado que existen estas obligaciones por los mercados de banda ancha, las mismas serían también válidas para los operadores de acceso indirecto del presente mercado (preselección y AMLT). Asimismo, en respuesta a Vodafone, en el presente mercado se ha incluido una mención en las obligaciones de Telefónica que refleje que las obligaciones relativas al procedimiento de información y cierre de centrales establecidos en los mercados de banda ancha son igualmente de aplicación a Telefónica respecto a los operadores demandantes de servicios de originación y acceso mayorista del presente mercado.

Sin embargo, la obligación de ofrecer un servicio mayorista de acceso sobre fibra, para que los operadores alternativos puedan prestar el servicio de voz a los clientes de fibra de Telefónica, parece por el momento desproporcionada. En la práctica, dicha obligación sería equivalente a proporcionar un servicio AMLT sobre fibra, Esta posibilidad ha sido descartada debido a que el servicio AMLT se asocia a la existencia de barreras de entrada para la provisión de servicios de voz sobre las líneas RTC. Hasta el momento, no se ha observado que existan estas barreras sobre accesos de fibra, puesto que esta tecnología se utiliza fundamentalmente para ofrecer servicios de banda ancha en los que la voz es un servicio adicional que se ofrece de forma empaquetada. Así, la oferta mayorista de banda ancha vigente resulta suficiente para que los operadores alternativos puedan competir.

Además, ya existe sobre los accesos de fibra de Telefónica la obligación de suministrar un servicio de acceso indirecto de banda ancha (NEBA) que puede ser utilizado para la prestación exclusivamente del servicio de voz, posibilidad que seguiría manteniéndose para aquellas zonas donde no exista competencia, según la consulta del mercado 3a, 3b y 4. Y aunque ésta sea una opción no replicable a gran escala para un operador que sólo se dedique a la provisión de servicios de voz, puede ser viable para los operadores que ofrezcan mayoritariamente servicios de banda ancha y sólo necesiten provisionar el servicio exclusivo de voz a líneas puntuales (por ejemplo, para completar funcionalidades exclusivas de servicios de voz a determinadas sedes de empresas).

Por otra parte, se ha de tener en cuenta que la migración de cobre a fibra viene principalmente marcada por la comercialización de servicios adicionales a la voz, es decir, servicios de banda ancha. Por tanto, sería razonable pensar que Telefónica priorice el cierre de aquellas centrales donde un mayor porcentaje de líneas hayan pasado a fibra y donde aquellos clientes que aún no dispusieran de fibra estén mayoritariamente interesados en servicios de banda ancha, frente a otras centrales en las que todavía queden muchos clientes con servicios exclusivos de voz. Es decir, Telefónica todavía tiene un elevado número de consumidores de voz sobre accesos RTC y, al igual que para los operadores alternativos, migrar a fibra un cliente de cobre que sólo consuma servicios de voz no sería rentable para Telefónica a gran escala, por lo que presumiblemente invertirá esfuerzos comerciales en atraer a muchos de dichos clientes hacia servicios con mayor rendimiento, es decir, servicios de banda ancha sobre fibra, o buscar soluciones alternativas de telefonía –tales como por ejemplo, la prestación del servicio telefónico fijo mediante un acceso móvil–, para poder eliminar el uso de pares de cobre en su red.

Por tanto, a la hora de acometer su plan de cierre de centrales de cobre, Telefónica deberá encontrar un equilibrio entre el ahorro de costes que le genere eliminar la duplicidad de infraestructuras en su red frente al sobrecoste de migrar a fibra o a otras tecnologías a clientes que sólo dispongan de servicio telefónico fijo y no deseen adquirir nuevos servicios de banda ancha.

I.4.4. Eliminación de la obligación de prestar el servicio de interconexión de tránsito doble

Telecable pone de manifiesto la diferencia en la estructura de interconexión entre los operadores regionales y nacionales. Debido a la eliminación de niveles de interconexión y reducción a 21 Pdl, los operadores regionales que anteriormente disponían de un despliegue máximo de Pdl locales y podían negociar con operadores nacionales un precio de tránsito equilibrado, ahora pierden dicha capacidad negociadora. La eliminación del acceso indirecto en tránsito doble favorece a Telefónica en detrimento de los operadores regionales, ya que al quedar dicho precio a la libre negociación entre las partes, beneficia la posición dominante de Telefónica. Además afecta principalmente al mercado empresarial, por encarecerse la entrega del producto a los clientes empresariales fuera de su demarcación territorial, lo que deriva en una pérdida de competencia efectiva en el mercado empresarial para Telecable.

También Euskaltel y R Cable consideran que la medida de eliminar el tránsito doble no es adecuada y perjudica a los operadores regionales frente a los nacionales.

Contestación a las alegaciones

Se reiteran en el presente mercado de originación las mismas alegaciones de los operadores regionales respecto a la eliminación del tránsito doble que tuvo lugar en el mercado de terminación. En efecto, la eliminación de los niveles de interconexión en terminación y la reducción de puntos de interconexión a 21 con un precio LRIC puro, supone en la práctica que los operadores nacionales no requieran desplegar interconexiones a nivel regional. De hecho, se espera un repliegue continuo de enlaces de interconexión hacia los 21 puntos de interconexión en las centrales nodales de Telefónica, que seguramente arrastrará también a los servicios de interconexión de acceso, puesto que la mayor parte del tráfico de interconexión es de terminación.

En consecuencia, al igual que se respondió en el mercado de terminación, se ha de señalar que, aunque los operadores regionales hayan perdido capacidad negociadora a la hora de pactar condiciones de tránsito nacional con operadores distintos a Telefónica, esta circunstancia estaría fuera del objeto del presente procedimiento, donde se están evaluando las obligaciones del operador dominante en el servicio de originación y acceso, y cualquier análisis respecto al servicio de tránsito debería ser realizado en un procedimiento específico, teniendo en cuenta que dicho servicio forma parte de otro mercado, que actualmente se encuentra desregulado desde 2009.

Por otra parte, sobre que Telefónica se beneficiará de su posición dominante, se ha de tener en cuenta que otros operadores nacionales alternativos ofrecen desde hace tiempo el servicio de tránsito, compitiendo en precios con

Telefónica, no existiendo evidencias de que esta situación vaya a empeorar con la medida propuesta, sin perjuicio de que esta Comisión pueda intervenir ante conflicto entre los operadores. Además, la interconexión IP permitirá a los operadores regionales la posibilidad de interconectarse en IP con Telefónica en un número reducido de Pdl's, circunstancia que podría reducir los costes de interconexión de estos operadores a nivel nacional, ya que se obtendrían eficiencias adicionales al utilizar este tipo de interconexión para ambos tráficos de terminación y originación y podría ser decisiva también en las ofertas comerciales de tránsito nacional de otros operadores.

I.4.5. Interconexión IP

Telefónica disiente de la propuesta de imponer a esta operadora una obligación de interconexión IP de acceso. Según Telefónica, la propuesta resulta contradictoria con el modelo de interconexión IP de terminación, según el cual el operador destinatario de la comunicación recibe el tráfico en TDM o IP y, éste, en función de quién sea el usuario final, tendrá que acometer la conversión de la voz conmutada a voz IP. Telefónica considera que si el mercado de acceso está vinculado únicamente a accesos RTC, el tráfico saliente debería ser solo TDM, y debería ser el operador receptor el que haga las traducciones necesarias, o no, en función del cliente destino. Intercambiar el tráfico de preselección y AMLT en IP, estaría obligando a Telefónica a prestar un servicio de tránsito, servicio no regulado, para llegar al punto de conexión del área de interconexión IP en que se interconecte con el operador, servicio que también surgirá en el mercado para abastecer dicha necesidad de conversión y tránsito.

Telefónica argumenta que el coste de conversión de un interfaz a otro es elevado, y que no es razonable que lo tenga que asumir únicamente este operador. Según Telefónica, habilitar la interconexión IP para el servicio de originación requerirá de recursos adicionales, debido al mayor volumen intercambiado en interconexión, por lo que no sería cierto que el coste incremental de la interconexión IP en acceso no sea relevante. Además, para gran parte del tráfico será necesario una doble adaptación entre IP y TDM sucesiva debido a que muchas llamadas de acceso indirecto intercambiadas en IP deberían terminar en operadores de terminación que deben volver a convertirla a TDM, como es el caso de Telefónica.

Tanto ASTEL como BT, Orange y Vodafone apoyan expresamente la existencia de la obligación de dar servicios de interconexión IP de acceso que se propone en la Consulta Pública.

Contestación a las alegaciones

En respuesta a las alegaciones de Telefónica, contraria a la obligación de interconectar en IP, se señalan los siguientes aspectos:

- La obligación de interconexión IP impuesta se refiere a la provisión de los servicios de acceso a través de una interfaz IP en el Punto de Interconexión. Por tanto, es independiente de la tecnología del cliente que origina la llamada, ya sea éste un cliente RTC (caso de la preselección y AMLT) o un cliente NGA que llama a servicios de tarifas especiales o numeración corta del operador que solicita el servicio de acceso. De lo contrario, si se asumiera el principio expuesto por Telefónica de utilizar el mismo tipo de tecnología en interconexión que el utilizado en el acceso del cliente llamante, sus abonados FTTH no podrían entonces terminar sus llamadas hacia servicios de otros operadores si no se intercambian en IP. Por tanto, al intervenir a nivel de interfaz de interconexión con otros operadores, y tras haber obligado a Telefónica a ofrecer esta modalidad de interconexión para el tráfico de terminación, está totalmente justificado que Telefónica provea el servicio de acceso por esos mismos Pdl's en IP. De esta forma se mantiene el principio de neutralidad tecnológica y se respeta el principio de eficiencia en interconexión, que ha persistido hasta el momento, donde los mismos interfaces pueden ser utilizados tanto para el servicio de terminación como el de originación, aunque sus precios y condiciones sean diferentes, permitiendo a los operadores interconectados con Telefónica el poder reutilizar la interconexión para ambos tipos de tráfico. De hecho, a futuro el objetivo será migrar completamente toda la interconexión hacia IP, que es una tecnología más eficiente y sobre la que se está fomentando la regulación en interconexión a nivel internacional¹³¹.
- Telefónica dispone de dos redes troncales diferentes RTC y NGN, conectadas a través de los elementos MGW/MGWC¹³² que realizan la conversión de llamadas entre sus clientes VoIP y RTC y viceversa. Por tanto, aunque disponga de muchos clientes RTC, también está aumentando significativamente el número de clientes que pasan a fibra en su red. Por tanto, el dimensionado de los elementos necesarios para la conversión de llamadas entre ambos "mundos" viene marcado por el aumento de sus propios clientes migrados a VoIP. Así pues, este crecimiento tan intenso de accesos FTTH que está llevando a cabo Telefónica, hace esperar que aumente también la proporción de llamadas hacia o desde dichos clientes. Por tanto, aunque los clientes de preselección o AMLT sean clientes RTC, éstos también intercambian llamadas con los abonados VoIP de Telefónica, por lo que a mayor proporción de llamadas con destino a clientes VoIP de Telefónica, mayor será la necesidad de incrementar las capacidades de las MGW de la propia Telefónica y, por tanto, menor será el coste incremental

¹³¹ Según la información analizada en el grupo de trabajo BEREC sobre interconexión en IP de servicios de voz, entre los 7 países cuyo operador dominante en telefonía fija ha publicado una oferta de interconexión en IP para el servicio de terminación, 4 de ellos incluyen también el servicio de originación (Alemania, Croacia, Italia y Suecia).

¹³² Media Gateway y Media Gateway Controller

de proveer esta conversión a los operadores, puesto que lo ha debido asegurar para sí misma. Además, según aporta la propia Telefónica en su alegación respecto a la eliminación de la interconexión por capacidad, el tráfico de acceso representa una cuota muy baja sobre el tráfico total de interconexión, por lo que entonces tampoco representaría un sobrecoste importante incluir dicho tráfico en la interconexión IP, donde la mayoría del tráfico intercambiado entre Telefónica y los operadores será de terminación.

- Respecto a la posibilidad de tener que hacer conversiones sucesivas de tecnología entre TDM e IP en las llamadas de acceso indirecto, son los operadores de acceso indirecto los que han de evaluar el tipo de interconexión que prefieren para sus clientes, por lo que a priori estarían interesados en mantener una buena calidad de servicio, donde la existencia de dobles conversiones podría alterar la calidad de la comunicación. De hecho, esta problemática de doble conversión ya se está produciendo en la actualidad, debido al cada vez mayor número de clientes VoIP en acceso y los pocos acuerdos de interconexión IP existentes por el momento, que hacen que muchas llamadas sufran una doble conversión, al pasar la llamada originada en IP a TDM en interconexión para volver a pasarla a IP por el operador interconectado de destino.

Por último, la conversión de tecnología tradicional TDM a IP del tráfico de interconexión de acceso forma parte del propio servicio de acceso, ya que el tipo de tecnología de interconexión forma parte del coste de prestación del servicio. Por tanto, y análogamente a la prestación del servicio de terminación de llamadas en IP, el hecho de transportar el tráfico desde los elementos de conversión (MGW) hasta los puntos de interconexión IP, no serían considerados un servicio de tránsito, sino una componente del servicio de acceso provisto en IP, ya que como en cualquier interconexión se necesita llevar el tráfico a los puntos de interconexión que se establezcan en el acuerdo de interconexión. Deberá analizarse en el procedimiento de análisis de la OIR-IP de acceso de Telefónica el coste que representaría la conversión a IP de las llamadas de acceso y su encaminamiento hasta el Pdl IP correspondiente. En cualquier caso, Telefónica deberá asegurar la conversión a IP de las llamadas de acceso originadas en su red y transportadas al punto de interconexión IP definido en las condiciones de la OIR-IP. También existiría la posibilidad de que Telefónica ofreciera en términos comerciales la entrega del tráfico de acceso en un Pdl geográfico diferente de los definidos en la OIR-IP, conforme a los intereses del operador interconectado.

I.4.6. Configuración general de la oferta AMLT

Telefónica plantea la eliminación de la obligación de AMLT, volviendo a referirse a las alternativas que, a su juicio, tienen disponibles los operadores alternativos: acceso desagregado disponible para todos los bucles (aunque los operadores alternativos sólo están presentes en el 85%), servicios de acceso

indirecto, oferta mayorista de conductos y verticales que facilita el despliegue de los operadores alternativos, y las redes móviles que permiten una cobertura global a nivel nacional.

Telefónica considera que gracias al AMLT los operadores han conseguido economías de alcance y de escala y así se ha incentivado su inversión aunque opina que esta obligación no debe perdurar sin justificación y que ha llegado el momento de eliminarla. Telefónica señala que la existencia de operadores alternativos con infraestructura de acceso propia garantiza la competencia en toda la geografía, razón por la que en su opinión sería innecesaria la imposición de obligaciones de originación de llamadas con carácter nacional. Telefónica indica que la ausencia de necesidad de esta medida es más evidente en aquellas numeraciones de centrales con servicios OBA o donde se estén realizando ofertas de acceso a infraestructura de obra civil. En su opinión sobre estas zonas el mercado de referencia es plenamente competitivo, y no se debería imponer ninguna obligación a Telefónica de provisión de servicios de acceso mayorista, al menos, con operadores que tengan contratados servicios en dichas centrales.

Contestación a las alegaciones

Las cuestiones planteadas por Telefónica sobre la posibilidad que tienen los operadores alternativos de recurrir a otros servicios mayoristas diferentes del AMLT han sido respondidas en el apartado correspondiente al cumplimiento del test de los tres criterios. Igualmente, los aspectos referentes al despliegue de red propia han sido abordados en los apartados precedentes.

Asimismo es preciso señalar que servicios mayoristas como la desagregación del bucle o el acceso indirecto de banda ancha no están adaptados a las necesidades concretas del cliente que requiere exclusivamente el servicio de telefonía. Por ejemplo, las líneas de acceso indirecto de banda ancha (GigADSL o ADSL-IP) no tienen configurada una conexión garantizada para la prestación de VoIP, como sí tiene la oferta NEBA. Los operadores solo estarán en condiciones técnicas adecuadas para desplegar su propia solución de voz a medida que migren las líneas al servicio NEBA. Sin embargo, dado que muchas de las conexiones de acceso indirecto se encuentran en zona sin cobertura NEBA, los operadores necesitan el servicio AMLT para prestar el servicio telefónico y dar continuidad al servicio empaquetado.

En sus alegaciones, Telefónica admite que el servicio AMLT ha servido para que los operadores consigan economías de alcance y de escala e incentivar que de forma progresiva se invierta en nueva infraestructura. Como se indica en el apartado siguiente, se han detectado problemas de competencia para prestar servicios al segmento empresarial, y particularmente para poder completar la cobertura de estos clientes. Se considera que la posibilidad de optar mediante el AMLT a completar la cobertura de clientes de mayor ARPU resulta beneficioso para la competencia en las zonas en las que ya la hay, y es

un factor de estímulo para incentivar la inversión de redes alternativas donde no hay competencia.

Sin volver a hacer referencia al análisis de mercado ya realizado cabe incidir en que el servicio de AMLT se considera imprescindible para que los operadores puedan prestar en su minorista el servicio telefónico en una diversidad de situaciones de fallo de mercado y con especial relevancia en el mercado de empresas.

Al contrario de lo que indica Telefónica la existencia del servicio OBA en una zona no significa que el mercado de referencia sea competitivo en dicha zona. La oferta AMLT ofrece la posibilidad de que los operadores puedan prestar el servicio telefónico en lugares en los que otros productos mayoristas no son rentables para la prestación del servicio de voz en solitario. El acceso telefónico, cuando es prestado utilizando el alquiler del bucle o el servicio NEBA de Telefónica, sólo es rentable si el usuario contrata a la vez el servicio de banda ancha, ya que la provisión por un operador alternativo de la conexión de banda ancha mediante OBA o NEBA requiere inversiones sin suficiente retorno por que un cliente de voz no retorna.

Por otro lado cabe insistir en que las facilidades para empresas que van asociadas al servicio telefónico fijo son un requisito sin el cual no se pueden hacer ofertas competitivas en el acceso telefónico para clientes empresariales. Si consideramos la licitación de contratos de empresas con alguna de sus líneas en una zona no competitiva, el resultado es una cuota de mercado empresarial como la actual, que por sí misma indica la falta de competencia en el segmento empresarial de este mercado.

En conclusión, a la vista de los datos anteriores se concluye que el estado de despliegue actual de las redes alternativas en el ámbito en que se contrata el AMLT no permite desregular el acceso. La desregulación de los servicios mayoristas de acceso indirecto y el progresivo avance en la implantación de NEBA permitirá que se reduzca el fallo de mercado de acceso a la línea telefónica de forma paulatina.

1.4.7. Aspectos específicos del AMLT para competir en el mercado de empresas

Telefónica afirma que los operadores de empresa no se coubican en las centrales en función de economías de escala de sus clientes, sino en función del mercado potencial. Telefónica señala que el ARPU de los servicios empresariales es mucho más elevado que el de los servicios minoristas normales y que por tanto las necesidades del servicio deberían implicar un acceso a figuras mayoristas de mayor calado y no de mera reventa. Telefónica achaca el uso de figuras como el AMLT *“a una falta de interés por el cliente final”* por parte de los operadores alternativos.

Por su parte, ASTEL subraya la importancia que tienen las obligaciones de AMLT y los servicios de acceso indirecto para que los operadores puedan prestar servicios al mercado empresarial, que requiere de una cobertura geográfica que, en muchas ocasiones, no cabe atender con otras opciones como el despliegue de redes propias, la desagregación del bucle o los servicios de acceso indirecto de banda ancha al ser técnica y/o económicamente inviables. Según ASTEL, el servicio AMLT es esencial para completar las necesidades del segmento empresarial, especialmente para clientes con sedes dispersas.

Contestación a las alegaciones

En el ámbito empresarial, la prestación de un servicio de voz adecuado a las necesidades de este sector implica en ocasiones ofrecer una serie de servicios suplementarios que si no se ofertan hacen inviable su contratación por las empresas.

Como indica ASTEL el servicio AMLT es esencial para completar la cobertura del segmento empresarial. También sucede esto cuando cada cliente tiene múltiples sedes y alguna de ellas situada en zonas no competitivas. En casos reales la dispersión en áreas de cobertura poco rentables de un número relativamente reducido de las líneas que forman parte de un contrato puede significar la pérdida del cliente corporativo.

Con fecha 5 de mayo de 2016 la CNMC aprobó una Resolución para incluir en la oferta AMLT los tipos de líneas y funcionalidades empresariales demandadas por los operadores. Las consideraciones acerca de la necesidad de incluir determinadas facilidades empresariales suplementarias fueron objeto de valoración en dicho expediente. En particular, en dicho procedimiento se concluyó que los servicios y configuraciones de líneas con facilidades para empresas son imprescindibles para eliminar las barreras detectadas en los mercados de acceso y originación de llamadas en redes fijas para la prestación del servicio telefónico. Como resultado de lo anterior se añadieron a la oferta AMLT las líneas de enlace y centrex, que incorporan la capacidad de soportar los servicios destinados a las empresas.

En definitiva, en el segmento empresarial el servicio AMLT representa una herramienta que permite la prestación del servicio a clientes empresariales que tienen un subconjunto de sus sedes dispersas en lugares en los que resulta complicado obtener retorno de la inversión, mejorando asimismo las posibilidades de migración a red propia del operador en las zonas con mayor retorno.

En línea con el planteamiento de ASTEL, cabe reiterar que el servicio AMLT debe seguir estando configurado de tal manera que pueda responder a las necesidades del segmento empresarial. El análisis de mercado efectuado en el presente procedimiento confirma que en el segmento empresarial se detectan

algunos de los principales problemas de competencia en relación con el acceso a la red de telefonía pública desde una ubicación fija.

I.4.8. Solicitud de mantenimiento de la preselección sin AMLT para empresas

Orange considera proporcionado que se imponga la obligación de acceso indirecto a la red de Telefónica sin la contratación de la línea AMLT cuando se trate de líneas de empresas. Orange solicita que la CNMC aclare si se elimina el servicio de preselección sin AMLT para clientes empresariales.

Telecable indica que mantener la imposición de la obligación de preselección cuando este servicio no se contrata con AMLT le resulta necesario porque hay un número elevado de clientes que usan la preselección y Telefónica deniega determinadas solicitudes de provisión de AMLT sobre líneas que ya se encuentran preseleccionadas. En concreto Telecable señala que Telefónica deniega las solicitudes de cambio de líneas preseleccionadas a AMLT con la causa "*no susceptibles de acogerse al AMLT*". Telecable indica que la incorporación en el servicio AMLT de línea analógica de enlace, línea digital RDSI Básico de enlace y líneas centrex individuales y centrex para centralita al AMLT es la solución óptima, pero que mientras estas líneas no se puedan provisionar de facto Telefónica debería seguir estando obligada a prestar los servicios de preselección sin AMLT.

Vodafone solicita el mantenimiento del servicio de preselección sin AMLT. Insiste en que la situación del mercado de empresas es dramática, suponiendo más del 30% de los ingresos del sector y siendo la cuota de mercado de Telefónica del 76,7%, y que por esa razón los servicios de preselección y AMLT son críticos para conseguir una competencia efectiva en el mercado de empresas. Vodafone considera que debería mantenerse la obligación de preselección ya que aún existe un mercado de clientes empresariales que utilizan estos servicios: entre sus clientes la mayor parte de las empresas utilizan preselección sin AMLT por lo que si el servicio se dejase de prestar perdería la mayor parte de sus clientes empresariales. Vodafone indica que la supresión de la obligación de dar el servicio de preselección sin AMLT le supondría no solo la pérdida de los ingresos directamente asociados al servicio, sino también la pérdida de todos los servicios del cliente afectado.

Contestación a las alegaciones

No se comparte la idea de que la preselección sea una obligación imprescindible por cuanto la prestación del servicio AMLT lleva aparejada la del servicio de preselección permitiendo la realización de llamadas mediante el mismo procedimiento de preselección. En efecto, el servicio AMLT prestado en compañía de preselección resulta un producto más completo que el servicio de

preselección en solitario. El servicio AMLT añade valor al servicio de preselección en solitario al permitir facturar a los clientes el servicio de acceso telefónico, que de otra forma sería contratada por el usuario con Telefónica.

El hecho de que el servicio AMLT permita al operador presentar una factura única al usuario (incluyendo en ella la cuota de línea) es un valor comercial para competir en la prestación del servicio telefónico. De esta mejora respecto de la preselección además se benefician tanto el operador, que mejora su imagen frente al usuario, como el propio usuario, que evita tener doble factura de un solo servicio. Esta característica es considerada por los operadores como una ventaja y está en el origen de la introducción del servicio AMLT.

No cabe considerar que exista una carga económica injustificada por la facturación de la cuota de abono dentro del servicio AMLT ya que los precios mayoristas guardan orientación a costes, por lo que estos precios no constituyen un obstáculo. Asimismo los servicios suplementarios tienen en su caso el mismo carácter opcional que en la prestación minorista y los precios minoristas son trasladados al mayorista por lo que su provisión tampoco representa una dificultad, sino más bien una oportunidad, frente al servicio de preselección.

En base a lo anterior se puede considerar que la obligación de preselección es una obligación que, si bien ha tenido un efecto muy positivo sobre la competencia, ha quedado superada por el servicio AMLT.

La migración, en su caso, de un cliente de preselección en solitario a AMLT requiere una acción comercial y una modificación en la provisión pero no implica ninguna merma, sino todo lo contrario, en las prestaciones y características del servicio de acceso.

Por último, los datos de líneas de los servicios de AMLT y de preselección muestran una tendencia de preferencia del servicio AMLT frente a la preselección sin AMLT. La preselección sin AMLT lleva años en descenso. Cabe suponer además que la preferencia de los operadores por el AMLT sea mayor con la inclusión en el servicio AMLT de las líneas destinadas a servicios para empresas.

En base a todo lo anterior se considera proporcionado retirar la obligación de preselección sin AMLT. La simplificación de la regulación es un objetivo deseable en un caso como éste en el que existe un sustituto perfecto como es el servicio AMLT.

Ante las alegaciones de Orange cabe indicar que la eliminación de la obligación del servicio de preselección sin AMLT incluye a las líneas de clientes con CIF o clientes empresariales, es decir que la eliminación de la obligación es para todas las líneas preseleccionadas y sin AMLT.

En relación con las alegaciones de Telecable sobre la denegación por parte Telefónica de solicitudes de la provisión del servicio AMLT sobre líneas que tiene Telecable preseleccionadas cabe señalar que los servicios empresariales fueron incluidas en el AMLT mediante Resolución de 5 de mayo de 2016¹³³. Telefónica está obligada por tanto a prestar al AMLT sobre las líneas con funcionalidades para empresas que contempla la oferta AMLT. No corresponde al objeto de este procedimiento resolver sobre la problemática de la alegación referida. Cabe en todo caso recalcar que las condiciones de la oferta AMLT son de obligado cumplimiento y que en una situación como la descrita el operador debe presentar ante la CNMC la información de denegación de acceso, que quedará sujeta a procedimiento de conflicto de acceso para su resolución.

I.4.9. Solicitud de ampliación del plazo con selección y preselección en líneas AMLT

ASTEL solicita la ampliación de 6 a 12 meses del plazo transitorio para el levantamiento de las obligaciones de selección llamada a llamada y de preselección de operador en líneas sin vinculación con AMLT. ASTEL alega la existencia de clientes empresariales internacionales con contratos anuales. ASTEL alega que en 12 meses se podría realizar una migración ordenada y efectiva a otros servicios, dando cumplimiento a las obligaciones contractuales asumidas y evitar cualquier perjuicio a los clientes.

Orange indica que considera necesario un plazo de migración al menos de 6 meses para la migración de estos servicios al servicio AMLT o para la baja del servicio activo de los clientes.

Telecable solicita que el periodo transitorio de 6 meses se amplíe en un plazo de tiempo indefinido hasta que Telefónica deje de considerar las solicitudes de cambio de líneas preseleccionadas a AMLT como "*no susceptibles de acogerse al AMLT*".

Vodafone solicita que, si se elimina la preselección sin AMLT, se extienda el periodo transitorio a 1 año para permitir hacer un estudio de las necesidades del cliente y tratar de buscar una alternativa, ya que en su opinión las necesidades particulares de un cliente que no sean satisfechas completamente por su operador pueden determinar que el cliente tome la decisión de cambiar de proveedor.

Contestación a las alegaciones

¹³³ Resolución, de 5 de mayo de 2016, sobre la modificación de la Oferta de AMLT (OFE/DTSA/412/15). El apartado II.9 añade al servicio AMLT líneas con servicios de tipo empresarial.

Se estima que el plazo de 6 meses otorgado es suficiente para tomar las decisiones que el operador considere oportunas, preparar y realizar la notificación al cliente de la nueva situación, y en su caso para buscar una solución de migración. En dicho plazo se podrá realizar la notificación con un periodo suficiente y ajustado a la legislación y al contrato del usuario teniendo en consideración la circunstancia por las que se cancela el servicio de preselección sin AMLT.

El plazo de 6 meses es asimismo suficiente para no perjudicar a la efectividad de las acciones comerciales o de cancelación que lleve a cabo el operador. Los operadores pueden por tanto considerar las adaptaciones a desarrollar teniendo en cuenta que el mencionado plazo tendrá inicio en el momento de entrada en vigor de la Resolución que dé fin al presente procedimiento.

I.4.10. Necesidad de reforzar las medidas aplicables al mercado corporativo

BT considera necesario que se refuerce en el análisis de mercado el papel que realiza el servicio de AMLT en el mercado corporativo mediante referencias directas en la Resolución. A tal efecto BT propone incluir una mención explícita a los servicios empresariales en el apartado de obligaciones relativo a la obligación de proporcionar los servicios de originación y el acceso mayorista a la línea telefónica a todos los operadores.

Contestación a las alegaciones

La redacción del presente análisis de mercado se limita a señalar de forma genérica las líneas adscritas y los servicios incluidos. De lo anterior es consecuencia que se encuentren recogidas tanto las líneas residenciales como las empresariales.

Por último, debe tenerse en cuenta que el presente análisis de mercado trata a lo largo de todo su desarrollo sobre los problemas de competencia que se han detectado en el segmento empresarial y sobre cómo estos fallos de mercado deben ser remediados mediante las medidas que en este texto se proponen. Como ejemplo uno de los principales argumentos sobre los que se imponen las obligaciones en este procedimiento es la necesidad de prestación de líneas AMLT para permitir el acceso mayorista a la línea telefónica en el segmento empresarial.

En consecuencia se considera que el actual redactado es una declaración suficientemente genérica que recoge los servicios destinados a las empresas.

I.4.11. Supresión de las obligaciones relativas a la retención de clientes

BT y Orange consideran adecuada la supresión de la prohibición de la práctica de recuperación de clientes. Para BT se trata de una obligación minorista,

mientras que para Orange este carácter minorista la convierte hoy en día en desproporcionada.

Por el contrario, ASTEL opina que debe mantenerse, mientras que Vodafone y Telecable consideran que la supresión puede tener sentido desde el punto de vista del mercado residencial, pero que debería mantenerse esta obligación para el mercado de empresas.

Por otro lado, Orange, BT y ASTEL coinciden en proponer que se prohíba la transferencia de cualquier tipo de información por parte de las divisiones mayoristas de Telefónica a sus divisiones minoristas.

Contestación a las alegaciones

Por lo que se refiere a la posibilidad de mantener la prohibición de recuperación de clientes limitada al ámbito empresarial, aun siendo conscientes de los problemas que todavía existen en esa parte del mercado, no parece que esta medida sea un instrumento eficaz y adecuado para hacerlo más competitivo.

En este sentido, los operadores denunciaban que la selección de operador era muy necesaria en el mercado de empresas, entre otras razones, para poder prestar servicio a grandes o medianas empresas con sucursales situadas en áreas donde es necesaria el uso de la selección de operador para hacer competitiva la oferta y rentable la actividad de comunicaciones electrónicas que se prestase al cliente final. En estos casos de contratos de cierta duración, la práctica de recuperación de clientes no tiene tanta incidencia.

Entre las razones, además de las señaladas en el análisis de la medida, debe incluirse también la necesidad facilitar la progresiva apertura de este mercado. En efecto, dada la madurez del mercado minorista de acceso a la red de telefonía desde una ubicación fija, la obligación precitada no parece ya proporcionada, siendo el mercado lo suficientemente robusto y dinámico como para no necesitar medidas de carácter primordialmente minorista (como la prohibición de recuperar clientes).

A este respecto, debe recordarse que el marco comunitario y nacional establecen una preferencia por la adopción de medidas regulatorias de carácter mayorista, dado el menor impacto que este tipo de instrumentos tienen sobre la política comercial de un agente como Telefónica, que actúa en un mercado liberalizado. Así, según el artículo 13.4 de la LGTel, *“en la determinación de [las] obligaciones específicas se otorgará preferencia a las medidas en mercados al por mayor frente a las actuaciones en los mercados al por menor correspondientes”*.

Por otra parte, debe tomarse en consideración el hecho de que, desde el punto de vista de su control, el respeto de las obligaciones mayoristas es más fácilmente verificable que el control de las obligaciones minoristas.

En cuanto a la posibilidad de incluir una referencia expresa a la prohibición de transferencia de información entre las divisiones mayoristas y minoristas de Telefónica, es preciso señalar que esta prohibición ya viene establecida en el artículo 12.7 de la LGTel.

I.4.12. Fraude a numeración 118AB

R Cable denuncia los problemas que tiene con los fraudes que se producen a través de numeración 118AB de servicios de consulta telefónica para números de abonado cuando el abonado que llama está preseleccionado con AMLT.

El artículo 14.6 del Reglamento MAN no incluye la numeración 118AB entre aquella que puede ser preseleccionada y por tanto aunque el abonado tenga contratado el servicio telefónico con R Cable con AMLT las llamadas a esos números las cursa Telefónica. Por tanto, R Cable no puede implantar ningún tipo de control para detectar con la antelación suficiente los posibles casos de tráfico irregular hacia numeración que no puede ser preseleccionada hasta que recibe la factura por parte de Telefónica.

Contestación a las alegaciones

No corresponde a este procedimiento el examen de la cuestión planteada por R Cable puesto que se trata de una modificación que, en su caso, deberá examinarse en el ámbito de la modificación de la OIR o de modificación de la preselección/AMLT, de un conflicto o a través de una consulta.

II. ALEGACIONES RELATIVAS AL MERCADO MINORISTA DE ACCESO TELEFÓNICO FIJO

Telefónica considera que el mercado minorista de acceso telefónico fijo evoluciona en condiciones de competencia efectiva, por lo que no se cumpliría el test de los tres criterios. No obstante, no vincula el incumplimiento del test con la imposición de obligaciones en el mercado mayorista 2/2007. De manera general, Telefónica sostiene que los argumentos por los que considera que el mercado 2/2007 no es susceptible de regulación *ex ante* son trasladables al mercado minorista descendente.

Vodafone comparte el planteamiento del marco regulatorio acerca de la preferencia por la regulación a nivel mayorista sobre la que se dicte como consecuencia del análisis a nivel minorista. Sin perjuicio de lo anterior, Vodafone estima necesario que determinadas obligaciones actualmente vigentes en virtud del análisis del mercado 1/2007 que trasladen al mercado 2/2007.

- En lo que respecta al segmento constituido por el mercado minorista de masas, Vodafone considera necesario el mantenimiento de la obligación de

transparencia, de manera que Telefónica continúe comunicando previamente sus ofertas comerciales a la CNMC para que éstas sean sometidas al test de replicabilidad *ex ante*. Asimismo, Vodafone entiende necesario mantener la obligación de separación de cuentas y contabilidad de costes, por su vinculación con otras obligaciones regulatorias (orientación a costes de determinados servicios minoristas, servicio universal o análisis de empaquetamientos de banda ancha).

- Por otro lado, Vodafone destaca la elevada cuota de mercado en el segmento empresarial. La desregulación de mercado minorista de acceso telefónico implicaría el dejar de controlar la replicabilidad de aquellas ofertas dirigidas al segmento empresarial que no incluyan el servicio de acceso a Internet de banda ancha¹³⁴, a lo que este operador se opone.

Orange coincide con Vodafone en la necesidad de mantener el control *ex ante* en el mercado minorista de acceso. En lo que respecta al mercado de telefonía fija comercializada conjuntamente con el servicio de banda ancha, Orange propone imponer a Telefónica la prohibición de lanzar al mercado ofertas en las que separe el acceso y la banda ancha. Según este operador, Telefónica podría lanzar al mercado ofertas minoristas en las que, ofreciendo un precio de acceso muy competitivo, acapare el mercado de banda ancha produciendo un efecto anticompetitivo en el mercado al evitar el control sobre el acceso.

Contestación a las alegaciones

En respuesta a Telefónica, a lo largo del presente documento se han apuntado las razones por las que esta Comisión ha determinado la necesidad de regular el mercado 2/2007. La desregulación del mercado 1/2007 está necesariamente ligada a la regulación propuesta.

En cuanto a la aplicación del test de replicabilidad *ex ante* a las ofertas minoristas sobre el servicio de acceso telefónico, esta Comisión estima que el test no resulta necesario en las actuales circunstancias, por los siguientes motivos:

- El test de replicabilidad resulta de aplicación siempre que el servicio de acceso telefónico se comercialice con el servicio de acceso a Internet de banda ancha, ya sea de manera empaquetada o bien a través de una venta conjunta¹³⁵. Por tanto, y sin entrar en el fondo de la misma, carecen de

¹³⁴ Para las ofertas dirigidas a clientes empresariales que empaqueten el servicio de acceso telefónico con el de banda ancha resultarían de aplicación las previsiones de la Resolución sobre los mercados de banda ancha.

¹³⁵ Así se establece en la Resolución de la CMT de 3 de noviembre de 2011, por la que se revisa la metodología de análisis *ex ante* de las ofertas comerciales de Telefónica de España, S.A.U. (AEM 2010/896).

fundamento las razones de Orange sobre las que apoya su petición de prohibir a Telefónica lanzar ofertas que separen el acceso de la banda ancha.

- Con respecto a la aplicación de un control *ex ante* a las ofertas minoristas de acceso telefónico dirigidas al segmento empresarial, ha de tenerse en cuenta que parte de este tipo de ofertas quedarían incluidas dentro del ámbito de aplicación del test de replicabilidad económica que se establece en los mercados de banda ancha. Como se ha señalado en el presente documento, el servicio AMLT se constituye como una herramienta fundamental para competir en el mercado empresarial, pues permite complementar la cobertura directa de los operadores para alcanzar las distintas ubicaciones de sus clientes. En este sentido, el test de replicabilidad económica para el segmento empresarial es de aplicación a ofertas complejas, que incluyen tanto el servicio de banda ancha como el uso del servicio AMLT para proveer el servicio de acceso telefónico a aquellas sedes no cubiertas por otros servicios mayoristas. En cuanto a la provisión del servicio minorista de acceso telefónico a clientes empresariales no vinculada al servicio de banda ancha, la aplicación del test de replicabilidad *ex ante* puede ser desproporcionada. No se ha detectado ningún caso de irreplicabilidad de este tipo de servicios durante la vigencia de la obligación en virtud de la Resolución de 5 de marzo de 2009.
- Finalmente, las funciones que cumple la obligación de separación de cuentas y contabilidad de costes correspondientes al mercado 1/2007, pueden ser cubiertas a través de las obligaciones impuestas en el mercado 2/2007 y en el resto de mercados mayoristas regulados. Por tanto, no quedarán afectados ni la desagregación de los servicios minoristas que figuran en la contabilidad de costes, ni la determinación del coste neto del servicio universal ni tampoco el análisis de los empaquetamientos de banda ancha.

ANEXO III **Acrónimos**

ADSL: Línea de Abonado Digital Asimétrica
AMLT: Acceso Mayorista a la Línea Telefónica
ARPU: Ingreso medio por usuario (*Average revenue per user*)
BEREC: *Body of European Regulators of Electronic Communications*
Bitstream: Servicio de acceso indirecto
BU-LRIC: *bottom-up long run incremental cost*
Bundling: Empaquetamiento de servicios
DOCSIS 3.0: Especificación de Interfaz para Servicios de Datos por Cable
FTTx: Fibra hasta x (*Fiber to the x*)
FTTH: Fibra hasta el hogar (*Fiber to the Home*)
IRNST: Incremento Reducido pero Significativo y no Transitorio en el nivel de precios de un hipotético monopolista (SSNIP test en su acepción inglesa)
MARCo: Oferta Mayorista de Acceso a los Registros y Conductos
NEBA: Nuevo Ethernet de Banda Ancha
NGA: Acceso de nueva generación (*Next Generation Access Network*)
NGN: Redes de nueva generación (*Next Generation Networks*)
OBA: Oferta Bucle Abonado
OIR: Oferta de Interconexión de Referencia
OTT: *Over the Top*
PSM: Poder significativo de mercado (SMP en su acepción inglesa)
RTC: Red telefónica conmutada
RTPF: Red telefónica pública fija
Servicio *Premium*: Servicio de mayor valor
STB: Servicio Telefónico Básico
VDSL: Línea de Abonado Digital de Alta Velocidad