

DOCUMENTO 1

Consulta pública relativa a la definición y análisis del mercado 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 de la Recomendación de 2007)

(Expediente ANME/DTSA/364/15/Mercado2-Rec.2007)

I INTRODUCCIÓN

El presente procedimiento aborda la tercera revisión del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas. Los dos primeros análisis de este mercado fueron aprobados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones¹ (en adelante, CMT) los días 27 de abril de 2006 y 12 de diciembre de 2008. En ambos 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.

El mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas se corresponde con el mercado 2 de la Recomendación de mercados relevantes de 17 de diciembre de 2007² (en adelante, Recomendación de 2007). Sin embargo, la Recomendación de mercados relevantes³ de la Comisión Europea de 11 de octubre de 2014 (en adelante, la Recomendación), que sustituye a la de 2007, no incluye este mercado 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 el apartado V de este documento.

¹ Organismo actualmente integrado en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

² 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.

³ 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.

II SERVICIOS MINORISTAS RELACIONADOS CON EL SERVICIO DE ORIGINACIÓN Y ACCESO DESDE REDES DE TELEFONÍA FIJA

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

Así, de acuerdo con el Considerando (7) de la Recomendación, *“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 de futuro a lo largo de un horizonte temporal dado. Por su parte, el Considerando (10) de la citada norma señala que *“[s]i el mercado minorista en cuestión no es realmente competitivo desde una perspectiva de futuro en ausencia de regulación ex ante, deben evaluarse el mercado o los mercados mayoristas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con el artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE”*.

Sobre la base de lo anterior, el objetivo de esta sección es describir los servicios minoristas pertinentes objeto de análisis a la vez que se identifican los problemas de competencia que se observan con el fin de determinar, en su caso, las obligaciones mayoristas más proporcionadas.

II.1 MERCADO MINORISTA DE TRÁFICO TELEFÓNICO DESDE UBICACIONES FIJAS

II.1.1 Definición y regulación vigente del mercado minorista de tráfico telefónico desde ubicaciones fijas

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 acceso⁴, 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 2008⁵. Como resultado del análisis, la

⁴ 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”*).

⁵ 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).

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 Telefónica⁶.

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 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 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 ubicaciones fijas –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 54,66% entre los años 2008 y 2014. 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 9,70% del conjunto de ingresos por servicios minoristas de comunicaciones electrónicas en el año 2008 a suponer el 6,32% del total correspondiente al 2014.

Por su parte, el volumen de tráfico telefónico se ha reducido en el mercado minorista un 50,11% entre el primer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de

⁶ El primer análisis de mercado que llevó a cabo la CMT de los servicios minoristas de tráfico telefónico desde ubicaciones fijas, 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 e impuso a Telefónica un conjunto de obligaciones.

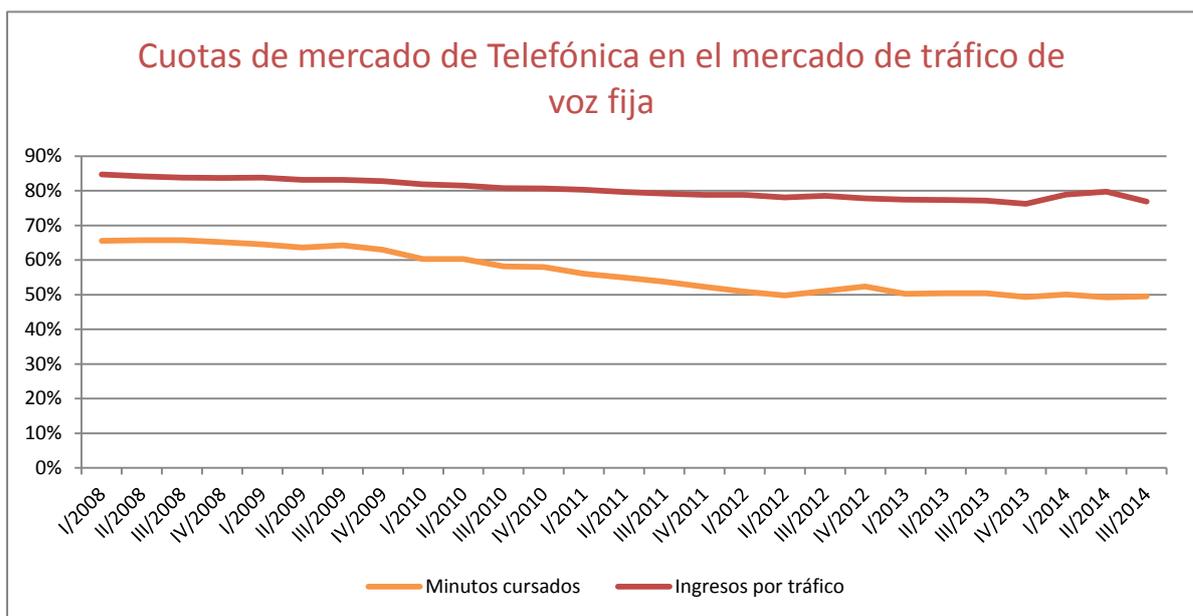
2014. Como se puede observar en la tabla, el porcentaje de reducción varía significativamente en función del tipo de tráfico.

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

Tipo de tráfico	Minutos cursados (millones). I/2008	Minutos cursados (millones). III/2014	% de reducción 2008-2014
Fijos nacionales	13.527.862,38	7.913.062,42	41,51%
Acceso a Internet de banda estrecha	1.703.000,42	8.958,20	99,47%
Internacional	1.234.316,49	296.327,86	75,99%
A móviles	1.697.864,44	991.319,61	41,61%
Inteligencia de red	1.086.091,93	417.431,84	61,57%
Otro tráfico	194.578,60	72.300,67	62,84%
Total	19.443.714,27	9.699.400,60	50,12%

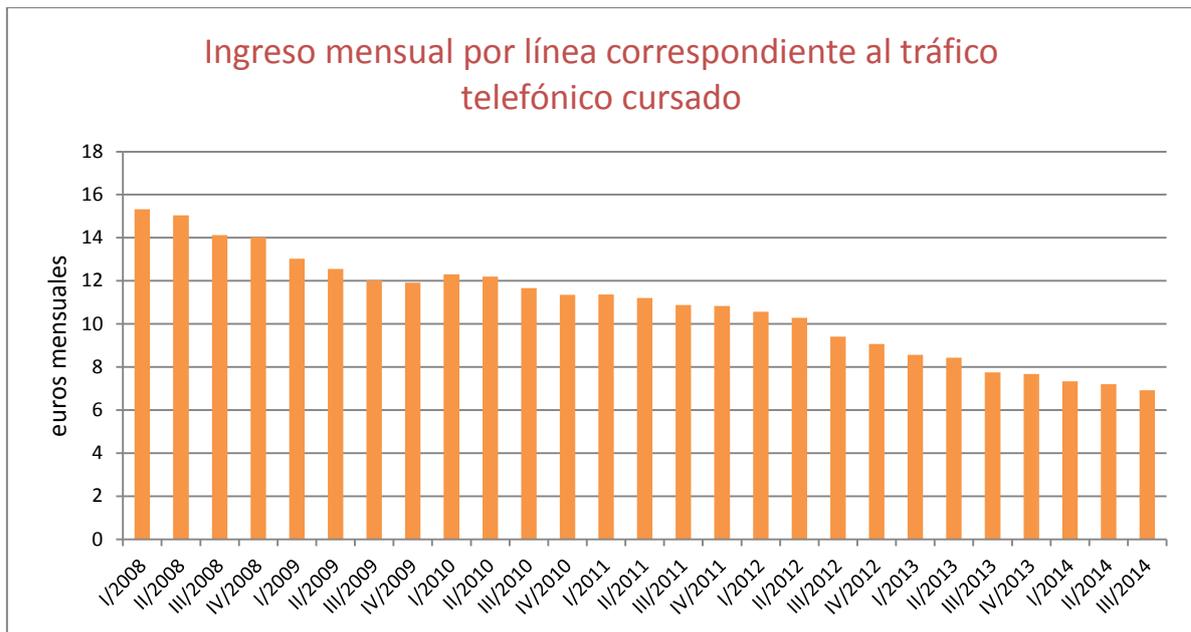
Fuente: Informes Trimestrales CNMC

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 49,47% (III/2014). En términos de ingresos, en el mismo periodo la cuota de mercado ha pasado del 84,66% al 76,89%. No obstante, las cuotas de mercado en términos de ingresos han de relativizarse, y pueden explicarse por la diferente asignación que realizan los operadores de los ingresos de tráfico de voz asociados a empaquetamientos de banda ancha.



Fuente: Informes Trimestrales CNMC

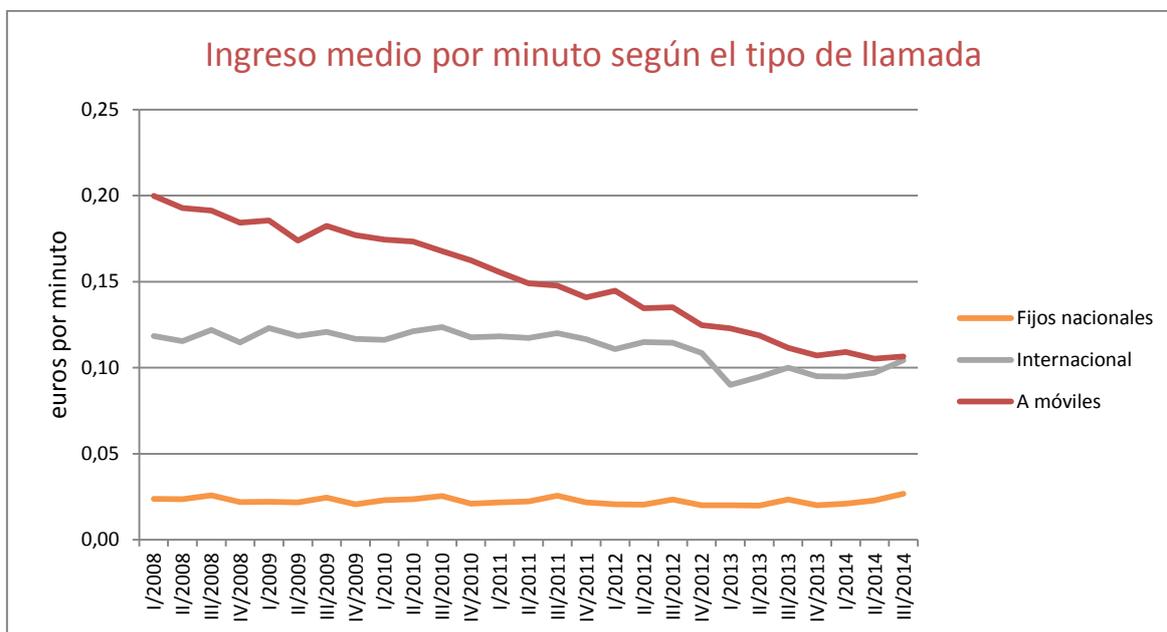
El ingreso medio por línea correspondiente exclusivamente al tráfico telefónico cursado se ha reducido de manera sensible desde el último periodo de revisión. Así, si a principios de 2008 un operador obtenía mensualmente 15,33 euros por este concepto, en 2014 obtenía aproximadamente 6,92 euros mensuales. 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 6,02 euros por cliente y mes, mientras que las líneas de empresa generan 9,67 euros por el mismo concepto⁷.



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 han experimentado una reducción más moderada. 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 2,66 céntimos de euro.

⁷ III Informe Trimestral 2014.



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 71,1% de los clientes residenciales del STDP lo tiene 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 STDP⁸. Cuando el STDP no se empaqueta con banda ancha, lo habitual es que 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 *III Informe Trimestral 2014 de la CNMC*, el 75,42% de los minutos cursados corresponden a tarifas planas. Restringiendo este porcentaje al segmento residencial, el porcentaje se eleva hasta el 90,52%. El que la mayoría del tráfico esté ligado a una tarifa plana⁹ –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.

⁸ Los paquetes de banda ancha suelen incluir el servicio de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija, aunque en ocasiones el precio correspondiente a la línea de acceso se presenta de manera separada.

⁹ 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 también en paquetes que incluyen también una tarifa plana de llamadas a fijos nacionales.

En resumen, se constata que Telefónica continúa teniendo una cuota de mercado muy elevada en el mercado de tráfico telefónico fijo, tanto en términos de minutos cursados como en términos de ingresos. Estas cuotas denotan que, a pesar de la mejora en la situación competitiva, puede seguir resultando necesaria la intervención regulatoria para garantizar el correcto desarrollo del mercado.

En este contexto, la evolución de las condiciones competitivas ha sido positiva desde la aprobación de la Resolución de 12 de diciembre de 2008, donde se concluyó que la existencia de obligaciones mayoristas era requisito suficiente para permitir que el mercado se desarrollase de manera competitiva. Por un lado, los operadores alternativos han ganado cuota de mercado y los precios se han mantenido estables o incluso se han reducido. Por otro, actualmente no se detecta ningún obstáculo significativo para que estos operadores comercialicen el STDP como parte de sus empaquetamientos de banda ancha. A juicio de la DTSA, esta ligera mejora en las condiciones competitivas ha estado intrínsecamente ligada a la existencia de una regulación a nivel mayorista que permite remover los obstáculos a los que se enfrentarían los operadores alternativos. Además, la mejora observada no tiene un alcance tal que permita concluir que de no existir una regulación mayorista no habría problemas de competencia y, por tanto, descartar cualquier tipo de regulación a ese nivel.

II.2 MERCADO MINORISTA DE ACCESO TELEFÓNICO DESDE UBICACIONES FIJAS

II.2.1 Definición y regulación vigente del mercado minorista de acceso telefónico desde ubicaciones fijas

La Resolución de 13 de diciembre de 2012¹⁰ definió el mercado minorista de acceso a la RTPF (mercado 1 de la Recomendación de 2007) 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).

La definición del mercado objeto de la Resolución de 13 de diciembre de 2012 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 negocios)¹¹. Por

¹⁰ 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).

¹¹ En cuanto a la parte del mercado excluida de la definición del mercado 1 (empresas identificadas con CIF o aquellas personas físicas identificadas con un NIF pero que cuenten con un plan de negocios), se mantienen las obligaciones de la Resolución de 5 de marzo de 2009, en

otro lado, la dimensión 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 constató 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 afronta 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 cambio¹².

línea con los Comentarios realizados por la Comisión Europea al proyecto de medida que en su momento fue notificado (expediente ES/2012/1380).

¹² 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 cambio de

El análisis de mercado realizado en la Resolución de 13 de diciembre de 2012 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 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, en particular, 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 de referencia objeto del presente procedimiento. El análisis que se realice habrá de ser, por tanto, coherente con las conclusiones adoptadas en la Resolución de 13 de diciembre de 2012.

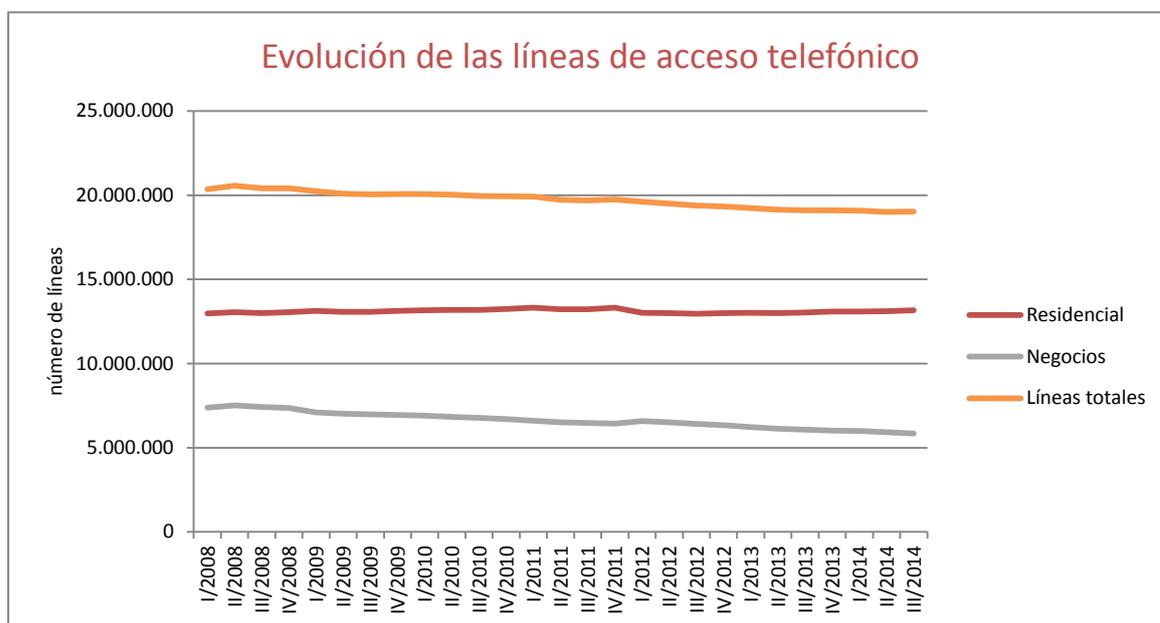
II.2.2 Datos generales del mercado

El mercado minorista de acceso telefónico (antiguo mercado 1 de la Recomendación de 2007) fue sometido a evaluación, desde el punto de vista de la regulación sectorial, en la Resolución de 13 de diciembre de 2012, y las conclusiones de dicho análisis se mantienen vigentes. Sobre esta base, a continuación se pasa a exponer la evolución de las magnitudes principales de este mercado.

Entre 2008 y 2014, las líneas de acceso telefónico se redujeron un 6,59%, hasta situarse en 19.017.563. En su evolución se advierten diferencias entre los clientes del segmento residencial y los de negocios. Así, las líneas en el segmento residencial mantienen cierta estabilidad –incluso tuvieron un pequeño crecimiento–, mientras en el de negocios se redujeron de manera sensible entre 2008 y 2014, habiendo perdido un total de 1.342.741 líneas¹³.

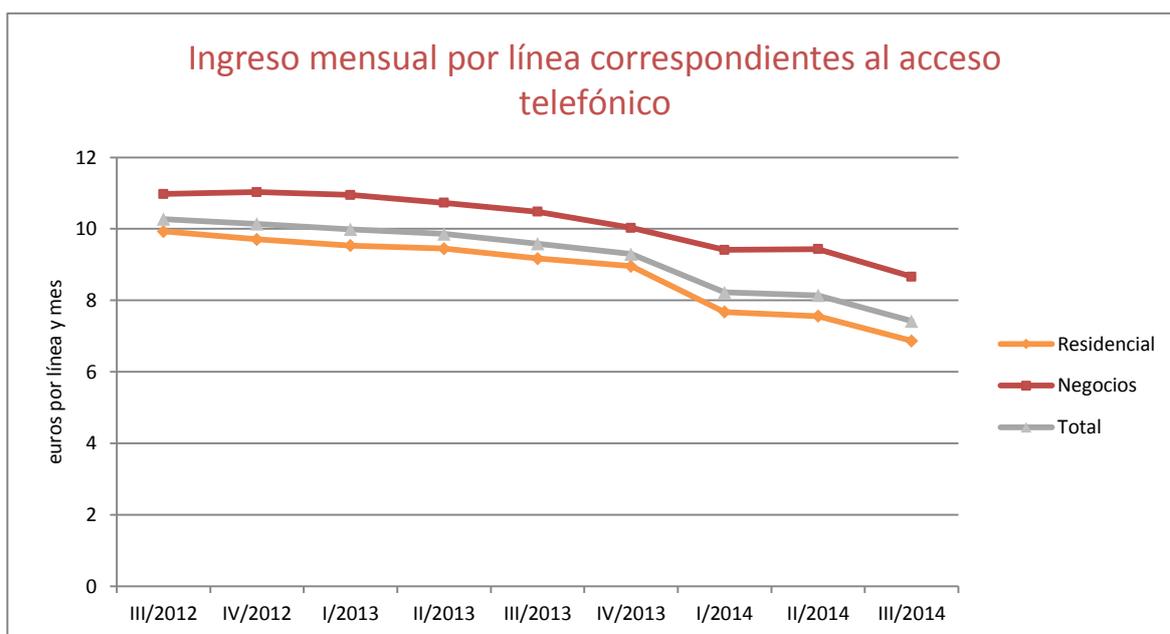
operador, a la sustitución de acceso fijo por el acceso móvil y a la contratación de empaquetamientos de banda ancha.

¹³ Datos procedentes de los Informes Trimestrales publicados por esta Comisión.



Fuente: Informes Trimestrales CNMC

El ingreso medio por línea correspondiente al acceso RTPF se sitúa en los 7,42 euros mensuales, advirtiéndose diferencias entre los segmentos negocios y residencial; mientras que el ingreso medio es de 8,66 euros en el primero de estos segmentos, en el segundo de ellos es de 6,86 euros. En ambos casos se identifica que esta magnitud sigue una tendencia decreciente.



Fuente: Informes Trimestrales CNMC

Las cuotas de mercado denotan que Telefónica ostenta una posición destacada con respecto a sus competidores, incluso a pesar de que la cuota de este operador va reduciéndose progresivamente. Según el *III Informe Trimestral* de la CNMC de 2014, la cuota de mercado de Telefónica en términos de líneas de acceso RTPF se sitúa en el 56,47%, y se eleva al 76,89% si se mide en función de los ingresos¹⁴.

Por otro lado, el volumen anual de portabilidades es elevado. Como se puede comprobar en la tabla, en 2014 esta cantidad fue de 1.982.747. Es decir, aproximadamente el 10,47% de las líneas de acceso RTPF fue objeto de portabilidad.

Tabla 2.- Volumen anual de portabilidades 2008-2014.

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

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
Telefónica	-810.863	-688.783	-727.174	-500.047	-543.529
Ono	-9.741	-11.906	1.249	-41.829	-76.511
Vodafone	271.233	268.529	264.533	75.812	179.170
Jazztel	255.803	259.111	294.499	268.723	52.591
Orange	208.800	153.312	111.024	137.697	298.778
Operadores de cable regionales	31.949	-167	20.234	3.003	20.380
Resto operadores	52.819	36.437	21.483	56.655	69.121

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 el análisis del antiguo mercado 1. 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.

¹⁴ Ingresos correspondientes a las cuotas de alta y cuotas de abono.

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 éstas estén o no empaquetadas con el servicio de acceso a Internet banda ancha. La diferencia de 16,21% puntos porcentuales entre el porcentaje de líneas de Telefónica en uno y otro subconjunto de clientes resulta significativa.

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	56,47%	46,87%	63,08%
Ono	10,88%	11,95%	9,06%
Orange	9,74%	15,60%	5,36%
Vodafone	8,92%	7,99%	10,76%
Jazztel	8,60%	12,50%	4,83%
Operadores de cable regionales	4,30%	4,47%	4,34%
Resto	1,10%	0,62%	2,57%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Informes trimestrales 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 baja¹⁵.

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 disponible¹⁶, se sitúa actualmente en los 16,19 euros al mes, y guarda cierta estabilidad con respecto a periodos anteriores. De este importe mensual, sólo 12,80 euros corresponden a la cuota de abono –asimilable al acceso RTPF–, mientras que los 3,38 euros mensuales restantes van ligados al consumo de tráfico telefónico.

¹⁵ 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).

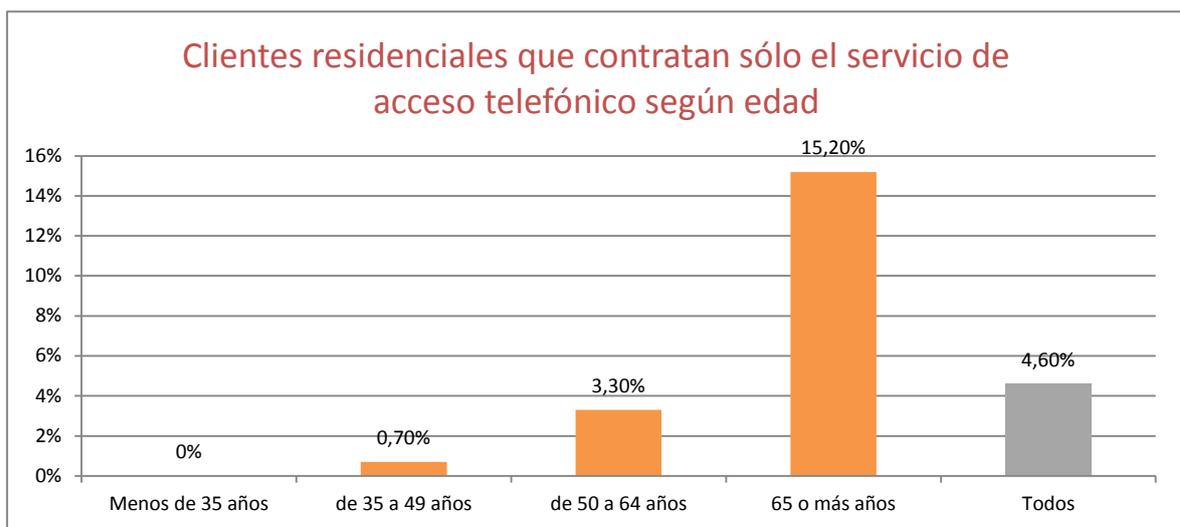
¹⁶ *Panel de Hogares CMT-Red.es*, correspondiente al primer trimestre de 2014.

Tabla 5.- Gasto telefónico total por hogar (cuota de abono y tráficos cursados, sin empaquetar)

	Gasto mensual (IVA incluido)	Gasto mensual (sin IVA)
Gasto total	19,6	16,19
Cuota de abono	15,5	12,80
Tráficos ¹⁷	4,1	3,38

Fuente: Panel de Hogares CNMC-Red.es

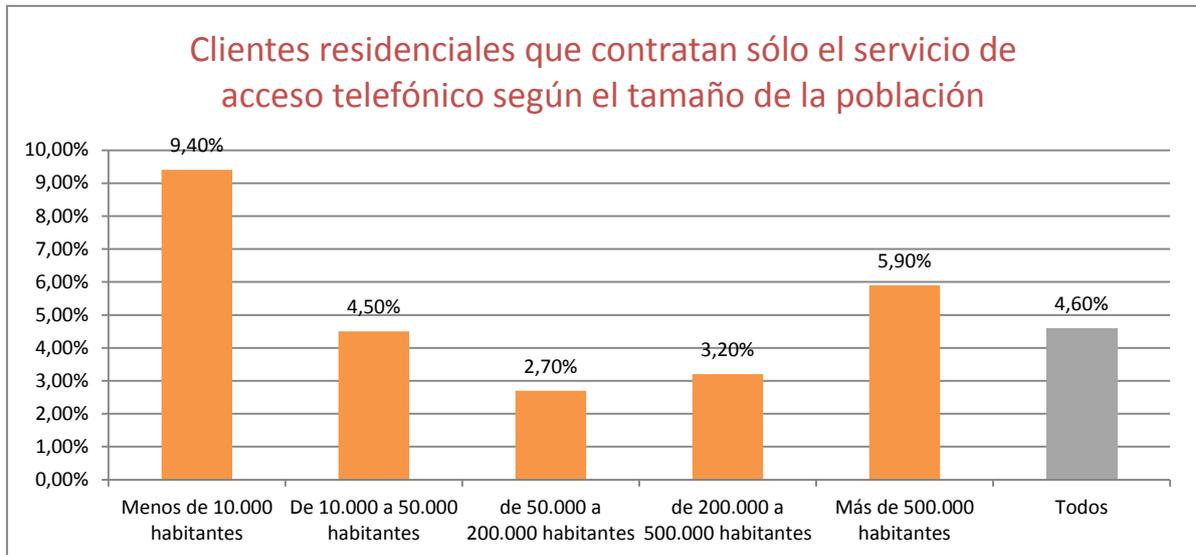
Las características sociodemográficas también tienen incidencia en lo que se refiere al porcentaje de hogares que cuentan con acceso de telefonía fija pero que no disponen de teléfono móvil. El *Panel de Hogares CNMC-Red.es* muestra que los hogares más proclives a disponer únicamente de acceso fijo son aquellos cuya cabeza de familia tenía una edad de 65 años o más. Un 15,20% de este tipo de hogares sólo cuentan con el servicio de acceso fijo (y no de acceso móvil), mientras que la media del conjunto de los hogares españoles es del 4,60%.



Fuente: Panel de Hogares CNMC-Red.es

Igualmente, en aquellos municipios de menos de 10.000 habitantes, el porcentaje de hogares que sólo cuentan con acceso telefónico fijo es del 9,40% (también por encima del 4,6% de media nacional).

¹⁷ Estos gastos incluyen tanto los gastos asociados a todos los tráficos como, en el caso en que el hogar los contrate, los bonos o tarifas planas de voz.



Fuente: Panel de Hogares CNMC-Red.es

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 37,08% del total (es decir, 7.053.282 clientes, tanto residenciales como empresariales¹⁸).

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.

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. No obstante, no se puede afirmar que los mercados minoristas de acceso RTPF y de

¹⁸ Datos del III Informe Trimestral de 2014 de la CNMC.

STDP se desarrollen de tal manera que resulte innecesario valorar la conveniencia de mantener la regulación mayorista actualmente en vigor.

A estos efectos, como se ha visto, tanto la Resolución de 12 de diciembre de 2008 (mercado de tráfico telefónico) como la de 13 de diciembre de 2012 (mercado de acceso RTPF) vinculaban sus respectivas conclusiones a la existencia de las obligaciones mayoristas en los mercados ascendentes.

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 el mercado minorista de tráfico de voz fija o en el mercado minorista de acceso telefónico desde una ubicación fija se vean negativamente afectadas.

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

III.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.

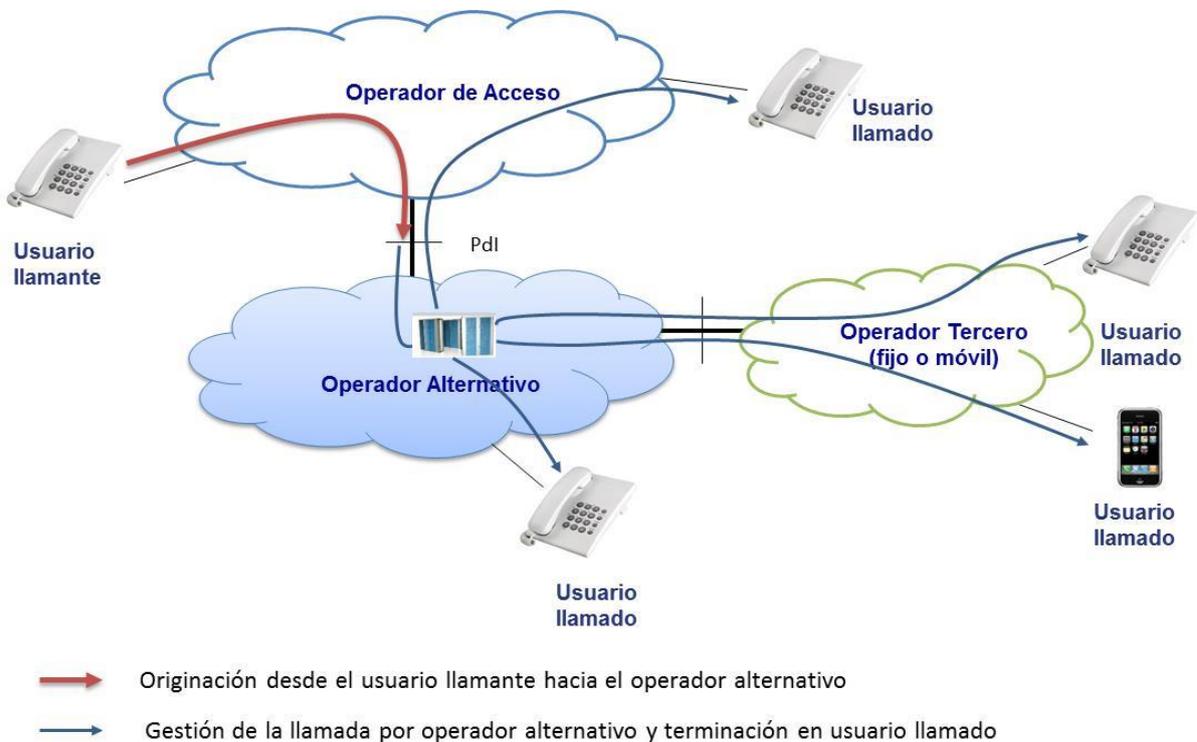
Existen diferentes modalidades de preselección:

- Preselección Larga Distancia: el operador preseleccionado cursa las llamadas provinciales¹⁹, nacionales, internacionales y las llamadas fijo-móvil.

¹⁹ 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.

- Preselección Global: el operador preseleccionado cursa todas las llamadas de ámbito provincial²⁰, 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.



Un usuario del servicio telefónico que quiera llamar a otro usuario o acceder a un servicio telefónico 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 originación y este último completa la llamada y la entrega al usuario de destino. El usuario llamado puede ser cliente del operador

²⁰ Incluyéndose entre ellas las antiguas llamadas metropolitanas.

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.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–.

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 este servicio mayorista, 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 de la línea de acceso. Esto también ocurre en los casos en los que el operador alternativo utiliza el acceso indirecto o compartido sin STB²¹, pues en esos casos presta los servicios mediante VoIP²².

²¹ Servicio telefónico básico.

²² 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).

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 y ADSL-IP y acceso desagregado compartido.

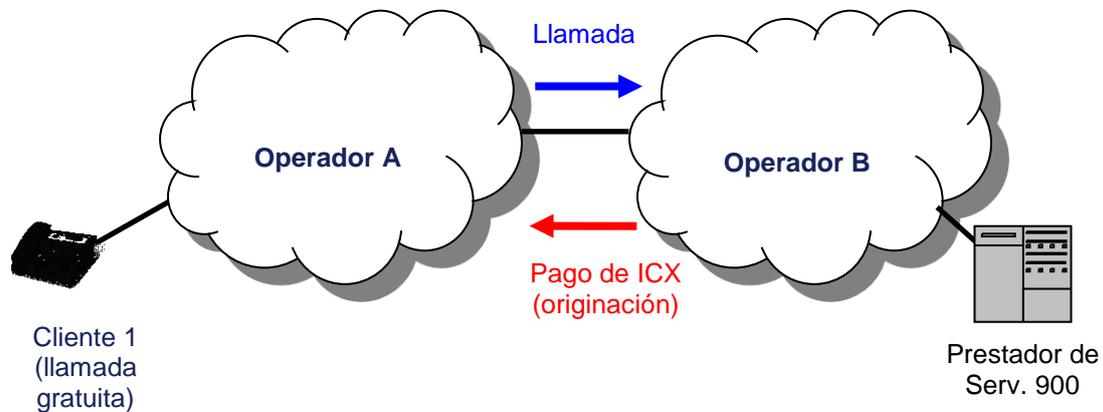
Para poder beneficiarse del servicio AMLT, el usuario debe contratar el servicio de preselección en su modalidad global extendida. Asimismo, a nivel mayorista el uso del AMLT implica también la asociación con el servicio de originación. El objetivo de estas vinculaciones es que el operador alternativo 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.3 SERVICIO DE INTERCONEXIÓN (ORIGINACIÓN) A SERVICIOS DE TARIFAS ESPECIALES Y NUMERACIÓN CORTA

Existe otro tipo de servicio de originación fija, también incluido en el mercado 2 de la Recomendación de 2007, con características algo diferentes a los servicios de originación relacionados con la prestación de servicios minoristas de tráfico telefónico. Se trata de la originación para la prestación de servicios de tarifas especiales (antes conocidos como servicios de red inteligente) y de servicios basados en numeración corta.

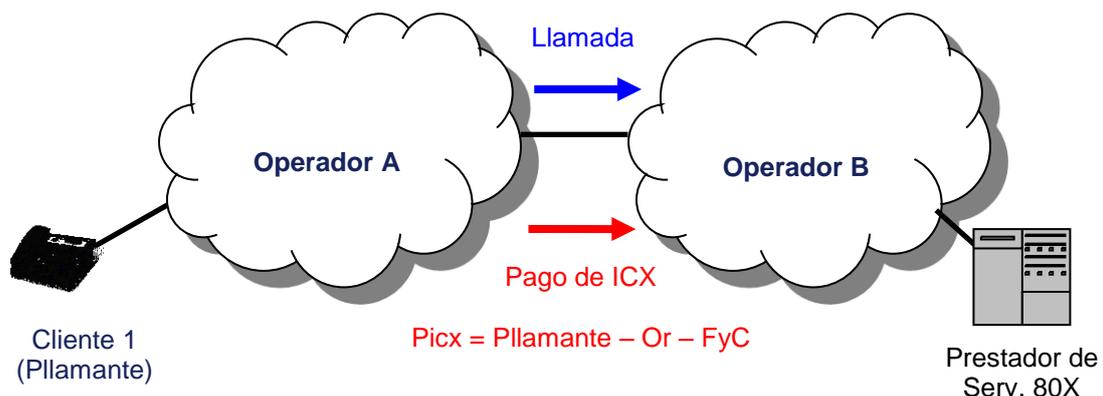
Un operador o prestador de servicio que desee prestar un servicio de tarifas especiales o de numeración corta accesible desde todas las redes también requiere de un servicio mayorista de originación, ya que de otra forma los clientes que originan la llamada no podrían acceder a sus servicios.

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 origiación 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 origiación y el servicio de facturación y cobro. Por tanto:

$$P_{\text{interconexión}} = P_{\text{llamante}} - \text{originación} - \text{facturación y cobro}^{23}$$

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 ONO no prestara este servicio a ningún operador, los clientes de ONO no podrían llamar a los servicios de tarifas especiales (incluidos los números gratuitos) del resto de operadores.

IV DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

IV.1 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE DE PRODUCTO

La Resolución de 12 de diciembre de 2008 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 incluyeron tanto el servicio de alquiler de la línea telefónica²⁴ 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 OIR²⁵ de Telefónica, así como los servicios de originación basados en técnicas IP. Asimismo, la Resolución de 12 de diciembre de 2008 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.

²³ Nótese que las llamadas gratuitas son un caso particular de esta fórmula en la que $P_{\text{llamante}} = 0$ y el operador A no presta un servicio de facturación y cobro, ya que la llamada es gratuita.

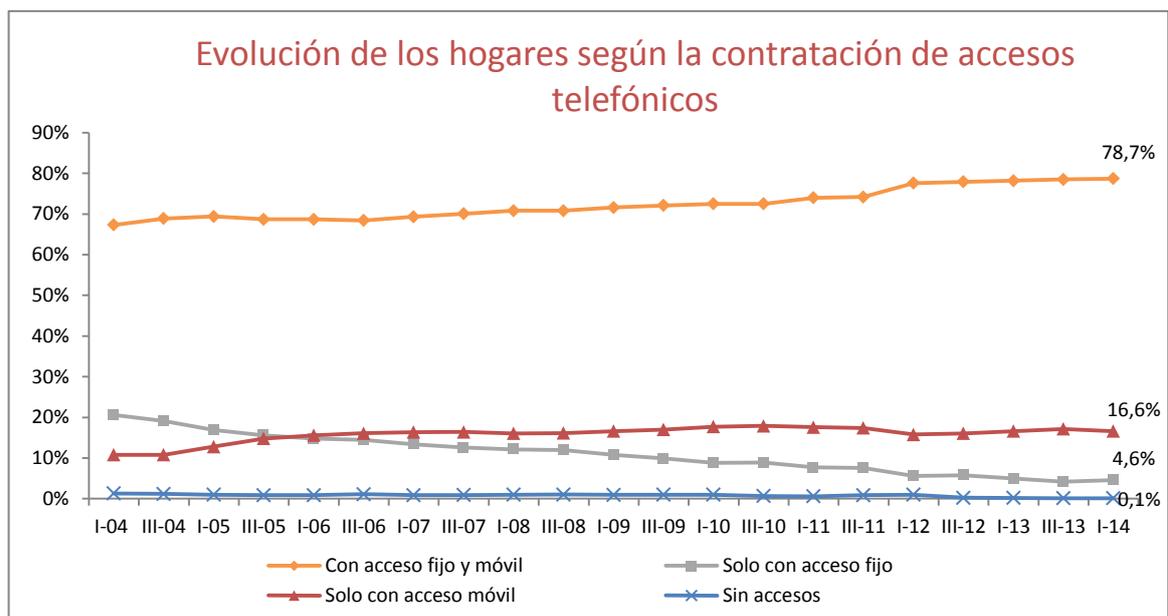
²⁴ El servicio de alquiler de la línea telefónica sólo tiene sentido si se aplica sobre una línea preseleccionada en la modalidad global extendida.

²⁵ Oferta de Interconexión de Referencia

IV.1.1 Origenación 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 78,7% 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. En cuanto a aquéllos que sólo tienen contratado el acceso fijo, su reducción se ve compensada por el aumento de hogares que pasan a tener tanto acceso fijo como móvil.



Fuente: Panel de Hogares CNMC-Red.es

El *E-communications and Telecom Single Market Household Survey* de la Comisión Europea, publicado en marzo de 2014, 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 Europea²⁶ y (ii) que esta magnitud sigue una tendencia creciente, habiendo aumentado en 7 puntos porcentuales entre

²⁶ 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.

diciembre de 2011 y enero de 2014, mientras que la tendencia general europea apunta en sentido contrario (reducción de un punto porcentual²⁷).

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 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 42,05% de las líneas de acceso telefónico y el 62,55% del total de líneas de banda ancha. 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 OMR²⁸, 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 datafono sobre red fija, lo cual puede ser relevante para segmentos significativos de usuarios, como pudiera ser ciertos clientes empresariales²⁹. 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.

²⁷ 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.

²⁸ Operador Móvil con Red de acceso radio.

²⁹ 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.

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 fija³⁰, 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.

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 OMV³¹).

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

IV.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 DTSA, 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 fibra³² no proponen sobre dichos accesos una oferta de telefonía sin empaquetamiento con el acceso a internet.

³⁰ Datos del Informe Anual 2014 de la CNMC.

³¹ Operador Móvil Virtual.

³² Los operadores de cable (fibra-coaxial) mantienen la posibilidad de ofrecer sólo la telefonía fija por par de cobre.

Partiendo de estas circunstancias, cabe recordar que aproximadamente el 37,08% de los clientes del servicio telefónico lo tiene de manera no empaquetada con el servicio de acceso a Internet de banda ancha³³. Estos más de siete 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.

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 DTSA 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.

IV.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.

³³ Datos del Informe Anual 2014 de la CNMC.

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 fijas³⁴, 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, actualmente objeto de revisión por parte de la CNMC en el expediente MTZ 2014/2169.

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 IP³⁵ 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.

Por tanto, 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

³⁴ 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).

³⁵ 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.

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 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.

IV.2 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE GEOGRÁFICO

De acuerdo con las Directrices³⁶, 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 de 12 de diciembre de 2008 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.

³⁶ Apartados 59 y 60.

En opinión de la DTSA, 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.

IV.3 CONCLUSIÓN EN RELACIÓN CON LA DEFINICIÓN DEL MERCADO

La DTSA propone definir 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.

V 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 Industria, Energía y Turismo y del Ministerio de Economía 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 DOUE³⁷ la Recomendación de mercados relevantes³⁸ 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.

³⁷ Diario Oficial de la Unión Europea.

³⁸ 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).

La nueva Recomendación excluye el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas (es decir, el mercado 2 de la anterior Recomendación) de la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante*. La nota explicativa que acompaña a la Recomendación justifica su exclusión 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.

VI ANÁLISIS DEL 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:

- 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.
- 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.
- 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”*³⁹.

VI.1.1 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 que las haya) pero no la regulación impuesta sobre los servicios que son objeto de análisis.

³⁹ ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604
(<http://www.erg.eu/template20.jsp?categoryId=260346&contentId=545222>)

VI.1.1.1 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 irre recuperables. También puede existir un obstáculo estructural afín 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 (OMRs) 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 16,21 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 III Informe Trimestral 2014 publicado por la CNMC, 7.053.282 de los accesos de telefonía fija –el 37,08% 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 63,08% que se menciona en la tabla 4.

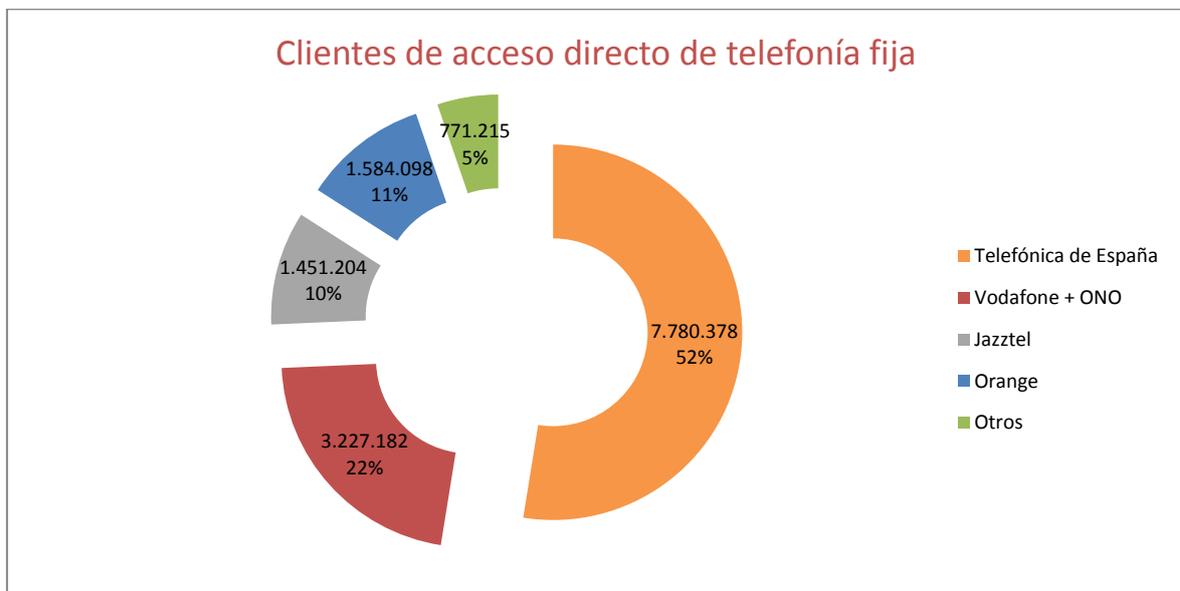
Según datos del último Informe Trimestral publicado por la CNMC, el ingreso medio por línea y mes de los servicios telefónicos asciende a unos 14,69 euros. El operador que opte por el acceso directo al cliente debe afrontar elevadas inversiones tanto a nivel de central local como de red de transporte, 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 en el fundamento IV.1.2 todavía hay un 37,08% 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.

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 esta Comisión correspondientes al tercer trimestre de 2014, Telefónica disponía de 7.780.378 clientes de acceso directo, mientras que el operador alternativo con mayor número de clientes de acceso directo –en este caso, la empresa resultante de la suma de Vodafone y ONO– representa el 41,47% de esta cantidad (3.227.182 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 instalados⁴⁰.



Fuente: CNMC

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 a la *Nota Explicativa*, ha de tenerse presente lo apuntado en el apartado IV.1.1. sobre las

⁴⁰ Esta cifra tiene en cuenta los accesos basados en cobre y los de fibra.

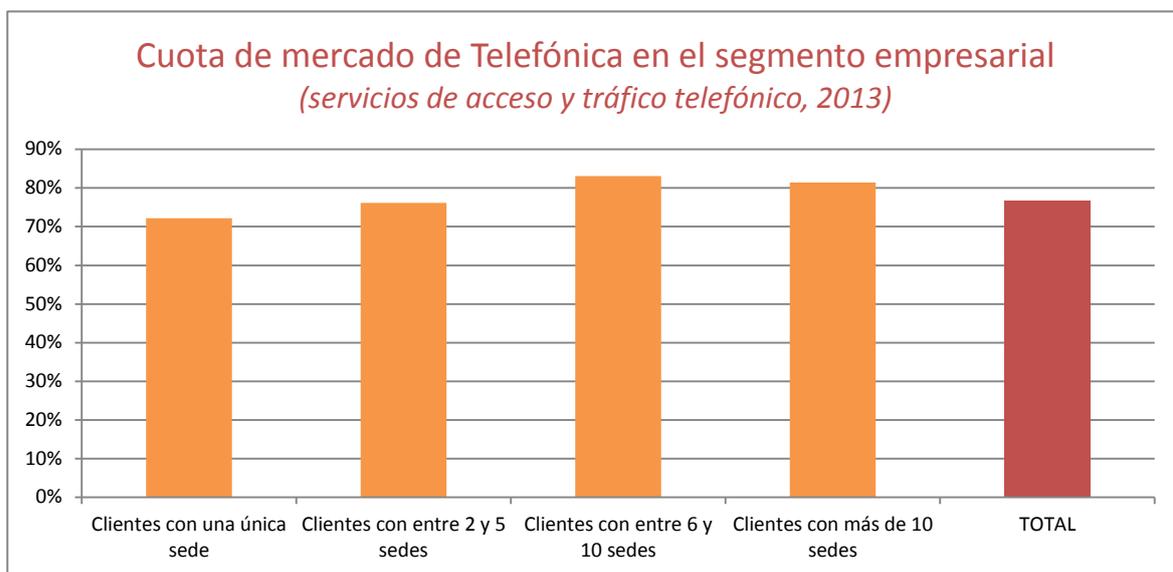
limitaciones de las redes móviles para sustituir las prestaciones que se obtienen mediante el empleo de redes fijas. Desde una perspectiva mayorista, el hecho de que para la generalidad de clientes los productos *home zone* no constituyan una alternativa es un obstáculo de por sí. De manera complementaria, 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 líneas⁴¹. Por otro lado, también resulta destacable el hecho de que ni Yoigo ni los OMVs han pasado a prestar servicios de esta naturaleza, a pesar de disponer de los medios técnicos para ello.

VI.1.1.2 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.

⁴¹ Los últimos datos disponibles corresponden a diciembre de 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 relevante⁴². 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, el que tenga 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, los operadores alternativos encuentran barreras de entrada al segmento empresarial que se verían incrementadas en el caso de que no existiera la oferta mayorista AMLT.

VI.1.1.3 Obstáculos legales o reglamentarios

⁴² Por ejemplo, podría utilizarse esta opción para prestar un servicio RDSI primario.

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.

Si el operador optase por utilizar la infraestructura existente, la regulación vigente permite acceder a los servicios mayoristas de acceso al bucle desagregado (recogidos en la Oferta de Bucle de Abonado de Telefónica) y acceso indirecto (oferta NEBA) para prestar el servicio de acceso y originación de llamadas.

VI.1.1.4 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.

VI.1.2 Tendencia hacia 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.

VI.1.2.1 Cuotas de mercado

De acuerdo con las Directrices de la Comisión Europea sobre análisis de mercados⁴³, *“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.

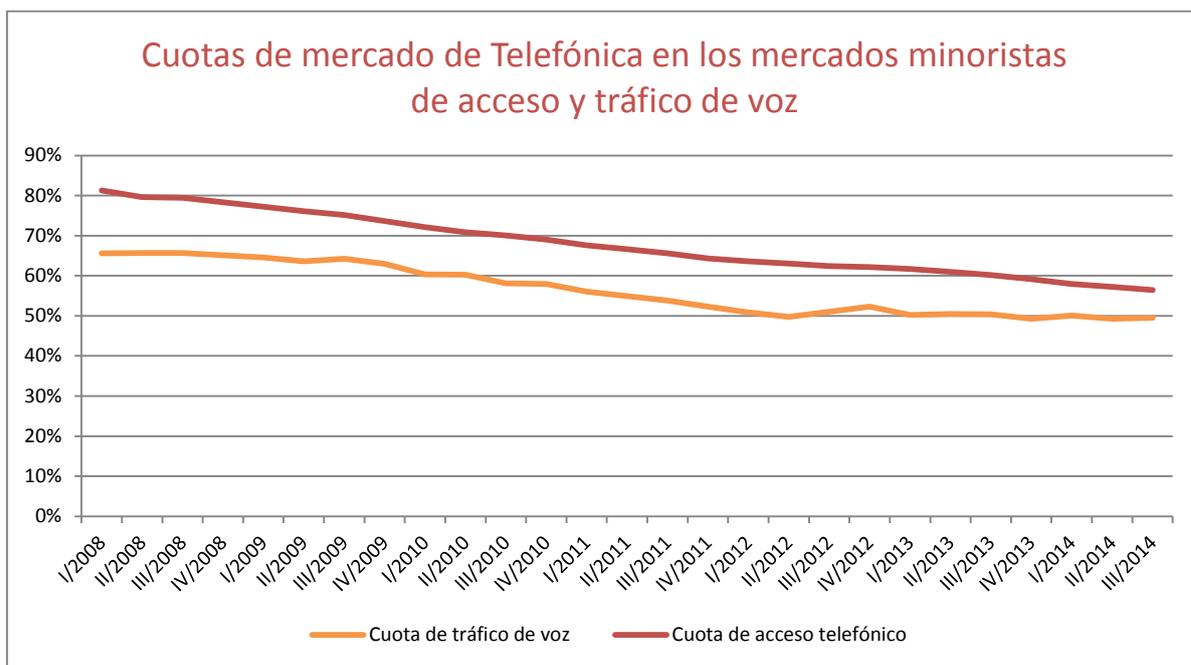
En el mercado que nos ocupa, se constata que la práctica totalidad de los minutos y de los ingresos corresponden a Telefónica, pues este operador es el único que provee los servicios de selección de operador y preselección. La cuota de mercado de Telefónica es, en primer lugar, cercana al 100%⁴⁴ y, en 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

⁴³ 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.

⁴⁴ Según el *III Informe Trimestral 2014* de la CNMC, la cuota de mercado de Telefónica en los servicios mayoristas de originación (por tiempo y capacidad) es del 98,50% (en términos de minutos) y del 99,09% (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.

se ha visto previamente, son del 49,47% y del 56,47%, para los respectivos mercados minoristas de tráfico telefónico fijo y de acceso RTPF. Si bien estas cuotas han experimentado una importante reducción en los últimos años, como se muestra en el gráfico, se prevé que continúen siendo elevadas en el horizonte temporal de referencia.



Fuente: CNMC

VI.1.2.2 Control de una infraestructura no reproducible fácilmente

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 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 6: Cobertura en red NGA por operador alcanzada (diciembre 2014) y prevista (2017)⁴⁵
(datos confidenciales entre corchetes)**

Operador	Unidades inmobiliarias pasadas (millones)	Cobertura ⁴⁶	Unidades inmobiliarias pasadas previstas (millones)	Cobertura prevista
Telefónica	[]	[]	20	77%
Vodafone-ONO	[]	[]	9,2	35%
Orange-Jazztel	[]	[]	10	38%
Operadores de cable regionales	[]	[]	2,5	14%

Fuente: CNMC

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 poder ofrecer el servicio al 37% 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 cubrición.

VI.1.2.3 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.

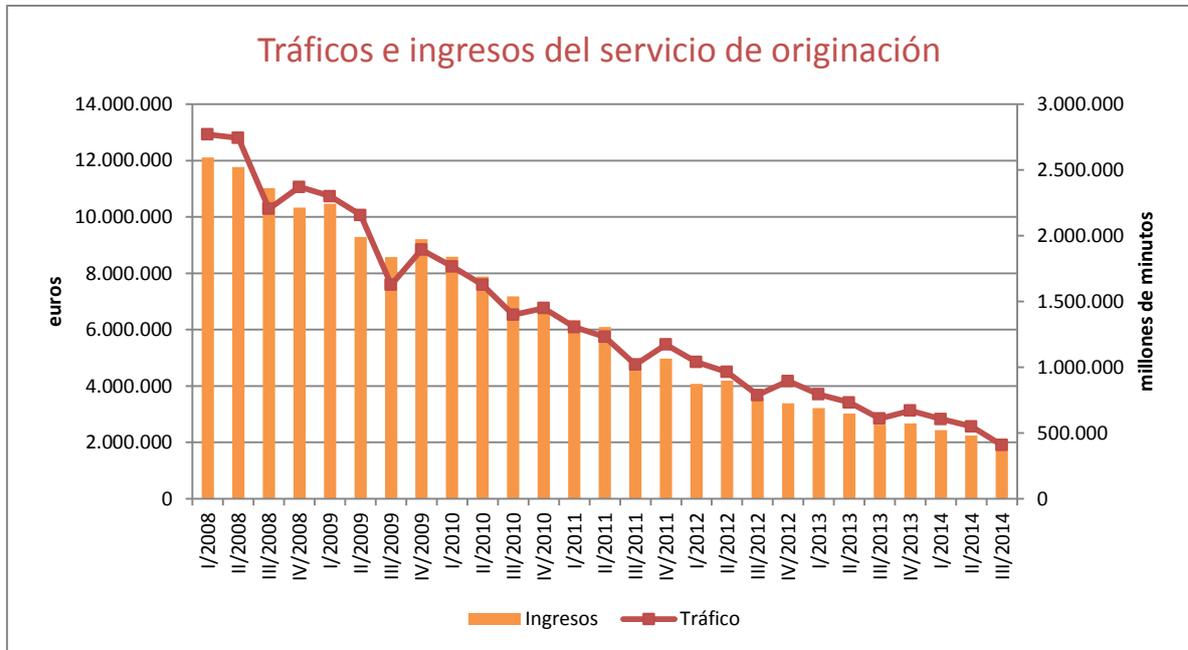
El mercado de referencia que se aborda en el presente procedimiento presenta las características de un mercado en fase de declive, al menos en lo que se refiere al servicio de originación de llamadas.

Desde 2008, año en que se aprobó el anterior análisis del mercado, los servicios mayoristas de originación han experimentado una reducción sostenida tanto en términos de tráfico como de ingresos totales. Así, entre el primer trimestre de

⁴⁵ 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.

⁴⁶ La cobertura se calcula con respecto al total de unidades inmobiliarias.

2008 y el tercero de 2014, el volumen de tráfico se ha reducido un 82,39% y el de ingresos lo ha hecho un 85,30%, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica.



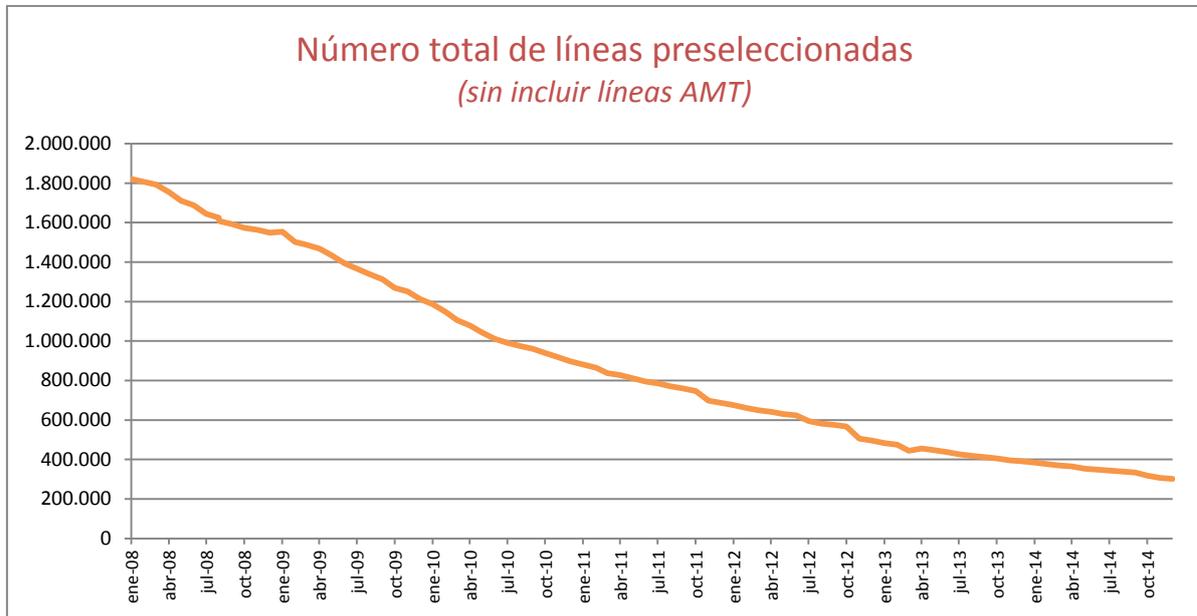
Fuente: Informes Trimestrales CNMC

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 50,11% y los ingresos disminuyeron un 53,42%⁴⁷. 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 preseleccionadas ha descendido un 81,13%, habiendo pasado entre enero de 2008 y diciembre de 2014 de 1.820.035 a 302.120 líneas⁴⁸.

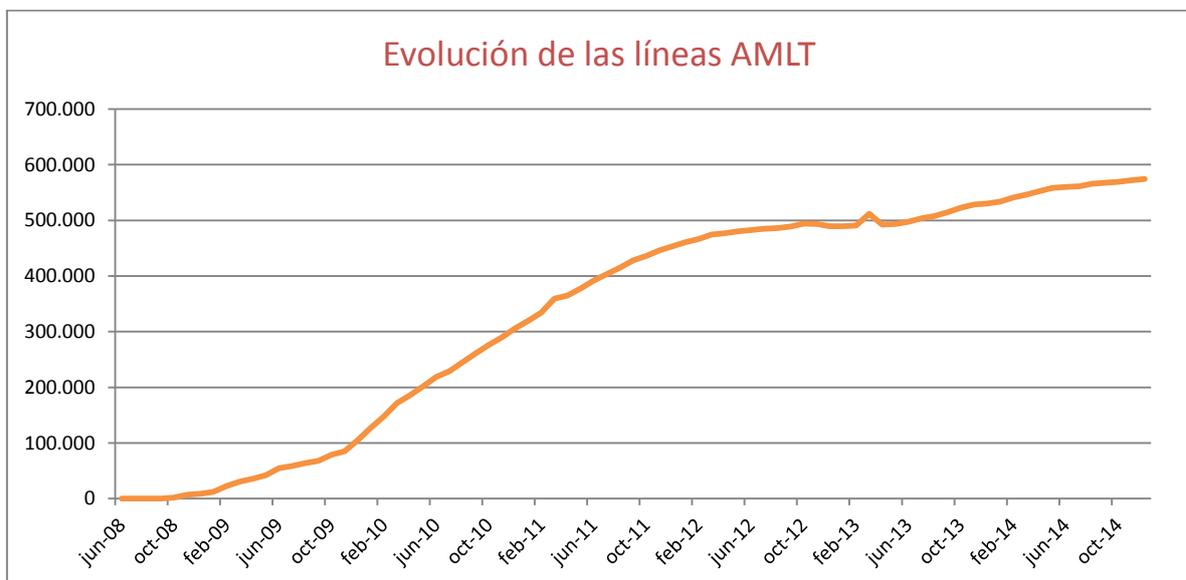
⁴⁷ Cabe precisar que estos datos se refieren al tráfico cursado por la totalidad de clientes del segmento minorista, incluyendo tanto los minutos que se proveen mediante acceso directo como aquellos otros que proveen los operadores alternativos recurriendo al servicio mayorista de origenación.

⁴⁸ Esta cifra no incluye las más de medio millón preselecciones globales extendidas asociadas a las 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 574.171 líneas en diciembre de 2014, lo que denota su relevancia para determinado tipo de operadores alternativos.



Fuente: Requerimiento mensual a Telefónica sobre líneas AMLT

A nivel de operador, son Jazztel y Orange los que más líneas AMLT tienen contratadas. Aproximadamente un **[CONFIDENCIAL]** de sus respectivas 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 7: Líneas AMLT por operador
(datos confidenciales entre corchetes)**

Operador	Total líneas AMLT
Orange	[]
Jazztel	[]
BT⁴⁹	[]
Grupo R	[]
Vodafone	[]
Euskaltel	[]
Otros	[]

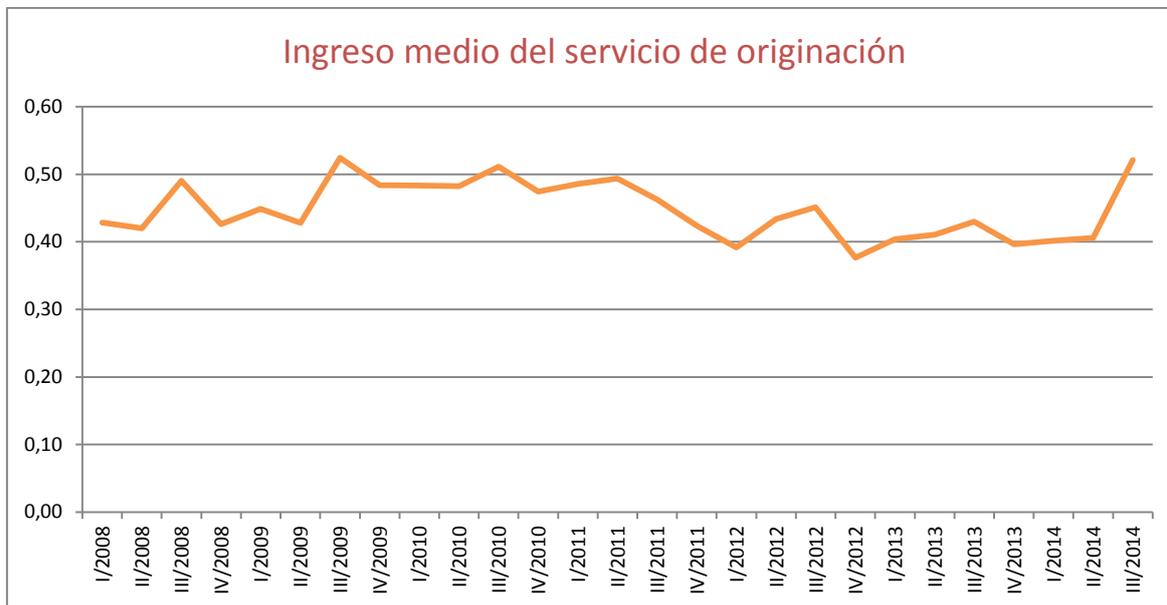
Fuente: Requerimiento mensual a
Telefónica sobre líneas AMLT

En otro orden de cosas, el ingreso medio por minuto de originación se mantiene relativamente estable cuando se trata del servicio por capacidad. En cuanto a la originación por tiempo, entre los años 2008 y 2013 se constata cierta reducción en el ingreso medio por minuto⁵⁰. En todo caso, la mayoría del tráfico de originación se cursa por capacidad, por lo que el ingreso medio total se aproxima mucho al ingreso medio del tráfico por capacidad⁵¹.

⁴⁹ BT contaba a diciembre de 2014 con **[CONFIDENCIAL]** líneas de telefonía fija, una cifra que es inferior a las líneas AMLT que tiene contratadas. La razón de esta aparente discrepancia reside en el hecho de que BT ofrece servicios mayoristas a otros operadores amparados en la propia AMLT. Por ejemplo, ofrece al operador **[CONFIDENCIAL]** líneas sobre AMLT

⁵⁰ 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.

⁵¹ Según datos del Informe Anual 2014, aproximadamente el 88% del tráfico de originación se correspondía con el servicio de interconexión por capacidad.



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 diferente a la ofrecida por Telefónica.
- (ii) La oferta de referencia AMLT se ha convertido en un instrumento de gran relevancia para los operadores alternativos. Desde que el AMLT se encuentra disponible ha tenido un ritmo de contratación de unas 105.000 líneas anuales.

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 876.291 clientes reciben servicios de telefonía gracias a los servicios mayoristas regulados de preselección y de AMLT, lo que representa el 12,76% de las líneas totales del conjunto de operadores alternativos. Por poner en perspectiva esta magnitud, cabe mencionar que el número de bucles desagregados se sitúa en 4.034.018⁵².

VI.1.2.4 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

⁵² III Informe Trimestral 2014 de la CNMC.

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 DTSA, 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.

VI.1.2.5 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.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que Telefónica está presente, de manera muy notable, en otros mercados minoristas de comunicaciones electrónicas, como el de banda ancha, cuyos servicios se suelen comercializar empaquetados con los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico. Con alta probabilidad, una hipotética interrupción o degradación de los servicios mayoristas de acceso y originación de llamadas en redes fijas tendría influencia en otros mercados minoristas relacionados.

VI.1.2.6 Competencia potencial en el mercado de referencia

VI.1.2.6.1 *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 minorista⁵³. 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.1.2.2. a propósito de la capilaridad de red de Telefónica con respecto a la de los operadores alternativos.

VI.1.2.6.2 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 ocasional “*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 los hogares disponen tanto de servicio de telefonía fija como de móvil⁵⁴. 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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 actualizados a 2013, publicados en el Informe Económico Sectorial 2014 de la CNMC elevan este porcentaje al 78,5%.

A partir de los últimos datos disponibles, que corresponden al año 2013⁵⁵, la DTSA 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 para 2013 fue del 0,3%. Es decir, cada trimestre un 0,3% de los hogares con acceso telefónico fijo, lo abandonan y mantienen o contratan un acceso móvil. Por tanto, en 2013 se ha registrado una tasa de sustitución inferior a la media observada 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– se haya incrementado en España de manera tan destacable como se constata en otros países europeos. Según el *International Communications Market Report 2013* de OFCOM⁵⁶, entre los años 2008 y 2012 esta proporción aumentó en España tan sólo en 2 puntos porcentuales, mientras que en otros países europeos este incremento fue mucho más destacado. Se ha de hacer notar que la representatividad del tráfico móvil con respecto al total del tráfico es también inferior en España con respecto a otros países de la Unión Europea.

Tabla 8. Incremento de la proporción de tráfico móvil sobre el total de tráfico cursado entre 2008 y 2012.

País	2008	2012	Incremento 2008-2012
Austria	59%	77%	18 p.p.
Italia	52%	65%	13 p.p.
Reino Unido	46%	56%	10 p.p.
Francia	49%	52%	3 p.p.
Alemania	30%	38%	8 p.p.
Polonia	67%	84%	17 p.p.
Irlanda	55%	65%	10 p.p.
Suecia	41%	61%	20 p.p.
España	51%	53%	2 p.p.
Países Bajos	48%	51%	3 p.p.
Media	50%	60%	10 p.p.

Fuente: OFCOM. International Communications Report 2013.

⁵⁵ Esta Comisión cuenta únicamente con información correspondiente a los tres últimos trimestres de 2014.

⁵⁶ El *International Communications Market Report 2014*, publicado por OFCOM en diciembre de 2014, no actualiza la información anterior, por lo que no se puede mostrar una comparativa que cubra hasta una fecha más reciente.

De acuerdo con el *Informe Anual 2014* publicado por la CNMC, la proporción de tráfico móvil sobre el total de minutos cursados se sitúa en el 56%, porcentaje que continúa por debajo de la media de los países anteriores correspondiente al año 2012.

Tal y como se mencionó previamente, el 75,42% del tráfico fijo se realiza a través de tarifas planas. En el segmento residencial, este porcentaje se eleva al 90,52%. 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 ancha⁵⁷. 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.

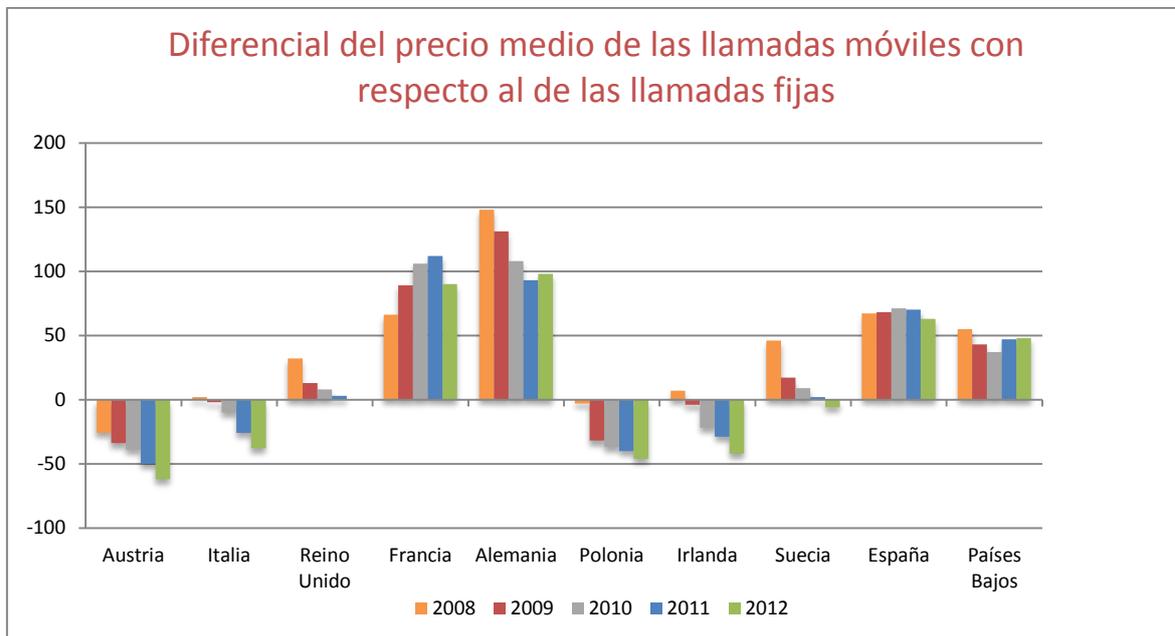
Tarifas de telefonía móvil con minutos ilimitados			Tarifas de telefonía fija con minutos ilimitados (se incluye la línea de acceso)		
Operador	Tarifa	Cuota mensual (euros, IVA incluido)	Operador	Tarifa	Cuota mensual (euros, IVA incluido)
Vodafone	Red	32	Vodafone	En tu casa	12,1
Orange	Delfín	30,95	Orange	Mi fijo	12,1
Telefónica	Vive 33	33	Telefónica ⁵⁸	Línea Tarifa Plana	32
Yoigo	Sinfín	29	Jazztel	Línea + Tarifa Plana Nacional	24
			ONO	Línea + Tarifa Plana Nacional	24

Fuente: páginas web de los diferentes operadores

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 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Cabe señalar que, a diferencia de sus competidores, Telefónica tiene en su catálogo comercial un conjunto amplio de tarifas planas de voz que se adaptan a diferentes perfiles de consumo. La *Línea Tarifa Plana* es un producto que se dirige fundamentalmente a clientes de consumos elevados, y ello explica su precio superior al del resto de.



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.

VI.1.2.6.3 Aspectos específicos relativos a los servicios OTT

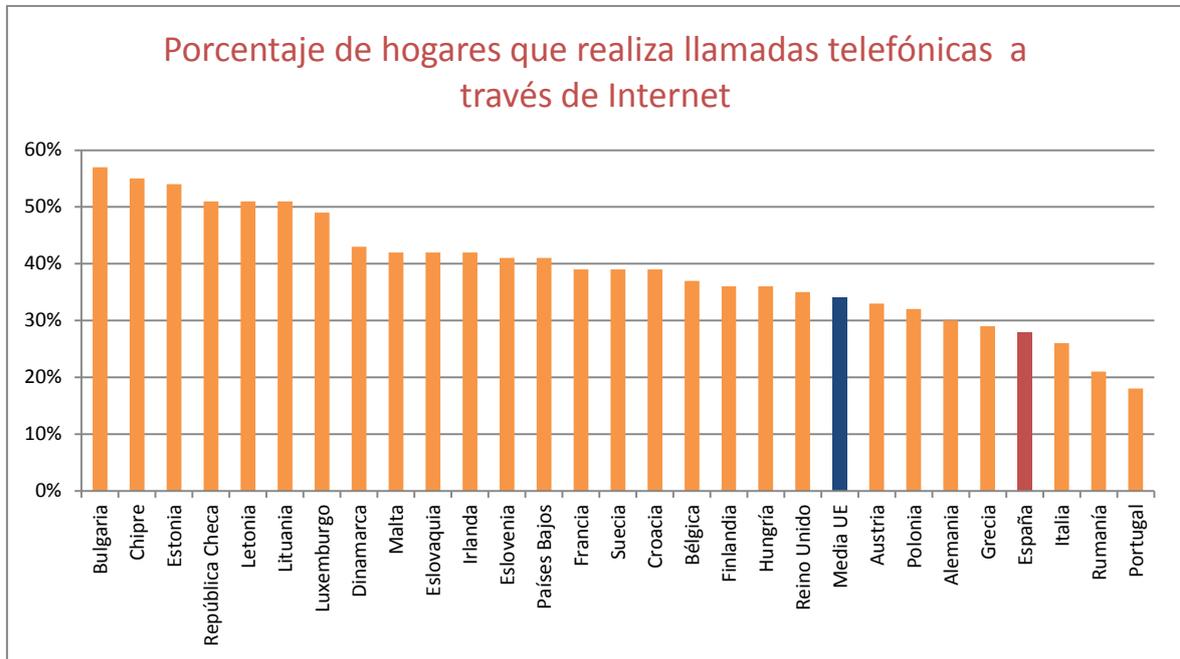
Las plataformas OTT permiten la realización de llamadas telefónicas a través de Internet. En algunos casos, estos servicios tienen prestaciones similares a los servicios tradicionales de telefonía, mensajería o audiovisual ofertados por los operadores de telecomunicaciones. Por ejemplo, un servicio de 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.

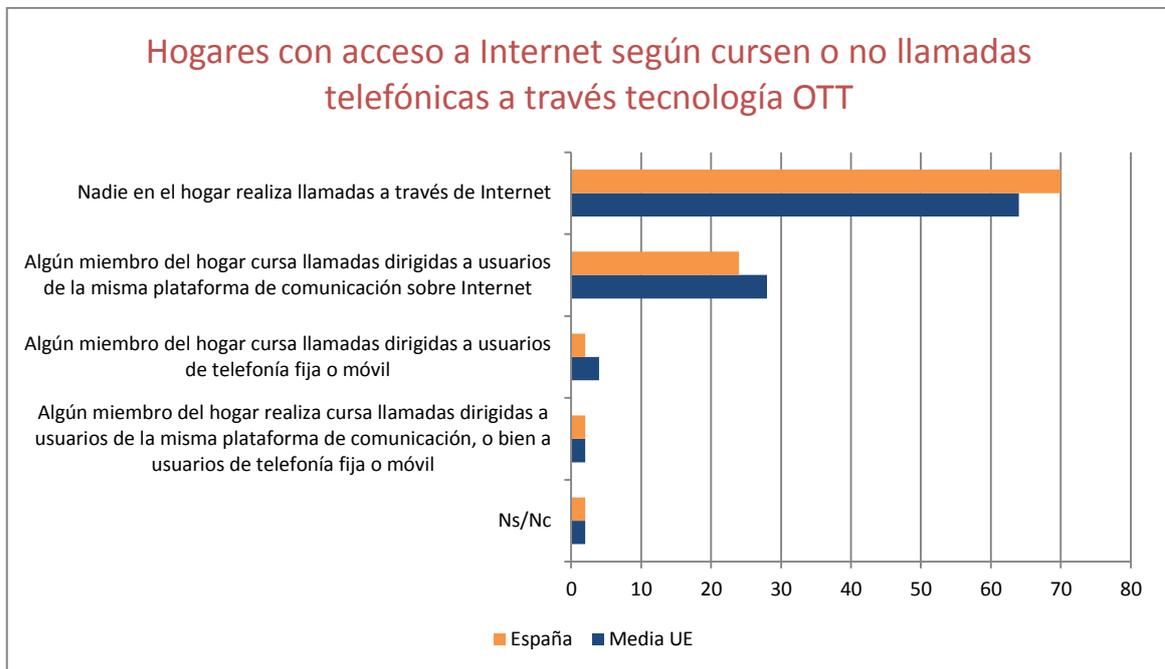
En segundo lugar, el porcentaje de hogares que realiza llamadas telefónicas a través de Internet es reducido. De acuerdo con la nota *Caracterización del uso de algunos servicios over the top en España* publicada por la CNMC en diciembre de 2014, sólo el 17% de los usuarios de Internet desde redes fijas 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). En lo que respecta a España este porcentaje alcanza al 16% del total de hogares, es decir, 7 puntos menos que la media europea. Restringiéndose al subconjunto de hogares que cuenta con acceso a Internet, los porcentajes respectivos para España y el conjunto de la UE son 28% y 34%.



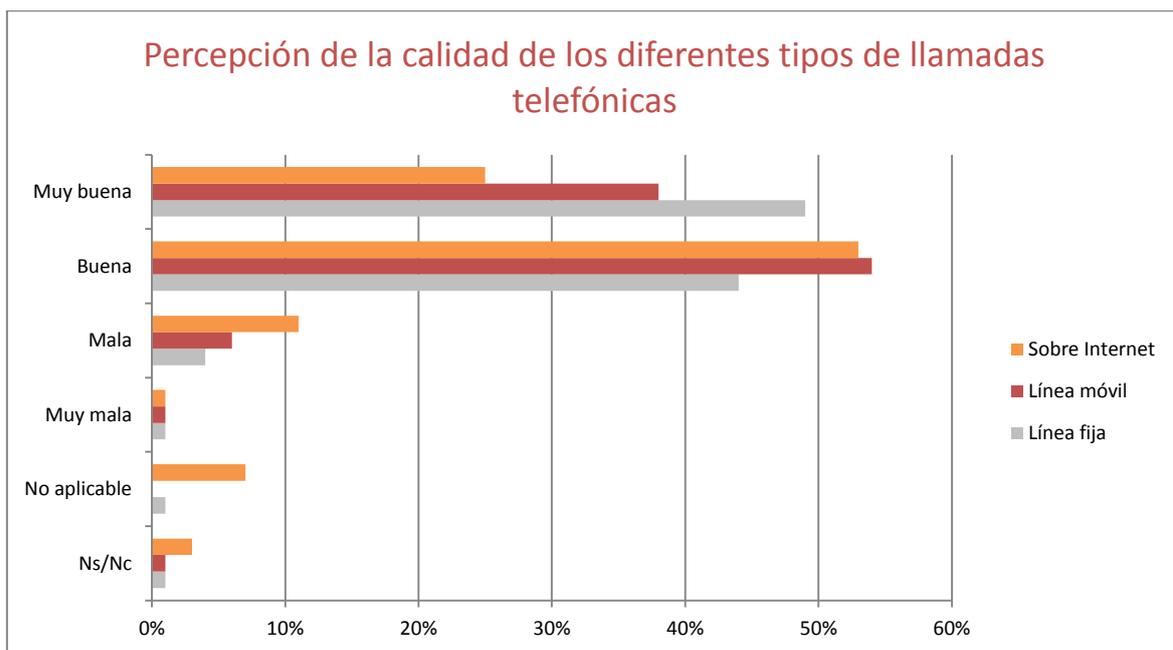
Fuente: *E-Communications and Telecom Single Market Household Survey*

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 europeo.



Fuente: *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, la esta cuestión es de orden secundario, pues la mayoría de los usuarios perciben que, aun siendo menor, la calidad de este tipo de llamadas en buena o muy buena.



Fuente: *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.

VI.1.2.6.4 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.

VI.1.2.7 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:

- a. En términos prácticos, Telefónica es el único operador que opera en el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas, por lo que su cuota de mercado roza el 100%.
- b. 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.
- c. El mercado de referencia presenta barreras a la expansión, lo que dificulta las posibilidades de entrada de terceros operadores. Asimismo, se caracteriza por un reducido poder compensatorio de la demanda.
- d. 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.

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

VI.1.3 **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.

VI.1.3.1 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 esta Comisión ha intervenido regularmente conflictos o consultas relacionados con el mercado de referencia. A continuación se exponen algunos de ellos.

Tabla 9.- 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 impagados
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

VI.1.3.2 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 equitativos⁵⁹, no tiene en este contexto cuasi-monopolístico el nivel de intensidad e inmediatez necesarias para evitar los efectos negativos en el mercado.

En particular, como se ha detallado, el abanico de prácticas en que podría incurrir el operador con PSM es demasiado amplio como para poder asumir que la intervención *ex post* 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

⁵⁹ 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”

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 realiza esta Comisión de la evolución de los principales parámetros del mercado. Fruto de esta actividad de seguimiento, esta Comisión ha intervenido para establecer las condiciones y precios de los servicios en diversas Resoluciones:

Tabla 10.- 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 legas 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 (en curso)

VI.1.3.3 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 876.291 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 extenso⁶⁰ 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.

VI.1.3.4 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.

VI.1.4 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.
- 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,

⁶⁰ 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.

en especial, la móvil ejercen una presión competitiva muy reducida sobre la telefonía fija.

- 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*.

VII 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 ubicaciones fijas (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 propone identificar a Telefónica como operador con poder significativo en el mercado de acceso y originación telefónica en ubicaciones fijas, 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 referencia⁶¹.

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.

VIII ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES A IMPONER

⁶¹ 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 mercado respecto de la sociedad matriz, existe una sola empresa a los efectos de aplicar las disposiciones de derecho de la competencia”.

VIII.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).
- 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*⁶², las ANR deberán tener en cuenta las siguientes premisas a la hora de elegir las obligaciones a imponer a operadores con PSM⁶³:

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

⁶² ERG (06) 33, mayo de 2006.

⁶³ Ver capítulo 4 del documento.

VIII.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.

VIII.3 ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

VIII.3.1 Obligaciones actualmente vigentes

En la Resolución de 12 de diciembre de 2008⁶⁴ 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

⁶⁴ 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

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, la DTSA 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, la DTSA considera que el mantenimiento de determinadas obligaciones aparejaría una carga regulatoria desproporcionada, por lo que se propone suprimirlas.

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 la DTSA propone imponer a Telefónica.

VIII.3.2 Obligaciones a imponer

VIII.3.2.1 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 esta Comisión vía conflicto.

VIII.3.2.1.1 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 DTSA considera 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, ya que es sobre este tipo de líneas que se considera pertinente mantener la obligación de preselección y selección de operador, así como el AMLT. 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 propone desregular (ver VIII.2.7.2). Asimismo, también se mantiene la obligación de prestar el servicio de acceso por capacidad, debido a las eficiencias adicionales que representa este tipo de interconexión para los operadores.

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.

VIII.3.2.1.2 Obligación de acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT)

La DTSA 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 la DTSA, 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.

VIII.3.2.1.3 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 IP, 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)⁶⁵.

⁶⁵ Los equipos MGW se interconectan con las centrales de tránsito nodal de la red RTC.

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

En consecuencia, aunque el servicio de preselección y AMLT esté vinculado 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 proponer la obligación de que Telefónica ofrezca el servicio de originación también mediante interfaz IP, reutilizando los puntos de interconexión que se especifiquen en la OIR-IP para terminación, pendiente de revisión. 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 IV.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 propone imponer a Telefónica la obligación de ofrecer el servicio de originación de llamadas en su red, que incluye tanto el servicio de acceso indirecto para vehicular las llamadas preseleccionadas o el AMLT, como 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.

VIII.3.2.1.4 Obligación de selección de operador

La modificación de la Directiva 2002/22/CE realizada en el año 2009⁶⁶ reformó el régimen al que estaba sujeto 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 preseleccionado⁶⁷”. Por otro lado, la Circular 2/2009 establece determinadas medidas relacionadas con la transparencia de los acuerdos adoptados al respecto⁶⁸.

La revisión de la Directiva de 2009 modificó 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.

⁶⁶ La modificación reseñada fue introducida por la Directiva 2009/136/CE.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ La Circular 2/2009, de 18 de junio de 2009, 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 de preselección) 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.

En tanto se producía este cambio en la revisión del mercado objeto del presente procedimiento, la vigente Resolución del antiguo mercado 1⁶⁹, aprobada por la CMT en diciembre de 2012, establece un régimen transitorio según el cual las obligaciones de selección de operador que se impusieron en el anterior análisis de ese mercado continúan resultando de aplicación hasta que se proceda a la revisión del mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas⁷⁰⁷¹.

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, 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 interconectado⁷² que debe encargarse de la llamada. Es decir, 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. Por tanto, estas facilidades de selección de operador y preselección deben seguir siendo realizadas por Telefónica sobre sus accesos de la RTC, para que posteriormente mediante el servicio mayorista de originación las llamadas del abonado puedan ser cursadas por el operador alternativo.

En opinión de la DTSA, la vinculación que existe entre el servicio de acceso y originación de llamadas en redes fijas y la obligación de selección de operador hace necesario mantener esta última obligación. Es de destacar que una hipotética retirada de la obligación de preselección afectaría negativamente a los 876.291 clientes preseleccionados en la actualidad⁷³. El mantenimiento de esta obligación, además, va en la línea de actuación de otras ANRs; actualmente, la

⁶⁹ Mercado 1 de acuerdo con la terminología de la Recomendación de mercados de 2007.

⁷⁰ 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"*.

⁷¹ 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, de 18 de junio de 2009, 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 de preselección); 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).

⁷² El operador puede estar directamente interconectado con el operador de acceso, o indirectamente a través de un operador de tránsito.

⁷³ 302.120 clientes preseleccionados sin AMLT más los 574.171 clientes preseleccionados con AMLT.

selección de operador está regulada en el 80% de los Estados miembros de la Unión Europea.

VIII.3.2.2 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 del 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.

VIII.3.2.3 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 terceros⁷⁴.

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

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.

VIII.3.2.4 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).

⁷⁴ 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.

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.

VIII.3.2.4.1 *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 interconexión⁷⁵ 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 abonarán un pago que depende de los minutos consumidos, mientras que en el modelo de capacidad abonarán una cantidad fija mensual en función del número de enlaces de interconexión que

⁷⁵ Tanto por tiempo como por capacidad.

tengan contratados con Telefónica con independencia del tiempo de duración de las llamadas.

Se propone mantener las condiciones y términos establecidos en la vigente OIR para la prestación de los servicios de originación de Telefónica utilizando la interconexión tradicional, tanto por tiempo como por capacidad, a excepción del nivel de tránsito doble que se propone desregular (ver VIII.2.7.2). 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.

VIII.3.2.4.2 Acceso Mayorista a la Línea Telefónica (AMLT).

La Resolución de 12 de diciembre de 2008 impuso a Telefónica la obligación de ofertar la oferta AMLT, que se encontraba en vigor desde el año 2007⁷⁶. Esta oferta viene a garantizar 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. Para ello los inputs mayoristas se deben prestar a un precio adecuado y mediante unos procedimientos bien establecidos y equiparables a la actuación mayorista de autoprestación de Telefónica.

Una característica fundamental de la oferta AMLT es que 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 a los servicios suplementarios del STB. En este sentido la existencia de la oferta garantiza la factura única al cliente final y en consecuencia la identificación de la marca del operador alternativo como prestador minorista del STB, al no existir la factura de Telefónica por la cuota de línea entre los cargos efectuados a los clientes.

Además, el AMLT garantiza que Telefónica realice la provisión mayorista de toda una lista de servicios suplementarios del STB (identificador de línea llamante, etc.) bajo unas condiciones económicas y procedimentales conocidas y equivalentes a las que Telefónica se aplica a sí misma. Esto permite 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 derivados de la falta de acceso directo a los que se enfrentan debido a su menor capilaridad de red. En este sentido, el AMLT constituye un elemento de primer orden para

⁷⁶ 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.

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 propone mantener las obligaciones que actualmente pesan sobre Telefónica respecto a la necesidad de contar con una oferta de AMLT regulada.

VIII.3.2.4.3 *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 propone imponer 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 terminación en IP, donde deben constar los Pdl, 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, plazos de constitución de Pdl, 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.

VIII.3.3 Retirada de obligaciones actualmente vigentes

VIII.3.3.1 Prohibición de prácticas de recuperación de abonados

Según la regulación vigente, 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”⁷⁷.

En el actual mercado 3 de la Recomendación de mercados (acceso local de banda ancha) existe una obligación similar, pero en ese caso la restricción a Telefónica tiene una duración de dos meses.

Dada la madurez de los mercados minoristas de referencia, al cual 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, 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.

La DTSA propone por consiguiente la retirada de esta obligación, que pretendía en particular facilitar el desarrollo inicial de los servicios mayoristas, pues este servicio mayorista 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 contenida en el borrador de regulación de los mercados de banda ancha⁷⁸ (donde en el momento actual existe una prohibición de recuperación de

⁷⁷ Resolución de la CMT de 12 de diciembre de 2008.

⁷⁸ Consulta pública relativa a 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/DTSA/2154/14/Mercados 3a 3b 4).

clientes que hagan uso del bucle de abonado durante un periodo de dos meses, que también se plantea suprimir).

La supresión de esta obligación del mercado de referencia se acompañará con el levantamiento de esta obligación en la Circular de preselección mediante su modificación⁷⁹.

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 de banda ancha. Esta Comisión cuenta con información relativa a 19 países de la Unión Europea a propósito de la imposición de obligaciones relativas a la retención de clientes⁸⁰. 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.

VIII.3.3.2 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 en revisión para el servicio de terminación en IP, ya que éstos serán también utilizados para la originación.

⁷⁹ Según establece actualmente la Circular 2/2009, 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, 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”.

⁸⁰ 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).

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 interconectan sólo a nivel de tránsito simple, y ni siquiera a todas las centrales nodales⁸¹, 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 Pdl's correspondientes a las áreas nodales de Telefónica para poder abonar el precio de terminación

⁸¹ 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.

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 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 transcurran 4 meses desde la aprobación de la OIR IP para originación.

VIII.3.3.3 Obligación relativa al cierre de centrales

Teniendo en cuenta que las obligaciones relativas al cierre de centrales con pares de cobre están especificadas en detalle en la consulta de mercados de banda ancha (mercados 3a, 3b y 4), 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 selección de acceso indirecto y AMLT sobre dichos accesos dejarían de estar disponibles para los operadores. Ahora bien, la propuesta de la consulta de mercados de banda ancha, relativa al cierre de centrales, garantiza unos periodos de garantía y guarda previos al cierre de centrales de Telefónica. Dicha propuesta (cinco años para centrales con operadores coubicados y un año para el resto, desde el anuncio de Telefónica de su intención de cierre) compagina el derecho de Telefónica a transformar paulatinamente su red con el objetivo de garantizar el suministro de accesos mayoristas a los operadores en razón de sus inversiones.

Por consiguiente, 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 coubicados 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 medidas propuestas en la consulta de mercados 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.

VIII.3.3.4 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 voz⁸².

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 expresamente está siendo abordada en el marco de la revisión de los mercados de banda ancha⁸³, la DTSA propone eliminar del mercado 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.

⁸² 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».

⁸³ Esta obligación también se ha incluido en el anexo 6 de la “Consulta pública relativa a 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” en la que se establece la obligación de Telefónica de “facilitar un acceso mayorista que permita la prestación de un servicio de telefonía sobre IP con garantías”.

ANEXO 1: OBLIGACIONES IMPUESTAS A TELEFÓNICA EN RELACIÓN CON EL MERCADO 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,
 - 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 por tiempo y por capacidad a terceros operadores en los términos que recoja la OIR vigente.
- 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.
- e. Prestar el servicio de selección de operador llamada a llamada y preselección donde 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.

Esta obligación supone que Telefónica deberá ofrecer a sus abonados el acceso a los servicios de cualquier proveedor interconectado de servicios telefónicos disponibles al público en cada llamada, mediante la marcación de un código de selección de operador, y por preselección, con posibilidad de anular la llamada a llamada mediante marcación de un código de selección de operador.

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 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 que la CNMC pueda dictar al efecto.

- 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.

- 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 23 de noviembre de 2005⁸⁴ y de 8 de noviembre de 2007⁸⁵, respectivamente. Todo ello sin perjuicio de la competencia de esta Comisión 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 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

⁸⁴ Última actualización de la OIR según texto consolidado de julio de 2011: http://telecos.cnmc.es/c/document_library/get_file?uuid=2c4bf757-2c9e-44b8-a0b6-f1da853815c2&groupId=10138

⁸⁵ Texto consolidado de junio de 2014: <http://telecos.cnmc.es/documents/10138/2026312/Texto+consolidado+de+la+Oferta+AMLT+%28Junio+2014%29/c96d604a-e0e7-4ea1-88fe-6a4aed3a8418>

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 le 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 o selección de operador llamada a llamada. 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 2 de la Resolución de 8 de noviembre de 2007 por la que se aprobaba dicha Oferta, y en las modificaciones que sobre ella se puedan aprobar.
- 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 julio de 2011, 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 transcurran cuatro meses desde la aprobación de la OIR IP para los servicios de originación, las condiciones establecidas al respecto en su contrato vigente con el operador interconectado.

Telefónica deberá actualizar dicha 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 selección de operador y preselección

Telefónica deberá remitir los datos y la información sobre solicitudes de preselección y selección que lleve a cabo en los términos que se especifican en las Circulares de selección y preselección de la CNMC⁸⁶.

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:

⁸⁶ 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.

- 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.
- 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 8 de noviembre de 2007⁸⁷ 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

⁸⁷ La OIR ha sido objeto de diversas modificaciones posteriores, siendo la última de ellas de 23 de junio de 2011 (Resolución del expediente de la CMT de referencia AJ 2010/2378).

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 esta Comisión una serie de ficheros sobre el servicio AMLT que se indican en el anexo 2 de la Resolución de 8 de noviembre de 2007, por la que se aprueba la oferta del servicio de Acceso Mayorista a la Línea Telefónica.

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.