



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

DOCUMENTO 1

DEFINICIÓN DEL MERCADO NACIONAL AL POR MAYOR DE ITINERANCIA INTERNACIONAL EN REDES PÚBLICAS DE TELEFONÍA MÓVIL, EL ANÁLISIS DEL MISMO, LA DESIGNACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA PROPUESTA DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 21 de abril de 2005, esta Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (en adelante, CMT) dictó Resolución por la que se hacía pública la preconsulta sobre el mercado mayorista de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil, como trámite previo al inicio del proceso de definición y análisis de mercados exigido por el marco comunitario adoptado en 2002 e incorporado a la legislación española por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante LGTel), desarrollada por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (en adelante, Reglamento de Mercados).

Dicha preconsulta tuvo por objeto recabar de los agentes presentes en el mercado comentarios acerca de la configuración y de las claves de la competencia en estos servicios, en orden a permitir a esta Comisión abordar después, la definición y análisis de los mercados en que tales servicios se comercializan de manera ajustada a su funcionamiento real.

Presentaron comentarios a dicha preconsulta los siguientes agentes:

- Telefónica Móviles de España (TME)
- Vodafone
- Amena (France Telecom España, en adelante, Orange)

SEGUNDO.- Mediante Resolución del Consejo de esta Comisión de fecha 20 de julio de 2006, se acordó notificar a la Comisión Europea y a las Autoridades Nacionales de Reglamentación el Proyecto de Medida relativo a la definición y análisis del mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil, la designación de los operadores con poder significativo en el mercado y la imposición de obligaciones específicas, iniciar el correspondiente procedimiento y proceder a la apertura del trámite de consulta pública.

Asimismo, en dicha Resolución se acordó solicitar el informe previsto en el artículo



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

10.2 de la LGTel al Servicio de Defensa de la Competencia.

El Proyecto de Medida fue notificado a la Comisión Europea el 25 de julio de 2006.

Por su parte, la mencionada Resolución fue publicada en el B.O.E. número 184 de 3 de agosto de 2006.

TERCERO.- Presentaron alegaciones a la Consulta Pública anterior los siguientes operadores: TME, VODAFONE y ORANGE. Asimismo, el Servicio de Defensa de la Competencia remitió su informe mediante escrito de 8 de septiembre de 2006.

CUARTO.- Mediante escrito del Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de fecha 17 de octubre de 2006, y conforme a lo previsto en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción establecida por la Ley 4/1999, de 13 de enero debido a la complejidad del presente procedimiento, se acordó la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación del mismo en tres meses más.

Dicha ampliación de plazo fue publicada en el BOE número 256 de 26 de octubre de 2006.

QUINTO.- Con fecha 9 de agosto de 2006 se recibió en la CMT requerimiento de información de la Comisión Europea en relación con el Proyecto de medida notificado. Dicho requerimiento fue atendido por la CMT.

SEXTO.- Con fecha 28 de agosto de 2006 tuvo entrada en el Registro de la CMT, escrito de la Comisión Europea en el que no efectuaba observaciones al Proyecto de Medida notificado.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1 HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La LGTel incorpora al ordenamiento jurídico español las directivas que constituyen el nuevo marco normativo en materia de comunicaciones electrónicas. Dicha Ley establece en su artículo 48.2 que “la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones...”. Aparece, igualmente, como una de las funciones propias de la CMT, en el artículo 48.3 g) la de “Definir los mercados pertinentes para establecer obligaciones específicas conforme a lo previsto en el capítulo II del título II y en el artículo 13 de esta ley.”

El artículo 10 de la misma LGTel atribuye a la CMT la competencia de definir los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, lo que habrá de hacerse de acuerdo con las Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, de fecha 11 de julio de 2002 (en adelante, las Directrices), así como con la Recomendación de la Comisión de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* (en adelante, la Recomendación) de conformidad con la directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del consejo relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, la Directiva Marco).

Además, se establece que la CMT llevará a cabo un análisis individual de los citados mercados, con la finalidad de determinar si cada mercado, en un cierto horizonte temporal, es realmente competitivo, esto es, si se desarrolla en un entorno de competencia efectiva entendiendo por tal la ausencia de empresas con peso significativo en dicho mercado. El concepto de peso significativo en el mercado, (en adelante PSM), es equivalente al de posición de dominio que se utiliza en la doctrina y jurisprudencia comunitarias.

Si la CMT llega a la conclusión de que alguno de los mercados definidos no es realmente competitivo, esto es, si concluye que en dicho mercado hay uno o más operadores con PSM, deberá identificar y hacer públicos el operador u operadores que tengan tal posición para, finalmente, imponer, mantener o modificar determinadas obligaciones específicas a los operadores designados como operadores con poder significativo en dichos mercados.

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

En virtud de la normativa comunitaria y nacional citada, el procedimiento que debe seguir la CMT se compone de varias fases. En primer término, la CMT debe proceder a la definición de los mercados relevantes de redes y servicios de comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con lo previsto en el marco regulador comunitario. Se definirán los mercados al por menor y al por mayor, así como el ámbito geográfico de los mismos, que por sus características puedan justificar la imposición de obligaciones específicas. Habrá de realizarse esta definición teniendo en cuenta tanto las Directrices como la Recomendación.

A continuación, una vez definidos los mercados según este procedimiento, la CMT debe proceder al análisis de los mismos a fin de determinar si se están desarrollando en un entorno de competencia efectiva; este análisis se ha de realizar asimismo de acuerdo con las Directrices y requiere informe del Servicio de Defensa de la Competencia. Si se determina que el mercado se está desarrollando en un entorno de ausencia de competencia efectiva, la CMT designará el operador u operadores que, individual o conjuntamente, poseen poder significativo en dicho mercado.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este último caso, la CMT procederá a determinar las obligaciones específicas que serán exigibles a estos operadores declarados con poder significativo de mercado. Por el contrario, si se determina que el mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, la CMT procederá a suprimir las obligaciones que pudieran tener impuestas los operadores por haber sido designados, en análisis anteriores, con poder significativo de mercado.

II.2 INTRODUCCIÓN

El presente análisis de mercados relevantes se plantea en un contexto en el que la Comisión Europea (en adelante, la CE) ha propuesto un mecanismo de regulación tanto para los servicios de referencia como para los servicios minoristas asociados. Dicha propuesta de la Comisión se inició con fecha 21 de febrero de 2006, en el que se abrió un procedimiento de consulta pública al objeto de recibir comentarios acerca de la aprobación de un reglamento a nivel comunitario regulador de las tarifas de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil.

Mediante Resolución de 23 de marzo de 2006, esta Comisión aprobó la contestación a la consulta pública sobre el proyecto de reglamento anterior.

Posteriormente, con fecha 3 de abril de 2006, la CE inició la segunda fase de la consulta pública con objeto de recibir comentarios sobre la propuesta de regulación de los servicios de itinerancia internacional.

Al igual que en el caso de la primera consulta pública, esta Comisión realizó comentarios a dicha propuesta aprobados mediante Resolución de 11 de mayo de 2006.

En todas las aportaciones descritas anteriormente, la CMT siempre ha mantenido que el procedimiento de análisis de los mercados de referencia es el marco más adecuado para solucionar los problemas observados y puestos de manifiesto por la CE en las dos consultas públicas citadas anteriormente.

Además, la consulta pública lanzada por la CE el pasado 28 de junio 2006 sobre los mercados de referencia susceptibles de ser regulados *ex ante* incluye en la lista de mercados del Anexo de dicho documento el mercado mayorista de itinerancia internacional en redes públicas móviles. Por tanto, y a pesar de que en la Explicación de Motivos de dicho documento se estima que las condiciones particulares de este mercado dependerán de las iniciativas reguladoras que actualmente se encuentran en proceso de aprobación, esta Comisión entiende que la inclusión del mercado implica que sigue cumpliendo los criterios para su regulación *ex ante*.

En consecuencia, esta Comisión debe cumplir su obligación de remitir los análisis de mercados contenidos en la Recomendación, de acuerdo con el artículo 15 de la Directiva Marco. En dicho proceso se enmarca la presente medida.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II.3 DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

En el nuevo marco regulador de las comunicaciones electrónicas los mercados se definen de conformidad con los principios de la legislación europea sobre competencia. La finalidad principal de la definición de mercados es determinar, de forma sistemática, las presiones competitivas que afrontan las empresas. Se pretende determinar qué competidores reales y potenciales de las empresas son capaces de influir en su conducta y de impedir que se comporten con independencia de una presión competitiva efectiva.

El artículo 15 de la Directiva Marco estableció que la CE debía adoptar una Recomendación de mercados pertinentes, de productos y servicios, y que dichos mercados deberían estar definidos de conformidad con los principios de derecho de la competencia. En cumplimiento de lo anterior, la Comisión aprobó el 11 de febrero de 2003 la Recomendación en la que se identifican 18 mercados que gozan de la presunción de haber sido definidos de conformidad con lo establecido en la normativa comunitaria y, por tanto, que de acuerdo con dicha normativa pueden ser objeto de regulación *ex ante*.

Definidos los mercados relevantes de servicios en la Recomendación, el citado Artículo 15 de la Directiva Marco, en el punto tercero, prevé que “las autoridades nacionales de reglamentación, teniendo en cuenta en la mayor medida posible la recomendación y las directrices, definirán los mercados pertinentes a las circunstancias nacionales, y en particular los mercados geográficos pertinentes dentro de su territorio, con arreglo a los principios del Derecho de la competencia”.

Según especifica el párrafo 36 de las Directrices, a menos que se definan mercados relevantes distintos de los que figuran en la Recomendación, “en la práctica, la tarea de las ANRs consistirá normalmente en definir el alcance geográfico del mercado pertinente”.

De acuerdo con lo anterior, se ha identificado el mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil, que se corresponde con el mercado número 17 del Anexo de la Recomendación.

El artículo 10.1 de la LGTel establece que esta Comisión definirá los mercados de referencia relativos a los servicios y redes de comunicaciones electrónicas. Dicha definición habrá de realizarse siguiendo los criterios de derecho de la competencia.

II.3.1 Mercado minorista de itinerancia internacional (“roaming out”)

El presente apartado pretende ilustrar las relaciones existentes entre los servicios minoristas de itinerancia internacional, que se encuentran englobados en el mercado de acceso y originación móvil, y los conexos mayoristas, objeto del presente análisis. Estas relaciones son importantes dadas las especiales características de estos servicios y su influencia en la situación competitiva de los mercados nacionales mayoristas.



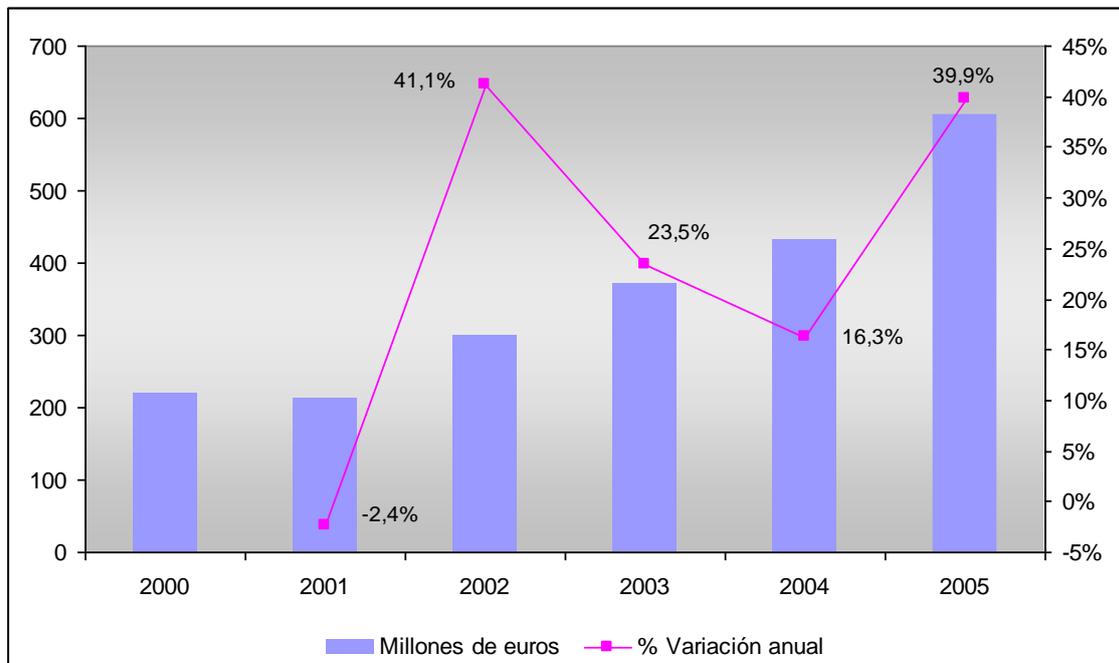
COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Los servicios minoristas ofrecidos a los usuarios finales tienen la finalidad de ofrecer conectividad a los abonados de los operadores móviles. De esta forma, el servicio de itinerancia internacional prestado al usuario final permite acceder a la mayor parte de los servicios móviles con que cuentan en su país de origen cuando viajan a otros países. Estos servicios suelen incluir la posibilidad de realizar y recibir llamadas, SMS y datos así como otras facilidades como la numeración corta, servicio contestador y otros de valor añadido. Finalmente, los servicios anteriores se ofrecen al usuario final sin coste adicional y están habilitados bien automáticamente, bien con una petición al operador de origen.

Los servicios de itinerancia internacional minorista se ofrecen al usuario final como una parte de la oferta global de comunicaciones móviles, aunque estos servicios no suelen seguir los mismos patrones de facturación. En particular, y de forma contraria al principio del *“calling party pays”* (“el que llama paga”) vigente en España, las llamadas recibidas en itinerancia internacional tienen un coste para el usuario que las recibe y que se encuentra en un país diferente al de origen.

En relación a la evolución del mercado minorista de itinerancia internacional, en 2005 los operadores móviles obtuvieron unos ingresos de 604 millones de euros, lo que supuso un incremento alrededor del 40% con respecto al ejercicio anterior.

Gráfico II.3.1 Evolución de los ingresos por servicios minoristas de itinerancia internacional



Fuente: Elaboración propia a partir de requerimientos anuales, CMT.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Aunque los servicios de voz continúan siendo la principal fuente de ingresos, durante los últimos años se ha registrado una tendencia creciente de los servicios no medidos por tiempo, es decir, servicios de datos prestados bajo tecnología GPRS y UMTS.

Como se ha descrito anteriormente, los servicios de itinerancia internacional minoristas se comercializan de forma conjunta con el resto de servicios minoristas de telefonía móvil. De hecho, los usuarios que viajan a un país extranjero deben consumir sus servicios con su proveedor de servicios en el país de origen, no pudiendo elegir otra red. Sin embargo, la demanda de estos servicios es muy esporádica y su consumo, en comparación con la planta global de usuarios, es pequeña (se estima que únicamente el 10% del total de los abonados móviles en España ha utilizado estos servicios). Este aspecto es relevante en tanto que los operadores móviles, a la hora de determinar los precios relativos de sus ofertas globales de telefonía móvil, no afrontan una competencia homogénea para todos los servicios de la oferta integrada de servicios móviles. En consecuencia, los incentivos a competir fuertemente en esta gama de servicios se reduce a un tipo concreto de clientes en tanto que para la generalidad de los abonados es una variable no relevante en la elección del operador móvil.

Las fuerzas competitivas anteriores han provocado que los precios minoristas sean elevados, si bien en los últimos meses se han observado iniciativas de las principales operadoras europeas tendentes a reducir dichos precios minoristas. Este es el caso de Orange, que comercializa en Francia el producto “Europe sans frontière” donde, a cambio del pago de una cantidad fija, el cliente disfruta entre 40 y 90 minutos en llamadas con destino a cualquier país europeo. Por su parte, el servicio “Vodafone Passport” permite al cliente final disfrutar de las mismas tarifas que en su país de origen al que se le añade una cuota de conexión por llamada.

Los servicios analizados en el marco del presente informe son los servicios mayoristas asociados a los anteriores minoristas y son prestados por los operadores del país visitado al operador de origen cuyo cliente se encuentra conectado a la red del primero. A partir de los diferentes tipos de llamadas que puede realizar un usuario final, se muestra a continuación los flujos de pagos y servicios mayoristas que intervienen¹:

- **Caso 1: Llamadas con destino a un usuario de la red visitada.** El cliente que efectúa la llamada paga el precio minorista a su operador móvil (Operador A). El operador móvil A paga, a su vez, el precio mayorista del servicio de itinerancia internacional (en adelante, IOT²) al operador de red del país visitado (Operador B) y que es el encargado de completar la llamada. En este caso, los costes son equivalentes a los costes de una llamada on-net, en el caso que el número llamado pertenezca a la misma red a la que el abonado extranjero se encuentre

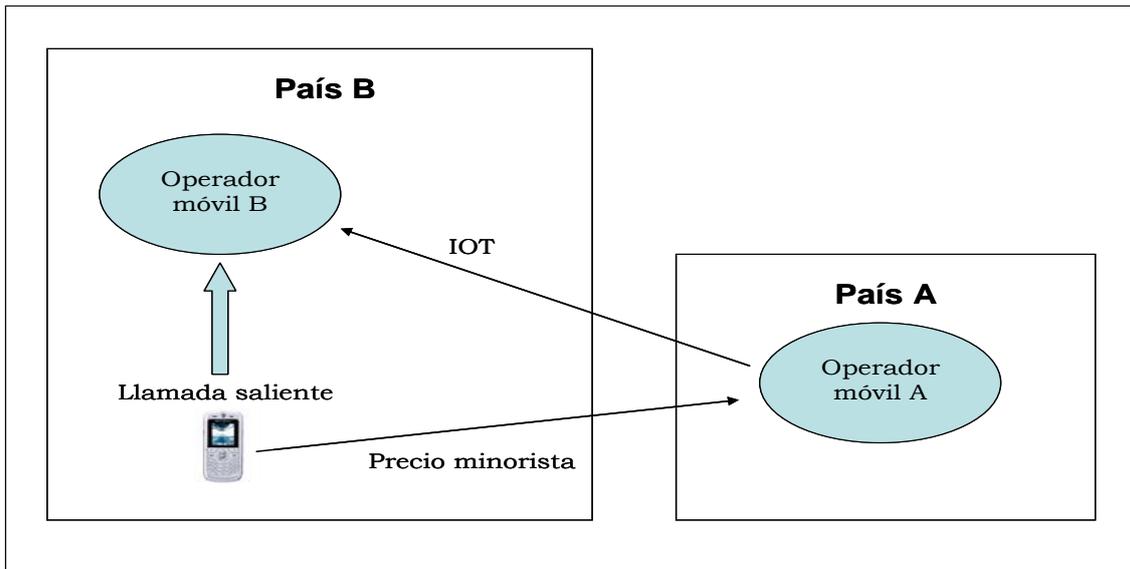
¹ Los casos siguientes suponen los escenarios básicos que pueden darse en una llamada en itinerancia internacional. Como alega TME, es preciso tener en cuenta que “la forma de efectuar el encaminamiento de las llamadas es diferente dependiendo si se trata de usuarios pre-pago o post-pago y de si las redes de los operadores origen y visitado tienen implantado CAMEL o no”.

² Los precios mayoristas de los servicios de itinerancia internacional se denominan IOT (Inter-Operator Tariff).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

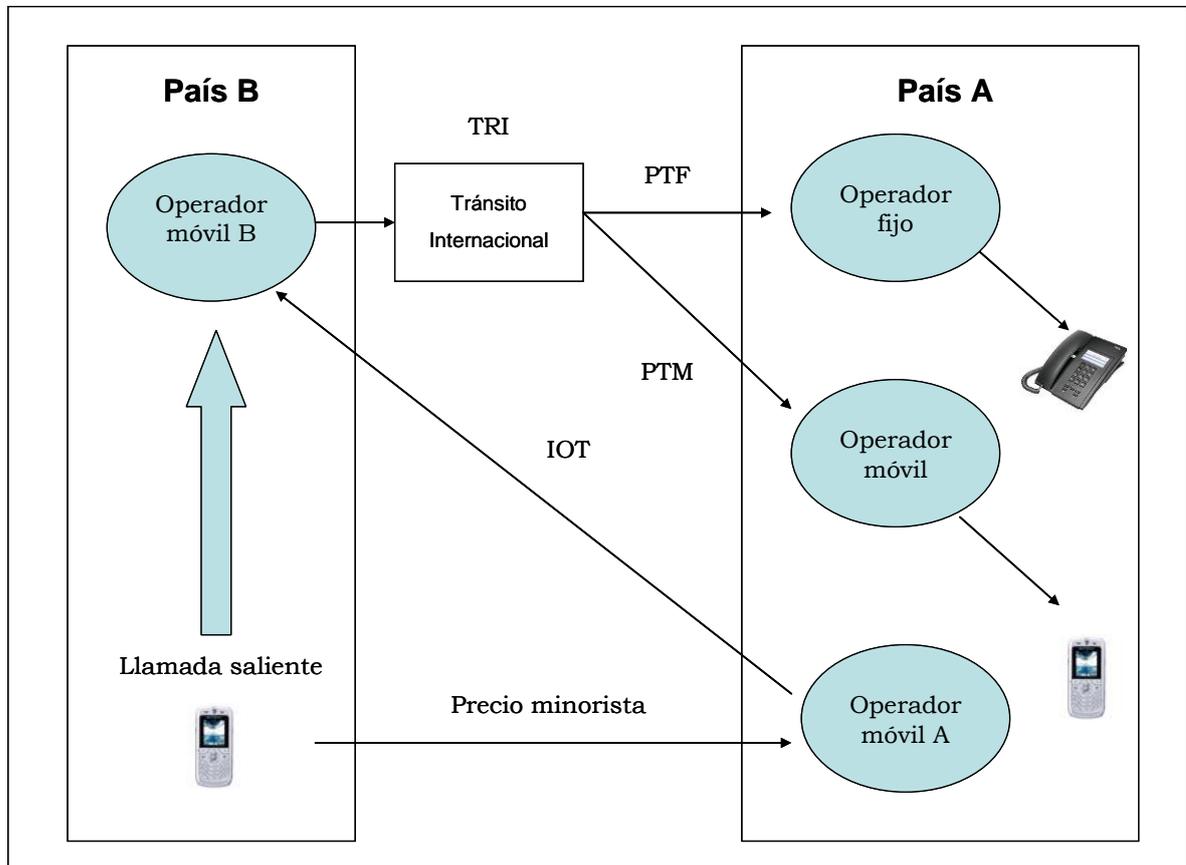
conectado, u off-net, en el caso que el Operador B deba pagar el precio de terminación nacional para terminar la llamada. La siguiente figura ilustra el anterior flujo de pagos:



- **Caso 2: Llamadas con destino a un usuario del país de origen.** El cliente que efectúa la llamada paga el precio minorista a su operador móvil (Operador A); el operador de la red móvil A paga una IOT al operador B; el operador B origina la llamada, la transporta a través de su propia red hasta la central internacional, paga un precio por el tránsito internacional (TRI) y, por último, paga el precio de terminar la llamada en una red fija (PTF) o móvil (PTM) del país A. Una extensión de este caso es cuando el usuario llama a un abonado de una red perteneciente a un país diferente a su país de origen. En este caso, el abonado pagará el precio minorista de las llamadas en itinerancia al operador de origen (Operador A) en función de la red de destino. Por su parte, este operador abonará al Operador B la IOT correspondiente a una llamada originada en el país B y terminada en un tercer país. Cabe destacar que este tipo de servicios mayoristas se venden de forma integrada con el fin de facilitar la gestión del tráfico al operador de origen, dado que no requiere tener acuerdos de interconexión ni de tránsito internacional en todos los países en los que sus usuarios eventualmente podrían realizar llamadas. La siguiente figura ilustra el anterior flujo de pagos:



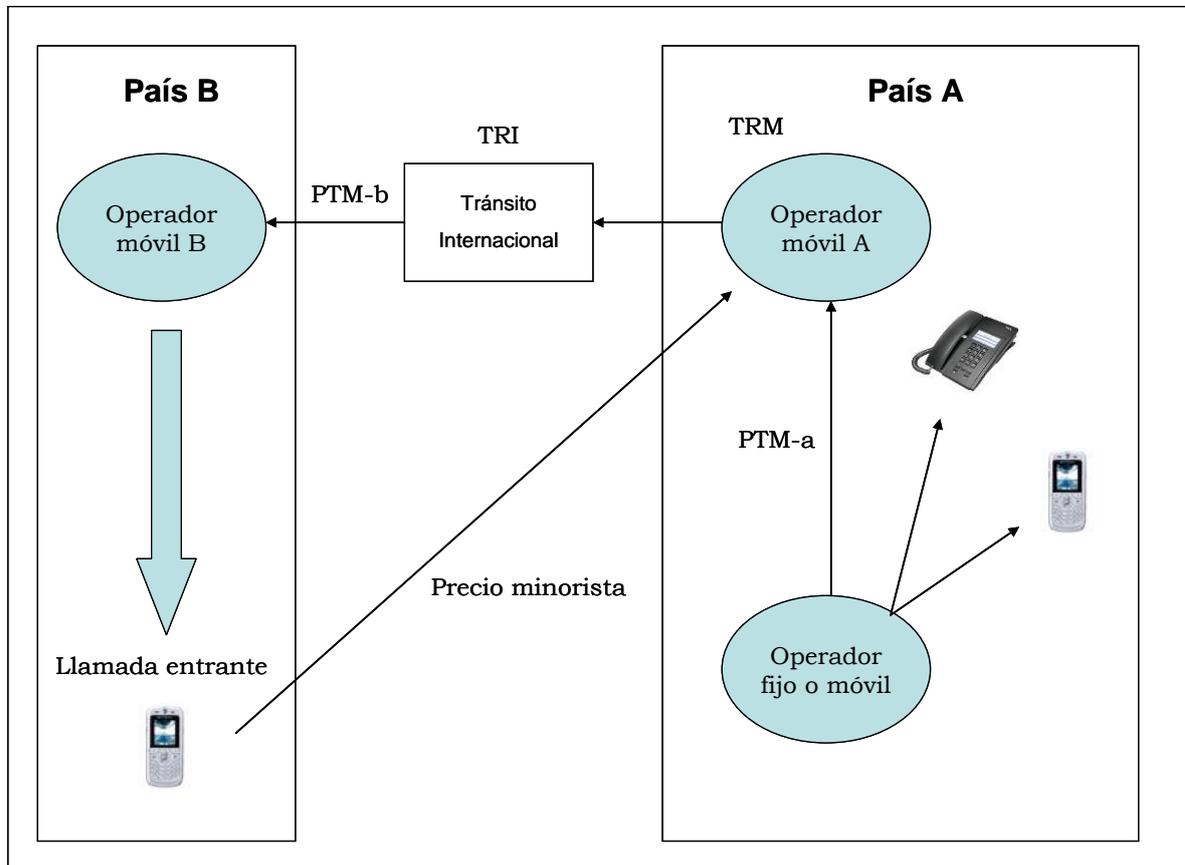
COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES



- **Caso 3: Llamadas recibidas por un cliente que está en itinerancia.** En este caso, el usuario abonado al Operador A recibe una llamada mientras se encuentra en itinerancia en el país B. En este caso, el operador de la red móvil A recibe dos tipos de ingreso. Por un lado, el precio de terminación en su red (PTM-a) en el caso de que la llamada provenga de un cliente perteneciente a un tercer operador y, por otro lado, el precio minorista por la terminación móvil de la llamada en el cliente que está en itinerancia en el país B (como se ha señalado anteriormente, de acuerdo con el actual sistema de tarificación de los servicios de itinerancia internacional, no es de aplicación el principio *"calling party pays"*, de forma que el usuario llamado sí debe pagar por las llamadas recibidas). Por su parte, el operador de red móvil A tiene que realizar el tránsito de la llamada por su propia red (TRM), pagar un precio por el tránsito internacional (TRI) y un precio por la terminación de la llamada en el Operador B (PTM-b).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES



A partir de los anteriores servicios mayoristas que el operador extranjero requiere en el país visitado (país B en el caso de las ilustraciones anteriores) para la prestación de los servicios móviles minoristas, se definirá a continuación el mercado mayorista relevante en el marco del presente análisis del mercado.

II.3.2 Mercado relevante de producto

En primer lugar, el servicio de itinerancia internacional se considera integrado por aquellos servicios mayoristas que ofrecen acceso y capacidad, tanto de voz como de datos, a un operador móvil extranjero con el fin de que sus abonados puedan efectuar y recibir llamadas desde la red de un operador móvil nacional. Se trata, por tanto, de servicios prestados por un operador de redes móviles nacional (red visitada) a un operador de redes móviles de otro país (red base). El mercado de referencia se encuentra integrado por los siguientes servicios:

- Servicio mayorista a operadores móviles extranjeros de acceso desde una ubicación móvil.
- Servicio mayorista a operadores móviles extranjeros de origenación de llamadas telefónicas desde una ubicación móvil.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Servicio mayorista a operadores móviles extranjeros de originación de tráfico de datos desde una ubicación móvil.
- Servicio mayorista a operadores móviles extranjeros de transporte tanto de llamadas telefónicas como de tráfico de datos, con destino a usuarios de redes móviles o fijas, nacionales o internacionales.
- Facilidades adicionales asociadas a los servicios mayoristas de itinerancia internacional.

El servicio mayorista a operadores extranjeros de originación de llamadas telefónicas desde una ubicación móvil se define como la puesta a disposición de aquellos recursos que permiten ofrecer a los usuarios finales de un operador móvil extranjero, el establecimiento de llamadas de voz a cualquier terminal telefónico, sea fijo o móvil, sean números nacionales o internacionales.

Análogamente, se define el servicio mayorista a operadores extranjeros de originación de tráfico de datos desde una ubicación móvil como la puesta a disposición de aquellos recursos que permiten ofrecer a los usuarios finales de un operador móvil extranjero, el transporte de los datos generados en un terminal móvil, a su destino, sea éste otro terminal móvil o un proveedor de contenidos, nacional o internacional.

De acuerdo con la posición común sobre el análisis de los mercados de itinerancia internacional³, los servicios de voz y de SMS pertenecerán al mismo mercado de referencia en tanto que los operadores los compran de forma integrada. Con respecto a otro tipo de servicios de datos más avanzados, su implementación para la prestación mayorista en itinerancia internacional todavía no se encuentra operativa en muchos casos. Por tanto, es conveniente su exclusión del mercado de referencia.

TME estima que la delimitación anterior es confusa y requiere de aclaración. Adicionalmente considera que el mercado debería incluir todas las facilidades mayoristas necesarias para la prestación de los servicios minoristas de itinerancia internacional.

Esta Comisión considera que el mercado mayorista recoge aquellos recursos necesarios para la prestación de los servicios minoristas de voz y SMS. De forma prospectiva podría incluir, asimismo, otros servicios basados en nuevas tecnologías necesarios para la prestación de nuevos servicios más avanzados. Ahora bien, en tanto que dichos servicios se encuentran todavía en una fase incipiente, se considera adecuado no incluirlos en el mercado de referencia.

Los anteriores servicios mayoristas son necesarios para la consecución de las llamadas descritas anteriormente en los casos 1 y 2.

³ ERG Common position on the coordinated analysis of the markets for wholesale international roaming (ERG (05) 20REV1).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El servicio mayorista a operadores móviles extranjeros de transporte tanto de llamadas telefónicas como de tráfico de datos con destino a usuarios de redes móviles o fijas, nacionales o internacionales, se define como la puesta a disposición de aquellos recursos que permiten ofrecer a los usuarios finales de un operador móvil extranjero, el transporte y la terminación tanto de las llamadas de voz como el tráfico de datos con destino a usuarios de redes móviles o fijas, nacionales o internacionales.

Los anteriores servicios mayoristas son necesarios para la consecución de las llamadas descritas en el caso 2 anterior.

Ahora bien, no se considerarán como parte del mercado de referencia las llamadas terminadas en la red visitada, esto es, la recepción de llamadas por parte del usuario de la red base mientras esté en itinerancia en tanto que dicho servicio es equivalente a una terminación nacional. Este tipo de llamadas se refiere al caso 3 descrito anteriormente. Como se observa, las relaciones mayoristas en el país visitado (país B) se reducen a una transacción equivalente a una terminación nacional regulada en virtud de las condiciones del mercado de terminación en redes públicas móviles (mercado 16 de la Recomendación, cuyo análisis fue aprobado por esta Comisión mediante Resolución de 23 de febrero de 2006).

Los servicios descritos anteriormente e incluidos en el mercado de referencia se consideran coherentes con la práctica de otras autoridades de regulación como muestra el hecho de que la definición adoptada por esta Comisión coincide con la consensuada en el marco del ERG (ver nota al pie 3).

Junto a los servicios anteriormente descritos, los operadores móviles extranjeros reciben facilidades adicionales asociadas a los servicios de itinerancia internacional que facilitan el uso de los servicios de comunicaciones móviles a sus usuarios cuando se encuentran en itinerancia en otras redes. Por ejemplo, los servicios CAMEL, que permiten a los usuarios del operador extranjero efectuar llamadas de forma similar a como lo haría si las cursase su operador en su propio país o a los usuarios prepago efectuar llamadas sin previa solicitud a su operador. Por facilidades adicionales se entienden aquellas prestaciones, normalmente asociadas al acceso, que proporcionan una mayor diversidad y riqueza en el uso del servicio por parte de los usuarios finales.

Con respecto a la inclusión de todos los servicios anteriores en un mismo mercado de referencia, cabe decir que éstos se comercializan, en general, de forma integrada. De esta forma, aunque es posible adquirir de forma separada estos servicios, la adquisición no integrada no es, en general, económicamente viable. Cabe decir que la anterior integración de servicios se justifica en términos del número de acuerdos al que deben llegar los operadores móviles para prestar los servicios de referencia y los costes que implicaría autoprestarse o llegar a acuerdos con terceros para la provisión de estos servicios adicionales en todos los países en los que debe asegurarse la cobertura.

Con respecto a las tecnologías de acceso (en particular, GSM y UMTS), cabe decir que es la red base, esto es, la del operador extranjero, la que condiciona su demanda de servicios de itinerancia internacional. La prestación de servicios en la red base



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

mediante una u otra tecnología determinará el tipo de terminal que utilizan sus clientes. En consecuencia, si dicho terminal no es compatible con la red visitada, no se podrá utilizar dicha red para la prestación de servicios fuera del territorio de cobertura de la misma. No obstante lo anterior, existen elementos que conducen a la afirmación contraria como son el número de terminales multibanda comercializados, que registra una tendencia creciente. Ahora bien, y de forma prospectiva, cabe constatar la existencia de determinados servicios que se podrán prestar únicamente mediante tecnologías UMTS y no mediante GSM. Sin embargo, incluso en ese caso, el grado de sustituibilidad vendría dado por el peso que los usuarios finales del operador extranjero dan en su decisión de compra al consumo de tráfico de datos respecto al de voz. Sólo si en la decisión tuviera mayor peso el primero de los consumos, podría plantearse un escenario de no sustituibilidad de UMTS por GSM. En todo caso, esto parece poco previsible en el medio plazo.

En definitiva, los servicios de referencia son sustitutivos entre sí, con independencia de la tecnología con la que se presten y, por tanto, forman parte de un mismo mercado de referencia. Este resultado es consistente con el principio de neutralidad tecnológica que preside el marco normativo de las comunicaciones electrónicas.

Con respecto a la inclusión en este mercado de servicios de comunicaciones electrónicas adicionales, cabe decir que los posibles sustitutos de los servicios de referencia deben posibilitar al operador extranjero ofrecer a sus clientes finales el servicio de itinerancia internacional con las siguientes particularidades:

- Cobertura: el servicio debe disponer de señal;
- Accesibilidad: el servicio debe posibilitar al usuario del operador extranjero ser contactado usando el número y la tarjeta SIM de su red base;
- Movilidad: el servicio debe posibilitar al usuario del operador extranjero ser contactado en sus desplazamientos.

Dado lo anterior, se considera que no existen sustitutos viables a los servicios de referencia por los motivos siguientes:

- Servicios minoristas de acceso y tráfico desde una ubicación móvil en el país visitado: La sustituibilidad de los servicios de referencia no sería factible por estos servicios ya que el usuario del operador extranjero no puede ser contactado utilizando su número y tarjeta SIM habitual, sino que debe utilizar una tarjeta del operador del país visitado y, en algunos casos, otro terminal móvil.
- Servicios mayoristas de acceso y tráfico desde una ubicación móvil en el país visitado: Para que esta sustituibilidad sea factible, el operador móvil extranjero debe constituirse como OMV, con lo que no cumpliría con el principio de accesibilidad del mercado de referencia en tanto que el usuario del operador extranjero no podría ser contactado usando el número y la tarjeta SIM de su red base. Asimismo, aun pudiendo constituirse como OMV, no podría



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

proporcionar servicios mayoristas de itinerancia internacional ya que, al no disponer de red propia, no puede ser miembro de la GSMA. Por tanto, se puede concluir que no hay sustituibilidad entre ambos servicios.

- Servicios minoristas de acceso y tráfico desde una ubicación fija en el país visitado, incluyendo el uso de tarjetas telefónicas: Se comprueba que los servicios de referencia no son sustituibles por los servicios basados en redes fijas debido a que no cumplen con los principios de movilidad ni accesibilidad, requisitos exigibles a los servicios de referencia.

Conclusión

A la vista de los análisis de sustituibilidad realizados, se puede concluir que los servicios incluidos en el conjunto de partida forman un único mercado de referencia: el mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil.

En dicho mercado se incluyen los servicios mayoristas a operadores extranjeros de acceso, las facilidades adicionales asociadas a la itinerancia internacional, y los servicios mayoristas a operadores extranjeros de originación de llamadas, tanto telefónicas como de datos, con originación en una ubicación móvil, así como los servicios mayoristas a operadores extranjeros de transporte de dichas llamadas.

En resumen, en el caso español, el mercado de producto de referencia objeto de análisis se corresponde con el mercado mayorista que figura con el número 17 en el Anexo de la Recomendación. Es decir, se trata de un mercado ya definido previamente por la Comisión Europea de conformidad con los principios establecidos en el nuevo marco regulador europeo.

II.3.3 Mercado relevante geográfico

El alcance de este mercado es nacional, pues no se han detectado ámbitos inferiores al nacional en los que las condiciones de competencia aplicables al servicio descrito sean suficientemente distintas respecto al resto del territorio nacional. Se puede constatar que, a nivel nacional, las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas, tanto desde el punto de vista de sustituibilidad de la demanda como de la oferta.

Así, desde el punto de vista de sustituibilidad de la demanda, los operadores oferentes están habilitados para vender sus productos en cualquier parte del territorio nacional, con la única limitación respecto a la cobertura de sus redes. Ahora bien, este factor no parece ser relevante para determinar las condiciones competitivas en el mercado, dado que los operadores nacionales ofrecen condiciones homogéneas al nivel nacional. Así, los precios de los servicios mayoristas de itinerancia internacional no dependen de la existencia o no de competencia en determinadas zonas sino que el precio está promediado. Por tanto, no se han identificado zonas geográficas que cuenten con condiciones de competencia diferenciadas.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

De esta forma, los acuerdos de itinerancia internacional se firman al nivel nacional y no contemplan repartos geográficos del mercado. A mayor abundamiento, en el mercado de referencia se cumple la previsión de la Comisión Europea respecto a que los acuerdos de interconexión pueden ser relevantes para determinar el alcance geográfico del mercado⁴.

En vista de lo anterior, se debe concluir que las condiciones de competencia son homogéneas en todo el territorio nacional, y por tanto esa es la dimensión geográfica del mercado relevante definido en el apartado II.3.2 del presente informe.

II.3.4 Conclusión

Se propone definir el mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil, como aquél que incluye los servicios mayoristas a operadores extranjeros de acceso, las facilidades adicionales asociadas a la itinerancia internacional, y los servicios mayoristas a operadores extranjeros de originación de llamadas, tanto telefónicas como de datos, con originación en una ubicación móvil, así como los servicios mayoristas a operadores extranjeros de transporte de dichas llamadas.

La dimensión geográfica de dicho mercado de referencia es el territorio nacional.

II.4 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO, VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MISMO Y DETERMINACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO

El artículo 10.2 de la LGTel establece que la CMT llevará a cabo un análisis de los mercados de referencia definidos según el artículo 10.1. Dicho análisis tendrá como finalidad determinar si los distintos mercados de referencia se desarrollan en un entorno de competencia efectiva. En caso contrario, la CMT identificará y hará públicos el operador u operadores que poseen un poder significativo en cada mercado considerado.

En el párrafo 19 de las Directrices, la Comisión Europea recuerda que las ANR valorarán si existe una competencia efectiva en cada uno de los mercados definidos y señala que “concluir que en un mercado pertinente existe competencia efectiva equivale a concluir que ningún operador disfruta individual o conjuntamente de una posición dominante en dicho mercado”.

En consecuencia, se han analizado los mercados de referencia para determinar si en los mismos existen empresas que individual o colectivamente disfrutaran de una posición equivalente a la de dominio, esto es, una posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea en medida apreciable independiente de los

⁴ Caso IV/M.570, TBT/BT/TeleDanmark/Telenor.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

competidores, los clientes, y en última instancia de los consumidores. Para este análisis se han seguido los criterios establecidos en el capítulo 3, "Cálculo del peso significativo en el mercado (posición dominante)", de las Directrices. Si de la evaluación de los criterios anteriores se concluyera que existen operadores con peso significativo en el mercado, dicho mercado no sería realmente competitivo (es decir, que no hay competencia efectiva en los términos utilizados en las Directrices). Por el contrario, en caso de no identificarse la existencia de tal tipo de empresas, se concluirá que el mercado es realmente competitivo (es decir, que hay competencia efectiva).

II.4.1 Descripción de la estructura del mercado

II.4.1.1 La oferta: cuotas de mercado

Tamaño del mercado

El mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil facturó, en 2005, un total de 636 millones de euros, lo que supuso un crecimiento del 7,5% con respecto a 2004. El tráfico cursado por los operadores presentes en el mercado de referencia cambió su tendencia experimentando un crecimiento del 10% con respecto a 2004. Los datos anteriores se presentan en la tabla siguiente:

Tabla II.4.1 Evolución tamaño del mercado

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|
| Ingresos (en millones de euros) | 592,99 | 591,98 | 636,36 |
| Minutos (en miles de minutos) | 800.709 | 750.078 | 826.124 |

Fuente: Elaboración propia a partir de requerimientos anuales, CMT.

Cuotas de mercado

Las cuotas de mercado son un instrumento útil para determinar las posiciones relativas de los operadores en el mercado así como indicador del peso en el mercado de los mismos⁵. En la siguiente tabla se muestra esta información. Se observa que dos operadores cuentan con una cuota de mercado muy similar mientras que el tercer operador se distancia del resto, con cuotas entre el 15 y 20% del mercado:

⁵ Párrafo 75 de las Directrices.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla II.4.2 Evolución cuotas de mercado del servicio de itinerancia internacional

| | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|---------------------------|----------|---------------------------|----------|---------------------------|----------|---------------------------|
| | Ingresos | [CONFIDENCIAL: Minutos | Ingresos | [CONFIDENCIAL: Minutos | Ingresos | [CONFIDENCIAL: Minutos |
| Vodafone España | 38,8% | | 40,0% | | 44,0% | |
| Telefónica Móviles España | 44,8% | | 43,9% | | 39,6% | |
| Orange (FT España) | 16,4% |] | 16,1% |] | 16,4% |] |

Fuente: Elaboración propia a partir de requerimientos anuales, CMT.

Índices de concentración

Las medidas de concentración pretenden medir, de modo simplificado, la proximidad de un mercado a una estructura de competencia perfecta o bien a una de monopolio. Para el análisis de este mercado se utilizan algunos de los índices que se usan con más frecuencia.

Como primer indicador del índice de concentración del mercado se han calculado los índices de concentración CR_i . Estos índices se calculan como la suma de los “i” operadores de mayor cuota en un periodo determinado, en este caso el año. Así, el CR_3 representa la cuota de mercado que tienen conjuntamente los tres mayores operadores en el mercado. En la siguiente tabla se presentan los índices de concentración (CR_1 , CR_2 y CR_3) en términos de ingresos.

Tabla II.4.3 Evolución índice CR_i del mercado del servicio de itinerancia internacional

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------|--------|--------|--------|
| CR_1 | 44,8% | 43,9% | 44,0% |
| CR_2 | 83,6% | 83,9% | 83,6% |
| CR_3 | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de requerimientos anuales, CMT.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Otra medida frecuentemente utilizada es el índice de Herfindahl⁶ que tiene una serie de propiedades de consistencia que un buen índice debe cumplir, de tal modo que puede obtenerse de forma axiomática como medida proporcional del poder de mercado, lo que no ocurre con CR_i .

Junto a los HHI se muestra asimismo el índice de inestabilidad⁷, que mide la volatilidad o la forma en que evoluciona la posición relativa de las empresas a lo largo del tiempo. Por ejemplo, un mercado en que siempre hubiera algún operador con una cuota de mercado elevada, pero en que dicho operador varía de periodo a periodo, posiblemente tenga un comportamiento más competitivo que otro en el que, con las mismas medidas de concentración, las empresas que tienen una posición dominante no cambien. En la siguiente tabla se muestran los índices de Herfindahl y de inestabilidad, para los ingresos.

Tabla II.4.4 Evolución índice HHI e Inestabilidad para el mercado del servicio de itinerancia internacional

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------|-------|--------|--------|
| HHI | 3.782 | 3.786 | 3.773 |
| Inestabilidad | - | 0,0118 | 0,0430 |

Fuente: Elaboración propia a partir de requerimientos anuales, CMT.

De los datos anteriores se concluye que el mercado de referencia no se encuentra concentrado en torno a una única empresa, sino que las cuotas de mercado son similares entre dos participantes. Por otro lado, se observa un aumento de la inestabilidad en las cuotas en el periodo analizado fruto del posicionamiento de VODAFONE como principal operador del mercado de itinerancia internacional en 2005.

II.4.1.2 Funcionamiento del mercado mayorista de itinerancia internacional. Factores institucionales

Las relaciones anteriores entre los operadores de diferentes países están relativamente bien estructuradas en el marco de la GSM Association (en adelante, la GSMA). Esta Asociación definió un acuerdo estándar para las relaciones de itinerancia internacional entre los operadores móviles (en adelante, STIRA⁸). Todos los operadores móviles europeos forman parte de la GSMA. Los objetivos de esta asociación son la promoción de los intereses de los operadores móviles así como la

⁶ Es la suma del cuadrado de las cuotas de mercado de todas las empresas de un mercado. Su valor varía entre 1 (concentración mínima) y 10.000 (concentración máxima).

⁷ El valor de este índice varía entre 0 (que corresponde a una inestabilidad mínima) y 1 (en la que sería máxima).

⁸ STIRA es el acrónimo inglés para Standard International Roaming Agreement.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

mejora de su posición en todos los ámbitos. En la consecución de los anteriores intereses, se promueven proyectos técnicos en términos de estandarización, mejora de la encriptación, prevención del fraude y cuestiones medioambientales y de protección de la salud.

Por otra parte, la GSMA tiene una influencia importante en los mercados de itinerancia internacional en tanto que ha contribuido de una forma relevante en el desarrollo de estos servicios mediante el establecimiento de sus reglas de funcionamiento (determinación de los flujos monetarios entre los operadores por estos servicios). Así, para hacer posible las llamadas de un usuario cuando visita una red móvil en otro país, es necesario que los dos operadores concluyan un acuerdo de itinerancia, en el que se definen las condiciones técnicas y económicas para la prestación de estos servicios. Dichos contratos son bilaterales entre operadores con licencia de dos países diferentes siendo, en general, recíprocos (aunque dicho extremo no es obligatorio en especial para las condiciones económicas).

Los anteriores contratos y su interpretación se basan en un marco común acordado en el seno de la GSMA, y consiste en un conjunto de reglas para la provisión mayorista de los servicios de itinerancia internacional (“Memorandum of Understanding”, *MoU*) incluidos en el STIRA y que fija las cláusulas comunes de todos los contratos bilaterales para la prestación de estos servicios. Así, el STIRA define las condiciones técnicas y financieras sobre las que se prestan los servicios de itinerancia internacional entre los operadores móviles.

Con respecto a la fijación de los precios mayoristas de itinerancia internacional, la GSMA modificó su estructura entre mayo de 1998 y abril de 1999, sustituyendo las denominadas “Normal Network Tariffs” (NNT) por la actual “Inter-Operator Tariff” (IOT). En el marco de la NNT, las tarifas mayoristas se fijaban a partir de las tarifas minoristas y con un margen no superior al 15% (lo que restringía la competencia en el nivel mayorista).

De acuerdo con los principios aplicables a la tarificación de estos servicios e incluidos en el citado MoU, los operadores móviles deberán aplicar las IOT de forma no discriminatoria, al menos en lo que se refiere a su aplicación nominal (se aceptarán, por tanto, descuentos por volumen). Las IOT tienen una validez mínima de 6 meses y sus incrementos requieren de una comunicación previa de 60 días.

Los descuentos son una de las principales fuentes de competencia en estos mercados. Éstos se aplican sobre las IOT nominales y se fijan de forma discrecional, fijándose de forma confidencial entre los operadores en base a criterios cualitativos y cuantitativos.

Finalmente, las IOT se publican en una base de datos denominada “GSM Infocenter”, incluida en la web de la GSMA. Las IOT fijadas por los operadores competidores en un mismo país no son accesibles por sus competidores. Asimismo, los descuentos descritos anteriormente tampoco están registrados en esta base de datos dado que son confidenciales.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II.4.1.3 Existencia de barreras a la entrada en el mercado de referencia⁹

La existencia de barreras a la entrada es un elemento trascendental a la hora de determinar el impacto que la existencia de un operador dominante tiene sobre la competencia efectiva en el mercado de referencia. Su existencia o no determina que una posición empresarial de poder de mercado adquiera un carácter duradero y estructural o, por el contrario, sea fácilmente contestable y, por lo tanto, coyuntural.

Obstáculos legales

No existen barreras legales de carácter absoluto puesto que han desaparecido los monopolios legales para la prestación de los servicios de referencia. El régimen de licencias introducido por la Ley 11/1998 no ha supuesto una barrera de entrada puesto que su otorgamiento se produce de forma reglada. El nuevo régimen de autorizaciones agiliza todavía más la entrada de los operadores pues se limita a exigir la notificación.

No obstante, sí existen obstáculos legales para la obtención de algunos de los factores que se precisan para la prestación del servicio; en concreto, para la obtención de espectro radioeléctrico así como para el despliegue de las redes de acceso y transporte.

- Obtención del espectro radioeléctrico

El espectro radioeléctrico mantiene en la regulación actual su consideración de bien de dominio público cuya titularidad, gestión, planificación, administración y control corresponden al Estado. Por ello, y para los supuestos en que el uso del dominio público radioeléctrico sea privativo para la prestación de servicios a terceros, como ocurre en los servicios considerados en este mercado, se requiere la previa obtención de la pertinente concesión administrativa¹⁰.

En este sentido, y si bien la gestión del dominio público radioeléctrico tiene por objetivo asegurar su disponibilidad, se prevé la limitación del número de concesiones demaniales a otorgar en aquellos casos en que resulte necesario para asegurar un uso eficaz del mismo.

Este es el caso en los servicios de referencia, en los que hasta ahora se ha limitado a cuatro el número de las concesiones demaniales otorgadas. Esta limitación, que tiene su fundamento en la propia naturaleza del recurso, supone un obstáculo insalvable para la entrada de nuevos operadores en el mercado que compitan mediante el establecimiento de una red de acceso propia.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el espectro se viene vinculando a la explotación del servicio de comunicaciones móviles mediante una determinada

⁹ Párrafo 80 de las Directrices.

¹⁰ Ver artículos 42 a 45 de la LGTel.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

tecnología. Por este motivo, los operadores quedan sujetos a la tecnología para la que han recibido el espectro de manera que, en caso de inmadurez o problemas derivados de la misma, no pueden pasar a prestar el servicio mediante otras tecnologías. Este es el caso, por ejemplo, de XFERA, que no habría podido utilizar su espectro para la prestación de servicios utilizando GSM, incluso aunque fuera posible, y forzosamente debe utilizar la tecnología UMTS.

Finalmente, la LGTel contempla la posibilidad de que los titulares de derechos de uso del espectro radioeléctrico puedan ceder total o parcialmente dichos derechos a terceras partes. Por tanto, podría darse el caso de que a medio y largo plazo el desarrollo del pertinente reglamento sobre transmisión de los derechos de uso del espectro radioeléctrico facilite la aparición nuevos agentes en el mercado y con ello se reduzca el impacto que actualmente tienen los obstáculos legales sobre la entrada en el mercado.

Elementos estructurales

Una vez analizadas las barreras legales, se describen a continuación las estructurales.

- Existencia de costes hundidos

Este tipo de costes son aquellos necesarios para la entrada del operador en el mercado y que no pueden ser recuperados a la salida de la empresa del mismo. Desde este punto de vista, la decisión de entrada de un nuevo competidor será función de estos costes y de la rentabilidad que espere obtener la empresa de ellos. En conclusión, la evaluación de la importancia de estos costes es función de dos parámetros: la magnitud de los mismos y la rentabilidad esperada de la inversión, en función de los ingresos y los costes variables de la actividad.

Los costes hundidos son especialmente relevantes en el sector de las comunicaciones electrónicas, dado que son necesarias elevadas inversiones para desarrollar una red de telecomunicaciones. Ahora bien, en tanto que los operadores móviles presentes en el mercado de referencia prestan los servicios mayoristas de itinerancia internacional de forma complementaria a la prestación de los servicios móviles minoristas o de tráfico, no se considera que los costes hundidos imputables a esta actividad sean especialmente relevantes.

- Obstáculos de disponibilidad de factores

El principal obstáculo para la prestación de servicios mayoristas de itinerancia internacional es la disponibilidad de espectro radioeléctrico en el ámbito geográfico donde se desee prestar el servicio.

Respecto a los restantes factores, en general puede afirmarse que los operadores cuentan con total disponibilidad de los mismos para la creación de una red de acceso con medios propios. Esto es, los mercados conexos relativos a fabricantes no están dominados por ningún agente que pueda impedir conseguir estos inputs para su despliegue.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Economías de escala y alcance

Los mercados de comunicaciones electrónicas se caracterizan por la fuerte presencia de economías de escala y alcance, fruto de la necesidad de incurrir en elevados costes fijos para el despliegue de redes. En estas circunstancias, el entrante, para ser viable, debe conseguir una base de clientes tal que le permita cubrir los costes fijos de prestación del servicio, así como para poder prestar los servicios a un coste comparable.

En principio, la capacidad que tienen algunos operadores móviles para la compra conjunta de equipamiento e infraestructuras, como es el caso de las filiales del Grupo Vodafone, genera importantes economías de escala pues reduce los costes de adquisición en los que deben incurrir para la prestación del servicio. Este es el caso, por ejemplo, de la compra conjunta de aplicaciones informáticas para implementar nuevos servicios en las redes. Asimismo, las alianzas que han firmado algunos operadores europeos tienen como uno de sus objetivos emular esta capacidad de compra, aunque en la actualidad la prioridad pasa por tratar de implementar y prestarse apoyo en el desarrollo de servicios como acceso transparente a servicios de valor añadido, extensión de la cobertura de servicios GPRS y MMS, apertura de códigos cortos, etc.

Por otro lado, el mayor volumen de tráfico que se consigue redirigir hacia los operadores firmantes de acuerdos de red preferente genera economías de escala adicionales disminuyendo de este modo los costes asociados a la prestación del servicio de referencia o a la introducción de nuevos servicios.

La prestación de forma conjunta de servicios distintos al de referencia como son los servicios móviles minoristas en general, los servicios mayoristas de terminación, etc. permite la consecución de economías de alcance ya que se reducen, de este modo, tanto los costes asociados a las inversiones de despliegue de red, como las inversiones necesarias para dotarla de nuevas funcionalidades y prestaciones que aporten valor añadido al servicio que se ofrece a los operadores extranjeros como se ha mencionado anteriormente. Esto explica el hecho de por qué los operadores móviles no prestan sólo servicios mayoristas de itinerancia internacional, sino toda una serie de servicios que aprovechan de manera eficiente la capacidad de red instalada.

II.4.1.4 Competencia potencial en el mercado de referencia

En general, se considera que las mayores posibilidades de entrada potencial en un mercado provienen de agentes que estén realizando alguna de las actividades conexas al mercado de referencia. Sin embargo, y puesto que los operadores que compiten en él previamente han tenido que obtener acceso a la utilización de una parte privativa del espectro radioeléctrico nacional, la entrada absoluta de nuevos agentes en el mercado se encuentra totalmente restringida por la propia Administración y los procesos de otorgamiento de títulos habilitantes necesarios para el uso del dominio público radioeléctrico.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Sí cabe, en cambio, la entrada mediante adquisición de alguno de los operadores presentes en el mercado, tal como lo hizo Vodafone Group PLC o France Telecom (con la reciente adquisición de Amena). Por esta vía, lo más factible es que el nuevo entrante fuera un operador móvil instalado en otros países, con el objetivo de buscar economías de escala, la creación de una imagen de marca a nivel europeo o la reducción de los gastos que supone la itinerancia internacional mediante compensaciones intragrupo. Recientemente el operador móvil TeliaSonera ha aumentado su participación accionarial en XFERA, equiparándose de este modo con el resto de operadores nacionales que forman ya parte de un grupo posicionado internacionalmente. En cualquier caso, esta entrada no supone un incremento del número de oferentes.

II.4.2 Análisis de la competencia efectiva

A la vista de la magnitud de las barreras de entrada al mercado y de la gran concentración existente en el mercado, es necesario analizar la posible existencia de operadores con posición de dominio individual o colectiva.

II.4.2.1 Determinación de operadores con posición de dominio individual

II.4.2.1.1 Análisis de las cuotas de mercado¹¹

En los datos sobre las cuotas de mercado aportados en el punto II.4.1.1 se observa que existen dos operadores con cuotas de mercado similares en términos de ingresos y tráfico en torno al 40% del mercado. El tercer operador cuenta con una cuota de mercado sensiblemente inferior. De acuerdo con las Directrices, “en la práctica decisoria de la Comisión, la inquietud por una posible posición dominante individual sólo puede plantearse en el caso de empresas con cuotas de mercado superiores al 40% (...)”. Por tanto, la cuota de VODAFONE, en torno al 44% en términos de ingresos, estaría rozando el umbral de presunción de una posición de dominio individual. Por otra parte, la diferencia existente con el segundo competidor, entre 4 y 2 p.p. según se mida por ingresos o por número de minutos, todavía cuestiona en mayor medida la existencia de esta posición¹².

Dada la situación anterior, y en tanto que “la existencia de una posición dominante no puede determinarse exclusivamente sobre la base de una elevada cuota de mercado”, cabe analizar los criterios adicionales incluidos en el párrafo 78 de las Directrices “para medir la capacidad de una empresa para comportarse en medida apreciable con independencia de sus competidores, clientes y consumidores”.

¹¹ Párrafos 75-78 de las Directrices

¹² De acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, cuanto mayor sea la diferencia entre la cuota de mercado de la empresa en cuestión y la de sus competidores, más probable será que dicha empresa se encuentre en una posición dominante (Asunto United Brands contra la Comisión).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II.4.2.1.2 Envergadura global de la empresa¹³

Las empresas presentes en el mercado español de itinerancia internacional mayorista pertenecen todas ellas a grandes grupos empresariales. El principal es el Grupo Vodafone, que de acuerdo con los datos publicados en su web, gestionaba un total de 170 millones de clientes y había facturado en el año terminado en marzo de 2006 un total de 29.350 millones de libras esterlinas. En 2005, VODAFONE generó el 13,8% del global de ingresos del mercado de las comunicaciones electrónicas en España (5.637 millones de euros). Por su parte, TME ha generado un volumen superior de ingresos, con un 26,6% del total (8.865 millones de euros) y pertenece a un grupo empresarial de grandes dimensiones, como es el Grupo Telefónica, con presencia en Latinoamérica, Europa y norte de África, y que facturó en 2005 un total de 37.882 millones de euros, de los que el 44% procedían de la telefonía móvil. Finalmente, el tercer operador móvil, ORANGE, con un 8,3% del global de ingresos del mercado, es empresa filial de France Telecom, operador incumbente en Francia, que en 2005 había facturado un total de 49.038 millones de euros y que contaba con alrededor de 84 millones de clientes de telefonía móvil a nivel mundial.

Por tanto, cabe concluir que ninguna de las empresas presentes en el mercado de referencia cuenta con una ventaja sobre el resto por su pertenencia a un gran grupo empresarial.

II.4.2.1.3 Superioridad o ventajas tecnológicas¹³

Para dar continuidad a los servicios móviles más allá del mercado de referencia geográfico, es preciso un elevado grado de coordinación entre los operadores a fin de hacer posible una rápida puesta a disposición de las diversas funcionalidades. Por tanto, es necesario determinar la posición de cada uno de los operadores en cuestión teniendo en cuenta al grupo a que pertenecen y la extensión del mismo en mercados móviles minoristas en otros países.

En el caso español, VODAFONE es propiedad del mayor grupo de telefonía móvil a nivel mundial, con un total de 170 millones de clientes como se ha apuntado anteriormente. Cuenta con una posición privilegiada, dado que las filiales del Grupo Vodafone están presentes en 26 países (de los cuales 17 son europeos). Esta mayor envergadura le confiere ciertas ventajas tecnológicas sobre los competidores al nivel español, debido a su capacidad para introducir de forma simultánea nuevos desarrollos y facilidades de itinerancia, de forma que los usuarios de VODAFONE que viajen haciendo uso de las redes del grupo pueden disponer de un servicio móvil con prestaciones y facilidades similares a las que disfrutaban en su país de origen.

Por su parte, el Grupo Telefónica cuenta con 99 millones de clientes de telefonía móvil (sin tener en cuenta a O2) y está presente en 19 países (5 de ellos europeos). De esta forma, el operador que en el mercado español cuenta con una mayor cuota de mercado afronta la competencia de operadores móviles pertenecientes a grandes

¹³ Párrafo 78 de las Directrices.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

grupos internacionales de telecomunicaciones, cuyo objetivo es emular las ventajas competitivas de las que disfruta VODAFONE.

II.4.2.1.4 Control de una infraestructura no reproducible fácilmente¹³

El mercado de referencia no cuenta con infraestructuras que no sean reproducibles por parte de los operadores presentes en el mismo, en tanto que dichas infraestructuras son también utilizadas para la prestación de otros servicios y, en particular, los servicios de telefonía móvil minoristas.

II.4.2.1.5 Poder compensatorio y costes de cambio¹³

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

En particular, para el caso español, este poder compensatorio se considera relevante, dadas las especiales características de la demanda (patrón de consumo muy ligado al turismo) y los nuevos mecanismos de direccionamiento de tráfico.

Con respecto a la capacidad de los demandantes sobre el cambio del proveedor, cabe decir que los nuevos mecanismos de direccionamiento del tráfico confieren a estos operadores un elevado poder de compra. Así, cabe constatar que la mayoría de los principales demandantes de itinerancia en España disponen ya de mecanismos de direccionamiento de tráfico (cuya implementación comenzó a principios de 2003).

Las funcionalidades de las que disponen los operadores de origen para elegir el proveedor de itinerancia internacional son:

- Control del tráfico de itinerancia con una solución basada en señalización. Esta solución es aplicable a todos los usuarios del operador de origen (con alguna salvedad, que se corresponde generalmente con clientes cuyos terminales no se ajustan al comportamiento estándar GSM), sin necesidad de efectuar ninguna modificación, ni en sus terminales ni en sus tarjetas SIM. En este caso, los nuevos desarrollos tecnológicos se implementan únicamente a nivel de la red del operador de origen, de forma que se introduce en ésta la capacidad de decidir si quiere que su cliente minorista se conecte a un determinado operador visitado o si prefiere que su cliente se conecte a la red de otro operador.
- Control del tráfico de itinerancia internacional con una solución basada en la SIM. Esta solución es únicamente aplicable a los clientes minoristas del operador origen que tienen una tarjeta SIM de 64 K o 128 K de capacidad y donde, por tanto, el operador de origen puede definir y reconfigurar la lista de redes preferentes a las que se deben conectar sus usuarios cuando se encuentren en el extranjero haciendo uso de los servicios de itinerancia internacional. Desde 2003 están disponibles plataformas (Over the Air



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Platforms) que permiten a los operadores modificar la información contenida en la SIM de forma dinámica (sin que el usuario final sea consciente de ello) a diferencia de lo que ocurría anteriormente, cuando las cinco redes preferentes contenidas en la SIM únicamente podían modificarse mediante un cambio de dicha tarjeta SIM.

Por tanto, las herramientas tecnológicas anteriores permiten a los operadores clientes de itinerancia internacional elegir el suministrador con unos costes de cambio relativamente pequeños.

De acuerdo con la Decisión de la Comisión Europea sobre la operación de concentración entre Telefónica y O2¹⁴, la investigación interna llevada a cabo en el marco de dicho expediente concluía que los operadores móviles podían dirigir entre el 75-80% de su tráfico a las redes visitadas que eligieran.

A lo anterior se une el hecho de que, debido a que por las propias características de los mercados de telefonía móvil en todos los países el número de operadores presentes es reducido, la demanda se halla fuertemente concentrada, de manera que cada uno de los clientes representa un importante volumen en términos de compra de minutos de itinerancia.

En este contexto debe tenerse en cuenta además que, puesto que España es un país eminentemente receptor de turismo, la pérdida del tráfico de cada uno de los operadores compradores porque decidan dirigirlo a un operador competidor implica importantes diferencias en los ingresos de los operadores.

Del requerimiento realizado por la CMT se constata que la demanda presenta un grado de concentración elevado. Así, el 40% tanto de los ingresos como de los minutos de tráfico, se concentra en torno a los cinco principales operadores móviles europeos.

Debe concluirse, por tanto, que la demanda cuenta con un importante poder negociador en el mercado de referencia.

II.4.2.1.6 Conclusión

A partir de los argumentos expuestos anteriormente cabe concluir que no existe, en el mercado de referencia, ningún operador que pueda comportarse de forma independiente. Así, VODAFONE es el operador que cuenta con una cuota de mercado mayor, si bien en torno al umbral en el que, según la jurisprudencia, cabe sospechar sobre la existencia de una posición de dominio. Por otra parte, su más directo competidor cuenta con una cuota de mercado que es tan solo 4 puntos porcentuales menor. Asimismo, es reseñable la pérdida de posición de liderazgo que históricamente ha presentado TME en el mercado de referencia frente a su principal competidor, VODAFONE.

¹⁴ Caso COMP/M.4035, Telefónica/O2.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Adicionalmente, este operador no cuenta con ventajas adicionales, como podría ser la pertenencia a un grupo empresarial comparativamente más grande, la posesión de una infraestructura no reproducible fácilmente o una ventaja tecnológica que favorecieran dicho comportamiento independiente.

Finalmente, la concentración de la demanda en torno a grandes operadores extranjeros y las técnicas de direccionamiento del tráfico confieren a la demanda un fuerte poder de negociación capaz de disciplinar a los oferentes.

En conclusión, no se ha podido constatar la existencia de un operador con PSM individualmente en el mercado de referencia.

II.4.2.2 Determinación de operadores con posición de dominio colectiva

El mercado definido presenta características oligopolísticas. Se denominan mercados oligopolísticos aquellos en los que el número de empresas es reducido, cada una de ellas dispone de un cierto poder de mercado y sus comportamientos son interdependientes. Esto supone que cada empresa valora las reacciones de las demás ante sus propias decisiones y las tiene en cuenta a la hora de actuar en el mercado.

Cuando las decisiones de los operadores son interdependientes, puede ocurrir que la elección más eficiente para cada operador en particular sea tener en cuenta la estrategia del resto de agentes y cooperar para buscar la maximización del beneficio conjunto. Ello puede llevar a que los operadores actúen de manera coordinada sin que medie ningún acuerdo expreso para la maximización del beneficio conjunto (colusión tácita).

Sin embargo, no siempre que el mercado tiene características oligopolísticas surgen fenómenos de colusión, sea tácita o explícita. En muchos casos los agentes tienen incentivos a no coordinarse con el resto ante la expectativa de obtener con ello una ventaja comparativa que les permita obtener mayores rentas. La interdependencia aquí se traduce en que los competidores se verán afectados – en términos de pérdida de ingresos actual o potencial – por la estrategia del operador y reaccionarán ante ella, de manera que el mercado se comportará de manera competitiva.

La cuestión clave por tanto radica en identificar cuándo el mercado oligopolístico reúne unas características tales que faciliten la coordinación de las estrategias competitivas de los agentes de manera sostenible, sin que los agentes se desvíen del acuerdo implícito o terceras fuerzas que actúan en el mercado impidan el mantenimiento de dicha coordinación entre los componentes del oligopolio.

Por tanto, el concepto de posición de dominio conjunta hace referencia a este último tipo de estructura de mercado en el que (i) existe un grupo reducido de empresas, cada una de ellas con un poder de mercado apreciable y (ii) se dan las condiciones necesarias (incentivos) para que las empresas coordinen su comportamiento, de manera sostenida y sin que terceros en el mercado puedan desafiar dicho comportamiento.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Como se ha descrito en los apartados anteriores, el mercado objeto de análisis presenta características oligopolísticas, puesto que presenta unas infranqueables barreras a la entrada y se encuentra concentrado en torno a tres empresas. Así pues, se puede identificar a un número limitado de operadores potencialmente capaces de ejercer un poder de mercado conjunto. En el presente mercado se considerarían los únicos tres oferentes que actualmente actúan en el mismo y, por tanto, que ostentan una cuota del 100%.

Resta por analizar si se dan las condiciones para que dichos operadores controlen conjuntamente el mercado. En este sentido, el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia sobre la Decisión de la Comisión en el caso Airtours/First Choice¹⁵, ha aclarado las condiciones que deben darse para que pueda determinarse que existe una posición de dominio conjunta. Esta sentencia establece que, en un mercado de características apropiadas, los miembros del oligopolio pueden prever sus comportamientos recíprocos y verse en gran medida impulsados a coordinar su comportamiento en el mercado para maximizar sus beneficios comunes. Así, puede ocurrir que *“cada miembro del oligopolio dominante, siendo consciente de los intereses comunes, considerase posible, económicamente racional y, por tanto, preferible adoptar de manera duradera una misma línea de acción en el mercado”*¹⁶.

En particular, los requisitos que han de darse para determinar la existencia de una posición de dominio colectiva son los siguientes¹⁷:

“... Primera, cada miembro del oligopolio debe poder conocer cómo se comportan los otros miembros para vigilar si han adoptado o no la política común... debe existir suficiente transparencia de mercado.

... Segunda, la situación de colusión tácita debe ser sostenible en el tiempo, esto es, debe existir un incentivo a no desviarse de la política pactada... La noción de represalia ante desviaciones es inherente a esta condición.

... Tercera, la reacción previsible de los futuros competidores y consumidores no impedirá los resultados esperados de esa política común”

De una forma estructurada, se considera que la existencia de la posición de dominio conjunta requiere que concurren una serie de factores, a menudo interdependientes entre sí¹⁸. Concretamente:

¹⁵ Sentencia de 6 de junio de 2002 del Tribunal de Primera Instancia, Caso T-342/99, Airtours plc v. Comisión Europea.

¹⁶ Sentencia Airtours, nota anterior, párrafo 61.

¹⁷ Sentencia Airtours, nota anterior, párrafo 62.

¹⁸ Para un análisis en detalle de los factores que favorecen la colusión ver, por ejemplo, 1) Europe Economics, Study on Assessment Criteria for Distinguishing between Competitive and Dominant Oligopolies in Merger Control, A Report for DG Enterprise A/4, European Commission, mayo de 2001, disponible en http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-competition/doc/oligopolies_study.pdf, 2) M. Levenstein, y V. Suslow,



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Las empresas deben tener incentivos a coordinar su comportamiento porque resulta rentable para todos los miembros a largo plazo.
- Debe ser posible sostener la coordinación entre las partes. Para ello:
 - Los incentivos para desviarse de la estrategia de cooperación deben ser escasos;
 - Las desviaciones de la cooperación deben ser fácilmente detectables;
 - Deben existir mecanismos de castigo que disciplinen el comportamiento de los operadores.
- Debe ser posible imponer determinadas condiciones de mercado a terceros competidores, clientes o proveedores. De lo contrario, la actuación de éstos desestabilizará la cooperación entre agentes.

En primer lugar, y como se establece tanto en el Anexo II de la Directiva marco como en el párrafo 97 de las Directrices, *“es probable que nos hallemos ante este caso [dominancia colectiva] cuando en el mercado se dan una serie de características adecuadas, en especial en términos de concentración del mercado, transparencia y otras características”*.

A continuación se analiza la concurrencia de dichos factores en el mercado objeto de análisis.

II.4.2.2.1 Concentración

Las Directrices establecen que la concentración y la transparencia en el mercado son factores determinantes a la hora de establecer una posición de dominio colectiva. Con respecto a la concentración, de los datos aportados anteriormente se extrae la conclusión de que efectivamente el mercado de referencia se encuentra altamente concentrado en torno a los tres principales operadores móviles.

II.4.2.2.2 Transparencia

En referencia a la transparencia en el mercado cabe decir que los precios de los servicios de referencia se estructuran de acuerdo a los principios establecidos por la GSMA. Los precios que debe pagar el operador extranjero para poder prestar los servicios de itinerancia a sus clientes se encuentran definidos, como se ha descrito anteriormente, en el STIRA y se denominan IOT. Tanto su valor como su estructura se encuentran accesibles, para todos los operadores extranjeros, en la página web de la GSMA.

What determines cartel success, 2002, próxima publicación en Peter Grossman Eds., 3) How cartels endure and how they fall: Studies of industrial collusion, y F. Scherer y D. Ross, (1990), Op. Cit.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En cuanto a la estructura de precios, en general no existe ningún tipo de cargo fijo tales como cuota de alta, cuotas mensuales o anuales, cuota de conexión, etc. sino que el precio por la prestación de estos servicios está constituido únicamente por una componente variable, destinada a remunerar los servicios que le presta el operador visitado tales como gestión de la localización, disponibilidad de la red, establecimiento y liberación de la comunicación, tramitación de la llamada y gestión de la movilidad.

La IOT varía en función del horario en el que el usuario realice la llamada, el destino de la misma (país visitado, país de origen, otros) y el tipo de red de destino (fija o móvil). Según los acuerdos firmados en el seno de la GSMA, los precios de los servicios de itinerancia internacional establecidos por un operador son aplicables a todos los socios por igual (no discriminación).

No obstante lo anterior, los operadores pueden establecer acuerdos preferentes de itinerancia internacional, tanto entre miembros de la misma alianza como con el resto de operadores, para la obtención de descuentos sobre la facturación de los servicios de referencia. Estos acuerdos preferentes, si bien no tienen una estructura determinada, se basan en determinados criterios que siguen todos los operadores: volumen de tráfico cursado, ingreso medio por cliente (ARPU), destino de las llamadas o seleccionar al operador visitado como red preferente. En principio, no existe restricción alguna para que un operador visitante alcance un acuerdo preferente con un operador móvil nacional. Asimismo, señalar que, al contrario que la IOT, los acuerdos preferentes no son publicados en la página web de la GSMA.

De esta forma, si bien existe cierta transparencia en el mercado, la existencia de descuentos hace difícil determinar exactamente el precio efectivo aplicado por cada operador.

II.4.2.2.3 Otros criterios o características presentes en el mercado de referencia que favorecen la coordinación de comportamientos

El Anexo II de la Directiva Marco establece una serie de criterios adicionales que deben ser satisfechos para que en un mercado determinado pueda existir una posición de dominio colectiva. En las Directrices se afirma que “la lista de criterios no es exhaustiva y que los criterios en ella indicados no son acumulativos. Su objetivo es más bien ilustrar el tipo de pruebas que pueden utilizarse para respaldar la constatación de la existencia de una posición dominante colectiva (oligopolística) en forma de coordinación tácita”.

De este modo, a continuación se examinan los criterios de entre los establecidos por la Directiva Marco más relevantes para el mercado de referencia:

a) Madurez del mercado

El mercado de itinerancia internacional, tal y como se ha definido en el marco del presente informe, se considera maduro. Así, los servicios incluidos en el mismo, la voz y los SMS, son servicios estables y su comercialización presenta poca incertidumbre. Por otra parte, la penetración de la telefonía móvil en los países de origen de la mayor



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

parte de los visitantes que llegan a España es elevada. Por tanto, se estima que no existe gran incertidumbre sobre la demanda de los servicios incluidos en el mercado de referencia.

Ahora bien, de forma prospectiva cabe resaltar que los servicios de itinerancia internacional afrontan un importante cambio tecnológico como consecuencia de la incipiente comercialización de los servicios de datos basados en GPRS y UMTS. A este respecto cabe decir que las obligaciones de los operadores móviles en relación con el mercado de referencia son diferentes a las adquiridas en el marco de la licencia para el mercado minorista. Así, la consecución de acuerdos es algo voluntario entre las partes, con lo que no existe una obligación regulatoria para implementar estos servicios en el ámbito de la itinerancia internacional. Por otra parte, el impacto de este cambio tecnológico no dependerá tanto de las acciones del oferente, hecho que suele dificultar la coordinación, sino de terceros, en este caso las divisiones minoristas de los demandantes del mercado de referencia.

Si bien es cierto que existen incertidumbres con respecto a la implantación de los servicios de tercera generación, la mayor parte del tráfico recibido proviene de los países de la UE, en los que en general existen importantes incentivos, tanto regulatorios (obligaciones) como económicos (importantes inversiones para la obtención de licencias) para que dichos servicios se generalicen.

En conclusión, cabe decir que el mercado, de acuerdo con la definición establecida en el presente procedimiento se encuentra en una etapa de madurez. Ahora bien, de forma prospectiva se han identificado fuentes importantes de incertidumbre (desarrollo futuro de las redes UMTS) y de crecimiento, como consecuencia de la introducción de los nuevos servicios de datos.

b) Crecimiento estancado o moderado por parte de la demanda

El mercado mayorista de itinerancia internacional ha venido experimentando una ralentización en el crecimiento de la demanda entre los años 2003 y 2004, y una progresiva recuperación durante el ejercicio 2005. Como se desprende de la Tabla II.4.1, los servicios tradicionales de voz se encuentran en un periodo de cierto estancamiento, situación coherente con el desarrollo de los mercados minoristas de los que proviene la mayor parte del tráfico de itinerancia internacional.

c) Baja elasticidad de la demanda

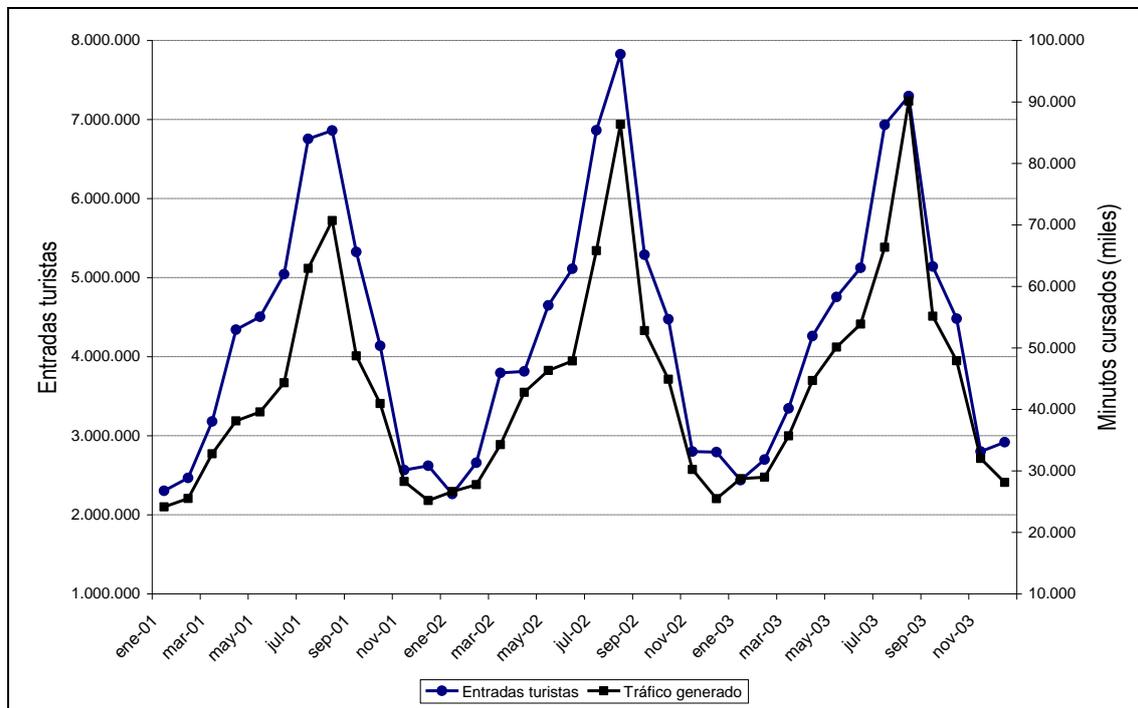
La demanda de los servicios de itinerancia internacional no se considera inelástica en tanto que los demandantes de dichos servicios no son los clientes finales sino los operadores en la red base. En este sentido, los pedidos de los grandes operadores europeos se producen de una forma homogénea y predecible en el tiempo, si bien implican importes elevados en términos individuales y con un importante componente estacional (los pedidos más importantes se concentran durante el periodo estival). De este modo, los operadores tienen incentivos claros a reducir los costes de prestación de los servicios de itinerancia utilizando la estacionalidad del tráfico (ver gráfico adjunto) de forma estratégica en la negociación (el direccionamiento del tráfico a otro



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

operador durante los meses estivales supone la pérdida de una parte sustancial del tráfico total). Así, los importes abonados a los operadores móviles españoles por los principales operadores europeos en concepto de itinerancia internacional son lo suficientemente relevantes¹⁹ como para suponer que existirán los incentivos necesarios para mejorar los precios, por tanto, se puede concluir que la elasticidad de la demanda es elevada.

Gráfico II.4.1 Entrada de turistas vs. minutos cursados en itinerancia internacional (2001-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de Estudios Turísticos y CMT.

Aunque actualmente la CMT no dispone de información mensual sobre el número de minutos cursados por los operadores extranjeros en las redes móviles nacionales, se puede concluir a partir de los datos disponibles que el patrón de consumo no presenta cambios significativos en lo referente a su comportamiento estacional. De los datos aportados anteriormente se deduce que la elasticidad de la demanda no es baja, sino al contrario, y que cuenta con factores como es la estacionalidad del consumo que incrementan la capacidad de negociación de los compradores.

Ahora bien, el hecho que los operadores firmen relaciones recíprocas entre ellos podría condicionar los incentivos a reducir los costes subyacentes de los servicios de

¹⁹ De forma ilustrativa se citan los casos de los importes abonados por Vodafone UK o T-Mobile en 2003, los principales demandantes de estos servicios [CONFIDENCIAL]



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

referencia. Así, su función de maximización de beneficios tendrá en cuenta no sólo los costes en que incurren a la hora de prestar los servicios minoristas de itinerancia internacional, sino también sus ingresos mayoristas abonados por el operador visitado. Ahora bien, en la medida que los operadores extranjeros presentan, en general, un saldo negativo con los operadores españoles, todos tendrán incentivos a ejercer su poder de negociación en tanto que una reducción de los precios mayoristas bilateral supone un incremento en los beneficios.

d) Producto homogéneo

Con respecto a la homogeneidad del servicio comercializado en el mercado de referencia cabe decir que, obviamente, los servicios incluidos en el mismo, voz y SMS, son productos homogéneos. Por tanto, la sustituibilidad por parte de los operadores demandantes entre los diferentes servicios mayoristas prestados por los operadores móviles españoles es completa.

Ahora bien, los operadores oferentes de este mercado sí han intentado diferenciarse en términos de las facilidades asociadas a la red en cuestión. Así, los operadores móviles realizan esfuerzos con el fin de poner a disposición de los operadores extranjeros los avances tecnológicos que les permitan ofrecer a sus usuarios finales los mismos servicios que ofrecen en la red base. Entre los atributos que los operadores demandantes valorarán a la hora de decidir la red en la que direccionarán el tráfico de sus clientes se hallan factores tales como la apertura de la funcionalidad CAMEL, que sus clientes puedan disfrutar de los servicios GPRS y, de forma prospectiva, UMTS. Asimismo, un cliente final que haga uso de servicios basados en GSM y GPRS, por ejemplo, elegirá aquella red que soporte ambas funcionalidades. En este sentido es importante señalar que el hecho que un operador haya implementado las condiciones técnicas de este tipo de facilidades no implica que se pueda proveer a todos los operadores extranjeros. Por el contrario, se requieren de actuaciones específicas para cada operador con un coste relevante.

En este sentido, se presenta a continuación la implementación de cada una de las tecnologías anteriores para los servicios de itinerancia internacional:

Tabla II.4.5 Calendario de implementación de tecnologías CAMEL, GPRS y UMTS en los servicios de itinerancia internacional

| | VODAFONE | TME | ORANGE |
|-------|----------------|------------|--------------|
| CAMEL | Mayo 2001 | Abril 2001 | Agosto 2002 |
| GPRS | Noviembre 2001 | Mayo 2001 | Octubre 2002 |
| UMTS | Abril 2004 | Mayo 2004 | Octubre 2004 |

De la tabla anterior se observa que los operadores han implementado los servicios basados en las nuevas tecnologías de forma simultánea a su lanzamiento comercial



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

en el mercado minorista español, lo que pone de manifiesto la importancia de este factor en la competitividad de la red nacional en el mercado de referencia.

En cualquier caso, se observa que actualmente no existen elementos que hagan una red más atractiva que otra para los operadores demandantes.

e) Ausencia de poder compensatorio de la demanda

Como se ha demostrado en el apartado II.4.2.1.5, los demandantes cuentan con un elevado poder de negociación, si bien el hecho que los contratos sean recíprocos podría reducir dicho poder.

f) Conclusión sobre la estructura del mercado

El análisis de los criterios incluidos tanto en la Directiva Marco como en las Directrices respecto a las características del mercado no son concluyentes respecto a la posible existencia de una posición de dominio colectiva en el mercado mayorista de itinerancia internacional.

En tanto que los elementos anteriores no son suficientes como para descartar la existencia de una dominancia colectiva, es necesario analizar también si existen incentivos a que dichos operadores se coordinen y si dicha coordinación sería sostenible. Y esto es así porque tal como identifica la jurisprudencia europea, *“es necesario determinar si el interés propio de cada uno de los operadores principales (maximizar su beneficio compitiendo con todos los operadores) no puede prevalecer sobre el interés común de los miembros del supuesto oligopolio dominante (restringir la capacidad para provocar un aumento de los precios y obtener beneficios superiores a los que se derivarían de la competencia) (...). La posibilidad de adoptar represalias garantiza en cierto modo la cohesión de los miembros del oligopolio en el tiempo, disuadiendo a cada uno de ellos de desviarse del comportamiento común”*²⁰.

A continuación se analizarán ambos aspectos:

II.4.2.2.4 Incentivos a la coordinación

Con respecto a los incentivos a coordinarse con que cuentan los operadores en el mercado de itinerancia internacional, es necesario hacer referencia al papel que juega el direccionamiento de tráfico y los acuerdos de red preferente a que llegan los operadores (en general, dentro del marco de las alianzas internacionales existentes a nivel europeo).

Como se ha descrito ampliamente, los mecanismos de direccionamiento de tráfico han conseguido incrementar el poder de negociación de la demanda en los mercados de itinerancia internacional, permitiendo al operador demandante la elección de su proveedor de servicios. De forma paralela al perfeccionamiento de estos sistema, los

²⁰ Ver nota al pie 16.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

operadores han firmado acuerdos de red preferente que incluyen importantes descuentos a cambio de la concentración de tráfico en una determinada red mayorista. Si bien en términos generales los acuerdos anteriores no suponen una exclusividad total, reducen de forma importante los requerimientos de los operadores demandantes (cabe recordar en este punto que, como se ha descrito anteriormente, los operadores de origen son capaces de dirigir entre el 75-80% de su tráfico total).

La consecuencia de la anterior dinámica es que la competencia en el nivel mayorista se reduce a la determinación de los precios entre los operadores que tienen firmados un acuerdo de red preferente.

Este aspecto se ve reforzado por las fusiones que se han venido produciendo al nivel europeo y que han provocado que una parte importante de la demanda se vea asegurada por el tráfico dentro de un mismo grupo. En este sentido, es evidente que el Grupo Vodafone cursará su tráfico entre sus filiales así como France Telecom y Telefónica lo harán en el suyo.

De esta forma, y con independencia de los precios mayoristas fijados por los otros operadores mayoristas, es altamente improbable que los miembros de un mismo grupo compren los servicios mayoristas de operadores no pertenecientes al mismo. Esta práctica respondería claramente a la lógica empresarial de las corporaciones a la vez que ofrece beneficios claros (tanto cuantitativos, se garantiza el tráfico recíproco y se evita la doble marginalización en los precios de estos servicios, como cualitativo, permitiendo ofrecer al usuario final un entorno similar al que tiene en el país de origen como los códigos cortos o el servicio contestador).

En cierta forma, los argumentos anteriores son de aplicación, aunque en una medida menor, a los acuerdos dentro de las alianzas o de red preferente.

De acuerdo con el análisis anterior, las técnicas de direccionamiento del tráfico y la existencia de grandes grupos europeos presentes en varios países europeos y la existencia de acuerdos de redes preferentes y alianzas ha repercutido en los incentivos a coordinarse de los operadores oferentes en los mercados nacionales de itinerancia internacional. Así, es difícil que existan estos incentivos en tanto que la fijación de los precios mayoristas se realiza en el marco de las relaciones supranacionales de estos operadores.

A la dinámica anterior cabe añadirle el hecho ampliamente destacado por esta Comisión, tanto en el presente informe como en los diferentes documentos aprobados respecto a los servicios de itinerancia internacional, de la elasticidad que afrontan los operadores en el nivel minorista. En tanto que los servicios se comercializan de forma conjunta con el resto de servicios móviles y que, en general, los usuarios hacen uso de los mismos de forma esporádica, la presión competitiva que afrontan los operadores minoristas es reducida.

En conclusión, no se han identificado incentivos suficientes entre los operadores en el nivel mayorista que justifiquen la existencia de una situación de dominancia colectiva



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

en tanto que los beneficios individuales superan a los que obtendrían dentro de la coordinación.

II.4.2.2.5 Mecanismos de retorsión

Si bien no existen incentivos a la coordinación, es necesario destacar también que no se han identificado los mecanismos de castigo necesarios para que la coordinación sea sostenible. Este mecanismo será efectivo si consigue infligir a la empresa que se quiere disciplinar una pérdida de beneficios significativa, de forma rápida y a un coste razonable para los miembros del acuerdo. Y esto es así porque, tal como identifica la jurisprudencia europea, *“es necesario determinar si el interés propio de cada uno de los operadores principales (maximizar su beneficio compitiendo con todos los operadores) no puede prevalecer sobre el interés común de los miembros del supuesto oligopolio dominante (restringir la capacidad para provocar un aumento de los precios y obtener beneficios superiores a los que se derivarían de la competencia) (...). La posibilidad de adoptar represalias garantiza en cierto modo la cohesión de los miembros del oligopolio en el tiempo, disuadiendo a cada uno de ellos de desviarse del comportamiento común”*²¹.

En este sentido, deben identificarse *“que existen suficientes factores de disuasión para que a ninguno de los miembros del oligopolio le interese apartarse del comportamiento común a expensas de los demás miembros”*. En el contexto del mercado de referencia, dos son los principales mecanismos de castigo. El primero consistiría en realizar una campaña de descuentos sobre los principales demandantes del operador que procede a desviarse del comportamiento colusivo provocándole pérdidas de ingresos importantes²². Para que los mecanismos de represalia sean efectivos debe existir una elevada transparencia en el mercado de forma que las desviaciones sean detectadas rápidamente y se implementen dichos mecanismos. Ahora bien, en el caso del mercado de referencia, con relaciones bilaterales en las que se acuerdan los descuentos por volumen sobre el total del tráfico, la detección de las desviaciones es costosa.

Por otra parte, como se ha comentado anteriormente, la demanda en el caso del mercado español se concentra en los meses estivales, en los que se produce una mayor afluencia de turistas. Por tanto, para que los mecanismos de castigo sean efectivos, es necesaria cierta capacidad excedentaria de los operadores, dado que debe ser creíble que los miembros del oligopolio pueden hacer frente al incremento de demanda producido por la guerra de precios. En el mismo sentido, si los operadores anticipan que sus competidores no podrán hacer frente a incrementos importantes en la demanda y que, por tanto, ante una disminución de precios, recibirán una parte de la demanda, las pérdidas potenciales de desviarse del acuerdo serán menores y menos creíble será la represalia. Este parece ser el escenario en el mercado de itinerancia internacional durante el periodo de mayor demanda (verano), en el que en

²¹ Ver nota al pie 16.

²² Ver nota al pie 17.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

determinadas zonas los operadores móviles deben reforzar la capacidad de sus redes. Ante esta escasez de capacidad, los operadores anticiparán que, con independencia de los precios de sus competidores, una porción de la demanda acabará en sus redes.

En conclusión, no son claros los mecanismos de represalia con que cuentan los operadores móviles en el mercado de referencia, en tanto que las desviaciones no son fácilmente detectables y, en determinadas zonas en las que se concentra una importante demanda, no existe capacidad excedentaria.

II.4.3 Determinación de los operadores dominantes individual y colectivamente considerados

Los indicios acumulados en los apartados anteriores muestran que no existe en el mercado ningún operador que pueda ostentar una posición de dominio individual en el mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil, en tanto que:

- La cuota de mercado del mayor operador es muy cercana al 40% y únicamente 4 puntos porcentuales por encima de su mayor competidor;
- Dada la estructura de la demanda y el patrón de consumo de la misma, con un fuerte componente estacional, se estima que los compradores cuentan con un importante poder de negociación capaz de disciplinar a los oferentes;
- El operador con mayor cuota de mercado, VODAFONE, no cuenta con ningún elemento que le otorgue una ventaja competitiva sobre sus competidores, ni en términos de una infraestructura no replicables fácilmente ni de superioridad tecnológica o envergadura global del grupo empresarial al que pertenece.

Por otra parte, cabe decir que el mercado de referencia no cuenta con las características necesarias para que comportamientos colusivos sean sostenibles. Por tanto, no es posible determinar la existencia de una posición de dominio colectiva en el mercado dado que:

- El análisis de los criterios que permitirían la existencia de una posición de dominio colectiva no son concluyentes. De esta forma, la concentración de la oferta, transparencia, madurez del mercado, crecimiento de la demanda, elasticidad, homogeneidad del producto y poder compensatorio de la demanda podrían llevar a los operadores a coordinarse;
- Ahora bien, los operadores pertenecientes al oligopolio en este mercado no cuentan con los incentivos suficientes a coordinarse. Adicionalmente, no se han identificado mecanismos de represalia suficientes como para, en caso de coordinarse, la misma fuera sostenible.

Por todo lo anterior, se puede concluir que existe competencia efectiva en el mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II.5 PROPUESTA DE DECLARACIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

De acuerdo con las conclusiones del Fundamento de Derecho II.4.2, se propone declarar que en el mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil no existe ningún operador que, individual o conjuntamente con otros, tenga una posición significativa de mercado a los efectos del artículo 10.3 de la LGTel y 3.2 del Reglamento de Mercados. Por tanto, tras el análisis realizado en este mercado, se propone concluir que dicho mercado se está desarrollando actualmente en un entorno de competencia efectiva.

En razón de lo expuesto, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

RESUELVE

Uno. Definir el mercado nacional de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil como mercado de referencia que puede ser objeto de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva Marco y en el artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Dos. Determinar que el citado mercado de referencia se desarrolla en un entorno de competencia efectiva en el sentido de lo dispuesto en el apartado 3, artículo 16, de la citada Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO I. RESUMEN ALEGACIONES

A continuación se presenta un resumen de las alegaciones presentadas en el marco de la consulta pública del mercado de referencia. La contestación de las mismas se ha incluido en el presente anexo, si bien aquellas de mayor relevancia para el análisis han sido ya consideradas en el cuerpo del informe.

I DEFINICIÓN DEL MERCADO

I.1 Resumen de alegaciones

ORANGE, VODAFONE y el SDC comparten la definición del mercado relevante realizada por la CMT.

TME se muestra en términos generales de acuerdo con la definición del mercado realizada en el Proyecto de Medida sometido a consulta, si bien considera necesario realizar determinadas matizaciones.

Con respecto a los servicios minoristas de itinerancia internacional, TME estima que:

- El principio de “Calling Party Pays” (CPP) se mantiene vigente para los servicios de itinerancia internacional a pesar de que sea el usuario llamado el que pague la llamada. Y eso es así en tanto que lo relevante del CPP es que los usuarios sepan en todo momento las tarifas que deben abonar por las llamadas antes de realizarlas. En este sentido, si un usuario está en el extranjero, será éste quien deba abonar el tramo internacional de la llamada.
- Se trata de un mercado dinámico, como muestra el lanzamiento comercial de nuevas tarifas de itinerancia internacional que suponen reducciones de precio relevantes.
- Finalmente, con respecto a los escenarios reproducidos en la medida, TME resalta que los factores de enrutamiento dependerán de si el operador origen y visitado tienen implantado CAMEL o no y si el usuario es de prepago o postpago.

Con respecto al mercado mayorista, TME considera que el mercado debe incluir todos los servicios mayoristas necesarios para la provisión de los servicios finales de roaming out (servicios minoristas) de los operadores móviles. En este sentido, TME estima que la Resolución final debería ser modificada en los términos siguientes:

- Delimitación más clara de los servicios que forman parte del mercado relevante en lo que respecta a los servicios de datos más avanzados. TME considera que los mismos deberían estar incluidos en el mercado de referencia en la medida que son necesarios para prestar los servicios minoristas que sí ofrecen dichas facilidades.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- TME está de acuerdo con las afirmaciones de la CMT sobre la pertenencia de los servicios de transporte al mercado de referencia y la exclusión del mismo de la terminación. Ahora bien, propone que se matice la compra integrada de dichos servicios en tanto que se ofrecen también individualmente.

Finalmente, TME y VODAFONE consideran necesaria la modificación de la Medida de forma que se establezca que la imposibilidad de prestar los servicios de roaming por parte de los OMV se deriva de que no cuentan con red y no por motivos institucionales, como sería la GSM Association. Por su parte, VODAFONE alega que los OMV no se configuran como potenciales oferentes de servicios mayoristas de itinerancia internacional por razones de eficiencia técnica y de uso del espectro, y no porque la GSMA no les permita la firma de acuerdos de itinerancia internacional.

I.2 Contestación de las alegaciones

Esta Comisión considera, al contrario de lo alegado por TME y en coincidencia con el SDC, que las reducciones en las tarifas minoristas que se han producido en los últimos tiempos no se deben a las fuerzas competitivas. En este sentido, es necesario recordar que el hecho que los servicios de itinerancia minorista se comercialicen de forma conjunta con los otros servicios de telefonía móvil nacional reduce sensiblemente la presión competitiva que afrontan los operadores móviles.

En relación a la imposibilidad de firmar acuerdos de itinerancia internacional por parte de los OMV, esta Comisión está de acuerdo con las alegaciones presentadas por TME y VODAFONE. En consecuencia, se ha modificado el cuerpo del documento para tener en consideración que la imposibilidad de firmar este tipo de acuerdos se debe a que no cuentan con red propia y, por tanto, no son miembros de la asociación. Este hecho no impide, sin embargo, la consecución de estos acuerdos por parte de estos operadores.

II ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO

II.1 Resumen de alegaciones

Con respecto a la estructura del mercado, el SDC considera:

- Que si bien existe cierta transparencia en la IOT, la existencia de descuentos negociados bilateralmente hace difícil determinar el precio efectivo.
- Que es necesario determinar cómo se forman los precios en el mercado de itinerancia internacional con el fin de determinar los motivos de los altos precios en el mercado minorista.
- Que los altos precios minoristas son, al menos en parte, consecuencia del poco peso de los servicios de itinerancia internacional en la elección del operador móvil. Por este motivo, la CE habría adoptado la forma de Reglamento para atajar los problemas minoristas.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Que, dada la importancia del direccionamiento del tráfico en itinerancia internacional, sería conveniente determinar la importancia de dicho tráfico.

ORANGE coincide con la CMT respecto a que el mercado de referencia no se encuentra concentrado en torno a una única empresa, sino que las cuotas de mercado son similares entre dos participantes.

Según ORANGE, la cuota de mercado de este operador es lo suficientemente inferior al resto de los otros agentes del mercado como para que suponga un indicio de existencia de grandes dificultades para competir con TME y VODAFONE.

ORANGE solicita un análisis más en profundidad de la existencia de concentración en el mercado mayorista de itinerancia internacional para hallar las posibles causas de tales grados de concentración. Asimismo, solicita que la CMT imponga medidas tendentes a disminuir dicha concentración en el mercado de referencia.

ORANGE hace referencia a la conclusión extraída de la preconsulta hecha pública en mayo de 2005 sobre definición y análisis del mercado de servicios mayoristas de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil sobre que *“(...) en la práctica, el ejercicio del poder de compra en la negociación de los acuerdos de itinerancia internacional no se ejerce de forma recíproca, sino que depende del número de clientes que posean los operadores y del poder adquisitivo de los mismo (...)”*.

Según este operador, las enormes dificultades que ORANGE tiene para lograr aumentar su cuota de mercado le impiden actuar en igualdad de condiciones con respecto a TME y VODAFONE, por tanto, solicita a la CMT una modificación de las conclusiones a las que llega y determine la existencia de la posición de dominio que ostentan TME y VODAFONE, imponiendo las medidas que considere oportunas tendentes a evitar la actual situación de concentración bipolar entre estos operadores.

VODAFONE está prácticamente de acuerdo con la totalidad del análisis del mercado realizado por la CMT así como con el resultado del mismo. No obstante lo anterior, VODAFONE aporta las siguientes consideraciones:

- Barreras de entrada. VODAFONE considera excesiva la relevancia que la CMT otorga a la imagen de marca. La imagen de marca influye directamente sobre los clientes finales y afectaría al mercado minorista y no al mayorista. Uno de los factores fundamentales para valorar un acuerdo de itinerancia internacional es la cobertura de que dispone un determinado operador en su territorio nacional. Por tanto, el factor determinante para que un operador firme un acuerdo de itinerancia con otro no es tanto la imagen de marca, que afecta al cliente en último término, sino la cobertura de que dispone un operador en su territorio nacional.

Por otro lado, la proliferación de los acuerdos de redes preferentes resta también valor a la imagen de marca, dirigida a los clientes finales que, debido a



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

estos acuerdos, no son habitualmente los que eligen la red visitada que les va a dar servicio.

Por tanto, la principal barrera de entrada no es la imagen de marca sino las inversiones en cobertura que un nuevo entrante debe realizar cuando decide ofrecer sus servicios móviles.

Adicionalmente, la no pertenencia a una alianza o grupo no debe suponer un inconveniente para acceder a precios IOT más favorables ya que, en la actualidad, los operadores firman los mencionados acuerdos de redes preferentes abiertos a cualquier operador extranjero, pertenezca o no al mismo grupo que el oferente.

Según VODAFONE y TME, la CMT debería realizar un análisis prospectivo del mercado de referencia que contemple los últimos movimientos dados por Telefónica Móviles (adquisición de O2), France Telecom (adquisición de Amena) y Xfera, tras la toma de control de esta sociedad por TeliaSonera y su futuro lanzamiento comercial en noviembre de 2006. Todas estas circunstancias supondrán una dinamización del mercado de itinerancia internacional, así como un cambio en las estrategias comerciales de los operadores nacionales que provocarán nuevos repartos de tráfico y de los ingresos de este mercado nacional.

En relación a la competencia efectiva identificada en el análisis, VODAFONE comparte las conclusiones alcanzadas por la CMT aunque considera que no se han valorado suficientemente determinados datos:

- Importancia de la amplia gama de productos y servicios lanzados en el mercado minorista. Una muestra clara de que el mercado de referencia es sumamente competitivo es el hecho de que, con una regularidad creciente, todos los operadores lanzan nuevos servicios y productos para sus clientes que les permiten disfrutar de tarifas más bajas cuando hacen uso de la red de otro operador extranjero. VODAFONE entiende que de no existir competencia en el mercado que se analiza, este tipo de productos y servicios que persiguen la captación de clientes mediante una reducción de precios, simplicidad y transparencia no serían necesarios.

TME también cita la competencia existente en otras variables como son la apertura de servicios en itinerancia (sobre CAMEL, GPRS o UMTS) y la calidad del servicio. Sobre éste último aspecto destaca la importancia que supone para los operadores españoles en términos de inversión, dada la estacionalidad de la entrada de turistas y su concentración en determinadas áreas.

- Importancia de la evolución de las cuotas de mercado. La evolución de las cuotas de mercado muestra el elevado grado de competencia que existe entre los operadores presentes en el mercado por retener y obtener este tipo de tráfico. Según VODAFONE, la CMT debería reconocer el carácter competitivo del mercado de itinerancia internacional al ser éste el único mercado en el que TME ha perdido su tradicional "primer puesto".



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Importancia del creciente desarrollo de las técnicas de direccionamiento de tráfico en la determinación del poder compensatorio. VODAFONE desea poner de manifiesto que la eficiencia de las herramientas de redireccionamiento varía considerablemente de un operador a otro, dependiendo de si el operador del país visitante aplica sólo técnicas de *Assisted Roaming*, *Assisted Roaming + Over the Air Platforms*, *Over the Air Platforms* segmentado y/o todo lo anterior junto con *Manager Roaming*²³. Así, determinados operadores llegan a ser capaces de redireccionar entre el 90 y el 98% de su tráfico, lo que les permite negociar elevados descuentos.

TME también resalta que, dado que los acuerdos de itinerancia no comportan costes de cambio para su consecución, los operadores extranjeros pueden direccionar fácilmente su tráfico al operador del país visitado que cuente con unas condiciones más ventajosas. En este sentido, TME aporta datos sobre las IOT de su oferta mayorista comparada con la de otros operadores que refleja que las mismas son sensiblemente más baratas.

Respecto a la conclusión alcanzada por la CMT sobre la ausencia de una posición de domino conjunta, VODAFONE comparte el análisis realizado aunque considera que sería necesario profundizar más en las características nacionales del mercado que, por sí mismas, descartarían la existencia de una dominancia colectiva:

- Elasticidad de la demanda. Más elevada que en otros países europeos debido a que el mercado español presenta una concentración de la demanda en determinados periodos.
- Carácter recíproco de los acuerdos. El hecho de que los operadores móviles nacionales sean receptores netos de tráfico de itinerancia internacional hace que sea irrelevante el carácter recíproco de los acuerdos.
- Pertenencia a alianzas y grupos internacionales. Este hecho es difícilmente reconciliable con la coordinación en el ámbito nacional. VODAFONE desea remarcar que, incluso operando dentro de un grupo internacional, el tráfico intragrupo no está asegurado, debido a que los diferentes operadores ofrecen descuentos importantes para mantener el tráfico de otras filiales y no perderlo a favor de un competidor nacional, por tanto, la coordinación en este marco competitivo es imposible.

De acuerdo con TME, la evolución de las cuotas de mercado no estaría reflejando correctamente las variaciones en el tráfico que sufren los operadores como resultado de los mecanismos de direccionamiento de tráfico. En este sentido, resalta TME la particularidad del mercado mayorista de itinerancia internacional en el sentido que todos los operadores tienen firmados acuerdos con los tres operadores móviles

²³ Mediante esta técnica basada en señalización, el operador del país visitado puede percibir que el operador del país visitante la está aplicando en contra de ella, denegando el registro de sus clientes en la red visitada.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

españoles. Así, en función de las condiciones, los operadores demandantes pueden cambiar el operador destinatario de su tráfico sin costes sustanciales.

Por otra parte, TME considera que el mercado no puede calificarse en ningún caso de maduro dado que existen diferentes fuentes de crecimiento del tráfico en itinerancia como son:

- CAMEL: Esta plataforma de red inteligente permite a los usuarios obtener un entorno similar al del país origen cuando están en el extranjero. Este hecho favorece el consumo.
- Inclusión de nuevos servicios en itinerancia.
- Descuentos por volumen en el nivel mayorista, que permite reducir los precios minoristas y, por tanto, aumentar el consumo.
- Incremento del porcentaje de población que se desplaza desde sus países de origen al extranjero.
- Firma continuada de nuevos acuerdos con operadores extranjeros.

Finalmente, la falta de madurez no sólo afecta al tráfico cursado sino a aspectos tecnológicos dada la creciente evolución y desarrollo de servicios en itinerancia.

Con respecto a las barreras a la entrada, TME considera que deben modificarse las alusiones a la pertenencia de este operador a FreeMove, en tanto que, como consecuencia de la adquisición de O2, la CE obligó a su salida de la misma.

TME estima que la propuesta de medida no considera determinados aspectos que incrementarán la competencia en los servicios de referencia como la aparición de servicios, que en el medio plazo, supondrán una competencia para los servicios de itinerancia internacional, basados en programas informáticos, como Skype, WIFI o VoIP.

Una vez realizadas las consideraciones genéricas anteriores, TME analiza los criterios incluidos en la Directiva Marco y las Directrices para determinar la existencia de un operador con PSM individual y colectivo.

Con respecto a la existencia de un operador con PSM individual, TME analiza los siguientes criterios:

- Cuotas de mercado. De acuerdo con TME, las cuotas de mercado de los operadores en el mercado de itinerancia internacional no permiten concluir que existe un operador con PSM. Adicionalmente, y abundando en los argumentos anteriores, este operador considera que dichas cuotas no reflejan las verdaderas fluctuaciones de las cuotas existentes en el mercado.
- Poder compensatorio de la demanda. TME coincide con la propuesta de medida en lo que al poder de negociación con que cuentan los operadores



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

demandantes a partir de los mecanismos de direccionamiento de tráfico implementados en sus redes. Para justificar las apreciaciones anteriores, este operador aporta datos respecto al tráfico dirigido por los operadores en itinerancia.

Con respecto a los criterios de dominancia colectiva, TME analiza los siguientes criterios:

- Madurez del mercado. De acuerdo con TME, el mercado no es un mercado maduro en tanto que la consolidación de nuevas tecnologías, como el UMTS, supondrán un incremento del tráfico cursado por los usuarios finales. En este sentido, resalta TME las incertidumbres derivadas de la innovación tecnológica.
- Crecimiento estancado o moderado por parte de la demanda. TME discrepa del análisis realizado en la propuesta de medida sobre el estancamiento de la demanda en tanto que, como se ha apuntado anteriormente, existen razones que apuntan al crecimiento del consumo, como son el incremento del turismo, la innovación tecnológica y los planes de descuento comercializados.
- Elasticidad de la demanda. TME coincide en la existencia de cierta elasticidad de la demanda derivada tanto de la existencia de mecanismos de direccionamiento de tráfico como por la elasticidad del cliente final.
- Producto homogéneo. TME estima que, si bien los productos ofrecidos por los tres operadores son homogéneos, existe una pugna entre los tres para ofrecer productos innovadores.
- Cuotas de mercado similares. De acuerdo con TME, las cuotas de mercado de los tres operadores son sensiblemente diferentes, dado que ORANGE tiene una cuota sensiblemente inferior. Por otra parte, este operador considera que la CMT debería tener en cuenta el cambio sustancial en la estructura del mercado mayorista que ha supuesto la adquisición de este operador por France Telecom.
- Falta de innovación tecnológica, tecnología próxima a la obsolescencia. TME considera que la CMT debería hacer referencia a este criterio dado que, a su juicio, es relevante para el desarrollo del mercado y de comportamientos paralelos. La innovación afecta, en el mercado mayorista de itinerancia internacional, no sólo al direccionamiento de tráfico sino también a las tarjetas SIM, desarrollo de plataformas con mayores prestaciones o desarrollos sobre UMTS.
- Ausencia de exceso de capacidad. TME considera que la CMT debería incluir este criterio en el análisis dado que en un contexto de ausencia de capacidad excendentaria, como es el caso de las puntas de demanda que provoca el turismo, los operadores no tienen incentivos a coordinar sus acciones.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Ausencia o insuficiencia de competencia en precios. De acuerdo con TME, la competencia existente entre los operadores móviles a nivel mayorista ha supuesto una disminución en los precios relevante. Este hecho mostraría la ausencia de cualquier tipo de coordinación entre ellos.
- Poder compensatorio de la demanda. De acuerdo con TME, la concentración de la demanda en torno a grandes grupos internacionales y la posibilidad de direccionamiento del tráfico prueban la existencia de un fuerte poder de negociación.
- Falta de competencia potencial. Tal y como se ha expuesto anteriormente, TME alega que existen desarrollos que suponen una importante competencia potencial como son la aparición del cuarto operador, nuevos estándares o la VoIP.
- Transparencia en precios. TME alega que los precios en el mercado de referencia no son transparentes en tanto que los operadores no pueden acceder a las IOTs de sus competidores a nivel nacional y, en cualquier caso, los descuentos se negocian bilateralmente.

De forma adicional a los criterios anteriores, TME apunta a la absoluta falta de incentivos para coordinarse. Cita como ejemplo el pequeño porcentaje de los ingresos que representa para TME el tráfico aportado por otros operadores pertenecientes a su grupo económico. Por tanto, este operador debe competir para obtener mayores ingresos.

Tampoco existe, de acuerdo con TME, ningún mecanismo de retorsión dado que los precios no son transparentes.

De todo lo anterior, concluye este operador que no existe una posición dominante colectiva en el mercado mayorista de itinerancia internacional en España.

II.2 Contestación de las alegaciones

Con respecto a las alegaciones de ORANGE cabe decir que la designación de operadores con PSM no consiste en juzgar las razones por las que un operador no ha incrementado su cuota sino si existe un operador que, de forma individual o colectiva, pueda comportarse de forma independiente a sus competidores y clientes. Efectivamente, ORANGE cuenta, en dicho mercado, con una cuota de mercado menor a la de los otros operadores móviles. Ahora bien, este hecho no justifica que exista una posición de dominio colectiva por parte de TME y VODAFONE. Más bien al contrario, de acuerdo con las Directrices, la existencia de un operador con una cuota de mercado menor puede implicar la existencia de un operador con incentivos diferenciados que impida la consecución de una política común en el mercado de referencia.

En conclusión, y en tanto que ORANGE no cuestiona los criterios incluidos en el análisis derivados de las Directrices, esta Comisión no considera justificado modificar



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

el análisis para declarar a TME y VODAFONE dominantes de forma conjunta. La menor cuota de ORANGE puede justificarse bien en términos de cobertura, bien a la no pertenencia a un grupo internacional desde su creación más que a la inexistencia de competencia efectiva en el mercado.

En relación a las alegaciones de VODAFONE respecto a la importancia de la imagen de marca, esta Comisión coincide con este operador sobre que la barrera de entrada más importante que afrontan los operadores móviles a la hora de prestar el servicio de referencia es la necesidad de contar con espectro radioeléctrico para desplegar una red de acceso y transporte. Por tanto, se han eliminado las referencias hechas sobre la importancia de la imagen de marca, al ser éste un aspecto más relevante en el mercado minorista.

Según VODAFONE, la pertenencia a un grupo o alianza no supone una limitación para acceder a IOT más favorables con operadores no incluidos en estos grupos o alianzas. Si bien esta afirmación es cierta, aquellos operadores que pertenezcan a un grupo siempre tendrán incentivos a direccionar el tráfico hacia los operadores pertenecientes al mismo grupo con el objetivo de compensar los costes por la prestación de este servicio. Así ha sucedido, por ejemplo, con las adquisiciones de O2 por parte de Telefónica Móviles y de Amena por parte de France Telecom, donde los operadores pertenecientes a cada uno de los grupos han comenzado a redirigir el tráfico generado en itinerancia hacia sus nuevas filiales.

Respecto a la falta de un análisis prospectivo, esta Comisión sí refleja en el apartado de “competencia potencial” del documento los últimos movimientos realizados por France Telecom y TeliaSonera en el mercado móvil nacional. En relación a la entrada de XFERA como operador con red propia, esta Comisión no espera que a corto plazo pueda considerarse como oferente en el mercado de referencia debido a su limitada cobertura geográfica. No obstante lo anterior, a medida que este operador vaya desplegando red, podrá tener incentivos a prestar servicios mayoristas de itinerancia internacional incrementando, de este modo, el nivel de competencia que se observa en la actualidad.

En referencia a la falta de valoración de la creciente gama de productos y servicios en el mercado de referencia, esta Comisión recuerda a VODAFONE que este tipo de servicios se han excluido en el análisis del mercado relevante al considerar que se trata de servicios incipientes y en muchos casos no se encuentran implementados.

VODAFONE considera que las cuotas de mercado existentes en el mercado indican la elevada competencia del mercado en tanto que el Grupo Telefónica no ostenta la mayor cuota. Ahora bien, si bien es cierto que dicho elemento es relevante para analizar la posición de dominio individual, este hecho no excluye la posibilidad de una posición de dominio colectiva.

VODAFONE pone de manifiesto que determinados operadores consiguen redireccionar entre el 90 y el 98% de su tráfico gracias al desarrollo creciente de las técnicas de redireccionamiento de tráfico. Esta Comisión comparte las conclusiones extraídas por VODAFONE aunque no dispone de datos para confirmar lo elevado de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

dichos porcentajes (en el proyecto de medida se citaba a la Comisión Europea que calculaba que dicho porcentaje se situaba en torno al 75-80%). No obstante lo anterior, es claro que aquellos operadores pertenecientes a un grupo internacional aplicarán este tipo de técnicas para garantizar que un porcentaje elevado del tráfico originado en itinerancia sea intragrupo.

Esta Comisión comparte la visión de VODAFONE respecto a que la elasticidad de la demanda es más elevada en el caso español que en otros países europeos debido a la concentración de la demanda en determinados periodos. En cuanto al carácter recíproco de los acuerdos, VODAFONE alega que esto es irrelevante debido al hecho de que los operadores móviles nacionales son receptores netos de tráfico de itinerancia internacional. En una situación de asimetría como la presente en el mercado español, los operadores extranjeros tienen incentivos para renegociar a la baja los precios mayoristas de itinerancia internacional.

Según VODAFONE, la pertenencia a un grupo o alianza no garantiza el tráfico intragrupo. Como ya ha manifestado esta Comisión, si bien es cierto que esto pueda suceder en el caso de las alianzas, no ocurre lo mismo en el caso de los grupos donde existen incentivos a reducir los costes intragrupo por la prestación de este servicio.

Con respecto a las alegaciones de TME sobre la existencia de presiones competitivas más allá de la cuota de mercado cabe decir que, efectivamente, el análisis realizado por esta Comisión incluye criterios adicionales que pretenden analizar la situación competitiva del mercado. En este sentido, se considera que dichas presiones han sido identificadas a partir del resto de criterios incluidos en el análisis del mercado de referencia.

TME matiza el análisis realizado por esta Comisión de determinados criterios que se detallan a continuación:

- Respecto a la madurez del mercado. Esta Comisión estima que los servicios de voz y SMS incluidos en el mercado de referencia se encuentran en una fase de madurez cuyo crecimiento vendría provocado por el incremento de visitantes o de tráfico cursado. Ahora bien, dicho crecimiento es típico también de un mercado maduro. En cualquier caso, la propuesta de medida señala las incertidumbres que las nuevas tecnologías podrían provocar en el tráfico cursado.
- Con respecto a la pertenencia de TME a la alianza FreeMove, se modificará el texto en coherencia con su salida de la misma.
- Con respecto a los servicios innovadores a que hace referencia TME, como VoIP o WIFI, esta Comisión considera que el desarrollo de los mismos es todavía demasiado incipiente como para considerarlos una fuerza competitiva que pueda disciplinar el comportamiento de los operadores móviles en itinerancia internacional. Adicionalmente, alguna de las soluciones que aporta este operador no cumple con las condiciones que se detallan como necesarias



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

para asegurar la sustituibilidad del producto (cobertura, accesibilidad y movilidad), con lo que deberían excluirse del mercado de referencia.

- Con respecto al exceso de capacidad, esta Comisión no considera que sea un elemento determinante en el análisis dado que, si bien en momentos puntuales podría comprobarse la falta de capacidad, en los momentos valle (en el día y durante el año) existiría un excedente, con lo que el efecto global es ambiguo.

III OBLIGACIONES A IMPONER

III.1 Resumen de alegaciones

ORANGE considera necesaria la imposición a TME y VODAFONE de la obligación de notificar a la CMT todos los acuerdos de itinerancia internacional suscritos entre ellos y los principales operadores móviles en sus mercados nacionales de, al menos, los países pertenecientes a la Unión Europea. De esta manera, la CMT podrá analizar la posible existencia de pactos de reparto de tráfico o concentración de tráfico contrarios a las normas de la competencia y, en su caso, imponer las medidas que correspondan. Asimismo, estos acuerdos deberían ser accesibles a terceros a petición de parte interesada.

III.2 Contestación de las alegaciones

De acuerdo con el marco vigente, la imposición de obligaciones ex ante únicamente puede realizarse en mercados en los que no exista competencia efectiva, esto es, en aquellos en los que existan operadores con PSM. Se ha justificado en el proyecto de medida que no existen operadores con PSM en el mercado de itinerancia internacional mayorista en España, de forma que no procede la imposición de obligaciones específicas en el mismo.