



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

PROYECTO DE MEDIDA RELATIVO A LA DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS VOCALES EN LAS REDES MÓVILES INDIVIDUALES DE LOS OPERADORES MÓVILES VIRTUALES COMPLETOS, EL ANÁLISIS DE LOS MISMOS, LA DESIGNACIÓN DE OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA PROPUESTA DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobó, con fecha 2 de febrero de 2006, la Resolución por la que se definía y analizaba el mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil, se designaban los operadores con poder significativo de mercado y se imponían obligaciones específicas (en adelante, Resolución del mercado 15). Esta Comisión resolvió:

- Definir el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil en España como un mercado de referencia que puede ser objeto de regulación ex ante, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2002/21/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco) y en el artículo 10 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel).
- Considerar que las empresas Telefónica Móviles España S.A.U. (en adelante, TME), Vodafone España S.A. (en adelante, Vodafone) y Retevisión Móvil S.A. (en adelante, Orange), en los términos del fundamento de derecho II.4, conjuntamente tienen poder significativo de mercado en el citado mercado de referencia, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo II, apartado 8 de la LGTel.
- Imponer a las empresas anteriores las obligaciones de poner a disposición a terceros todos los elementos necesarios para la prestación de los servicios de acceso y originación móvil minorista y ofrecer precios razonables por la prestación de dichos servicios mayoristas.

SEGUNDO.- Esta Comisión aprobó, con fecha 23 de febrero de 2006, la Resolución por la que se definían y analizaban los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, se designaban los operadores con poder significativo de mercado y se imponían obligaciones específicas (en adelante, Resolución del mercado 16). En concreto resolvió:

- Definir el mercado mayorista de terminación de llamadas vocales en cada una de las redes públicas de telefonía móvil en España como mercados 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 LGTel.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Determinar que los citados mercados de referencia no son realmente competitivos, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 4, artículo 16, de la citada Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 10 de la LGTel.
- Considerar que las empresas TME, Vodafone y Orange, individualmente tienen poder significativo de mercado en los respectivos mercados de referencia, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo II, apartado 8 de la LGTel.
- Imponer a las anteriores empresas las obligaciones de proporcionar servicios de terminación a todos los operadores que lo soliciten, ofrecer dichos servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción, separación de cuentas en relación con las actividades de acceso e interconexión y no discriminación.

TERCERO.- Esta Comisión aprobó, con fecha 2 de marzo de 2006, la Resolución por la que se definían y analizaban los mercados de terminación de llamadas vocales en redes públicas individuales de telefonía fija, se designaban operadores con poder significativo de mercado y se imponían obligaciones específicas (en adelante, Resolución del mercado 9). En concreto resolvió:

- Definir los mercados mayoristas de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de telefonía fija en España como mercados 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 LGTel.
- Determinar que los citados mercados de referencia no son realmente competitivos, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 4, artículo 16, de la citada Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 10 de la LGTel.
- Considerar que las empresas con clientes de acceso directo o reciben minutos de terminación, individualmente tienen poder significativo de mercado en los citados mercados de referencia, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo II, apartado 8 de la LGTel.
- Imponer a Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, TESAU) las obligaciones de proporcionar servicios de terminación a todos los operadores que lo soliciten, ofrecer dichos servicios de terminación a precios orientados en función de los costes de producción, separación de cuentas y no discriminación.
- Imponer al resto de operadores declarados con PSM las obligaciones de proporcionar servicios de terminación a todos los operadores que lo soliciten y ofrecer dichos servicios a precios razonables.

CUARTO.- Con fecha 28 de septiembre de 2006, se aprobaron las Resoluciones por la que se fijaban los precios de interconexión de terminación en las redes de TME, Vodafone y Orange, respectivamente.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

QUINTO.- Con fecha 19 de octubre de 2006, esta Comisión aprobó la asignación de numeración móvil a Euskaltel en el marco del Expediente DT 2006/1132.

SEXTO.- Con fecha 3 de mayo de 2007, esta Comisión aprobó la asignación de numeración móvil a Telecable en el marco del Expediente DT 2007/408.

SÉPTIMO.- Con fecha 17 de mayo de 2007, se aprobó la asignación de numeración móvil a R Cable y BT en el marco de los Expedientes DT 2007/419 y DT 2007/360, respectivamente.

OCTAVO.- Con fecha 24 de mayo de 2007, la CMT aprobó la asignación de numeración móvil a Cableuropa S.A.U (en adelante, ONO) en el marco del Expediente DT 2007/435.

NOVENO.- Con fecha 26 de julio de 2007, se aprobó la Resolución por la que se resolvía el conflicto de interconexión interpuesto por TESAU contra Euskaltel.

DÉCIMO.- Con fecha 4 de octubre de 2007, esta Comisión aprobó la Resolución por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de terminación de llamadas vocales en la red móvil de Xfera Móviles, S.A., la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (en adelante, Resolución del mercado 16 para Xfera)

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1 HABILITACIÓN COMPETENCIAL.

La Ley 32/2002, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones 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 esta Comisión, 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 esta Comisión la competencia para definir los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, lo que habrá de hacerse de acuerdo con las Directrices, así como con la Recomendación.

Además, se establece que la Comisión 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



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

adelante PSM), es equivalente al de posición de dominio que se utiliza en la doctrina y jurisprudencia comunitarias¹.

Si la Comisión 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 Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración. Este Reglamento desarrolla a través de sus artículos 2 a 5 el procedimiento a seguir por la Comisión para la identificación y análisis de los mercados de referencia en la explotación de redes y en el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas, y 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 Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se compone de varias fases. En primer término, la Comisión 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 de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, de fecha 11 de julio de 2002, como 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 de conformidad con la Directiva Marco.

A continuación, una vez definidos los mercados según este procedimiento, la Comisión 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 de la Comisión Europea y requiere informe de la Comisión Nacional de la Competencia. Si se determina que el mercado se está desarrollando en un entorno de ausencia de competencia efectiva, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones designará el operador u operadores que, individual o conjuntamente, poseen poder significativo en dicho mercado.

¹ Ver el artículo 14.2 de la Directiva 2002/21/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, Directiva Marco).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este último caso, la Comisión 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, se 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 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 acotar el campo de análisis (básicamente en dos dimensiones: producto y geografía) en el que habremos de determinar, de forma sistemática, las presiones competitivas que afrontan las empresas. Se pretende determinar la existencia de agentes (competidores, clientes o proveedores) y la magnitud de la fuerza de que disponen para influir en la conducta de los demás y de impedir que alguno de los agentes presentes en el mercado pueda adoptar su política comercial libres de cualquier presión competitiva, es decir, en una medida apreciable, de forma independiente.

El artículo 15 de la Directiva Marco estableció que la Comisión Europea 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 Europea 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 apropiados 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 han identificado los mercados mayoristas de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, que se corresponden con el mercado número 16 del Anexo de la Recomendación.

La definición de mercado de terminación de llamadas en cada red móvil supone que cada operador de red móvil es el proveedor único en cada mercado, esto es, el único que puede prestar el servicio de terminación a sus clientes.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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.2.1 Mercado relevante de producto

De acuerdo con la Resolución del mercado 16 y la Resolución del mercado 16 para Xfera, el servicio de terminación de una llamada telefónica en una red telefónica móvil es un servicio que presta un operador de red móvil (en adelante, OMR) a los demás operadores, tanto fijos como móviles para que puedan completar las llamadas telefónicas que gestionan y que tienen como destino a un abonado conectado a dicha red móvil.

En principio, este servicio sería prestado únicamente por los OMRs, esto es, operadores móviles verticalmente integrados con red de acceso radio (adjudicatarios de las correspondientes licencias para la explotación del espectro radioeléctrico). Sin embargo, desde la aprobación de la Resolución del mercado 15 han aparecido operadores que están prestando servicios de comunicaciones móviles en la modalidad de operador móvil virtual completo (en adelante, OMV completo)².

Los OMVs completos son operadores que prestan el servicio telefónico móvil disponible al público (STDP) pero que no disponen de derechos de uso del espectro radioeléctrico. Esta limitación obliga al OMV completo a utilizar elementos relacionados con el acceso radio del OMR con licencia de uso del espectro radioeléctrico (antenas, BTS, BSC, MSC/VLR, SGSN, etc.) con el que haya llegado a un acuerdo de acceso, esto es, el OMR anfitrión³.

El OMV completo al que pertenece un abonado es el encargado de prestar los servicios a sus usuarios mediante sus propios equipos de red, utilizando la red del operador con el que tiene el acuerdo como mera red de acceso. Como se observa en el gráfico 1, el OMV completo debe disponer de los elementos de red troncal necesarios para esta labor: elementos de conmutación, registro de usuarios, plataformas de servicios de valor añadido, etc (GMSC, RI, HLR, SMSC, MMSC, GGSN, etc).

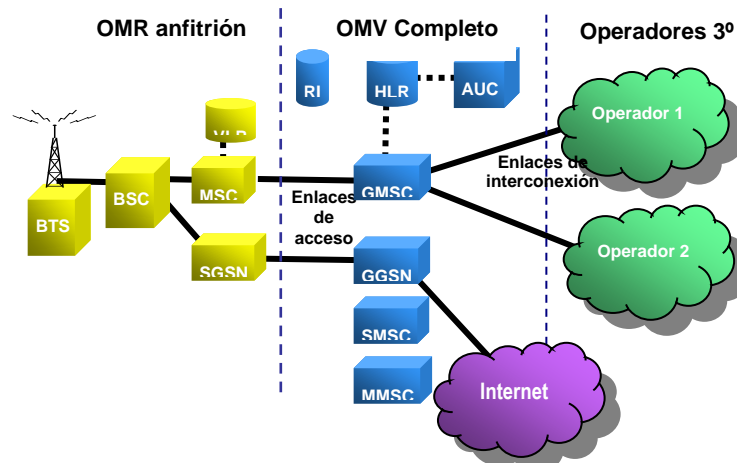
² A raíz de la Resolución del mercado 15, los OMRs han firmado acuerdos mayoristas con distintas empresas, que han permitido a estas últimas iniciar la comercialización de servicios móviles bajo su marca, canales de distribución y estructura de precios. En definitiva, en el mercado español han ido apareciendo OMVs, en sus diferentes categorías. En lo concerniente al servicio de terminación móvil, destaca la entrada en el mercado de Euskaltel como OMV completo y la consecución de acuerdos entre los OMRs, por un lado, y BT, R Cable, Telecable y ONO, por otro lado, gracias a los cuales estos últimos estarán en disposición de operar como OMVs completos.

³ Esta situación es similar a la que se produce en los acuerdos de itinerancia internacional donde los OMRs, que no disponen de derechos de uso del espectro radioeléctrico en los distintos países, deben llegar a acuerdos con OMR terceros que disponen de estos derechos para poder ofrecer servicio a sus abonados en dichos países.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Gráfico 1: Elementos de red de un OMV completo



La utilización de su propia infraestructura de red permite a los OMVs completos interactuar con los distintos prestadores del servicio telefónico disponible al público de la misma forma que actuaría un OMR, siendo el responsable de ofrecer, entre otros, el servicio mayorista de terminación de llamadas vocales en sus abonados y establecer las condiciones económicas del mismo. Para este cometido, el OMV completo debe disponer de sus propios equipos de conmutación (GMSC) y negociar con los distintos prestadores del STDP los acuerdos de interconexión⁴.

El hecho de disponer de su propia red troncal junto con la constitución de sus propios Pdl permite al OMV completo desligar el acuerdo de acceso firmado con el OMR anfitrión de los distintos acuerdos de interconexión firmados con los prestadores del STDP. Esta característica permite que un hipotético cambio de OMR anfitrión no tenga impacto en los acuerdos de interconexión ni en el enrutamiento de las llamadas procedentes de terceros operadores. Adicionalmente, al disponer de su propia red troncal los OMVs completos, podrían disponer en un futuro de su propia red de acceso radio, bien gracias evoluciones tecnológicas como el GAN⁵ o el Wimax móvil bien gracias al mercado secundario de espectro radioeléctrico, sin que ello supusiera impacto alguno para los terceros operadores con los que esté interconectado⁶.

⁴ Los acuerdos de interconexión alcanzados por un OMV completo son independientes del acuerdo de acceso acordado con su OMR anfitrión, ya que ambos tienen cometidos distintos. A diferencia de los acuerdos de interconexión, cuyo objetivo es el intercambio del tráfico entre los distintos operadores utilizando la numeración del plan nacional de numeración telefónica, el objetivo del acuerdo de acceso es proporcionar al OMV completo la capacidad de acceder a sus abonados cuando se hallan en el ámbito de cobertura radio del OMR anfitrión. Para ello, el OMR completo y su OMR anfitrión intercambian parámetros de señalización que difieren de los usados en los enlaces de interconexión. Por ejemplo, mensajes de registro de usuarios *LocationUpdate* dirigidas desde la red del OMR anfitrión hacia el HLR del OMV completo.

⁵ *Generic Access Network*

⁶ En ese momento se convertiría en OMR.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asimismo, debido a su arquitectura de red, los OMVs completos disponen de su propio *Mobile Network Code* (MNC) o identificador de red móvil (IRM)⁷, que les permite tener sus propias tarjetas SIM así como lograr sus propios acuerdos de itinerancia internacional, con independencia del OMR anfitrión.

En resumen, un OMV completo es un operador móvil que no dispone de derechos de uso del espectro radioeléctrico y debe alcanzar un acuerdo de acceso con un OMR con estos derechos de uso (OMR anfitrión) para la prestación de sus servicios finales de comunicaciones móviles. Un OMV completo dispone de sus propios elementos de red troncal, que le permiten fijar las condiciones de prestación del servicio de terminación de forma independiente al OMR anfitrión. Más aún, a pesar de que técnicamente el servicio mayorista del OMV completo y el del OMR son esencialmente idénticos (salvo por los elementos de red troncal adicionales empleados por el OMV completo), la capacidad del OMV completo para firmar sus propios acuerdos de interconexión y fijar sus condiciones de prestación de forma independiente al OMR anfitrión permite identificar condiciones competitivas diferentes.

En este sentido, las presiones competitivas que afrontan los OMV completos son sustancialmente las mismas que los OMRs. Por tanto, está justificado identificar un mercado relevante, en el marco del mercado 16 pero diferenciado del de los OMR, para este tipo de operadores.

Se mantienen las mismas conclusiones alcanzadas en el marco de la Resolución del mercado 16 y la Resolución del mercado 16 para Xfera. Así, los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de telefonía móvil de cada OMV completo incluyen para cada mercado, los servicios mediante los que su OMR anfitrión finaliza en su red móvil una llamada de voz originada en la red de un tercer operador y que es entregada por el OMV completo para su terminación. Por tanto, los mercados de producto de referencia objeto de análisis se corresponden con el mercado mayorista que figura con el número 16 en el Anexo de la Recomendación. Es decir, constituyen mercados ya definidos previamente por la Comisión Europea de conformidad con los principios establecidos en el nuevo marco regulador europeo.

Por contraposición se han desarrollado otros tipos de operadores virtuales cuyas capacidades de red (distintas a las de la red de acceso) son alquiladas los OMRs anfitriones, esto es, capacidades que técnicamente revenden la red del OMR anfitrión en su totalidad. El mercado constituido por el servicio mayorista de terminación sobre los abonados de estos OMVs revendedores, entendido por la capacidad de encaminar y terminar una llamada proveniente de un operador interconectado a un abonado con número asignado a estos OMVs revendedores, sería indistinguible del propio mercado de terminación de su OMR anfitrión. De hecho, los OMVs revendedores no cuentan

⁷ Este código forma parte de la estructura de la identidad del abonado móvil ó IMSI, incluida en la tarjeta SIM y en el Registro Local de Abonado (HLR) y distinto de su número telefónico móvil ó MSISDN. La función del IRM es identificar unívocamente dentro de un país la red a la que pertenece un abonado cuando este está en itinerancia, situación en la que se encuentran siempre los abonados de los OMVs completos al no disponer de derechos de uso del espectro radioeléctrico. Una vez realizada esta identificación, el OMR Completo puede intercambiar con el OMR anfitrión la información necesaria para la gestión y el enrutamiento de las llamadas del usuario itinerante.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

con la capacidad de revisar las condiciones de prestación, en particular, las económicas, del OMR. Estos dos elementos hacen que no tenga sentido la definición de un mercado relevante específico para los OMVs revendedores.

II.2.2 Mercado relevante geográfico

El alcance de este mercado es nacional; no se han detectado ámbitos inferiores al nacional en que las condiciones de competencia aplicables al servicio descrito sean suficientemente distintas respecto al resto del territorio nacional.

En principio, cada operador únicamente puede prestar los servicios de referencia en el área en que tenga cobertura. En el caso de los OMVs Completos, su cobertura viene determinada por la cobertura de la red del OMR anfitrión. En este sentido, los títulos de estos OMRs son de ámbito nacional y sus redes tienen dimensión nacional, no detectándose diferencia alguna en una dimensión geográfica inferior.

De este modo, 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.

II.2.3 Conclusión

En consecuencia, se definen los mercados de terminación de llamadas en cada una de las redes públicas individuales de telefonía móvil de los OMVs completos como aquellos que incluyen los servicios mediante los que los OMVs completos finalizan en sus redes móviles una llamada de voz originada en la red de otro operador. La dimensión geográfica de este mercado es el territorio nacional.

Adicionalmente a los mercados definidos en la Resolución del Mercado 16 y Resolución del Mercado 16 para Xfera, se definen los siguientes mercados:

- Terminación de las llamadas vocales en la red móvil de Euskaltel.
- Terminación de llamadas vocales en cada una de las redes móviles de los nuevos OMVs completos, que pasen a ofrecer el servicio mayorista de referencia.

II.3 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 Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones 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 Comisión identificará y hará públicos el operador u operadores que poseen un poder significativo en cada mercado considerado.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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 ha analizado el mercado para determinar si en el mismo existen empresas que individualmente disfrutan 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 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.3.1 Determinación de los operadores dominantes individualmente considerados

En consonancia con la Resolución del mercado 16 y la Resolución del mercado 16 para Xfera, se concluye que los OMVs completos ostentan una posición de dominio individual en los mercados de terminación de llamadas vocales en sus respectivas redes móviles. Los argumentos utilizados por los Servicios de esta Comisión para alcanzar esta conclusión son: (i) el principio vigente del CPP y su condición de monopolista en los mercados de referencia, (ii) la existencia de barreras de entrada absolutas en el plazo contemplado por la Recomendación, debido la imposibilidad de otros operadores para acceder a la información contenida en la tarjeta SIM de los OMVs completos y (iii) la falta de poder de negociación compensatorio por parte de los demandantes del servicio de terminación en sus respectivas redes a nivel mayorista (por medio de la elevación de los precios de terminación en sus redes) ni a nivel minorista (por medio de la discriminación en el precio de las llamadas).

II.4 PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO

De acuerdo con las conclusiones del Fundamento de Derecho II.3 se identifica al siguiente operador con poder significativo en el correspondiente mercado de terminación de llamadas vocales en la red pública de telefonía móvil individual, a los efectos del artículo 10.3 de la LGTel y 3.2 del Reglamento de Mercados.

- Euskaltel.

Esta lista se revisará automáticamente con la inclusión de los nuevos OMVs completos, que pasen a ofrecer el servicio mayorista de referencia y, en su caso, con la eliminación de aquéllos que dejen de prestarlos.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Además se considera, necesario designar como operadores con PSM a los grupos de empresas a los que pertenecen los OMVs completos en su conjunto, entendiéndose por tal a los efectos de este análisis, tanto a la empresa concreta identificada como dominante individual, como a todas las empresas de cada grupo que provean los servicios incluidos en el mercado de referencia. En este sentido, hay que destacar que esta Comisión, interpretando reiterada jurisprudencia comunitaria, ya ha precisado que “cuando un grupo de sociedades constituye una “unidad económica”, en tanto en cuanto carecen de la necesaria autonomía de comportamiento en el mercado respecto de la sociedad matriz, existe una sola empresa a los efectos de aplicar las disposiciones de derecho de la competencia” (Resolución de 8 de noviembre de 2000, sobre Tarifa Plana de Terra, y Resolución de 20 de mayo de 1999, interpretando la práctica de la Comisión Europea y la jurisprudencia comunitaria).

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

II.5 ANALISIS DE LAS OBLIGACIONES SUSCEPTIBLES DE SER IMPUESTAS A LOS OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO EN EL MERCADO

II.5.1 Principios a aplicar por el regulador en la elección de las obligaciones más idóneas

A la hora de decidir qué obligaciones se han de imponer a los operadores con PSM en un determinado mercado, la normativa establece una serie de principios que explícita e implícitamente deben guiar a las Autoridades Nacionales de Regulación (en adelante, ANR) en la selección de las obligaciones. Así, el Artículo 10.4 de la LGTel (recogiendo el Artículo 8 de la Directiva de Acceso) establece que las obligaciones han de basarse en la índole del problema detectado, guardar proporción con éste y justificarse a la luz de los objetivos enumerados en el Artículo 3 de la LGTel recogiendo el artículo 8 de la Directiva Marco.

Así pues, las obligaciones seleccionadas deben estar basadas en la naturaleza del problema identificado. Por otro lado, las ANR deben tomar decisiones razonadas de una manera transparente que respeten los principios de proporcionalidad y que estén en línea con los objetivos fijados en la Directiva Marco. Las decisiones deben incluir consideraciones de obligaciones alternativas cuando sea posible, por lo que se debe elegir la obligación que suponga menor carga. Además, las decisiones deben tener en cuenta los efectos en los mercados conexos.

Asimismo, las ANR, cuando seleccionen las obligaciones que se va a imponer al operador con PSM, deben tener presente los objetivos fijados en el Artículo 8 de la Directiva Marco. Estos objetivos son, entre otros:



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Fomentar la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados, entre otras cosas:
 - a) Velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en el sector de las comunicaciones electrónicas;
 - b) Promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructuras y fomentando la innovación; y
 - c) Promoviendo un uso eficiente y velando por una gestión eficaz de las radiofrecuencias y de los recursos de numeración
- Contribuir al desarrollo del mercado interior, entre otras cosas:
 - a) Cooperando mutuamente y con la Comisión, de forma transparente, para garantizar el desarrollo de prácticas reglamentariamente coherentes y una aplicación coherente de la Directiva Marco y de las directivas específicas.

Finalmente, el artículo 10.4 de la LGTel establece que preferentemente se impondrán obligaciones en materia de acceso, interconexión, selección y preselección, frente a otras con mayor incidencia en la libre competencia. Dicho de otra forma, a la hora de confrontar problemas de competencia en un determinado mercado, preferentemente habrán de imponerse obligaciones con efecto en los mercados mayoristas, y solo cuando estas medidas no garanticen la competencia efectiva en el mercado de referencia, habrán de imponerse en los mercados minoristas.

Junto a estos principios explícitos en la normativa vigente, existen otros que se desprenden de la misma, sin estar enunciados de forma explícita, tal y como se recogen en el documento *ERG Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*⁸ (en adelante, la Posición Común). Así, las ANRs deberán tener en cuenta las siguientes ideas a la hora de elegir las obligaciones a imponer a operadores con PSM:

- En los casos en que la competencia basada en infraestructuras sea poco probable debido a la presencia persistente de economías significativas de escala o alcance y otras restricciones a la entrada, las ANR deberán asegurar un acceso suficiente a los inputs mayoristas.
- En los casos en que la duplicación de la infraestructura del incumbente parezca factible, las obligaciones deben generar incentivos que asistan al proceso de transición a un mercado en competencia sostenible.

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

⁸ ERG (06) 33: ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the New Regulatory Framework, aprobado en la Sesión Plenaria ERG 17, de 18/19 de mayo de 2006.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

II.5.2 Identificación de problemas de competencia en el mercado de referencia y relacionados

Como queda dicho, las obligaciones seleccionadas deben estar basadas en la naturaleza del problema identificado. La Posición Común identifica un conjunto detallado de categorías de problemas de competencia que pueden presentarse en los mercados de comunicaciones electrónicas, así como las obligaciones asimétricas que, en principio, cabe imponer a los operadores declarados con PSM en un mercado para tratar de solucionar dichos problemas.

Dicho documento, que refleja la Posición Común de la CE y de las ANRs de los Estados Miembros de la UE, proporciona una guía consistente para la imposición de obligaciones a operadores con PSM, respetando el principio de relación con el problema de competencia identificado, con el efecto añadido de armonización de las obligaciones ante un mismo problema de competencia. Por tanto, en el presente análisis, se utilizará tal documento como referencia.

En concreto, en el mercado de referencia se han identificado los mismos problemas que en la Resolución del mercado 16, con respecto a los precios excesivos y la discriminación de precios.

II.5.3 Obligaciones a imponer

En el mercado de referencia se han detectado los problemas de competencia de precios excesivos y discriminación de precios. Para evitarlos es necesario imponer a los OMVs completos unas obligaciones proporcionadas y adecuadas.

De acuerdo con la Posición Común, para resolver los problemas citados:

- i) asegurar el acceso a los recursos necesarios, y
- ii) fijar un precio adecuado para el recurso utilizado.

Con respecto al anterior punto i), el Artículo 10 del Reglamento de Mercados (artículo 12 de la Directiva de Acceso) establece que los Estados velarán por que sean satisfechas todas las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a los recursos asociados de los operadores con PSM en el mercado mayorista, así como las relativas a su utilización.

Por otra parte, con respecto al punto ii) resulta necesario fijar un precio adecuado para el acceso, dado que, ante la obligación de dar acceso, los OMVs completos pueden tener incentivos a fijar unos precios excesivamente altos, tal y como se ha explicado en el fundamento de derecho II.5.2.

Por tanto, en vista del problema detectado de precios excesivos, consideramos pertinente la imposición de una obligación de control de precios (Art. 11 Reglamento de Mercados; Artículo 13 de la Directiva de Acceso).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Con el objeto de determinar el alcance de la obligación de control de precios, debe tenerse en cuenta el principio de proporcionalidad que rige la determinación de obligaciones regulatorias. De acuerdo con las directrices de la CE, este principio exige que los medios utilizados para alcanzar un fin no excedan de lo que resulta apropiado y necesario para alcanzar dicho fin⁹. Dado que existe un fin legítimo, como es la prevención de precios de excesivos, se debe garantizar que los medios necesarios para alcanzar dicho fin sean lo menos onerosos posibles.

Con este objetivo, se propone vincular los precios de terminación de los OMVS completos a los precios establecidos por esta Comisión a los OMR anfitriones. Dado que los OMVs completos son arrendatarios de la red de acceso móvil, consideramos que no concurren circunstancias diferenciales de relevancia en la determinación del precio de terminación en su red que no hayan sido tenidas en cuenta por esta Comisión en la fijación de los precios de terminación correspondientes a las Resoluciones de 28 de septiembre de 2006, en las que se aprobaron las Resoluciones por la que se fijaban los precios de interconexión de terminación en las redes de TME, Vodafone y Orange de sus respectivos OMR anfitriones¹⁰.

Los OMV completos no soportan las desventajas propias de los entrantes, que entran con posterioridad a los operadores incumbentes y están obligados a desplegar su red de acceso y soportar, como mínimo, los mismos costes fijos que los incumbentes pero con tráficos muy inferiores. Como se ha explicado, gracias a su acuerdo de acceso, el servicio de terminación que presta un OMV completo es básicamente el mismo que presta su OMR anfitrión, ya que el OMV completo entrega las llamadas su operador anfitrión para que éste las finalice a través de su red de acceso.

Por esta misma razón, la entrada tardía en el mercado tampoco justifica unos precios de terminación superiores para los OMVs completos ya que, gracias al acuerdo de acceso, estos últimos no soportan unos costes superiores. La principal diferencia entre un OMV completo y un OMR anfitrión se centraría en la estructura de costes del servicio de referencia. Para el primero, el peso de los costes variables sería muy superior ya que el acuerdo de acceso firmado establece un coste constante por minuto de tráfico de voz terminado. Por el contrario, para el segundo, en su condición de propietario de la red de acceso, el peso de los costes fijos sería muy alto y el coste unitario por minuto de voz terminado decrecería con el incremento en el tráfico.

Con respecto a los costes adicionales en los que incurren los OMVs completos, consecuencia de la duplicación de determinados elementos en sus redes de transporte y conmutación para la transmisión de una llamada, los Servicios de la CMT consideran

⁹ Directrices de la Comisión sobre el análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2002/C 165/03), página 22, párrafo 118.

¹⁰ Las economías de escala y la tecnología de la red móvil GSM (900 MHz y 1800 MHz) son factores que la CMT ha tenido en cuenta en la determinación de los precios de terminación en las Resoluciones del *glide-path*.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

que no son de una magnitud suficiente¹¹. En este sentido, conviene destacar que los operadores que han decidido entrar en el mercado móvil como OMVs completos, son operadores fijos, que están en disposición de utilizar los mismos elementos de sus redes de transmisión para las llamadas dirigidas a sus nuevos clientes de telefonía móvil. Por tanto, disfrutan de unas economías de alcance que reducen este coste adicional.

Consideramos que esta propuesta está en consonancia con los comentarios de la CE relativos a los mercados de terminación en España e Italia, en los que señala que los precios de terminación normalmente deben ser simétricos y que la asimetría precisa una justificación adecuada. Así, para el caso español, la CE reconoce que sólo en determinados casos excepcionales, la asimetría puede estar justificada en diferencias objetivas del coste de la red o en diferencias sustanciales en la fecha de entrada en el mercado¹². Por su parte, en el caso italiano, la CE establece que la asimetría puede estar justificada sobre la base de diferencias objetivas en los costes fuera del control de un operador tales como diferencias en la topología de red resultado del uso de determinadas bandas de frecuencias y diferencias significativas en la fecha de entrada.¹³

Por todo ello, el precio que retribuya la prestación del servicio de terminación en la red del OMV completo debe ser el mismo precio medio que su OMR anfitrión. De esta manera se asegura un ingreso medio que cubra los costes de prestación del servicio con un retorno razonable de la inversión.

Por último, consideramos que el operador declarado con PSM puede tener incentivos para prestar los servicios de referencia bajo unas condiciones económicas y técnicas diferentes a las que se presta a sí mismo o a filiales del mismo Grupo empresarial. Con el objeto de evitar este tipo de prácticas discriminatorias, se considera justificado y proporcionado imponer la obligación de no discriminación en los términos expresados en el Anexo A.

En razón de lo expuesto, se notifica a la Comisión Europea y se somete a información pública el siguiente:

¹¹ Ministry of Transport and Communications (2005): "MVNO Pricing Structures in Finland", 28 February 2005, Pág 15: "[...], the cost of call termination in the MVNO's network may be slightly higher than the call termination in the MNO's network, because of some parallel network components (MSC, for example). Difference is marginal, however, taking into account that the bulk of total costs are born by the radio infrastructure (BTS, BSC and transmission links)" [subrayado nuestro]

¹² Caso ES/2007/0654: terminación de llamadas vocals en al red móvil individual de Xfera Móviles S.A. en España. Observaciones con arreglo al artículo 7.3 de la Directiva 2002/21/CE, Pág. 4.

¹³ Case IT/2007/0659: Remedies relating to the market for voice call termination on individual mobile networks in Italy. Comments pursuant to Article 7(3) of Directive 2002/21/EC, Pág. 3:

"The Commission recognises that, in certain exceptional cases, an asymmetry might be justified by objective cost differences which are outside the control of the operators concerned, such as (i) different network topologies due to the use of specific frequency bands; and (ii) substantial differences in the date of market entry which could justify higher termination rates in a reasonable transition period".



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

PROYECTO DE MEDIDA

Uno. Definir los mercados mayoristas de terminación de llamadas vocales en cada una de las redes públicas de telefonía móvil de los OMVs completos como mercados de referencia que puede ser objeto de regulación ex ante, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2002/21/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco) y en el artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Dos. Determinar que los citados mercados de referencia no son realmente competitivos, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 4, artículo 16, de la citada Directiva Marco y en el apartado 3 del artículo 10 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Tres. Considerar que la empresa señaladas en el fundamento de derecho II.4, en los términos de dicho fundamento, individualmente tienen poder significativo de mercado en los citados mercados de referencia, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo II, apartado 8 de la Ley General de Telecomunicaciones.

Cuatro. Una vez finalizado el procedimiento establecido en los artículos 6 y 7 de la Directiva Marco y 5 del Reglamento de Acceso, imponer a los operadores declarados con poder significativo de mercado, las obligaciones que se describen en el Anexo al presente informe.

Barcelona, 25 de octubre de 2007



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ANEXO A: MEDIDA

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

La efectividad de esta obligación requiere la imposición genérica de las siguientes obligaciones a los operadores declarados con PSM:

- a) Atender a las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (arts. 13.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; art. 12 de la Directiva de Acceso).

Esta obligación implica, entre otros aspectos, que los OMVs completos estén obligado a:

- a. Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.
 - b. Conceder libre acceso a interfaces técnicas u otras tecnologías indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales.
 - c. Prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios.
 - d. Dar acceso a terceros a los sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos con funciones similares.
 - e. Interconexión de redes o recursos.
- b) Ofrecer precios razonables por la prestación de los servicios de terminación (arts. 13.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso)

El precio que fijen los OMVs completos por la prestación del servicio de terminación debe ser proporcional y fundado en criterios objetivos. En ningún caso el precio ofrecido a terceros por los OMVs completos podrá ser excesivo ni comportar una compresión de márgenes operativos del operador solicitante que impida la entrada de un operador eficiente.

En concreto, para el servicio de terminación prestado por los OMVs completos a cualquier operador demandante del mismo, los precios razonables se corresponden con los precios medios aprobados por la CMT a los OMRs anfitriones en las Resoluciones de 28 de septiembre de 2006, por las que se fijaban los precios de interconexión de terminación en las redes de TME, Vodafone y Orange.

Asimismo, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones procederá a la apertura de un procedimiento administrativo independiente, con el objeto de establecer los parámetros que permitan a esta Comisión verificar que los precios nominales y las franjas horarias propuestos por los OMVs completos cumplen con el precio medio establecido en cada hito regulatorio.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- c) Obligación de no discriminación (arts. 13.1 b) de la LGTel y 8 del Reglamento de Mercados; art. 10 de la Directiva de Acceso)

Los OMVs completos deberán aplicar condiciones económicas y técnicas equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes.

A los efectos de controlar el cumplimiento de esta obligación, los acuerdos que suscriba cada uno de los OMVs completos con el resto de operadores, con sus filiales y con otras empresas de los Grupos a los que pertenezcan, deberán recoger todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas que se apliquen. Asimismo deberán formalizarse por escrito y serán comunicados por las partes a esta Comisión en el plazo de 10 días desde su formalización.

Además, los OMVs completos deberán facilitar a quienes soliciten interconexión, la información relevante al efecto sobre las especificaciones técnicas y funcionales de los puntos de interconexión.

2.- Determinación de las concretas condiciones de terminación

En el caso de que los operadores no lleguen a acuerdos voluntarios de acceso la Comisión resolverá sobre la solicitud de acceso y, en su caso, dictará las condiciones del acuerdo para garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel (arts. 11.4 y 14 de la LGTel).