

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE ACUERDA NOTIFICAR A LA COMISIÓN EUROPEA, A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA Y APOYO A LA EMPRESA, A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES E INFRAESTRUCTURAS DIGITALES, A LAS AUTORIDADES NACIONALES DE REGLAMENTACIÓN DE OTROS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA Y AL ORGANISMO DE REGULADORES EUROPEOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DEL PROYECTO DE MEDIDA RELATIVO LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN DE LLAMADAS EN REDES FIJAS (MERCADO 2/2007)

(ANME/DTSA/001/23/MERCADO 2/2007)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 23 de mayo de 2024

La Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha acordado lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. Inicio del procedimiento y apertura del trámite de información pública

Con fecha 1 de febrero de 2024, la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) acordó iniciar el procedimiento para la definición y el análisis del mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, así como la apertura del trámite de información pública por el plazo de un mes a contar desde la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

El citado acto fue publicado en el BOE número 33, de 7 de febrero de 2024.

SEGUNDO. Alegaciones en el marco del período de información pública

Durante el período de consulta pública presentaron alegaciones los siguientes operadores y agentes: Más móvil Ibercom S.A. (Masmóvil), Orange Espagne, S.A.U. (Orange), Telefónica Móviles España, S.A.U. (Telefónica Móviles), Vodafone España, S.A.U (Vodafone), Asociación de Operadores de Telecomunicaciones Empresariales (ASOTEM) y Asociación Nacional de Operadores de Telecomunicaciones y Servicios de Internet (AOTEC).

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

PRIMERO. Habilitación competencial

La Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), incorpora a la legislación sectorial nacional el marco normativo europeo sobre comunicaciones electrónicas. A nivel comunitario, el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas¹ regula el procedimiento de definición y análisis de mercados y las obligaciones que podrán imponer las ANR a los operadores identificados con poder significativo de mercado

Con fecha 18 de diciembre de 2020, la Comisión Europea adoptó la Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios

¹ Directiva (UE) 2018/1972 de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (2018 DOUE L321/36). En virtud de lo dispuesto en el artículo 125 del Código, las directivas anteriormente vigentes que constituían el denominado Paquete Telecom han quedado derogadas con efectos a partir del 21 de diciembre de 2020.

dentro del sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación ex ante de conformidad con la Directiva Marco (Recomendación de mercados)².

La Recomendación de mercados establece, en su apartado 22, que las ANRs deben analizar los mercados que no figuren en dicha Recomendación, pero que estén regulados en el territorio de su competencia sobre la base de análisis del mercado anterior, u otros mercados, si tienen motivos suficientes para considerar que el resultado de la prueba de los tres criterios es positivo.

De acuerdo con el artículo 17.1 de la LGTel y el artículo 67.1 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, para que dicho mercado pueda ser objeto de regulación ex ante, será preciso, por tanto, atender a tres criterios acumulativos: (i) la presencia de barreras a la entrada importantes y no transitorias, (ii) una estructura del mercado que no tiende hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente, y (iii) la legislación en materia de competencia por sí sola resulta insuficiente para abordar adecuadamente las deficiencias del mercado detectadas.

Por su parte, los artículos 15 y 100.2 de la LGTel, así como el artículo 6 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), reconocen a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) las facultades de: (i) definir y analizar los mercados de referencia, (ii) determinar los operadores con poder significativo en el mercado, e (iii) imponer, mantener, modificar o suprimir las obligaciones específicas a dichos operadores.

Según establece el artículo 16.1 de la LGTel, dicho procedimiento debe realizarse en un plazo de cinco años, contado desde la adopción de una medida anterior relativa a ese mercado, y en el plazo de tres años tras la adopción de la Recomendación o cualquier actualización de la misma para mercados no notificados previamente a la Comisión Europea. En el análisis llevado a cabo por la ANR, deberán tenerse en cuenta las Directrices establecidas por la Comisión Europea sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mismo dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directrices³).

Por último, el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (Reglamento de Mercados), aprobado por Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, desarrolla, a través de sus artículos 2 a

² DOUE L439/23 de 29 de diciembre de 2020.

³ DOUE C159/1 de 7 de mayo de 2018.

5, el procedimiento a seguir por esta Comisión para la identificación y análisis de los mercados de referencia en la explotación de redes y en el suministro de servicios de comunicaciones electrónicas, y el contenido de las obligaciones que potencialmente pueden ser impuestas a los operadores que posean poder significativo en cada mercado considerado.

Por tanto, la CNMC resulta competente para revisar el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007), con el objeto de determinar si los mismos se desarrollan en un entorno de competencia efectiva, identificar en su caso a los operadores que poseen poder significativo en dichos mercados y determinar las obligaciones específicas apropiadas que deban ser exigibles a tales operadores.

SEGUNDO. Notificación del proyecto de medida

De conformidad con el artículo 32 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas y el artículo 5 del Reglamento de Mercados, la CNMC notificará los proyectos de medida que puedan tener repercusiones en los intercambios entre los Estados miembros, junto a sus motivaciones, a la Comisión Europea, el ORECE⁴ y a las ANR de los otros Estados miembros de la Unión Europea, cuando dichos proyectos se refieran a la definición y análisis de mercados, la identificación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición, mantenimiento, modificación y supresión de obligaciones específicas a dichos operadores. Dichos proyectos de medida deben ser asimismo remitidos a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.

Los organismos notificados podrán presentar observaciones a la CNMC en el plazo de un mes, suspendiéndose el transcurso del plazo para resolver y notificar la correspondiente resolución, de conformidad con los apartados b) y d) del artículo 22.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En virtud de lo anterior, y habiéndose tomado en consideración las alegaciones presentadas por los operadores a la consulta pública, se procede a notificar el proyecto de medida que se adjunta al presente escrito, a la Comisión Europea, al ORECE, a las ANR de otros Estados miembros de la Unión Europea, a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y a la Secretaría de

⁴ Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (BEREC en su acepción inglesa).

Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales para que en el plazo máximo de un mes presenten sus observaciones.

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

RESUELVE

Primero.- Aprobar el proyecto de medida que se adjunta a la presente Resolución relativo a la definición y el análisis del mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas y acordar su notificación a la Comisión Europea, a las Autoridades Nacionales de Reglamentación de otros Estados miembros de la Unión Europea, al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE), a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, para que en el plazo máximo de un mes presenten sus observaciones al mismo.

Segundo.- Comunicar a los interesados que, en cumplimiento de lo dispuesto en los apartados b) y d) del artículo 22.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, queda suspendido el transcurso del plazo para resolver y notificar la correspondiente Resolución a los interesados.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I	INTRODUCCIÓN	8
II	MERCADOS MINORISTAS AFECTADOS, EVOLUCIÓN COMPETITIVA DE LOS MISMOS Y REGULACIÓN VIGENTE	9
II.1	Mercado minorista de acceso telefónico desde ubicaciones fijas	10
II.2	Mercado minorista de tráfico telefónico desde ubicaciones fijas	23
II.3	Conclusiones sobre los mercados minoristas	31
III	DEFINICIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTO	33
III.1	Servicios actualmente incluidos en la definición del mercado del producto	33
III.1.1	Servicio de acceso mayorista a la línea telefónica sobre la red de cobre.....	34
III.1.2	Servicio de originación de llamadas en redes fijas.....	35
III.1.3	Servicio de originación a servicios de tarifas especiales y numeración corta.....	37
III.2	Análisis de otros servicios que pudieran quedar incluidos en la definición del mercado relevante	39
III.2.1	Originación y acceso desde redes de fibra.....	40
III.2.2	Originación y acceso desde redes móviles.....	41
III.2.3	Originación mediante interfaces tradicionales e interfaces IP.....	44
III.3	Definición del mercado geográfico	45
III.4	Conclusiones sobre el mercado relevante	45
IV	LAS RECOMENDACIONES DE MERCADOS DE 11 DE OCTUBRE DE 2014 Y DE 18 DE DICIEMBRE DE 2020	46
V	Test de los tres criterios	47
V.1	Primer criterio: Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado	48
V.1.1	Obstáculos estructurales.....	48
V.1.2	Obstáculos legales o reglamentarios.....	53
V.2	Segundo criterio: tendencia hacia la competencia efectiva	53
V.2.1	Migración de accesos de cobre a fibra y cierre de centrales.....	55
V.2.2	Evolución de las líneas AMLT.....	59
V.2.3	Presión competitiva ofrecida por otros servicios.....	62
V.2.4	Eliminación de los servicios regulados de originación hacia los servicios de tarifas especiales y numeración corta.....	64

V.2.5 Otras vías de intervención regulatoria de la CNMC	65
V.3 Tercer criterio: suficiencia del Derecho de la Competencia.	68
V.4 Conclusiones sobre el cumplimiento del test de los tres criterios.	70
VI SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES EXISTENTES EN EL MERCADO DE REFERENCIA	71
VII RESPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA.....	72
VII.1 Alegaciones de los operadores.	72
VII.2 Respuesta de la CNMC.....	75

DOCUMENTO 1

PROYECTO DE MEDIDA SOBRE LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO MAYORISTA DE ACCESO Y ORIGINACIÓN DE LLAMADAS EN REDES FIJAS (MERCADO 2/2007), LA DESIGNACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

(Expediente: ANME/DTSA/001/23/Mercado 2-2007)

I INTRODUCCIÓN

El presente procedimiento aborda la revisión del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas, que se corresponde con el mercado 2 de la Recomendación de mercados relevantes de 17 de diciembre de 2007⁵. Este mercado (denominado en adelante mercado 2/2007) se encuentra regulado conforme a la Resolución de 17 enero de 2017. En esta Resolución la CNMC, además de definir el mercado, identificó a Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) como operador con poder significativo de mercado y, en consecuencia, le impuso una serie de obligaciones regulatorias. Anteriormente fue objeto de dos revisiones, aprobadas mediante Resoluciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) de 27 de abril de 2006 y 12 de diciembre de 2008 respectivamente⁶. Por tanto, el presente procedimiento aborda la cuarta ronda de revisión del mercado.

La Recomendación de mercados relevantes⁷ de la Comisión Europea de 11 de octubre de 2014 (la Recomendación de 2014), que sustituyó a la de 2007, excluyó al 2/2007 de la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante* que figura en su anexo. Esta exclusión se ha mantenido en la Recomendación de

⁵ [Recomendación 2007/879/CE de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007](#), relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco).

⁶ Resoluciones de referencia AEM 2005/1452 y [MTZ 2008/447](#).

⁷ [Recomendación 2014/710/UE de la Comisión de 9 de octubre de 2014](#) relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

mercados relevantes de 2020, de 18 de diciembre (en adelante, Recomendación de 2020)⁸, que es la actualmente vigente. Las implicaciones sobre el presente procedimiento que derivan de tal circunstancia se tratan en el apartado V de este documento.

El presente documento se estructura como sigue:

- En la **sección II** se realiza una evaluación inicial de los mercados minoristas afectados, con el fin de detectar si se desarrollan o no en condiciones plenamente competitivas.
- En la **sección III** se define el mercado mayorista 2/2007, determinando qué servicios deben quedar incluidos en su ámbito.
- La **sección IV** expone la consideración de este mercado en las Recomendaciones de mercados de la Comisión Europea de 2014 y 2020 y sus respectivas notas explicativas.
- En la **sección V** se analiza el mercado y se justifica, a través de la aplicación del test de los tres criterios, su susceptibilidad para ser regulado *ex ante*.
- Por último, en la **sección VI** se propone suprimir las obligaciones que actualmente recaen sobre el mercado de referencia.

II MERCADOS MINORISTAS AFECTADOS, EVOLUCIÓN COMPETITIVA DE LOS MISMOS Y REGULACIÓN VIGENTE.

El análisis de los mercados descendentes contribuye a delimitar el mercado mayorista que se sitúa aguas arriba, y constituye el primer punto de partida para acometer el análisis de los mercados mayoristas. La Recomendación de mercados de 2020, en su considerando 23, señala que “[a]l realizar un análisis de mercado con arreglo al artículo 67 del Código, tanto las autoridades nacionales de reglamentación como la Comisión deben iniciar el análisis a partir de los mercados minoristas. La evaluación de un mercado debe hacerse desde una perspectiva de futuro en ausencia de reglamentación, basándose en la constatación de un peso significativo en el mercado y partiendo de las

⁸ [Recomendación \(UE\) 2020/2245 de la Comisión de 18 de diciembre de 2020](#) 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 (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

condiciones de mercado existentes. El análisis ha de evaluar si el mercado es prospectivamente competitivo y si la posible ausencia de competencia tiene carácter duradero, teniendo en cuenta la evolución esperada o previsible del mercado. El análisis debe tener en cuenta los efectos de otros tipos de regulación aplicable a los mercados minoristas y mayoristas conexos pertinentes durante el período reglamentario de referencia”.

La conclusión alcanzada en el análisis del mercado minorista en cuestión resulta una referencia fundamental para acometer el análisis del mercado mayorista. Según el considerando 25 de la Recomendación de 2020, “[l]as autoridades nacionales de reglamentación deben llevar a cabo un análisis de los mercados situados por debajo de un insumo ascendente regulado, a fin de determinar si serían efectivamente competitivos en presencia de regulación ascendente, hasta llegar al mercado minorista”. Las Directrices de 2018 también subrayan la necesidad de comenzar el análisis de un mercado mayorista partiendo de los mercados minoristas descendentes⁹.

En definitiva, el análisis a nivel minorista y la detección, en su caso, de problemas en el desarrollo competitivo preceden al análisis del mercado mayorista correspondiente. La regulación a nivel mayorista se plantea como instrumento para solucionar problemas de competencia detectados en los mercados minoristas descendentes.

Los mercados descendentes del 2/2007 son, en primer lugar, el mercado minorista de acceso a la red telefónica pública fija (mercado 1 de la Recomendación de 2007) y los mercados de tráfico telefónico (mercados 3 al 6 de la Recomendación de 2003). En los siguientes apartados se describen las principales notas que caracterizan estos mercados.

II.1 Mercado minorista de acceso telefónico desde ubicaciones fijas.

II.1.1 Definición y regulación vigente del mercado minorista de acceso telefónico desde una ubicación fija (mercado 1/2007).

La Resolución del mercado de acceso y originación fija de 2007 (Resolución del mercado 1/2007) definió este mercado minorista como aquél que incluye los

⁹ Así, el punto 15 de las Directrices señala que “[e]l punto de partida para la identificación de los mercados mayoristas que pueden ser objeto de regulación ex ante debe ser siempre el análisis del mercado o los mercados minoristas correspondientes”. Continúan las Directrices en su punto 16 apuntando que “[l]as ANR determinarán si el mercado o los mercados minoristas subyacentes son prospectivamente competitivos en ausencia de regulación mayorista basada en una constatación de un peso significativo en el mercado individual o colectivo, y, por ende, de si la falta de competencia efectiva tiene carácter duradero”.

servicios de acceso a la red telefónica fija pública propiamente dichos (puesta a disposición de los recursos que permitan el disfrute del servicio telefónico disponible al público -STDP- desde un punto de terminación no móvil) y las facilidades adicionales asociadas al mismo (tales como la llamada en espera o el servicio contestador)¹⁰. La definición del mercado objeto de la Resolución del mercado 1/2007 quedó circunscrita a los clientes residenciales y a aquellos clientes empresariales que forman parte del “mercado de masas” (es decir, el conjunto de clientes no adscritos a planes específicos de negocios). La dimensión geográfica del mercado minorista de acceso comprendía la totalidad del territorio nacional.

En dicha Resolución se concluyó que la oferta mayorista AMLT¹¹ era una herramienta suficiente para superar las barreras de entrada que afrontan los operadores alternativos que quieran competir en el mercado minorista de acceso telefónico, de manera que no se cumplía el primero de los criterios para mantener la regulación ex ante de ese mercado. En consecuencia, la CNMC procedió a desregular el mercado minorista de acceso telefónico desde ubicaciones fijas.

II.1.2 Datos generales del mercado

Entre 2017 y 2023, las líneas de acceso telefónico se redujeron un 5,21%, hasta situarse en 18.431.360. En su evolución se advierten diferencias entre las líneas del segmento residencial y las de negocios, pues el porcentaje de reducción es mayor en este último segmento¹². Así, las líneas en el segmento residencial se redujeron un 2,25% en ese periodo, mientras que las de negocios lo hicieron en un 12,03%.

¹⁰ Desregulado en la revisión de mercados anterior.

¹¹ Acceso mayorista a la línea telefónica.

¹² Los datos procedentes del *Informe Trimestral de la CNMC* sobre el segmento empresarial deben relativizarse, pues incluyen las líneas asociadas a planes específicos de negocios que, como hemos visto, quedan fuera de la definición de mercado minorista de acceso.

Tabla 1. Evolución de las líneas de acceso telefónico

Segmento	I/2017	IV/2023	Diferencia
Residencial	13.563.718	13.258.865	-2,25%
Negocios	5.880.004	5.172.495	-12,03%
Total	19.443.722	18.431.360	-5,21%

Fuente: Informes Trimestrales CNMC

Analizando la contratación del servicio de acceso telefónico en términos de clientes -recordemos que un mismo cliente puede tener más de una línea- los datos de la CNMC muestran una reducción del 9,63% en el mismo periodo, tal como se muestra en la tabla 2. Dentro del total, resulta destacable el cada vez menor uso del acceso indirecto, hasta el punto de que su número de clientes disminuyó un 76,32%. El número de clientes de acceso directo tuvo un descenso mucho más moderado, que se cuantifica en el 7,08%. Esta menor reducción puede estar en parte explicada por la migración de clientes desde el acceso indirecto al acceso directo, especialmente en un contexto en el que los operadores alternativos han desplegado redes de acceso de nueva generación (NGA) que les permiten acceder directamente a sus clientes (esta cuestión se trata con mayor detalle en la sección V).

Tabla 2. Evolución de los clientes según el tipo de acceso

Tipo de acceso	I/2017	IV/2023	Diferencia
Acceso directo	15.680.650	14.570.346	-7,08%
Acceso indirecto	599.252	141.919	-76,32%
Total	16.279.902	14.712.265	-9,63%

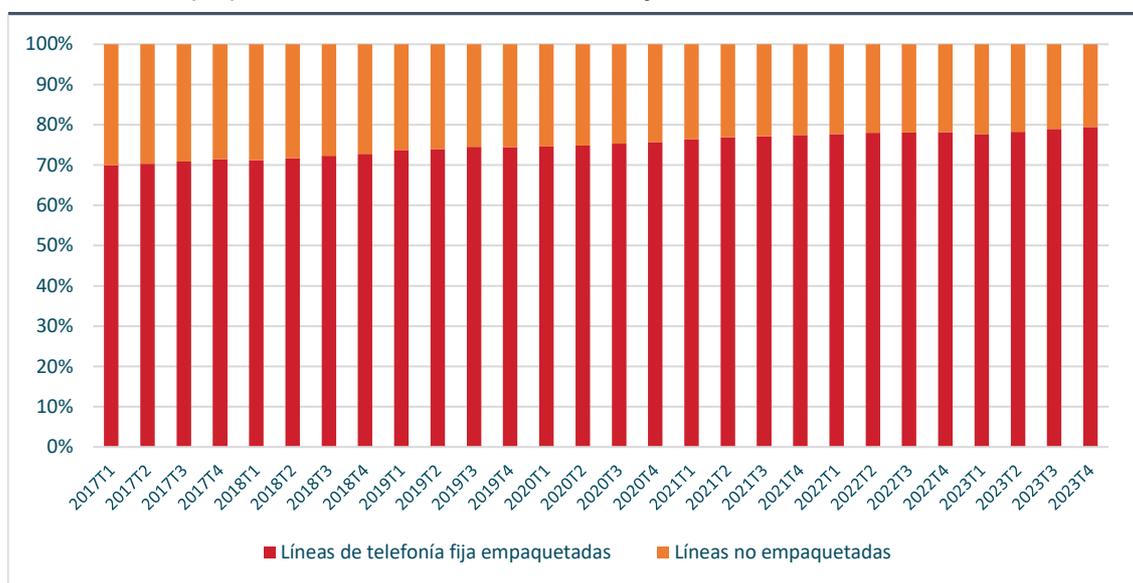
Fuente: Informes Trimestrales CNMC

En términos de ingresos, entre el primer trimestre de 2017 y el cuarto de 2023 los ingresos imputados al servicio de acceso telefónico fijo se redujeron en un 35,74%, pues pasaron de 5,4 a 3,46 euros por línea y mes. Estas magnitudes, no obstante, deben relativizarse. La mayoría de las líneas de telefonía fija se comercializan empaquetadas con el servicio de acceso a internet de banda

ancha, por lo que los ingresos correspondientes al servicio de acceso telefónico fijo se ven condicionados por cómo distribuya cada operador el precio total del paquete entre los diferentes servicios que lo integran.

El empaquetamiento de las líneas de acceso telefónico con los servicios de acceso a Internet de banda ancha es un fenómeno ya no sólo consolidado, sino que continúa en expansión. Actualmente el 79,44% de las líneas de acceso telefónico fijo se empaquetan con la banda ancha, lo que representa un incremento de 9,48 puntos porcentuales con respecto al dato correspondiente al primer trimestre de 2017.

Gráfico 1. Empaquetamiento de líneas de telefonía fija

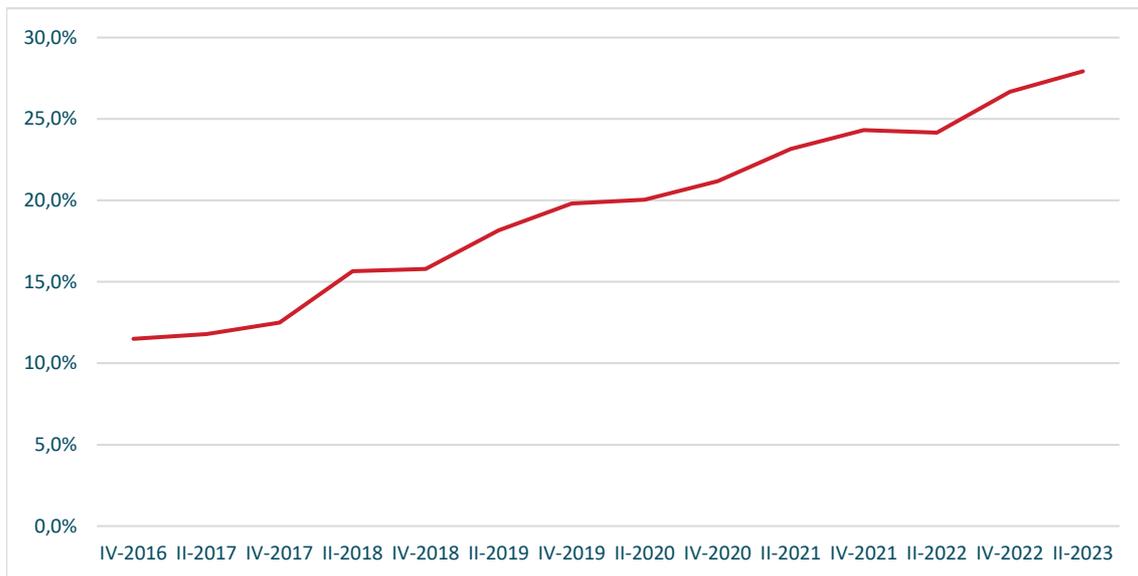


Fuente: Elaboración propia a partir del CNMCData

Esta tendencia a la contratación empaquetada de las líneas de telefonía se produce en paralelo al progresivo declive de la contratación de este servicio por parte de los usuarios. Sirva como muestra de ello la información procedente del *Panel de Hogares de la CNMC* según la cual un 27,9% de los hogares españoles no disponía, en junio de 2023, del servicio de telefonía fija. Esta magnitud representa un incremento notable con respecto al 11,6% correspondiente a diciembre de 2016. Otra muestra de este fenómeno es el fuerte crecimiento de los empaquetamientos de banda ancha que no incorporan el servicio de acceso telefónico fijo, que pasaron de una cifra casi testimonial de 3.431 a finales del primer trimestre de 2017 hasta los actuales 1,95 millones¹³.

¹³ Datos del IV Informe Trimestral 2023 de la CNMC.

Gráfico 2. Porcentaje de hogares sin telefonía fija



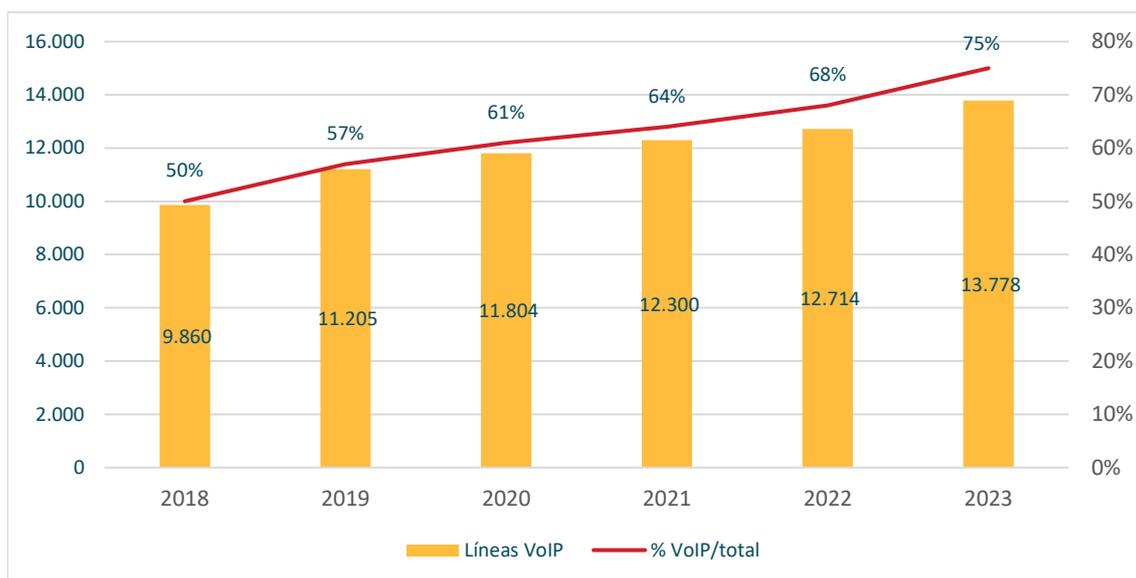
Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la CNMC

Este lento declive de la telefonía fija se desarrolla en paralelo a la consolidación del acceso móvil como alternativa. Según los datos del último *Panel de Hogares de la CNMC*, el 99% de los hogares españoles cuenta con este tipo de acceso. En términos de individuos -pues en un mismo hogar pueden vivir varios individuos- este porcentaje es del 95,3%.

El aumento de líneas FTTH de todos los operadores -especialmente, las empaquetadas con banda ancha- encuentra su reflejo en el número de líneas de voz basadas en tecnología IP, cuyo parque superó los 13,8 millones a finales de 2023. De esta cantidad total, en dicha fecha, 5,2 millones de líneas corresponden a Telefónica y 3,4 a Orange. Masmóvil (incluyendo Euskaltel y R Cable) y Vodafone alcanzaron respectivamente los 2,3 y 1,98 millones¹⁴.

¹⁴ Información procedente del Informe Económico Sectorial de la CNMC de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual 2022.

Gráfico 3. Líneas de telefonía fija sobre IP (en miles de líneas)

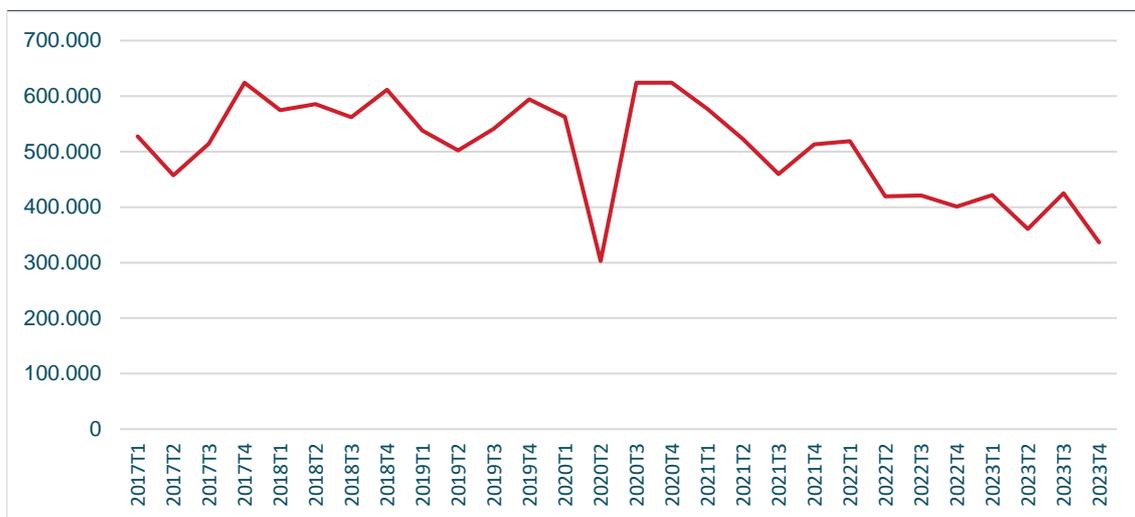


Fuente: Informes trimestrales CNMC

Otra variable que se encuentra en gran medida ligada al desarrollo de los mercados de banda ancha es la relativa a la evolución de las portabilidades. Como se puede comprobar en el gráfico 4, desde 2017 las portabilidades trimestrales se mantienen elevadas, aunque en los últimos tres años se observa cierta reducción. Por su carácter atípico, destaca el dato correspondiente al segundo trimestre de 2020, que se explica por la vigencia del Real Decreto-ley 8/2020¹⁵, que limitó la posibilidad de cambiar de operador durante el primer estado de alarma motivado por la pandemia del COVID-19.

¹⁵ [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.](#)

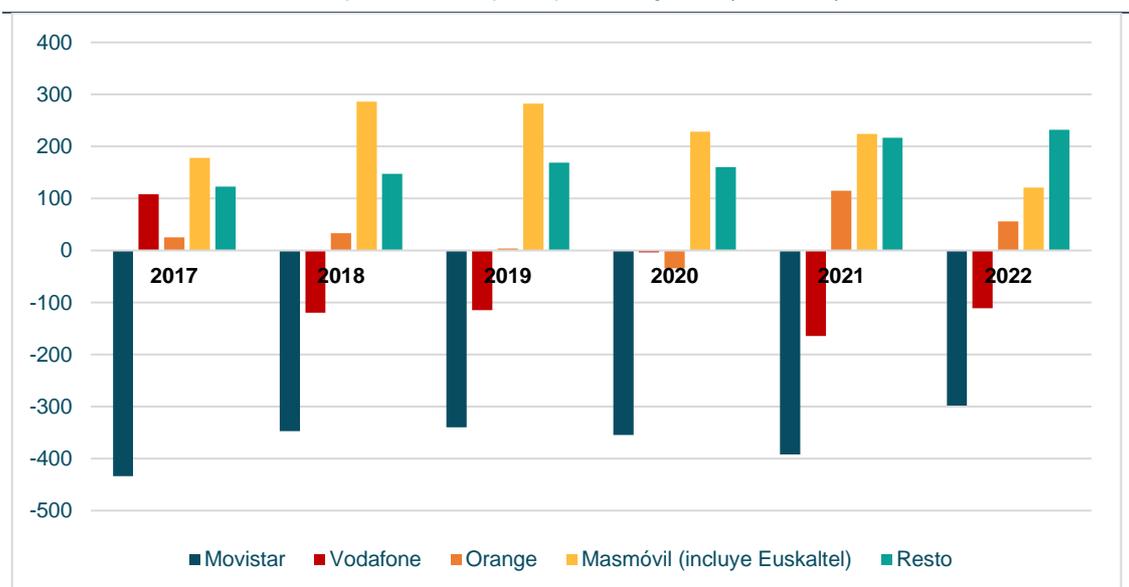
Gráfico 4. Portabilidades fijas por trimestre



Fuente: Informes trimestrales CNMC

Atendiendo a los saldos netos de portabilidad por operador, se observa que Telefónica ha experimentado una pérdida notable de líneas en favor de los operadores alternativos. Dado que la mayoría de las líneas de telefonía fija se comercializan de manera empaquetada con el servicio de banda ancha, existe una fuerte correspondencia entre los saldos netos de portabilidad por operador y el desarrollo del mercado de banda ancha minorista.

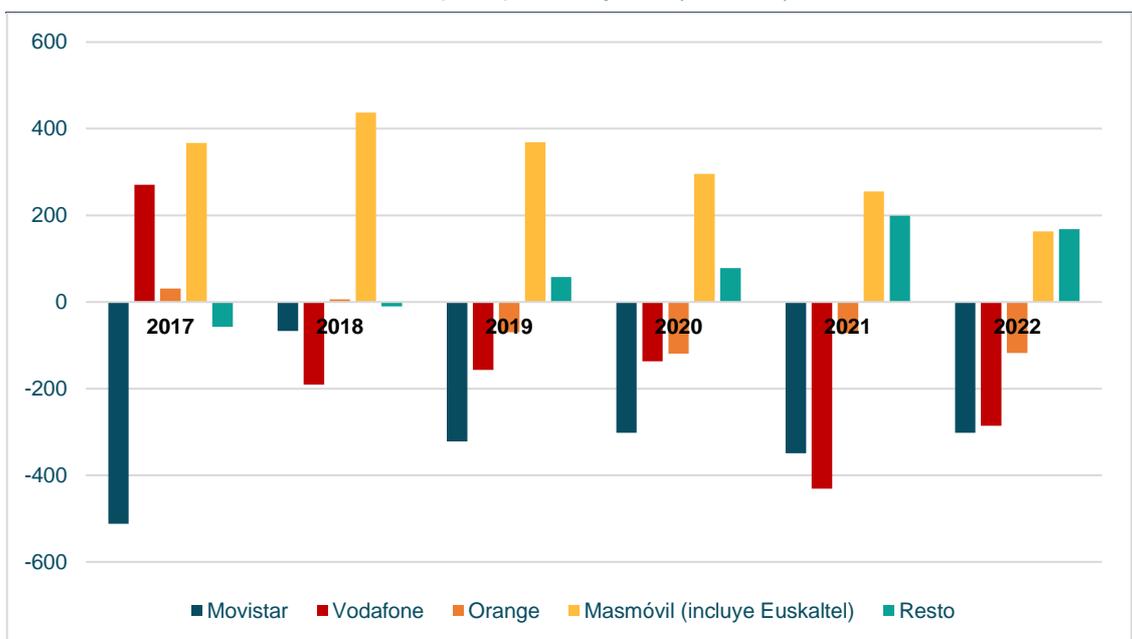
Gráfico 5. Saldos netos de portabilidad por operador y año (en miles)



Fuente: Informes anuales CNMC

La ganancia neta de líneas de acceso telefónico fijo por operador guarda una elevada correspondencia con lo observado en las portabilidades: Telefónica y, en menor medida, Vodafone y Orange presentan ganancias negativas, mientras que Masmóvil y el resto de operadores han acumulado nuevas líneas.

Gráfico 6. Ganancia neta de líneas por operador y año (en miles)



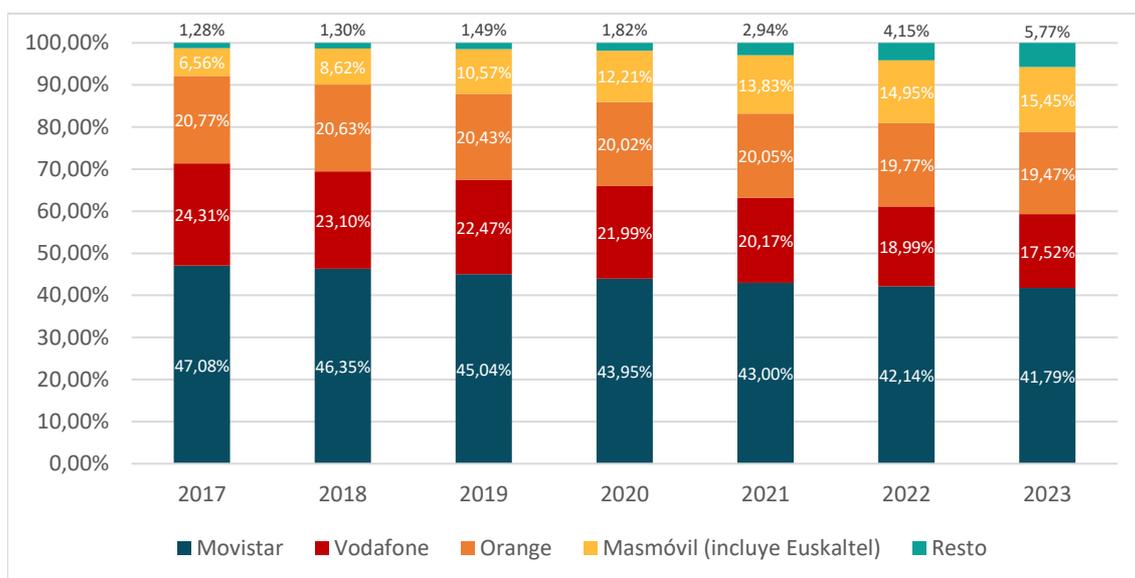
Fuente: Informes anuales CNMC

La evolución en los últimos años de las portabilidades y del número de líneas por operador encuentra su lógico reflejo en las cuotas de mercado. Telefónica mantiene una posición destacada con respecto a sus competidores. A finales de 2023 ostentaba una cuota de 41,79%, que dobla las de Vodafone y Orange, que contaban respectivamente con unas cuotas del 17,52% y 19,47%. No obstante, a pesar de la distancia con sus rivales, entre diciembre de 2017 y diciembre de 2023 la cuota de Telefónica se redujo unos 5,29 puntos porcentuales. Vodafone y Orange también sufrieron unas pérdidas respectivas de 6,79 y 1,3 puntos. Los grandes beneficiarios de estos cambios fueron Masmóvil, que ganó 8,89 puntos porcentuales y, en menor medida, el conjunto de otros operadores alternativos, con 4,49 puntos de incremento.

La reciente operación de concentración Orange/Masmóvil que ha dado lugar al operador MasOrange, supone un cambio de escenario. Aunque la entidad resultante tiene una cuota de mercado -en términos de líneas de acceso telefónico fijo- del 34,92%, por debajo de la cuota de 41,79% de Telefónica, resulta significativa, especialmente a la vista del crecimiento conjunto de

Orange/Masmóvil observado en los últimos años, que se cuantifica en 7,59 puntos porcentuales.

Gráfico 7. Cuotas de mercado por operador en términos de líneas



Fuente: Informes trimestrales CNMC

Al igual que se constató en la anterior revisión del mercado, existen diferencias apreciables entre el segmento residencial y el de negocios. Como se puede observar en la tabla 3 siguiente, en el caso de Telefónica la diferencia entre las cuotas de mercado de ambos segmentos es de 18,17 puntos porcentuales. El 54,86% de cuota de mercado de Telefónica le confiere un papel predominante en el segmento empresarial, si bien es cierto que en los últimos años esta cuota se ha ido deteriorando. Vodafone es otro operador que tiene una cuota destacadamente superior en el segmento empresarial que en el residencial (24,65% frente a 14,74%). En sentido contrario, y así se muestra en la tabla 3, las cuotas tanto de Orange como de Masmóvil son mucho mayores en el segmento residencial. De hecho, como se aprecia en la siguiente tabla, tras la fusión entre estos dos operadores, MásOrange pasa a tener una cuota del 43,18% en el segmento residencial, superior a la cuota del 36,69% de Telefónica.

Tabla 3. Cuotas de mercado en función del segmento de clientes (IV/2023)

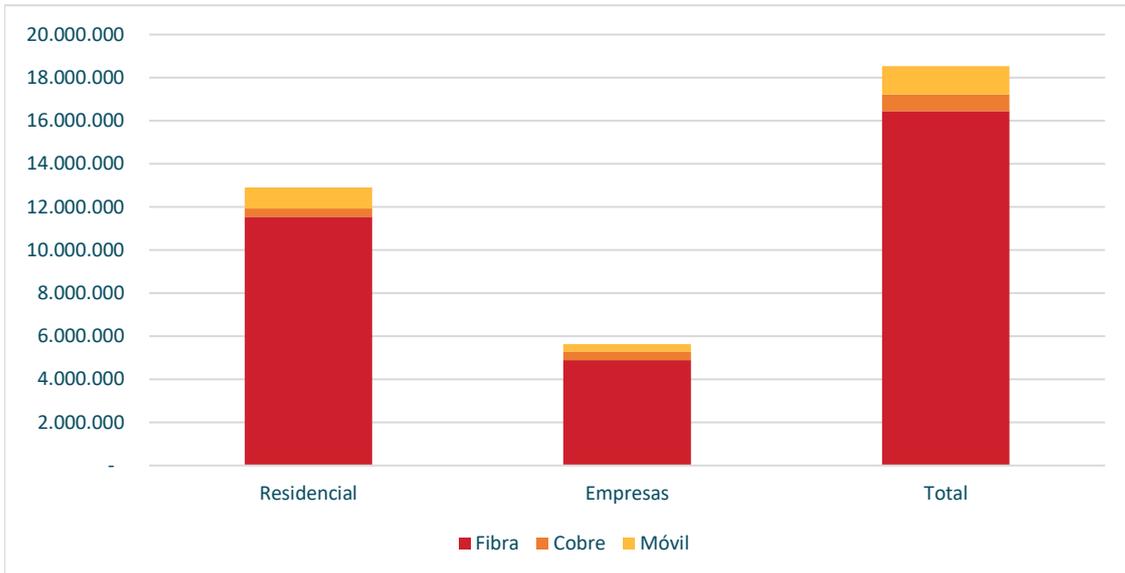
Operador	Residencial	Empresas	Total
Movistar	36,69%	54,86%	41,79%
Vodafone	14,74%	24,65%	17,52%
Orange	23,19%	9,92%	19,47%
Grupo MASMOVIL	19,99%	3,82%	15,45%
<i>[MásOrange]</i>	<i>[43,18%]</i>	<i>[13,74%]</i>	<i>[34,92%]</i>
Resto	5,38%	6,75%	5,77%

Fuente: Informes Trimestrales CNMC

Esta distribución es similar -pero no idéntica- a la que se observa en el mercado minorista de banda ancha que, como se ha comentado, se encuentra muy relacionado con el de acceso telefónico fijo debido a la comercialización empaquetada de productos. Es decir, Telefónica y Vodafone destacan en el segmento empresarial.

En lo que respecta a la tecnología de acceso, el gráfico 8 evidencia el protagonismo de las líneas de fibra, frente a la menor representatividad de las líneas de cobre, cuyo número se ha reducido en más de un 90% entre 2017 y 2023.

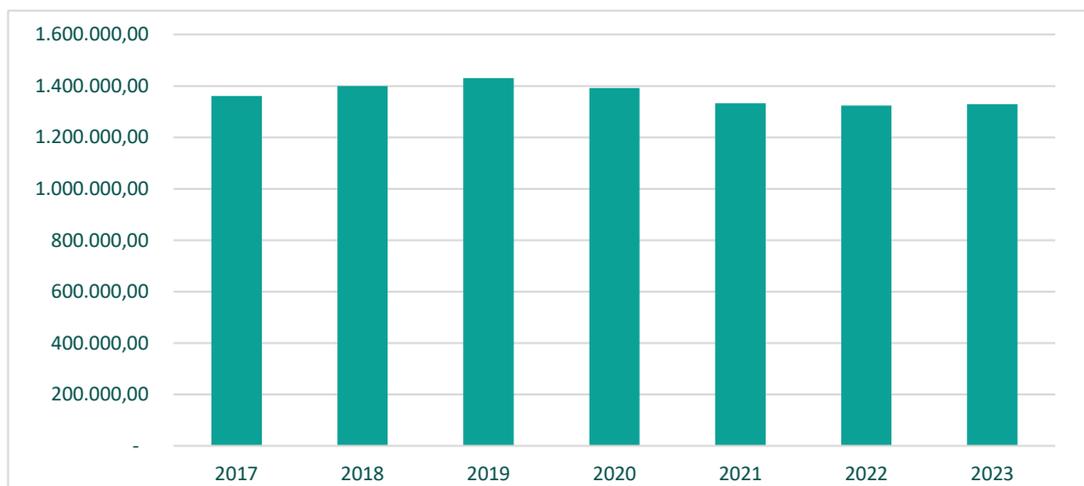
Gráfico 8. Líneas de acceso telefónico fijo por tecnología



Fuente: Requerimiento a los operadores

Resulta también destacable el papel de las líneas sobre redes móviles como alternativa para prestar el servicio telefónico fijo. Actualmente, su número se sitúa en torno a los 1,33 millones, y ha guardado cierta estabilidad en los últimos años.

Gráfico 9. Líneas de acceso telefónico fijo prestadas a través de redes móviles

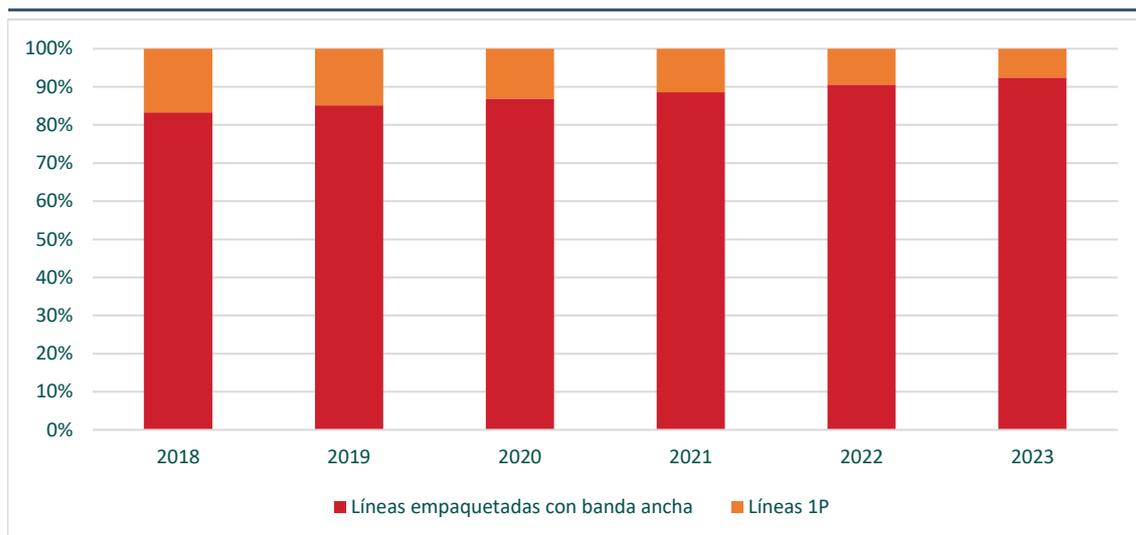


Fuente: Requerimiento a los operadores

Atendiendo únicamente a las líneas el acceso telefónico fijo no empaquetadas con el servicio de banda ancha (**líneas 1P**), se observa que su proporción sobre

el total es cada vez menor. El gráfico 10 muestra que, en el segmento residencial, estas líneas pasaron de representar el 16,73% al 7,52% del total en el periodo comprendido entre 2018 y 2023. En términos absolutos, el número de líneas 1P pasó de 2.368.263 en 2018 a 1.088.108 en 2023, lo que supone una reducción del 54,05%.

Gráfico 10. Proporción de líneas 1P sobre el total en el segmento residencial.

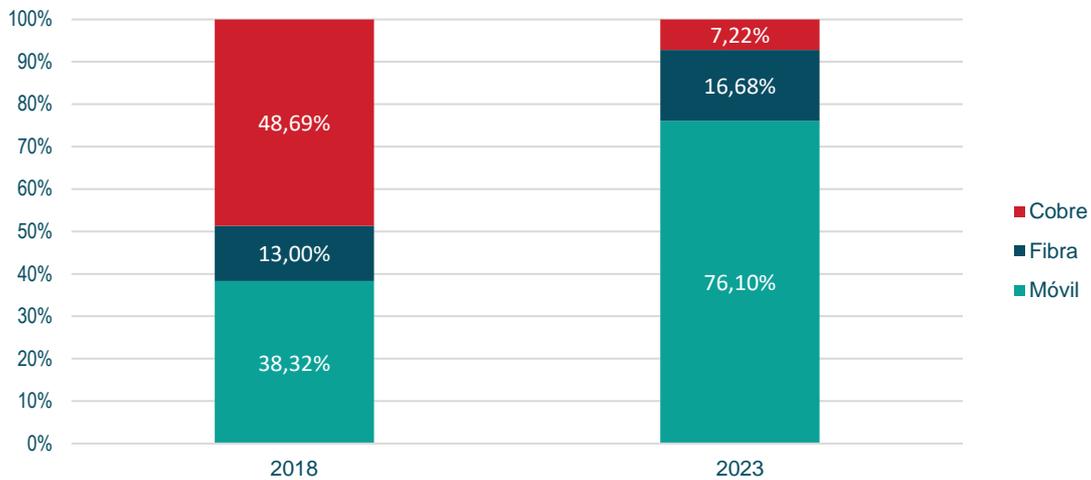


Fuente: Requerimiento de información a operadores

Como se muestra en el gráfico 11, la mayoría de las líneas de telefonía fija 1P que se proveen en el segmento residencial -concretamente, el 76,10%- se basan en tecnología de acceso móvil. En general, la proporción de estas líneas sobre el total se ha incrementado en 37,78 puntos porcentuales desde 2018. Los operadores alternativos hacen un mayor uso de la tecnología móvil (81,93% del total de líneas 1P) para prestar líneas de acceso telefónico fijo 1P que Telefónica (28,67%).

En sentido contrario, la proporción de líneas 1P prestadas sobre redes de cobre se ha reducido en 41,47 puntos porcentuales. En términos absolutos pasaron de 1.153.099 líneas en 2018 a 70.142 en 2023, lo que supone una reducción de 1.082.957 líneas. Las líneas 1P prestadas sobre redes de fibra pasaron del 13,00% en 2018 al 16,68% en 2023, aunque en términos absolutos perdieron 145.732 líneas. La mayor representatividad de este tipo de líneas a pesar de su descenso en términos absolutos responde fundamentalmente al fuerte descenso de las líneas de cobre.

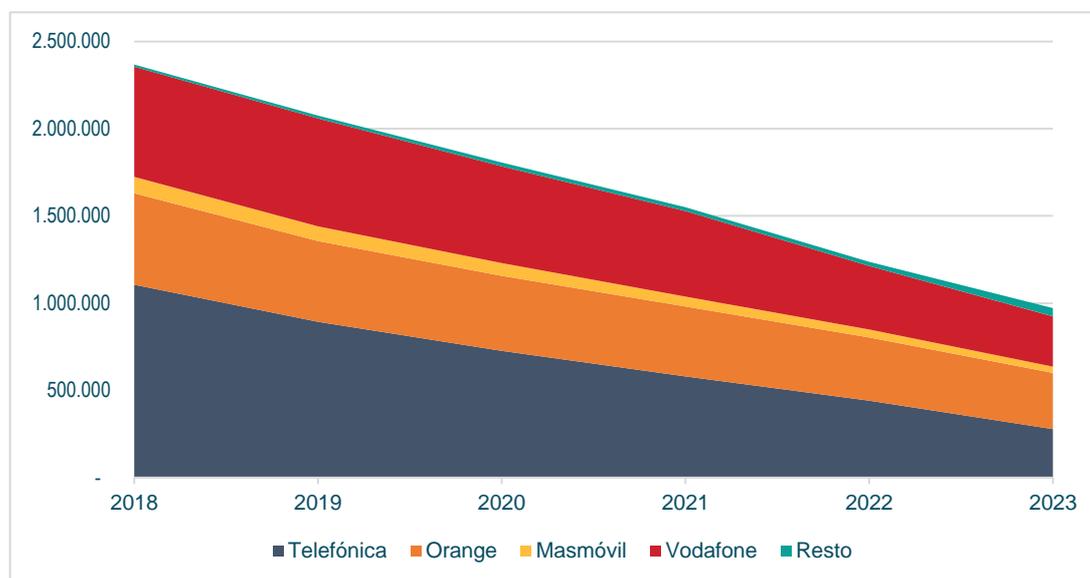
Gráfico 11. Proporción de líneas de acceso telefónico 1P en función de la tecnología de acceso (segmento residencial).



Fuente: Requerimiento de información a operadores

La cuota de mercado de Telefónica en el segmento 1P residencial se ha resentido en los últimos años, pues ha pasado del 46,68% en 2018 a un 28,59% en 2023. Esta reducción en la cuota de mercado de Telefónica se desarrolla en paralelo a un descenso generalizado del número de líneas 1P, también en términos absolutos, que afecta a todos los operadores. El gráfico 12 permite apreciar cómo ha evolucionado en los últimos años el número de líneas 1P del segmento residencial distinguiendo por operador. De manera general, su número pasó de 2,3 millones a situarse por debajo del millón de líneas.

Gráfico 12. Evolución de las líneas 1P por operador en el segmento residencial.



Fuente: Requerimiento de información a operadores

II.2 Mercado minorista de tráfico telefónico desde ubicaciones fijas.

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

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

Este mercado fue sometido a análisis, desde la óptica de la regulación sectorial, en la Resolución de 12 de diciembre de 2008¹⁶. La conclusión del análisis realizado fue que este mercado se desarrollaba en un entorno lo suficientemente competitivo. En consecuencia, se acordó el levantamiento de las obligaciones que en ese momento tenía impuestas Telefónica.

¹⁶ Resolución de 12 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la revisión de los mercados minoristas de tráfico telefónico disponibles al público prestados desde una ubicación fija, y se acuerda su notificación y se acuerda su notificación a la Comisión Europea ([MTZ 2008/1079](#)).

II.2.2 Datos generales del mercado

El servicio minorista de tráfico telefónico se comercializa habitualmente en forma de tarifas planas de voz, las cuales permiten disfrutar de una franquicia de minutos a cambio del pago de una cuota mensual. De hecho, cuando el servicio se incluye en un empaquetamiento de banda ancha, normalmente lo hace en forma de una de estas tarifas.

A pesar de que el número de empaquetamientos de banda ancha que lo incorporan sigue creciendo en el mercado, el servicio minorista de tráfico telefónico fijo continúa experimentando una progresiva pérdida de importancia. Así, el volumen de tráfico telefónico se redujo en el mercado minorista un 61,54% entre el primer trimestre de 2017 y el cuarto de 2023. El porcentaje de reducción varía significativamente en función del tipo de tráfico. Así, el tráfico entre fijos nacionales se redujo un 69,47%, mientras que aquél con destinos internacionales lo hizo en un 79,26%. En sentido contrario, el único tipo de tráfico que experimentó crecimiento en este periodo fue el de inteligencia de red (servicios de tarifas especiales).

Tabla 4. Tráficos totales por tipo de llamada (millones de minutos).

	I/2017	IV/2023	Diferencia
Fijos nacionales	5.709,41	1.743,14	-69,47%
Internacional	132,28	27,44	-79,26%
A móviles	986,92	598,51	-39,36%
Inteligencia de red	305,84	378,88	23,88%
Otro tráfico	42,89	12,26	-71,42%
Total	7.177,34	2.760,23	-61,54%

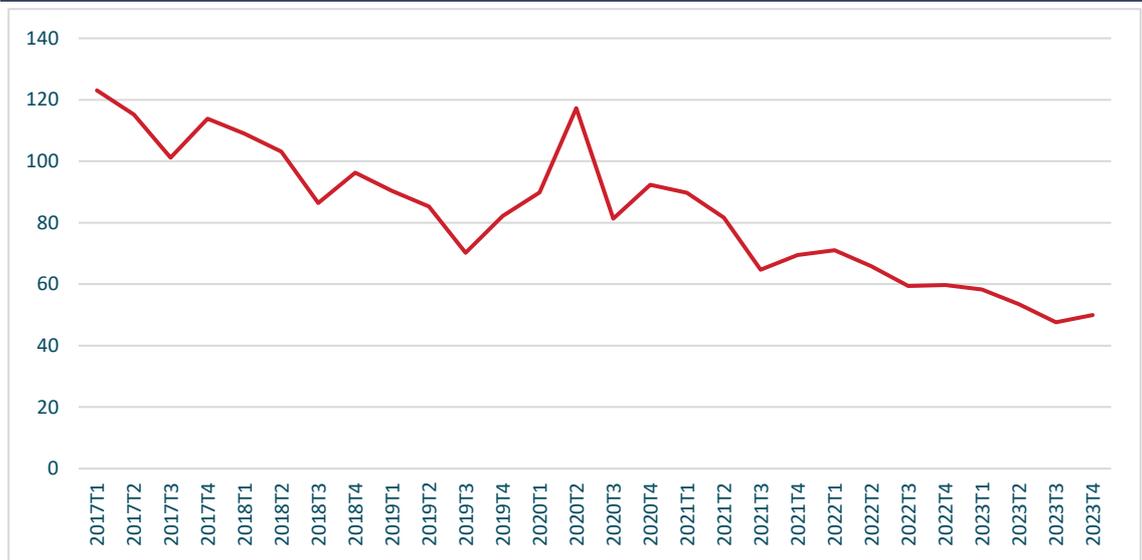
Fuente: Informes Trimestrales CNMC

La pérdida de relevancia de la telefonía fija se manifiesta también en la tendencia decreciente que muestra el tráfico por línea. Como muestra el gráfico 13, esta magnitud pasó de un total acumulado de 123 minutos por línea y mes en el primer trimestre de 2017 a los 50 del cuarto de 2023¹⁷. Las líneas pertenecientes al segmento residencial tienen unos consumos menores que los

¹⁷ El pico de consumo en el segundo trimestre de 2020 que se observa en el gráfico se puede atribuir a las consecuencias de la declaración del estado de alarma.

de las líneas empresariales. Según los últimos datos disponibles, los consumos mensuales respectivos de los segmentos fueron de 36 y 84 minutos por línea.

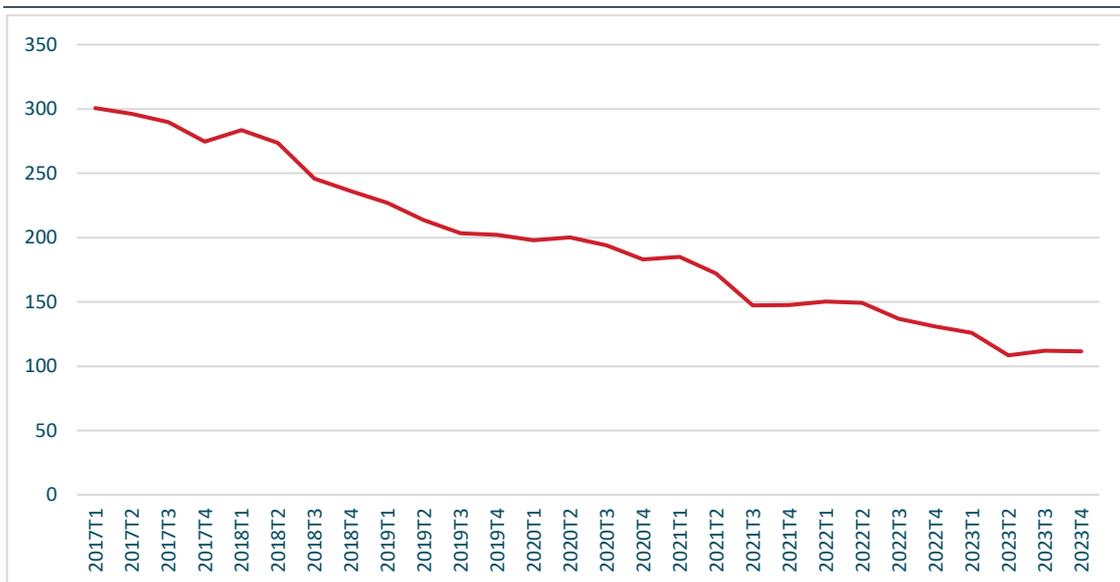
Gráfico 13. Minutos mensuales por línea fija



Fuente: Informes trimestrales CNMC

Entre el primer trimestre de 2017 y el cuarto de 2023 los ingresos totales correspondientes al servicio de tráfico de telefonía fija se redujeron en más de un 63%.

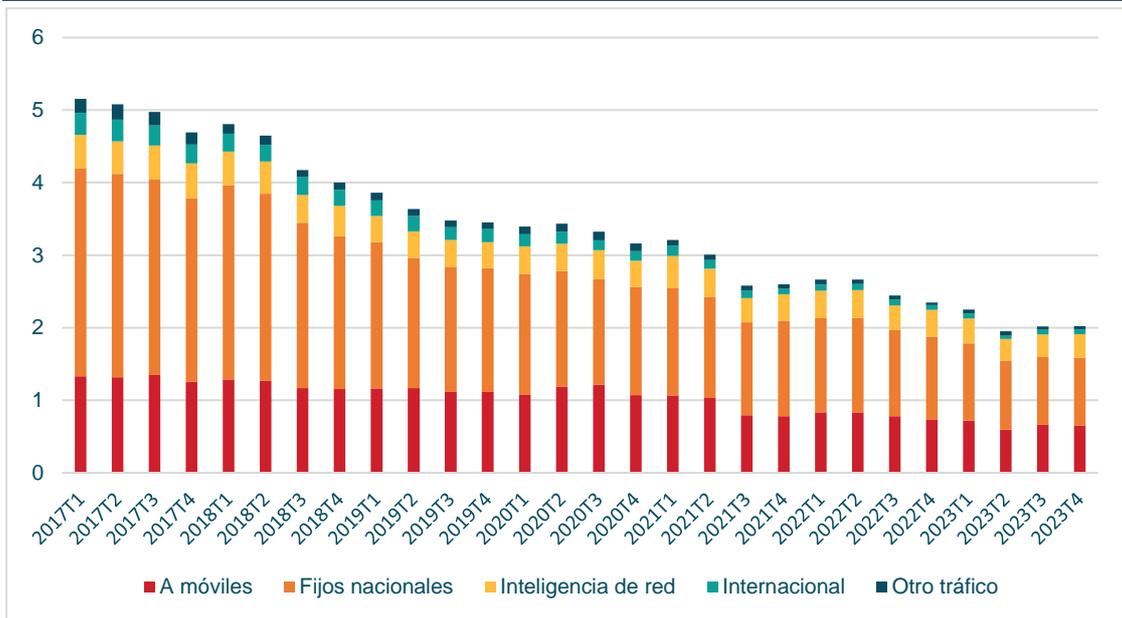
Gráfico 14. Ingresos totales trimestrales por de tráfico de telefonía fija (millones de euros)



Fuente: Informes trimestrales CNMC

El gráfico 15 muestra los ingresos mensuales por línea correspondientes al tráfico telefónico, que siguen la misma tendencia. En términos absolutos, si en el primer trimestre de 2017 el ingreso medio mensual por línea se situaba en los 5,15 euros mensuales, en el cuarto de 2023 este importe había descendido a los 2,01 euros mensuales. Por tipo de llamada, las reducciones fueron mayores en aquellas dirigidas a fijos nacionales y a destinos internacionales (67,42% y 78,97%, respectivamente). Por su parte, las llamadas destinadas a numeraciones móviles y las de inteligencia de red son las que experimentaron unos descensos menos pronunciados (51,12% y 28,38%, respectivamente).

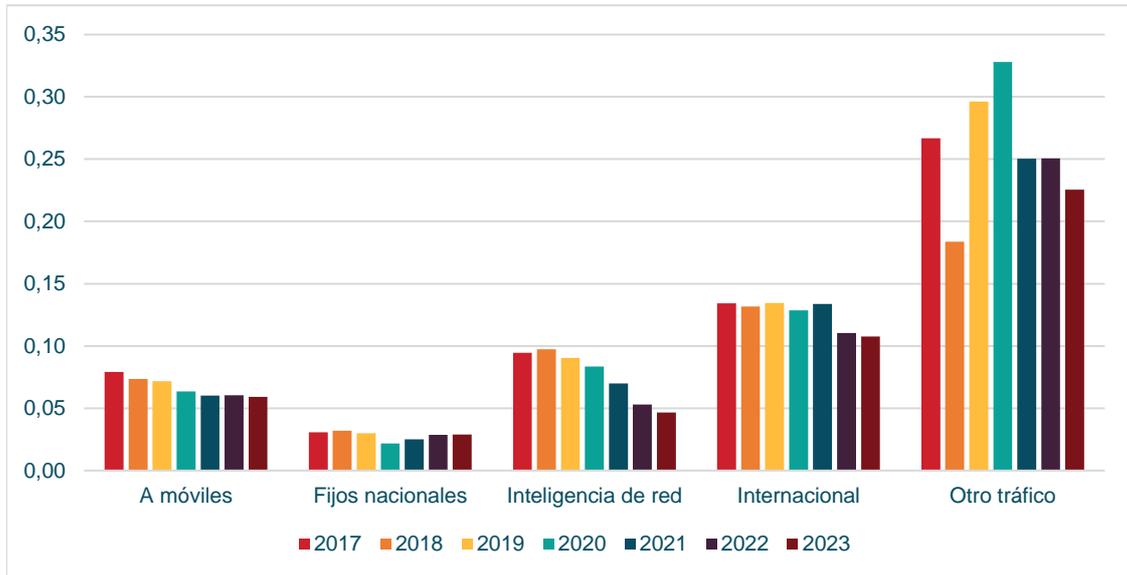
Gráfico 15. Ingresos mensuales por línea y tipo de llamada (euros/mes)



Fuente: Informes trimestrales de la CNMC

En el gráfico 16 se muestra que, en términos generales, el ingreso por minuto de tráfico telefónico fijo se ha reducido entre 2017 y 2023. Esta tendencia se observa en todos los tipos de llamada, aunque en algunos de ellos se advierten ligeras fluctuaciones interanuales. Destaca en particular el descenso del 50,62% de los precios de inteligencia de red que, como se vio en la tabla 4, vio sensiblemente incrementado su tráfico en el mismo periodo.

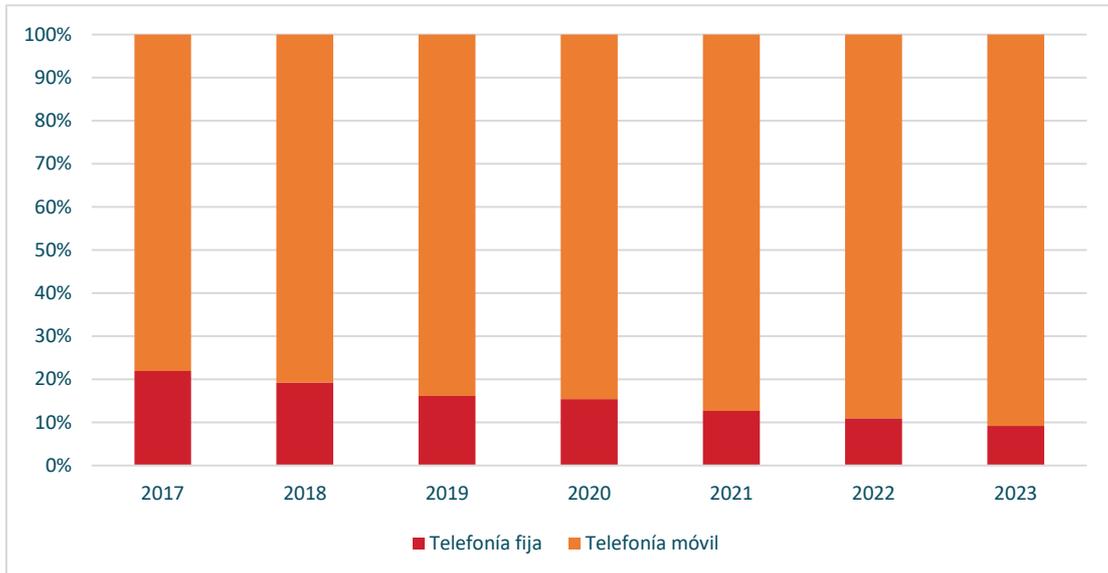
Gráfico 16. Precio por minuto en función del tipo de llamada (cént./euro por minuto)



Fuente: Informes trimestrales CNMC

En la sección anterior se ha mostrado que la mayoría de los clientes considera que el acceso telefónico fijo y móvil son servicios complementarios, aunque se identifica un proceso de paulatino abandono del acceso telefónico fijo. Por ejemplo, en 2023 el tráfico originado en redes fijas representaba el 9,21% del total, que contrasta con el porcentaje del 21,91% del año 2017.

Gráfico 17. Porcentaje anual de los distintos tráficos de voz en función del tipo de tráfico



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes trimestrales de la CNMC

Los datos del *Panel de Hogares de la CNMC* corroboran esta tendencia de sustituir el tráfico fijo por tráfico móvil, además de reflejar que el tráfico cursado a través de redes *over-the-top* (OTT) comienza a erigirse como una vía alternativa para realizar llamadas telefónicas. La tabla 5 refleja ese fenómeno de reducción del uso del servicio telefónico fijo en favor de los tráficos móvil y OTT.

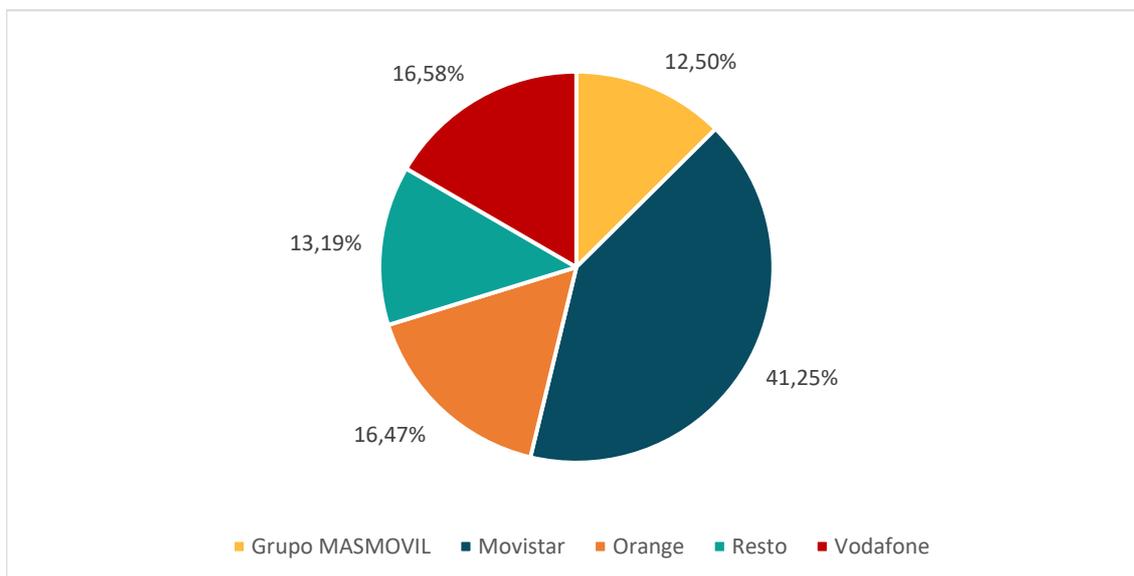
Tabla 5. Frecuencia de uso de telefonía fija, móvil y OTT.

	Llamar por teléfono fijo		Llamar por teléfono móvil		Llamar o video llamar por Internet	
	1S-2017	2S-2023	1S-2017	2S-2022	1S-2017	2S-2023
Varias veces al día	15,4%	8,0%	26,7%	34,8%	5,0%	10,9%
Casi todos los días	22,2%	11,0%	30,3%	31,5%	6,2%	11,6%
Semanalmente	18,5%	11,7%	20,0%	18,6%	9,4%	17,2%
Menos que semanalmente	23,3%	24,1%	16,0%	10,4%	24,3%	32,1%
Nunca	19,0%	43,6%	6,1%	3,8%	52,4%	26,6%
Ns/Nc	1,6%	1,6%	1,0%	0,9%	2,7%	1,7%

Fuente: Informes Trimestrales CNMC

En este contexto, en los últimos años, la cuota de mercado de Telefónica se ha reducido en términos de volumen de tráfico. Si en ese momento esta cuota era del 47,89% (I/2017), ahora se sitúa en el 41,25% (IV/2023).

Gráfico 18. Cuota de mercado en términos de tráfico (IV/2023)¹⁸



Fuente: Informes trimestrales CNMC

En resumen, se constata que el mercado de tráfico telefónico fijo continúa en una senda de pérdida de protagonismo, que se podría explicar por la generalización del tráfico móvil y, en menor medida, por el uso de aplicaciones OTT. Sin embargo, dentro de este contexto, no se aprecia un deterioro de las condiciones competitivas. Más bien al contrario, la cuota de mercado de Telefónica se ha reducido ligeramente, mientras que las de los operadores alternativos se ha incrementado.

II.3 Conclusiones sobre los mercados minoristas.

En esta sección se ha constatado una pérdida general de protagonismo de los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico desde ubicaciones fijas, que se manifiesta en un menor número de clientes que contratan líneas de acceso telefónico fijo y, en consecuencia, por un menor número de hogares que disponen del servicio de acceso telefónico fijo. Ello tiene afectación en el servicio de tráfico telefónico, que se ha visto menguado tanto en términos de minutos cursados como de ingresos generados. Esta tendencia contrasta con la observada en el servicio de tráfico telefónico móvil, cuyo uso se ha incrementado

¹⁸ Tras la fusión de Orange y MasMóvil, la cuota de MásOrange ascendería al 28,97%, aún por debajo del 41,25% de Telefónica.

en los últimos años y que actualmente representa un mayor porcentaje sobre el tráfico telefónico total (incluyendo fijo y móvil).

En este contexto, se observa que la cuota de mercado de Telefónica ha ido experimentando cierta reducción desde 2017 hasta situarse en respectivamente en 41,79% y 41,25% para los servicios de acceso y tráfico telefónico fijo. Las elevadas cifras de portabilidad indican que existe cierto dinamismo competitivo, que parece vincularse con el desarrollo de los mercados de banda ancha.

Cuando el servicio de acceso telefónico fijo se comercializa con independencia del servicio de banda ancha (en forma de líneas 1P), Telefónica continúa siendo el operador más destacado, pero su posición relativa es menos destacada que cuando se analiza su cuota de mercado general para este servicio (es decir, incluyendo también las ofertas empaquetadas). Este fenómeno contrasta con lo concluido en la anterior revisión del mercado, en la que se subrayó precisamente que Telefónica gozaba de una posición reforzada con respecto a sus rivales.

Finalmente, en segmento empresarial Telefónica mantiene una cuota de mercado superior, aunque se enmarca en una tendencia descendente y en un contexto en el que las líneas pertenecientes a este segmento se reducen de una manera más acusada que en el segmento residencial.

Según el considerando 6 de la Recomendación de 2020, *“cuando los mercados minoristas sean efectivamente competitivos en ausencia de regulación mayorista, las autoridades nacionales de reglamentación deben concluir que ya no es necesaria la regulación de los mercados mayoristas conexos”*. Aunque en esta sección se ha apreciado una notable mejora de las condiciones competitivas de los mercados minoristas analizados, la cuota de Telefónica continúa siendo elevada con respecto a la de sus competidores, en particular en el segmento empresarial. Se trata de unas cuotas de mercado superiores, por ejemplo, a las que tiene este mismo operador en el mercado minorista de banda ancha, con el que guarda una estrecha relación. Por ello, debe examinarse hasta qué punto resulta necesaria la regulación mayorista actualmente vigente para garantizar un adecuado desarrollo competitivo en los mercados minoristas aquí analizados. En consecuencia, en las siguientes secciones se procede a definir y a analizar el mercado mayorista de acceso y originación telefónico en redes fijas, para posteriormente valorar si su regulación debe mantenerse o, por el contrario, ésta ya no resulta necesaria.

III DEFINICIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTO.

III.1 Servicios actualmente incluidos en la definición del mercado del producto.

La Resolución de 17 de enero de 2017 (Resolución del mercado 2/2007) definió el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas como aquél que permite a un operador A entregar al operador B interconectado una llamada de un cliente conectado físicamente a la red del operador A y que haya seleccionado al operador B para que sea este último quien trate la llamada.

En la presente revisión se parte de la misma definición del mercado de referencia, que incluye los siguientes servicios mayoristas:

- (i) El servicio de acceso mayorista a la línea telefónica sobre accesos de cobre (AMLT)¹⁹.
- (ii) Los servicios de acceso indirecto u originación necesarios para que los operadores que hayan contratado los accesos mayoristas a la línea telefónica puedan cursar las llamadas.
- (iii) Los servicios de originación o acceso a servicios de tarifas especiales y numeración corta, independientes del tipo de tecnología del acceso fijo.

Los servicios de originación (ii y iii) pueden prestarse tanto mediante interfaces tradicionales como mediante interfaces IP, según los términos y niveles recogidos en sus respectivas ofertas de interconexión de referencia²⁰, ya que los servicios de originación mediante interfaces IP son sustitutivos de los prestados con técnicas de conmutación tradicional.

A continuación, se parte de la definición de mercado vigente y se pasa a describir en detalle los servicios mayoristas incluidos en el mercado, así como la pertinencia de incluir o excluir ciertos servicios, teniendo en cuenta el contexto de las soluciones y productos actuales en las redes fijas.

¹⁹ El servicio de alquiler de la línea telefónica sólo tiene sentido si se aplica sobre una línea preseleccionada en la modalidad global extendida.

²⁰ En base a las resoluciones OFE/DTSA/004/17 y OFE/DTSA/006/17 de 18 de diciembre de 2018, se aprobaron las respectivas ofertas de interconexión de referencia de Telefónica, OIR-TDM y OIR-IP, donde se unificaron los precios de acceso regulados en un único nivel e iguales en TDM e IP.

III.1.1 Servicio de acceso mayorista a la línea telefónica sobre la red de cobre.

El servicio mayorista de acceso a la línea telefónica (AMLT) posibilita que los operadores alternativos que no cuentan con acceso directo a sus clientes sobre accesos tradicionales de la red conmutada o accesos RDSI sean capaces de prestar el servicio de acceso telefónico fijo a estos clientes y cursar las llamadas hacia cualquier destino con independencia del operador de acceso.

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

Para poder beneficiarse del servicio AMLT, el usuario debe contratar el servicio de preselección. A nivel mayorista el uso del AMLT también implica su asociación con el servicio de originación²¹. Ambas condiciones responden al objetivo de que el operador alternativo preste un servicio de factura única a sus clientes finales, que debe incluir tanto la cuota de abono de la línea (gracias al AMLT) como las llamadas cursadas por el operador alternativo (a través de los servicios de preselección y originación). Con ello se facilita que los operadores alternativos compitan en mejores condiciones, pues sus clientes de telefonía fija minorista pierden todo vínculo contractual con Telefónica.

Asimismo, el servicio AMLT puede ser contratado por el operador alternativo para prestar únicamente el servicio de acceso telefónico o para la prestación combinada del acceso telefónico junto con los servicios de acceso indirecto de banda ancha sobre la red de cobre.

Cuando los operadores prestan a sus clientes el servicio de voz fija y/o banda ancha a través de accesos directos, proporcionados por sus propios medios o mediante las ofertas de banda ancha mayoristas de acceso al bucle completamente desagregado, el servicio AMLT no es necesario. En estos casos, el operador alternativo provee directamente a sus clientes la línea de acceso telefónico fijo y los servicios de tráfico que se prestan sobre esa línea. Esto también ocurre en los casos en los que el operador alternativo utiliza el acceso indirecto NEBA²² o el acceso al bucle compartido sin STB²³, pues en esos casos

²¹ Esta condición se estableció en la anterior Resolución de revisión de mercado.

²² El servicio mayorista NEBA (Nuevo Ethernet de Banda Ancha) permite que los operadores puedan alquilar la infraestructura de Telefónica para dar servicio en zonas donde no tienen cobertura de fibra propia.

²³ Servicio telefónico básico.

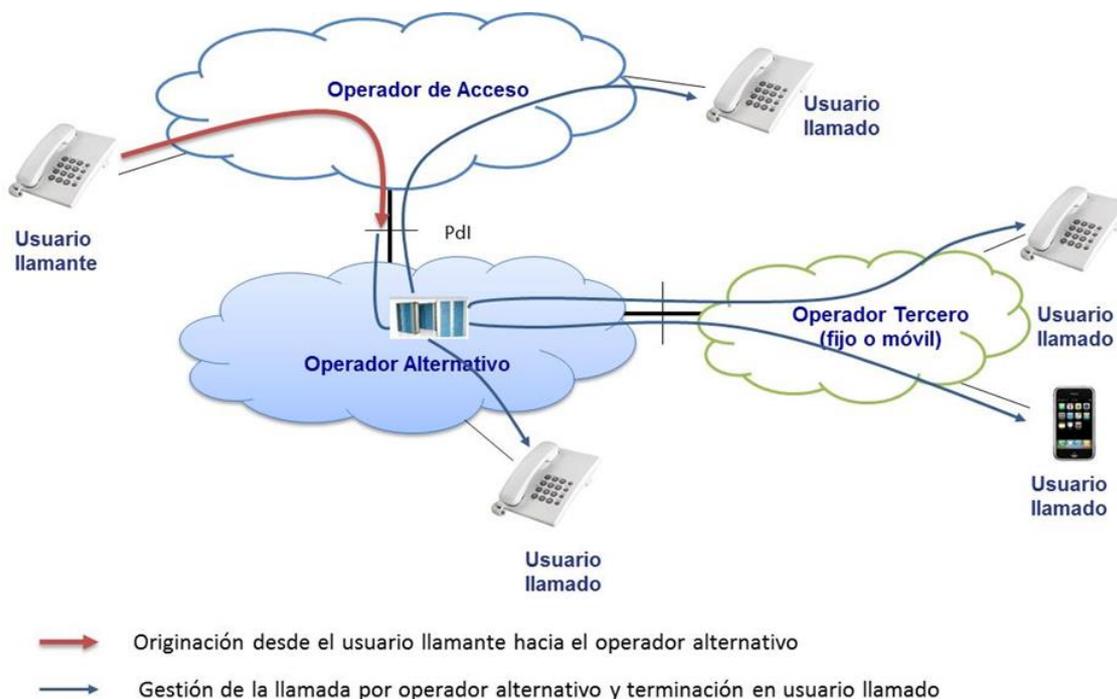
presta los servicios mediante VoIP²⁴. Ahora bien, estas soluciones alternativas de prestación del servicio de acceso y originación de llamadas en redes fijas sólo son económicamente viables cuando el servicio telefónico se presta en combinación con el servicio de banda ancha.

III.1.2 Servicio de originación de llamadas en redes fijas.

Se puede definir el servicio de originación (también denominado servicio de acceso indirecto) como aquél que permite a un operador de acceso entregar al operador alternativo interconectado una llamada de un cliente conectado físicamente a la red del operador de acceso y que haya seleccionado al operador alternativo para que sea este último quien complete la llamada y la entregue al usuario de destino. En otras palabras, el servicio de originación de voz o acceso indirecto consiste en vehicular las llamadas desde la central de conmutación de la que depende el usuario hasta el punto de interconexión en el que se entrega la llamada al operador interconectado que debe encargarse de su compleción.

²⁴ Es decir, el operador alternativo presta un servicio de voz sobre IP a sus clientes finales utilizando para ello la conexión de banda ancha y no la red telefónica conmutada (RTC).

Gráfico 19. Representación del servicio de originación en redes fijas



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

Desde un punto de vista técnico, para que el servicio de originación pueda llevarse a cabo, es necesario que la línea haya sido previamente vinculada al servicio de preselección, que permite a los usuarios que sus llamadas telefónicas sean cursadas automáticamente por un operador diferente al operador que les provee del acceso.

Este servicio mayorista, junto con la terminación fija, fue uno de los primeros en implementarse a partir de la liberalización del sector de las telecomunicaciones y facilitó la introducción de la competencia en los servicios de tráfico telefónico fijo desde accesos tradicionales sobre cobre.

Hasta la última revisión del mercado relevante, el servicio de originación de voz desde redes fijas permitía prestar a los operadores alternativos el STDP sin disponer de una red de acceso propia. Sin embargo, en la Resolución de 17 de enero de 2017 se limitó la obligación de Telefónica de prestar el servicio de originación de llamadas a aquellos accesos provisionados mediante el servicio AMLT. Igualmente, en dicha Resolución se especificó que el servicio vinculado de preselección debía contratarse de manera conjunta con el servicio AMLT y se suprimieron otras facilidades históricamente utilizadas como la selección llamada a llamada²⁵. Todo ello con el objetivo de alinear las obligaciones del mercado hacia la desregulación progresiva, en línea con la Recomendación de 2014 y la evolución del mercado.

III.1.3 Servicio de originación a servicios de tarifas especiales y numeración corta.

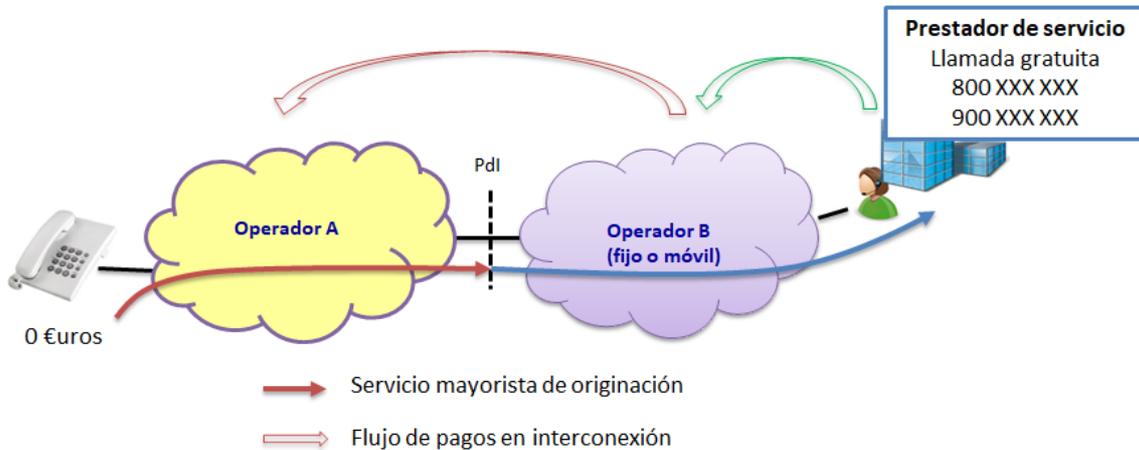
Existe otro tipo de servicio de originación fija consistente en otorgar acceso a servicios de tarifas especiales (antes conocidos como servicios de red inteligente) y servicios basados en numeración corta.

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

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

²⁵ El servicio de preselección asociado a la oferta AMLT permite a un abonado del servicio telefónico fijo disponible al público que contrate el servicio AMLT cursar las llamadas de ámbito metropolitano, provincial, interprovincial, internacional, de fijo a móvil, a numeración de inteligencia de red (incluyendo la numeración personal y con la excepción de la numeración de cobro revertido automático), y a los servicios de radio búsqueda, con el operador contratado.

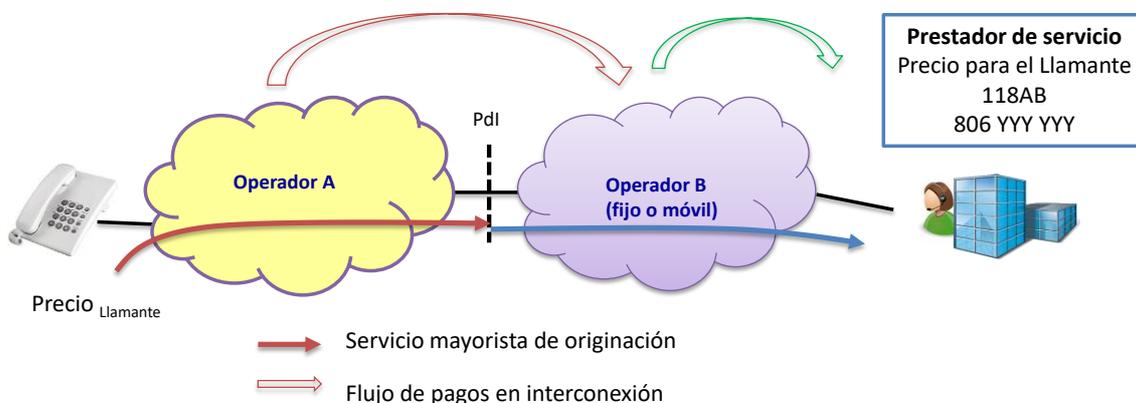
Gráfico 20. Representación del servicio de originación en redes fijas a números gratuitos



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

De la misma manera, un operador que preste servicios de tarifas especiales para prestar a sus clientes servicios telefónicos no gratuitos (p.ej. 118AB, 806, 905) también tiene que recurrir al mismo servicio mayorista. En este caso, el operador de acceso (operador A) se encargaría de facturar y cobrar a los clientes del operador de red inteligente por los servicios prestados por éste. A continuación, se muestra este caso:

Gráfico 21. Representación del servicio de originación en redes fijas a números no gratuitos



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

$$P_{\text{interconexión}} = P_{\text{llamante}} - \text{originación} - \text{facturación y cobro}^{26}$$

Al contrario de lo que ocurre con la originación relacionada con el AMLT y la preselección, cualquier operador con accesos directos fijos, no solo Telefónica, presta este servicio para que los operadores de tarifas especiales y numeración corta puedan ofrecer sus servicios y sean accesibles desde todas las redes.

Además, estos servicios mayoristas de originación o acceso a servicios de tarifas especiales y numeración corta son proporcionados con independencia de la tecnología de acceso, ya que son necesarios para la interoperabilidad en la prestación de estos servicios.

III.2 Análisis de otros servicios que pudieran quedar incluidos en la definición del mercado relevante.

El mercado relevante que se analiza en esta Consulta Pública toma como punto de partida los servicios descritos en el apartado III.1, que se identifican con el mercado 2 de la Recomendación de Mercados de 2007. Se trata de la definición establecida en la Resolución de 17 de enero de 2017.

Sin embargo, en los últimos años ha acaecido una novedad relevante que puede tener incidencia en la definición de mercado. Como consecuencia de la retirada

²⁶ Nótese que las llamadas gratuitas son un caso particular de esta fórmula en la que $P_{\text{llamante}} = 0$ y el operador A no presta un servicio de facturación y cobro, ya que la llamada es gratuita.

de los accesos de cobre, Telefónica y los operadores con servicios mayoristas sobre cobre están ofreciendo a sus clientes la migración de sus servicios (telefonía fija y banda ancha) hacia las soluciones de red NGA, principalmente sobre fibra, o hacia soluciones móviles. Por ello, y partiendo de la definición del mercado de referencia aprobada en la Resolución de 17 de enero de 2017, en los siguientes apartados se valora hasta qué punto se va afectada esta definición por este proceso de migración a nuevas redes.

III.2.1 Originación y acceso desde redes de fibra

En los casos en los que existe cobertura FTTH (o HFC), los operadores están migrando a sus clientes de cobre -residenciales y de negocios- hacia servicios de banda ancha sobre estas tecnologías, capaces de proporcionar servicios digitales diferenciales con respecto a las tecnologías precedentes. Los servicios sobre FTTH pueden prestarse mediante despliegue propio, acceso regulado (NEBA local o NEBA fibra) o a través de un acuerdo comercial con otro operador.

El despliegue de redes NGA y el proceso de migración que la acompaña vienen impulsadas por la prestación del servicio de banda ancha, pues éste ofrece rentabilidad suficiente como para motivar el despliegue, tanto si se comercializa de manera individual como si lo es de forma empaquetada con otros servicios. Por ello, si el servicio de acceso telefónico fijo se ofrece de manera empaquetada con el de banda ancha, la migración a redes NGA constituye una alternativa razonable. Desde un punto de vista meramente técnico, además, el acceso telefónico fijo prestado a través de redes NGA y tecnología VoIP es equivalente al que se provee mediante redes tradicionales de cobre.

Por el contrario, los servicios de acceso y tráfico telefónico fijo no ofrecen por sí mismos la rentabilidad suficiente como para que un operador alternativo despliegue nuevas redes, o recurra al acceso a la red de Telefónica mediante la oferta regulada o acuerdos comerciales. Si se toman como referencia los ingresos generales imputados a los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico, estos se sitúan en unos 6,1 euros mensuales por línea y mes, de los cuales 3,71 se corresponden con el acceso telefónico fijo²⁷. Por su parte, las tarifas 1P de los operadores alternativos más representativas se sitúan en el rango comprendido entre los 10 y 13 euros por cliente y mes (véase la tabla 6 del siguiente apartado). A la vista de estas magnitudes resulta evidente que, desde un punto de vista económico un operador alternativo que preste servicios de telefonía fija 1P no tiene incentivos para sustituir un acceso mayorista AMLT

²⁷ Téngase en cuenta que estos importes se ven afectados por cómo imputan los operadores el precio total de los empaquetamientos a los servicios de acceso y tráfico telefónico fijo.

por otro basado en redes NGA, pues estas últimas le resultan sustancialmente más costosas²⁸. Sí es cierto que en aquellos domicilios donde existe red de fibra instalada, cabría la posibilidad de ofrecerse servicios de telefonía fija 1P sobre fibra, pero los operadores alternativos no están apostando por este modelo.

En resumen, desde el punto de vista de la sustituibilidad de la demanda, no se puede considerar que el acceso telefónico fijo prestado sobre redes de fibra constituya un sustituto completo del acceso mayorista a la línea telefónica sobre accesos de cobre, ya que, si bien se utiliza para prestar servicio de acceso telefónico fijo empaquetado con banda ancha, no es el caso cuando se quieren proveer servicios 1P. En consecuencia, no resulta adecuado incluir en el mercado relevante el acceso telefónico fijo prestado sobre redes de fibra. Ello no obsta para que este último no ejerza cierta presión sobre el mercado relevante, lo cual se aborda en la sección V.2.

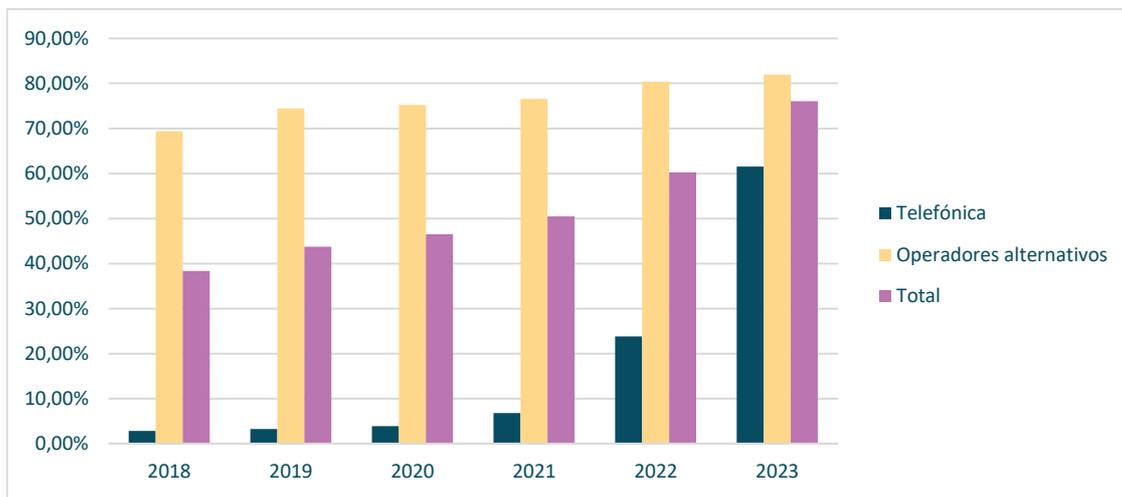
III.2.2 Origenación y acceso desde redes móviles

El acceso fijo prestado a través de redes de telefonía móvil (o acceso fijo radio en general) se ha erigido como una solución tecnológica apropiada para cubrir las necesidades de aquellos clientes que, por sus circunstancias particulares, sólo requieran el servicio telefónico fijo 1P. Secundariamente, en un contexto de migración de las líneas de cobre a otras tecnologías, este tipo de acceso también se utiliza para proveer el servicio de acceso telefónico -incluso empaquetado con banda ancha- en aquellas zonas en las que no exista cobertura de fibra.

En el gráfico 11 se mostró que el 76,10% de las líneas 1P del segmento residencial se prestan a través de tecnologías de acceso móvil. Más detalladamente, el siguiente gráfico se observa que (i) esta proporción es elevada y se ha ido incrementando progresivamente a lo largo de los últimos años, debido a la reducción del total de líneas 1P sobre cobre y su migración hacia redes NGA con servicios empaquetados de banda ancha, (ii) entre los operadores alternativos, la proporción supera la media en más de 5 puntos porcentuales, pues se sitúa actualmente en el 81,93%.

²⁸ Por ejemplo, una conexión de FTTH basada en acuerdos comerciales o en el servicio NEBA local tendría unos costes respectivos de en torno a **[CONFIDENCIAL]** euros mensuales, incluyéndose en estos importes los costes de red propia en los que debería incurrir un operador alternativo.

Gráfico 22. Evolución de la proporción de líneas prestadas sobre acceso móvil sobre el total de líneas de telefonía fija 1P



Fuente: Requerimiento de información a los operadores

A nivel comercial, la práctica totalidad de la oferta de acceso telefónico fijo 1P de los operadores alternativos se articula en torno a productos con acceso mediante tecnología móvil, especialmente en lo que respecta a los nuevos clientes. Sólo Orange, bajo su marca Jazztel, ofrece en el segmento residencial una tarifa que se presta a través de la red de telefonía fija. Se trata de una tarifa que es, además, significativamente más cara que las demás, como se muestra a continuación en la tabla 6²⁹.

²⁹ En su proceso de eliminación de la red de cobre, Telefónica está sustituyendo los accesos 1P de sus clientes prestados sobre esta red por accesos fijos prestados mediante telefonía móvil. Las tarifas que aplica Telefónica a los clientes migrados son las mismas que cuando el servicio se prestaba sobre la red de cobre. Entre ellas destaca la *Línea Individual*, que tiene un precio de 17,40 euros mensuales, IVA incluido, y cuyo precio no incluye las llamadas cursadas. Las principales líneas de acceso telefónico fijo que incluyen una tarifa plana de voz son el *Planazo a Fijo y Móviles*, que ofrece 300 minutos por 37 euros mensuales, y la *Línea Tarifa Plana*, que ofrece llamadas ilimitadas y tiene un precio de 40 euros mensuales, en ambos casos con el IVA incluido.

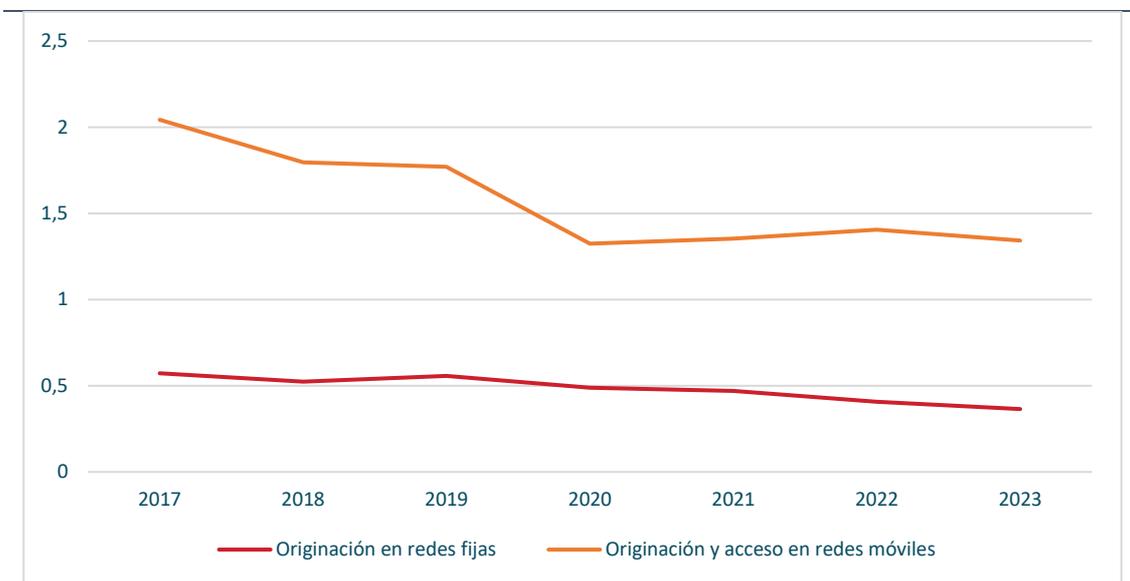
Tabla 6. Tarifas de acceso telefónico fijo 1P de los principales operadores alternativos

Denominación de la tarifa	Operador	Precio (IVA incluido)	Precio (sin IVA)	Tecnología de acceso	Características de la tarifa
Más Fijo	Masmóvil	12,9	10,66	Red móvil	Llamadas ilimitadas a fijos y móviles nacionales
El fijo – Yoigo	Masmóvil	14	11,57	Red móvil	Llamadas ilimitadas a fijos y móviles nacionales
Teléfono fijo a lo Pepe – Pepephone	Masmóvil	12,9	10,66	Red móvil	Llamadas ilimitadas a fijos y móviles nacionales
Vodafone Fijo	Vodafone	15	12,40	Red móvil	Llamadas ilimitadas a fijos y móviles nacionales
Mi Fijo	Orange	12,95	10,70	Red móvil	Llamadas ilimitadas a fijos nacionales
Línea Jazztel + Llamadas nacionales	Orange	25,99	21,48	Red fija	Llamadas ilimitadas a fijos y 180 minutos a móviles nacionales

Fuente: Requerimiento de información a los operadores

Desde un punto de vista mayorista, la reducción del precio de originación y acceso desde redes móviles en relación con la originación en redes fijas -se muestra en el gráfico 23- favorece el proceso de generalización de líneas de acceso fijo 1P prestadas a través de redes móviles. A pesar de que el precio mayorista por minuto originado en redes móviles sigue siendo superior al originado en redes fijas, a este último habría que añadirle el precio del servicio mayorista AMLT. Esto explica que, salvo cuando los volúmenes de tráfico fijo sean muy elevados, a un operador alternativo le resulta menos costoso proveer el servicio de acceso 1P mediante tecnologías de acceso móvil que recurrir a la oferta AMLT. A todo ello habría que añadir el hecho de que los principales operadores que compiten en el servicio telefónico fijo disponen de infraestructura propia de red móvil.

Gráfico 23. Precio mayorista por minuto de originación y acceso desde redes móviles y de originación en redes fijas (céntimos de euro/minuto)



Fuente: Informes Trimestrales CNMC

Aunque en la última Resolución de mercado se excluyeron del mercado de referencia los servicios de originación y acceso prestados mediante acceso móvil, las circunstancias anteriores llevan a concluir que existe una sustituibilidad a nivel mayorista entre éstos y el acceso telefónico que se presta sobre la red de cobre y se concreta en la oferta AMLT. Por ello, el acceso fijo prestado a través de redes de telefonía móvil (o acceso fijo radio en general) **queda incluido en el mercado de referencia.**

III.2.3 Originación mediante interfaces tradicionales e interfaces IP

En la última revisión del mercado se introdujo la prestación de los servicios de originación mediante interfaces IP, adicionalmente a la interconexión TDM. Como consecuencia, la CNMC revisó y aprobó las correspondientes ofertas de interconexión de referencia de Telefónica, OIR-IP y OIR-TDM³⁰.

Si en la anterior revisión del mercado la forma de interconexión predominante del mercado era la TDM, desde entonces la mayoría de operadores ha establecido interconexiones IP con Telefónica y se está produciendo una migración del tráfico TDM a IP³¹, ligado a la mayor eficiencia de la interconexión IP, su menor consumo energético y la obsolescencia de los equipos y tecnología

³⁰ Resoluciones OFE/DTSA/004/17 y OFE/DTSA/006/17 de 18 de diciembre de 2018.

³¹ [CONFIDENCIAL].

TDM. Por ello, aunque en la definición del mercado relevante se mantienen ambos tipos de interconexión y por tanto los servicios de originación deben ser prestados mediante interfaces tradicionales e interfaces IP, se prevé la desaparición progresiva de la interconexión TDM³².

III.3 Definición del mercado geográfico.

De acuerdo con las Directrices³³, la delimitación del alcance geográfico del mercado relevante se realiza aplicando principalmente como criterios de valoración (i) la zona cubierta por una red y (ii) la existencia de instrumentos legales y otros instrumentos reglamentarios. Sobre la base de estos dos criterios principales, se puede considerar que los mercados geográficos son locales, regionales o nacionales o que abarcan el territorio de dos o más países.

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

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

III.4 Conclusiones sobre el mercado relevante.

Esta Comisión define el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas de acuerdo con las conclusiones alcanzadas en los apartados precedentes. Por tanto, la definición del mercado de referencia coincide con el de la anterior Resolución de 17 de enero de 2017, excepto en lo que respecta al acceso fijo prestado a través de redes de telefonía móvil (o acceso fijo radio en general), que queda incorporado al mercado. Asimismo, se considera que la dimensión geográfica del mercado es nacional.

³² Telefónica ha solicitado el cierre de la interconexión TDM, petición que está siendo analizada por la CNMC en el procedimiento OFE/DTSA/002/23.

³³ Apartado 51.

IV LAS RECOMENDACIONES DE MERCADOS DE 11 DE OCTUBRE DE 2014 Y DE 18 DE DICIEMBRE DE 2020

De acuerdo con el artículo 15.1 de la LGTel, “*La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta la Recomendación de la Comisión Europea sobre mercados relevantes de productos y servicios, las Directrices de la Comisión Europea para el análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado y los dictámenes y posiciones comunes pertinentes adoptados por el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), definirá, previo informe de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales y mediante resolución publicada en el «Boletín Oficial del Estado», los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entre los que se incluirán los correspondientes mercados de referencia, y el ámbito geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas. A tal efecto, tendrá en cuenta los resultados del estudio geográfico a que se refiere el artículo 48*”.

La Recomendación de mercados relevantes de 2020 no incluyó el mercado 2/2007 en el listado de mercados de referencia que, a priori, son susceptibles de ser sometidos a regulación *ex ante* sin que la ANR correspondiente (en este caso, la CNMC) tenga que demostrar, a través del test de los tres criterios, la necesidad de que el mercado sea regulado, al darse por supuesto implícitamente que se cumplen los tres criterios. La anterior Recomendación de 2014 tampoco incluía el mercado 2/2007 en su listado de mercados de referencia susceptibles de ser regulados *ex ante* por considerar que, a nivel general europeo, el mercado 2/2007 no satisfacía el test de los tres criterios. La *Nota Explicativa* que acompañaba a la Recomendación de mercados de 2014 exponía las razones por las que la Comisión Europea había llegado a esa conclusión.

De acuerdo con el considerando 165 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas, las ANR de determinados Estados deben analizar los mercados que no figuren en la Recomendación vigente pero que fueron objeto de regulación en análisis anteriores. Tal es el caso del antiguo mercado 2, que actualmente se encuentra sujeto a regulación *ex ante*. El análisis a realizar tendrá por objeto determinar si el mercado en cuestión sigue o no satisfaciendo el test de los tres criterios. Según el considerando 22 de la Recomendación de 2020,

“Las [Autoridades Nacionales de Regulación] también *deben analizar los mercados que no figuren en la presente Recomendación, pero que estén regulados en el territorio de su competencia sobre la base de análisis del*

mercado anteriores, u otros mercados, si tienen motivos suficientes para considerar que el resultado de la prueba de los tres criterios es positivo. Por lo tanto, las autoridades nacionales de reglamentación también pueden definir otros mercados pertinentes de productos y servicios, no enumerados en la presente Recomendación, si pueden demostrar que, en su contexto nacional, tales mercados reúnen las condiciones de la prueba de los tres criterios”. [el subrayado es añadido]

En definitiva, es preciso llevar a cabo el análisis de los tres criterios para determinar si es preciso continuar regulando el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas o si, por el contrario, se deben levantar las obligaciones sobre la empresa que actualmente está identificada como operador con PSM.

V TEST DE LOS TRES CRITERIOS

De conformidad con el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas y la Recomendación de 2020, al identificar mercados distintos de los que figuran en el anexo, las autoridades nacionales de reglamentación deberán demostrar, y la Comisión deberá comprobar, que se satisfacen acumulativamente los tres criterios siguientes:

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

La aplicación del test de los tres criterios que se realice en el marco del presente procedimiento seguirá los principios generales contenidos en el documento del ERG “[Guidance on the application of the three criteria test](#)”³⁴.

V.1 Primer criterio: Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado

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

V.1.1 Obstáculos estructurales.

De acuerdo con la Recomendación de 2020, este tipo de barreras a la entrada “*nacen de distintas condiciones relativas a los costes o a la demanda que determinan unas condiciones asimétricas entre los operadores históricos y los nuevos, dificultando o impidiendo así la entrada en el mercado de estos últimos. También pueden hallarse barreras estructurales importantes, por ejemplo, cuando un mercado se caracteriza por ventajas absolutas de costes o economías de escala o efectos de redes sustanciales, limitaciones relativas a la capacidad o elevados costes irreversibles. También pueden existir barreras estructurales cuando la prestación del servicio requiera un componente de red que no pueda duplicarse técnicamente o cuya duplicación no sea viable económicamente.*”

Continúa la Recomendación de 2020 señalando que “[e]n los mercados impulsados por la innovación, caracterizados por el progreso tecnológico continuo, como los mercados de comunicaciones electrónicas, las barreras de entrada pueden ser cada vez menos relevantes”. Asimismo, la Recomendación precisa que “[l]as diferentes barreras de entrada no deben examinarse de forma aislada, sino acumulativa. Si bien una barrera de entrada, examinada individualmente, puede no considerarse importante, al combinarse con otras barreras podría generar efectos que, de forma acumulativa, impidan u obstaculicen la entrada en el mercado”.

³⁴ ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604 (https://www.berec.europa.eu/files/documents/erg_08_21_erg_rep_3crit_test_final_080604.pdf)

La *Nota Explicativa de la Recomendación de 2014* analizó si, en ese momento, el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas presentaba alguno de estos obstáculos estructurales. En el análisis realizado se subrayó que la habilidad de los operadores de obtener acceso directo al cliente final es la que determina la existencia de barreras de entrada en ese mercado. En concreto, en la Recomendación se indicó que (i) la disponibilidad de productos de bucle desagregado y acceso indirecto de banda ancha, (ii) el paulatino despliegue de redes NGA, y (iii) el proceso de progresiva sustitución fijo-móvil, posibilitaban el establecimiento de una conexión directa con el cliente final por los operadores alternativos y, consecuentemente, el acceso al mercado de originación de llamadas desde redes fijas. Sobre la base de este argumento se concluyó que, a nivel general en el ámbito de la Unión Europea, el mercado 2/2007 no se caracteriza por la presencia de barreras de entrada, lo cual justificó la exclusión de este mercado de la lista de mercados relevantes de la Recomendación de 2014.

En la anterior revisión del mercado 2/2007 se analizó si las conclusiones generales alcanzadas por la Comisión Europea eran extrapolables al caso español y, por tanto, se podía concluir que las barreras de entrada no eran lo suficientemente relevantes como para mantener la regulación *ex ante*. La conclusión alcanzada en el análisis de mercado anterior fue que las barreras de entrada persistían y que se mantendrían en un horizonte temporal a medio plazo, y para ello se CNMC se amparó en las siguientes razones:

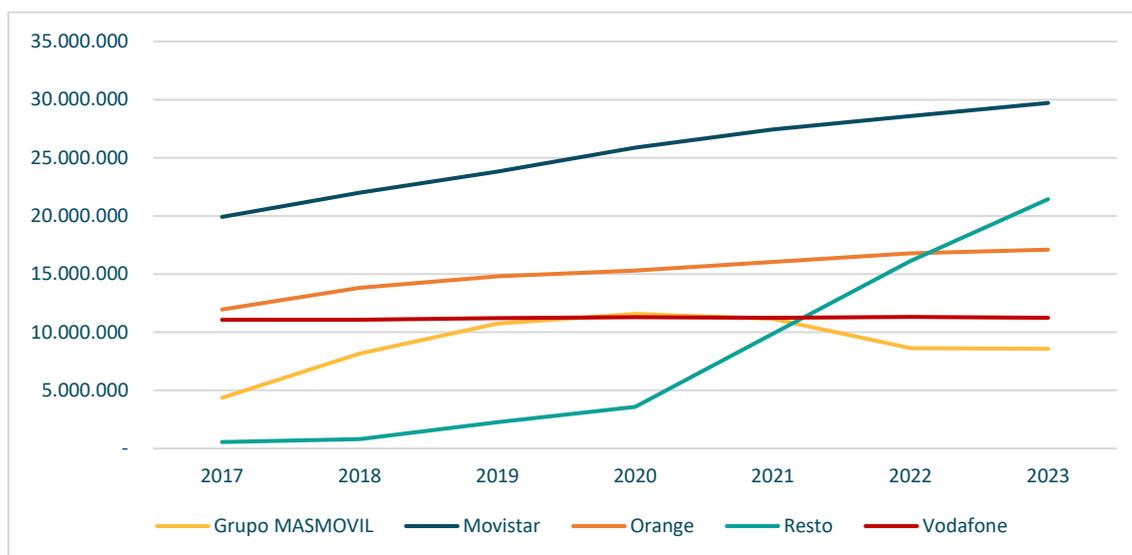
- La red de Telefónica tenía una granularidad mucho más desarrollada que la del resto de operadores, que contaban con número menor de accesos directos.
- El número de clientes 1P era muy elevado, pues ascendía a un 33,58% del total. Para ese subconjunto de clientes, la cuota de mercado de Telefónica era del 70,10%.
- El ingreso medio por cliente y mes de los servicios telefónicos fijos no es lo suficiente elevado como para que los operadores alternativos tengan incentivos suficientes a desplegar infraestructura propia con el objeto de proveer únicamente el servicio mayorista de acceso telefónico fijo, ya sea a terceros o en régimen de autoprestación. Por la misma razón, la prestación de los servicios minoristas de telefonía fija a partir de los servicios mayoristas de banda ancha no resulta una alternativa viable.
- En ese momento, la prestación del servicio mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas a partir de tecnología de acceso móvil (es decir, mediante líneas *home zone*) tampoco constituía una

opción lo suficientemente adecuada, pues se encontraba en un estado muy incipiente.

En el presente procedimiento resulta necesario evaluar si las razones anteriores pueden seguir considerándose válidas o si, por el contrario, ya no se cumple el primero de los criterios.

Con respecto a la primera de las razones señaladas, los operadores alternativos han desplegado infraestructura propia en los últimos años, fundamentalmente redes NGA. El gráfico 24 muestra cómo se han incrementado los accesos NGA instalados por los distintos operadores, lo que les permite prestar el servicio cuando éste se comercializa, a nivel minorista, de manera empaquetada con el servicio de banda ancha.

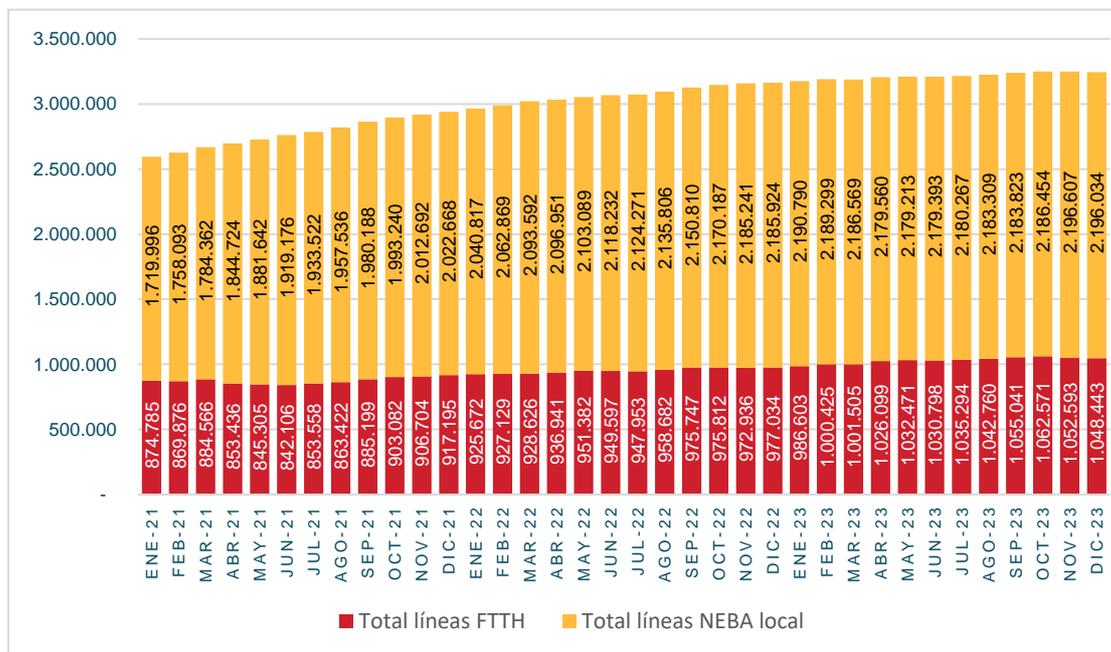
Gráfico 24. Accesos NGA instalados por operador



Fuente: Informes Trimestrales CNMC

Además, desde una perspectiva *modified greenfield approach*, los servicios mayoristas NEBA local y NEBA fibra, sus modalidades regulada y comercial, son una alternativa al servicio de acceso y originación de llamadas de voz en ubicaciones fijas siempre y cuando el servicio minorista incorpore también el servicio de banda ancha. Como se mostró en el gráfico 1, esto ocurre en el 79,44% de los casos. El recurso a este tipo de ofertas se encuentra muy consolidado y sigue creciendo entre los operadores alternativos, hasta representar conjuntamente -en diciembre de 2023- un total de 3.244.477 líneas.

Gráfico 25. Evolución del número total de líneas activas de NEBA fibra y local (enero de 2021-diciembre de 2022)



Fuente: Respuestas de Telefónica al requerimiento de información mensual del ERT

A ello habría que sumar los accesos mayoristas sobre fibra provistos por los operadores alternativos, cada vez más relevantes. Según datos del *IV Informe Trimestral 2023* de la CNMC, estos últimos ascienden a 2.723.574. Asimismo, Telefónica también ofrece accesos mayoristas sobre la red de cobre (aunque estos se encuentran en un fuerte declive, a finales de 2023 solo restaban 192.116).

Por tanto, y como primera conclusión, cuando los operadores pretenden prestar el servicio de acceso telefónico fijo de manera conjunta con el servicio de acceso a Internet de banda ancha, éstos tienen a su disposición soluciones mayoristas apropiadas, además de la posibilidad de recurrir a la autoprestación. Es decir, en lo que respecta a las líneas de acceso telefónico empaquetadas con banda ancha (que representan el 79,44% del total), no se puede sostener que existan barreras a la entrada para participar en el mercado mayorista de acceso y originación telefónica fija.

La segunda de las razones apuntadas en la Resolución de 17 de enero de 2017 era el elevado número de clientes 1P y la superior cuota de mercado de Telefónica que se observaba en ese grupo de clientes. El escenario actual diferente porque:

- El número de líneas 1P se ha reducido sustancialmente. Como se mostró en el gráfico 1, si en el 1T-2017 éste ascendía a 5.840.818, en el IV-T 2023 se había reducido a 3.788.017, lo que supone que un 20,55% de las líneas se comercializan de manera no empaquetada. En el segmento residencial las líneas 1P representan sólo el 7,52%.
- La cuota de mercado de Telefónica en el segmento 1P se ha reducido de manera muy pronunciada, hasta el punto de situarse por debajo de la cuota de mercado general de este operador. Por ejemplo, en el segmento residencial ésta se sitúa en el 28,59%, frente al 36,69% de cuota de mercado general de Telefónica en ese mismo segmento.

En cuanto a las dos últimas razones apuntadas en la anterior revisión del mercado, los ingresos que obtienen los operadores por prestar los servicios de acceso y tráfico telefónico fijo continúan siendo muy reducidos, por lo que no generan incentivos suficientes a los operadores alternativos para desplegar redes fijas propias con el objeto proveer el servicio mayorista de acceso telefónico fijo 1P³⁵. Sin embargo, en la sección I.1.1.2 se ha constatado que el acceso telefónico fijo prestado a través de redes móviles se encuentra plenamente consolidado, y que su uso por parte de los operadores alternativos está muy extendido. Un operador alternativo que pretenda prestar un servicio de acceso telefónico fijo 1P (aparte de usar sus propias redes en el caso de disponer de ellas) tiene la opción de recurrir al servicio mayorista de acceso y originación en redes móviles, que se encuentra desregulado³⁶ y que tiene unos precios que posibilitan recurrir a esta opción de manera rentable. Como se concluyó en el apartado I.1.1.2, la sustituibilidad observada a nivel mayorista entre las tecnologías de acceso fijo y móvil para prestar el servicio telefónico fijo lleva a incluir ambos tipos de acceso en el mercado de referencia.

En definitiva, el servicio mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas y acceso en redes fijas **no se caracteriza por la presencia de elevadas barreras a la entrada de tipo estructural**. Por un lado, los operadores móviles con red propia (OMR) están en disposición de ofrecer este servicio de manera

³⁵ Ello no obsta para que, en aquellas zonas donde se haya realizado la inversión necesaria para el despliegue de redes propias, un operador alternativo pueda prestar el servicio de banda ancha a través de redes NGA (por ejemplo, a clientes que tenían el servicio de acceso telefónico fijo empaquetado con banda ancha que posteriormente se dieron de baja de este último servicio).

³⁶ Véase la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 4 de abril de 2017, por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación en redes móviles (mercado 15/2003) y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (expediente de referencia ANME/DTSA/002/16/MERCADO 15).

generalizada. Por otro, y bajo la perspectiva *modified greenfield approach*, los operadores alternativos que pretendan comercializar los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico de manera empaquetada con la banda ancha también pueden recurrir a los servicios mayoristas de banda ancha, incluso estando estos fuera del mercado de referencia.

V.1.2 Obstáculos legales o reglamentarios.

Respecto a la existencia de este tipo de obstáculos, la Recomendación de 2020 señala que “[l]os *procedimientos de autorización, las restricciones territoriales, las normas de seguridad y protección, y otros requisitos jurídicos pueden tener un efecto disuasorio o retrasar la entrada*”. Sin embargo, también subraya la pérdida de relevancia práctica de este tipo de barreras en los mercados de comunicaciones electrónicas. En la Recomendación se concluye que “[p]or *norma general, las barreras jurídicas o reglamentarias que es probable que desaparezcan dentro del horizonte temporal pertinente de cinco años no deben considerarse normalmente barreras de entrada conformes con el primer criterio*”.

En el caso que nos ocupa, se puede considerar que **estos obstáculos legales o reglamentarios no existen**, más allá de los costes y tiempos necesarios para obtener las licencias necesarias de obra civil. Para que un operador pueda explotar una red o prestar servicios de comunicaciones electrónicas basta con notificarlo a la CNMC.

En definitiva, no se cumple el primer criterio.

V.2 Segundo criterio: **tendencia hacia la competencia efectiva.**

El segundo criterio analiza si una estructura del mercado tiende hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente, teniendo en cuenta el grado y las perspectivas de competencia basada en infraestructura, así como de otras fuentes de competencia que estén situadas detrás de las barreras de entrada. La tendencia a la competencia efectiva implica que, dentro del periodo de referencia, el mercado alcanzaría un grado suficiente de desarrollo competitivo en ausencia de regulación *ex ante*, o incluso pasado ese periodo siempre que existan indicios fundados de una dinámica positiva del mercado dentro de dicho periodo. La Recomendación de mercados de 2020 indica que “*la convergencia de productos, suministrados a través de diferentes tecnologías de red, puede dar lugar a presiones competitivas ejercidas por los operadores activos en mercados de productos distintos y puede conducir a la convergencia de los mercados*”. Asimismo, la Recomendación subraya que “*en los mercados en los que cabe esperar un mayor número de redes desde una perspectiva de*

futuro, la aplicación de este criterio implica principalmente examinar el estado y la probable evolución futura de la competencia basada en las infraestructuras”.

La *Nota Explicativa de la Recomendación* de 2014 señalaba que la competencia en el mercado mayorista de acceso y originación en redes fijas se encuentra fuertemente influida por el uso de los servicios móviles. En concreto, citaba la presión competitiva que ejercen los servicios móviles sobre la originación fija, en tanto que las redes fijas y móviles compiten parcialmente entre sí, especialmente en lo que se refiere a las llamadas cursadas sobre una y otra red. La *Nota Explicativa* también sostenía que la originación móvil de la que se proveen los OMRs en régimen de autoprestación podría tener cierto efecto disciplinador sobre el mercado de acceso y originación telefónica desde redes fijas, incluso aun teniendo en cuenta que ambos servicios no se consideran lo suficientemente sustitutivos.

Por otro lado, la *Nota Explicativa* también mencionaba dos aspectos que ejercerían presión competitiva sobre el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas. Se trata de (i) los servicios OTT que permiten cursar llamadas de voz y (ii) la autoprestación del servicio por aquellos operadores que establecen conexión directa a los usuarios finales, bien sea sobre la base de infraestructura propia, o bien mediante el recurso a los servicios mayoristas regulados.

En la *Nota Explicativa* la Comisión Europea determinó que, a nivel general europeo, el mercado de originación fija tendía hacia la competencia efectiva. Sin embargo, en la anterior revisión del mercado 2/2007 la CNMC analizó si la conclusión de la Comisión se podía extender al caso español, y concluyó que **sí se cumplía el segundo criterio** (es decir, el mercado no tendía a la competencia efectiva) atendiendo a las siguientes razones:

- a. En términos prácticos, Telefónica era el único operador presente en el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas, por lo que su cuota de mercado rozaba el 100%.
- b. Telefónica contaba con una capilaridad de red que no se preveía comparable a la de los operadores alternativos en el horizonte temporal prospectivo de referencia. Este operador, además, estaba verticalmente integrado.
- c. El mercado de referencia presentaba barreras a la expansión, lo que dificultaba las posibilidades de entrada de terceros operadores. Asimismo, se caracterizaba por un reducido poder compensatorio de la demanda.

- d. La competencia potencial no se estimó lo suficientemente significativa. En España, por ejemplo, el proceso de sustitución fijo-móvil no era tan acusado como en otros países de la Unión Europea.

Partiendo del análisis realizado en 2017, seguidamente se evalúa si puede continuar sosteniéndose que el mercado no tiende a la competencia efectiva en un horizonte temporal cercano o si, por el contrario, ya no se cumple el segundo de los criterios. En particular, (i) se abordará el proceso de sustitución de los accesos de cobre por otros tipos de acceso; (ii) se analizará hasta qué punto existen potenciales alternativas razonables para que los operadores puedan prestar el servicio de acceso telefónico fijo a sus clientes finales, y (iii) se evaluará la presión ejercida por otros servicios, como el de telefonía móvil o las comunicaciones OTT.

V.2.1 Migración de accesos de cobre a fibra y cierre de centrales

En los últimos años se ha producido un crecimiento muy destacable en el despliegue de redes NGA sobre tecnología FTTH por parte de los operadores, acompañado de la mejora de las redes HFC ya existentes³⁷. Aunque fue Telefónica quien impulsó en un principio el desarrollo de la red FTTH, otros operadores han incrementado el despliegue de sus propias redes de acceso FTTH, haciendo uso de las obligaciones de acceso impuestas a Telefónica en los mercados de banda ancha, entre las que destaca la oferta mayorista MARCo, de acceso a los conductos y postes de su red, que permite el tendido de cables de fibra óptica por dichas infraestructuras a precios orientados a los costes de producción.

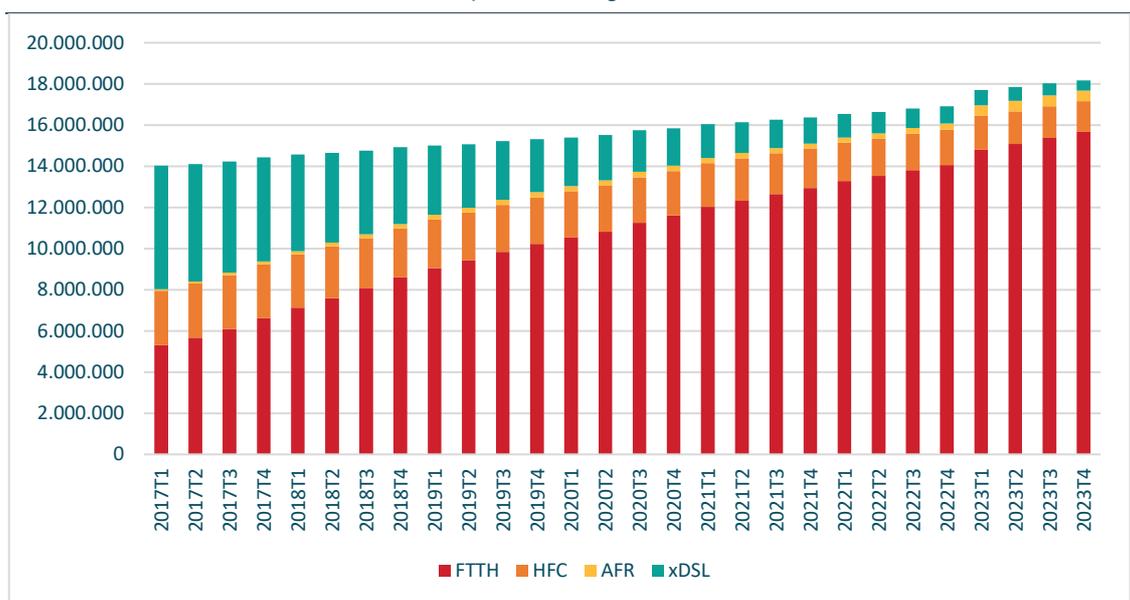
Además, debido a las mayores capacidades de las redes de acceso NGA, los operadores han desarrollado ofertas comerciales de banda ancha con mayores velocidades de conexión, siendo habituales los paquetes de banda ancha ultrarrápida de 1 Gbps. De hecho, España ocupa el tercer puesto de los Estados miembros de la Unión en conectividad digital, con un rendimiento especialmente bueno en la cobertura de red fija de muy alta capacidad. La cobertura de más de 1 Gbps en condiciones de máxima demanda alcanzaba a 30 de junio de 2022 el

³⁷ *Hybrid Fibre Coaxial*: se basa en la utilización de la fibra óptica, complementada en el último tramo de conexión con el usuario con cable coaxial. Estas redes HFC se han actualizado en su práctica totalidad a DOCSIS 3.1, lo que permite prestar servicios de transmisión de datos a velocidades de 100 Mbps o superiores.

84,96% de hogares y se espera que a finales de 2024 la cobertura de banda ancha ultrarrápida alcance el 95,75% a nivel nacional³⁸.

Este desarrollo de las redes NGA, especialmente sobre FTTH ha provocado la migración paulatina de los usuarios desde los accesos de cobre con tecnologías xDSL y de las redes HFC a las nuevas redes de fibra óptica, como se ve en la siguiente gráfica.

Gráfico 26. Accesos de banda ancha por tecnología



En consecuencia, a medida que los usuarios migran a la nueva red de acceso FTTH, se produce un cada vez menor uso de los pares de cobre de las centrales, y una sustitución progresiva de las líneas de voz conmutada por soluciones VoIP, lo que implica a su vez un vaciado de la capacidad de conmutación de las centrales RTC.

Habida cuenta de (i) las mayores eficiencias de la red de acceso FTTH y las redes troncales en IP, (ii) el alto coste de mantener dos redes en paralelo, (iii) la reducción del uso de los pares de cobre y del tráfico vehiculado por la red conmutada, (iv) la obsolescencia técnica de los equipos de red tradicional y (v) el mayor consumo energético de las redes de cobre en comparación con las redes FTTH, se entiende justificado el objetivo anunciado públicamente por

³⁸ “Informe de cobertura de banda ancha en España en el año 2022”, de marzo 2023. <https://avancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/cobertura/Paginas/informes-cobertura.aspx>

Telefónica de migrar todos sus clientes minoristas de cobre³⁹ y cerrar sus centrales de cobre, lo que implica el cese de la obligación de Telefónica de dar acceso a los pares de cobre de tales centrales⁴⁰. Por tanto, una vez cumplidos los periodos de garantía y guarda fijados en la regulación de los mercados de banda ancha⁴¹, tras el cierre de una central se dejarán de prestar sobre sus pares de cobre no solo los servicios minoristas, sino también los mayoristas regulados (acceso desagregado e indirecto de la OBA, acceso indirecto NEBA cobre, ORLA cobre y AMLT).

Desde la primera comunicación de cierre de centrales de abril de 2014 hasta la última 9 años más tarde, de abril de 2023, Telefónica ha comunicado el cierre de todas las centrales⁴². La información con la lista de centrales en proceso de cierre se publica en la página web de la CNMC⁴³.

Como consta en el informe de la CNMC sobre el proceso de cierre de las centrales de cobre⁴⁴, la siguiente gráfica representa la evolución del cierre de centrales, con el volumen acumulado de centrales cerradas (es decir, que llegaron al fin del periodo de guarda), y la estimación de los pares de cobre que contienen las centrales cerradas, con relación al total.

³⁹ Que se materializará en abril de 2024, coincidiendo con el centenario de la operadora. <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/prensa/telefonica-cierra-todas-sus-centrales-de-cobre-y-pone-rumbo-a-su-centenario/>

⁴⁰ De acuerdo con la obligación de no discriminación del mercado de banda ancha, el cierre de una central solo puede llevarse a cabo si Telefónica tampoco hace uso para sí misma de los pares de cobre de dicha central.

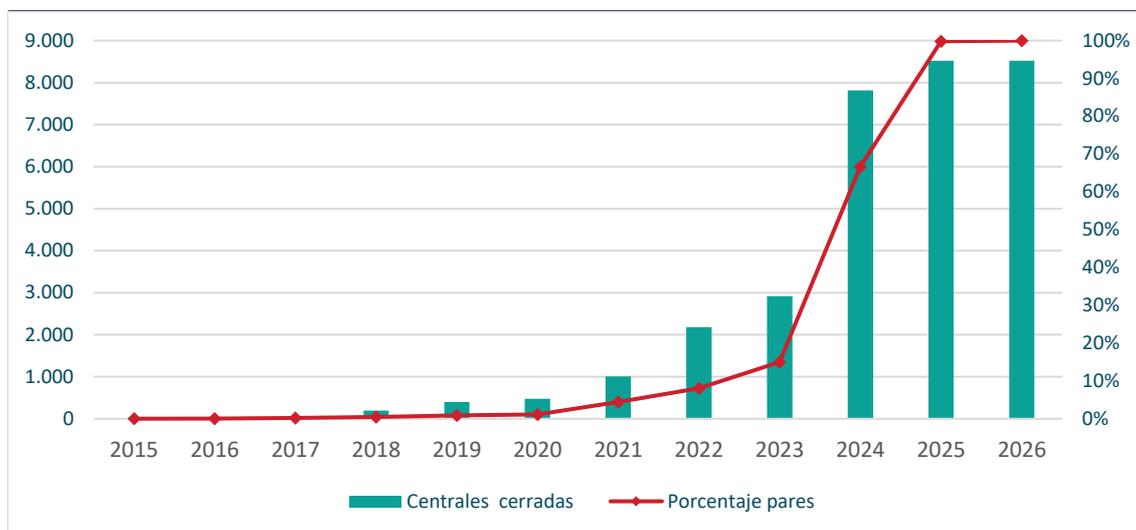
⁴¹ Plazos del período de garantía: 2 años para las centrales con bucles desagregados, 1 año para las centrales con acceso indirecto y 6 meses para las centrales o nodos remotos sin clientes mayoristas. Plazo del período de guarda: 6 meses, en el que Telefónica solo está obligada a la continuidad de los servicios, pero no puede aceptar nuevas altas. Es en este periodo final de guarda donde debe concluirse la migración de los accesos de cobre que aún estén en servicio.

⁴² La última central pendiente del proceso de cierre era la de San Sebastián/San Marcial. Esta central fue comunicada para cierre, pero fue suspendido debido a las dificultades para desplegar fibra en el casco viejo de la ciudad (Resolución NOD/DTSA/002/20, de 13 de mayo de 2021). Una vez solventadas las dificultades que justificaron la suspensión, se ha fijado una nueva fecha de cierre definitiva para esta central (Resolución NOD/DTSA/002/23, de 28 de septiembre de 2023).

⁴³ <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/concrecion-desarrollo-obligaciones#cierre-centrales-red-cobre>

⁴⁴ INF/DTSA/334/23

Gráfico 27. Previsión de cierre de centrales de cobre



Como se observa, a finales de 2023 se cerraron 2.911 centrales, lo que representa aproximadamente un 15% de los pares de cobre de la planta de Telefónica, y se prevé que el grueso de los pares de cobre se dejará de usar en 2024 y 2025.

El cierre de la red de cobre tiene un impacto significativo en el mercado de acceso y originación de llamadas, y ha motivado la adopción de medidas por parte de Telefónica. Por un lado, este operador ha anunciado su intención de extinguir la prestación de servicios de telefonía fija sobre cobre, tanto en su comercialización individual (1P) como de forma conjunta con la banda ancha, migrando a sus actuales clientes a otras tecnologías de acceso. En consecuencia, el volumen de líneas de telefonía fija prestadas sobre accesos de cobre en el mercado se verá radicalmente reducido, especialmente teniendo en cuenta que la mayoría de las líneas de acceso telefónico sobre cobre pertenecen a Telefónica. Asimismo, asociado a la reducción de líneas de cobre de Telefónica, las líneas con servicio AMLT -que ya se han reducido significativamente desde la última revisión del mercado- se extinguirán y, por consiguiente, también dejará de prestarse el servicio de originación o acceso indirecto asociado a dichas líneas AMLT.

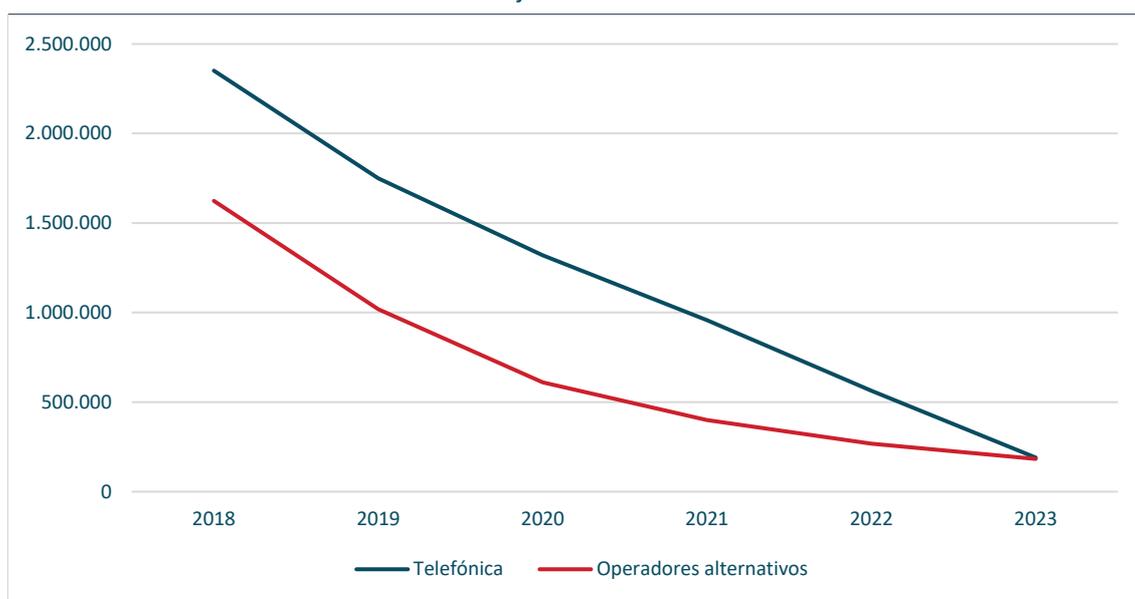
Por otro lado, Telefónica también ha planteado a la CNMC el cierre de la interconexión TDM y su migración hacia las interconexiones IP establecidas con la mayoría de operadores. Esta solicitud está siendo analizada en el procedimiento OFE/DTSA/002/23.

V.2.2 Evolución de las líneas AMLT

Como se ha visto en los apartados previos, los operadores alternativos no son ajenos al contexto general de abandono de sus accesos de cobre y también están inmersos en un proceso de migración de sus líneas de acceso telefónico de cobre hacia accesos FTTH u otros basados en tecnología móvil. El incremento que han experimentado las líneas de telefonía fija sobre IP entre los años 2017 y 2023 (véase gráfico 3) es una manifestación más de este proceso.

El gráfico 28 muestra que el número de accesos de cobre de los operadores alternativos experimentó entre 2018 y 2023 una reducción de 88,74%. En el caso de Telefónica, el porcentaje de reducción fue del 91,90%, pues su proceso de sustitución de las líneas de cobre se ha acelerado significativamente en los últimos años.

Gráfico 28. Líneas de acceso telefónico fijo sobre la red de cobre

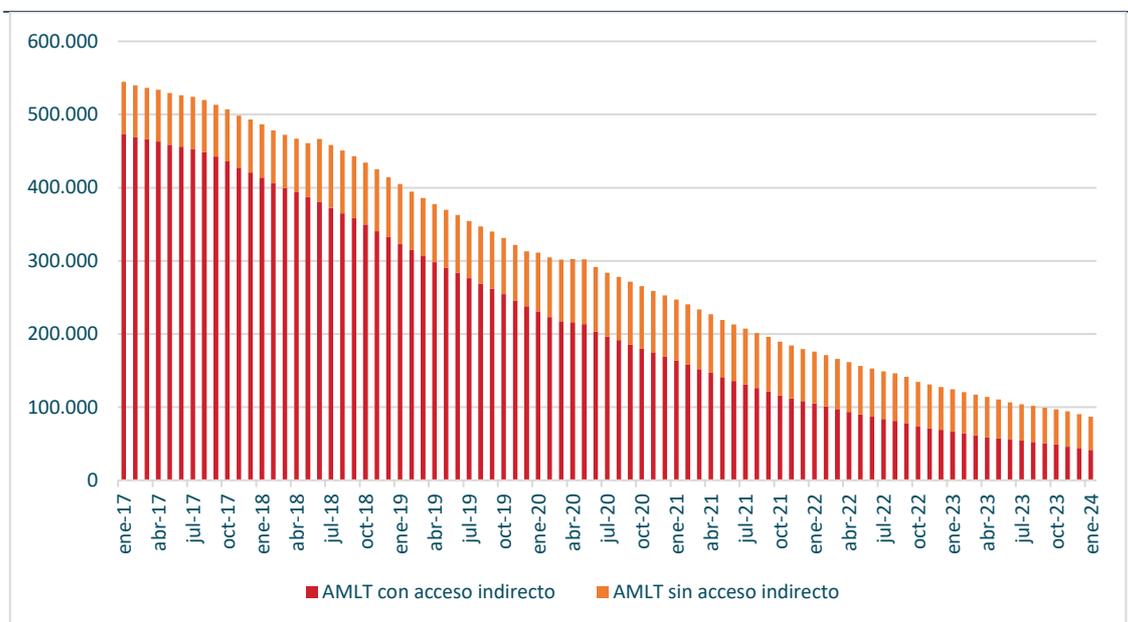


Fuente: Requerimiento a los operadores

El abandono progresivo de los accesos de cobre por parte de los operadores alternativos tiene un impacto directo sobre varios servicios mayoristas, más allá del AMLT. Los accesos desagregados, por ejemplo, perdieron un total de 2.681.552 líneas entre el primer trimestre de 2017 y el cuarto de 2023. Esta pérdida representa un 95,21% del total. En lo que respecta a las líneas AMLT, si en enero de 2017 se situaban en 544.841, en enero de 2024 su número había descendido hasta 86.889, lo que supone una reducción del 84,05%. Además, y así se muestra en el gráfico 29, esta reducción es más acusada -en concreto, de un 91,18%- en las líneas AMLT con acceso indirecto (es decir, las vinculadas

fundamentalmente a provisión de servicios de banda ancha sobre la red de cobre).

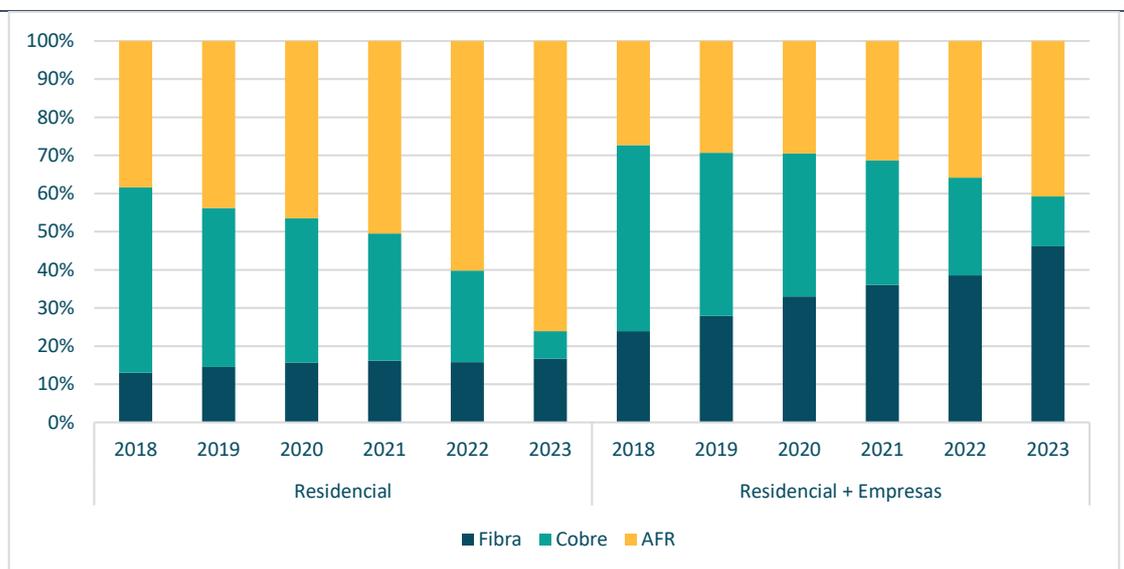
Gráfico 29. Evolución de líneas AMLT



Fuente: Requerimiento mensual de la CNMC a Telefónica

La reducción de líneas AMLT no se explica exclusivamente por la migración de clientes de banda ancha a redes NGA para gozar de mayores prestaciones, pues los clientes 1P de los operadores alternativos -especialmente en el segmento residencial- recurren también a otras tecnologías de acceso. De hecho, si se tienen en cuenta todos los segmentos, entre los operadores alternativos el uso del cobre representa el 5,65% del total de líneas 1P. En el segmento residencial muestra con más intensidad este proceso de migración, puesto que: (i) la proporción de líneas 1P de cobre es más reducido, pues se sitúa en el 1,40%; (ii) la reducción experimentada entre 2018 y 2023 ha sido más intensa, del 89,86%; (iii) en el proceso de sustitución tienen más relevancia los accesos fijos prestados sobre tecnología móvil.

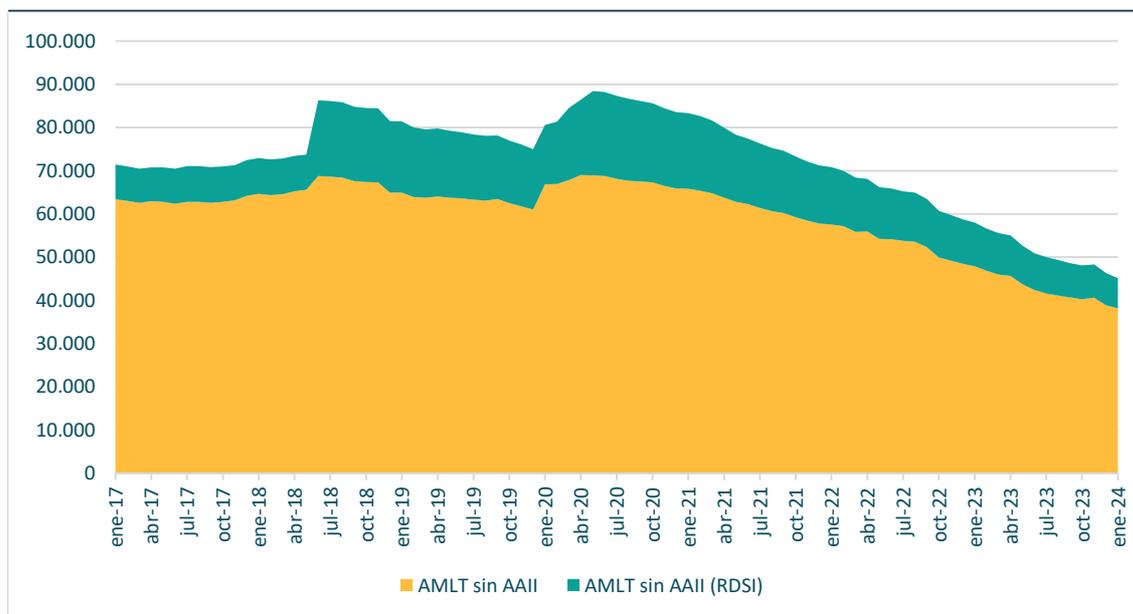
Gráfico 30. Líneas de acceso telefónico fijo 1P de los operadores alternativos en función de la tecnología de acceso



Fuente: Requerimiento a los operadores

Atendiendo únicamente a las líneas AMLT sin acceso indirecto (las que se emplean para prestar servicios 1P) también se observa que en los últimos tres años han descendido muy significativamente.

Gráfico 31. Líneas AMLT sin acceso indirecto



Fuente: Requerimiento mensual de la CNMC a Telefónica

En la anterior revisión del mercado se subrayó que hay servicios de telefonía sobre red fija tradicional, como los servicios de fax analógico, las centralitas

antiguas o algunos datáfonos, con marcación por tonos, que presentan incompatibilidades de uso con la fibra o el móvil. Ahora bien, aunque la obsolescencia de estos dispositivos y su progresiva sustitución por otras soluciones tecnológicas (como el fax digital o las centralitas IP) pueden generar dificultades, los operadores consideran que estos problemas no constituyen un obstáculo significativo para la migración de la red hacia las nuevas tecnologías⁴⁵.

En definitiva, la dinámica de sustitución de las líneas de cobre por otros tipos de accesos lleva, en la práctica, a la desaparición del servicio AMLT. Sin embargo, existen soluciones que permiten continuar proveyendo los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico en redes fijas (basadas en redes NGA y accesos móviles) y que no presentan problemas de competencia. Por tanto, una vez que el servicio AMLT haya desaparecido, los servicios minoristas de acceso y tráfico telefónico podrán seguir prestándose por los operadores alternativos en términos competitivos.

V.2.3 Presión competitiva ofrecida por otros servicios

La *Nota Explicativa de la Recomendación de 2014* subrayaba la importancia de ciertos servicios que, sin quedar dentro del mercado de referencia, pueden disciplinar en mayor o menor medida la competencia en los mercados de acceso y tráfico telefónico desde redes fijas. La presión ejercida por la telefonía móvil y por los servicios OTT puede ser limitada o parcial, pero no deja de tener su incidencia.

En la Resolución de 17 de enero de 2017 se expuso que la telefonía móvil presenta diferencias importantes con la telefonía fija que hacen que ambos servicios no sean sustitutivos, sino que presentan ciertos rasgos de complementariedad. La mayoría de los hogares -en concreto, el 71,3%- tiene contratados ambos servicios. Sin embargo, estos rasgos de complementariedad se han debilitado en los últimos años, pues en el segundo semestre de 2017 el porcentaje de hogares con ambos servicios era 15,6 puntos porcentuales superior. Como se ha venido exponiendo en este documento, un número cada vez mayor de usuarios decide contratar únicamente servicios de telefonía móvil para cursar sus llamadas de voz. La amplia cobertura de la red 4G y al desarrollo progresivo de la 5G, la mayor proliferación de tarifas planas de telefonía móvil, y la reducción de precios de la telefonía móvil (un 75,06% entre el primer trimestre de 2017 y el cuarto de 2023) son factores que facilitan la sustitución.

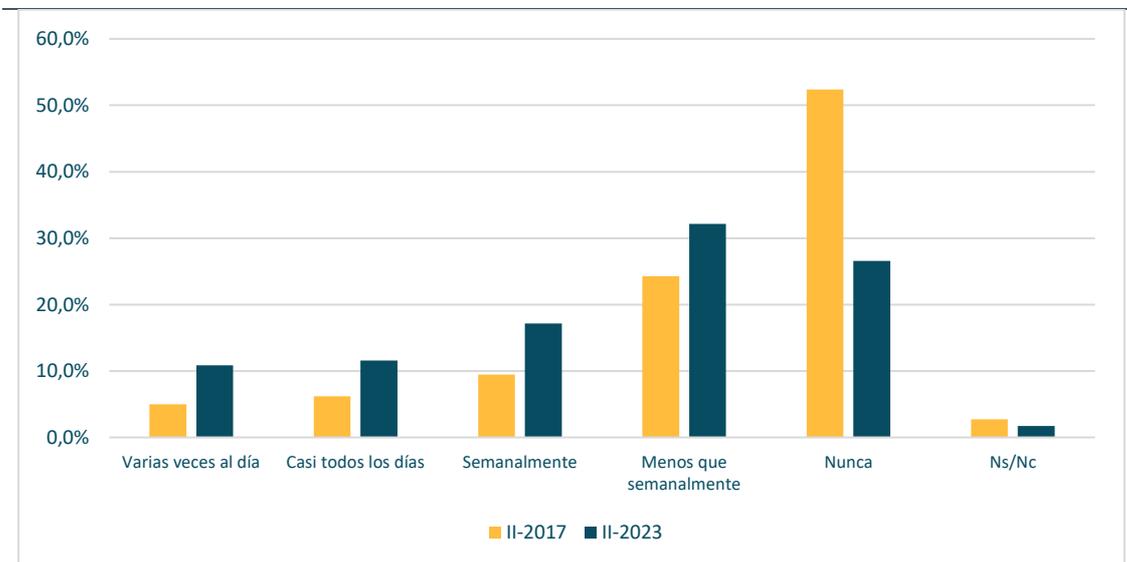
⁴⁵ Así lo indicaron de manera general en sus respuestas al requerimiento de información formulado por la CNMC de referencia NOT/DTSA/050/22

Conviene tener presente que la proporción de tráfico móvil sobre el total del tráfico telefónico se ha acentuado en los últimos años, en detrimento del tráfico telefónico cursado desde redes fijas. Así se pudo constatar en el gráfico 17 del apartado II.2, que mostraba que el tráfico originado en redes fijas pasó de representar el 21,91% del total en 2017 al 9,21% en 2023.

En definitiva, aunque es previsible que en un horizonte temporal cercano las telefonías fija y móvil continúen siendo servicios complementarios, lo cierto es que el carácter de sustituibilidad de la telefonía móvil se está reforzando. Este fenómeno limita la capacidad de los operadores de telefonía fija de elevar los precios de este servicio, pues aceleraría la sustitución.

Por otro lado, también se advierte un mayor uso de los servicios OTT para cursar llamadas de voz, en particular llamadas internacionales. La información del *Panel de Hogares* que figura en el gráfico 32 muestra que (i) el porcentaje de clientes que utiliza estos servicios con algún tipo de frecuencia ha pasado del 47,62% en segundo semestre de 2017 al 73,4% en el segundo de 2023; (ii) cada frecuencia de uso, además, ha experimentado un incremento en ese mismo periodo.

Gráfico 32. Uso de servicios OTT para llamar o videollamar



Fuente: *Panel de Hogares CNMC*

Al igual que ocurre con la telefonía móvil, las llamadas y videollamadas cursadas a través de aplicaciones OTT ejercen una presión, parcial pero no desdeñable, sobre los servicios de telefonía fija, y en particular sobre aquellos tipos de llamadas que quedan fuera de las tarifas planas de voz.

V.2.4 Eliminación de los servicios regulados de originación hacia los servicios de tarifas especiales y numeración corta

Las numeraciones de tarifas especiales y numeración corta, entre los que se encuentran los números gratuitos 800/900, los servicios de pago compartido (901) y pago por el llamante sin retribución para el llamado (902), los servicios de tarificación adicional (803, 806, 807 y 905), los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado (118) o los números de interés social (p.ej. 112, 091, 010, 012) son accesibles desde las redes de todos los operadores, en virtud del principio de interoperabilidad de los servicios extremo a extremo y la normativa de numeración, que exige que toda la numeración asignada sea accesible desde cualquier red de acceso, ambos establecidos en la LGTel (artículos 3.c, 14.5 y 30.6).

Así, para que los usuarios puedan acceder a los servicios de tarifas especiales y numeración corta prestados por terceros operadores o prestadores de servicio mediante estas numeraciones, todos los operadores de acceso -fijos y móviles- deben ofrecer el servicio mayorista de originación o acceso correspondiente.

Ahora bien, aunque todos los operadores prestan estos servicios de originación a otros operadores, solo Telefónica tiene reguladas sus condiciones de prestación ex ante en la OIR-TDM y OIR-IP, debido a su designación como operador con PSM en el mercado 2/2007. El resto de operadores fijos, aun sin estar regulados, aplican precios por su respectivo servicio de originación fija en niveles similares a Telefónica y los operadores móviles ofrecen estos servicios de originación en condiciones comerciales, aunque esta Comisión ha debido intervenir en la fijación de precios de originación de llamadas a servicios gratuitos desde la red móvil en varios conflictos⁴⁶.

Como señalaba BEREC en su informe sobre los servicios de tarifas especiales⁴⁷, existen una serie de problemas de competencia identificados en la prestación de estos servicios de originación, vinculados con la posición ventajosa que ostentan los operadores de origen por el control del acceso a los usuarios frente a los prestadores de servicio, y que en ocasiones ponen de manifiesto la necesidad

⁴⁶ BT vs Telefónica Móviles (CFT/DTSA/013/16); Dialoga vs Telefónica Móviles y Orange (CFT/DTSA/011/17); BT vs Orange (CFT/DTSA/044/17); Colt vs Telefónica Móviles (CFT/DTSA/032/18); Dialoga vs Telefónica Móviles (CFT/DTSA/010/21); Dialoga vs Euskaltel (CFT/DTSA/029/21); Colt vs Telefónica Móviles (CFT/DTSA/241/21)

⁴⁷ BEREC Report on Special Rate Services BoR (12) 55, de 24 de mayo de 2012.

<https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/reports/berec-report-on-special-rate-services>

de intervención regulatoria. La provisión de estos servicios mayoristas adolece de algunos problemas, principalmente asociados al establecimiento de precios elevados a nivel mayorista y minorista, donde la falta de transparencia a nivel minorista genera además un mayor riesgo de fraude e impago en los servicios de mayor tarificación y una reducción progresiva de la demanda de estos servicios. A pesar de la existencia de estos problemas, ninguna de las Recomendaciones de mercados relevantes de la Comisión Europea ha definido un mercado específico de llamadas a servicios de tarifas especiales.

A día de hoy, los servicios de numeración corta y tarifas especiales se incluyen como un subconjunto de los servicios definidos en el mercado 2/2007. Por tanto, se encuentran sujetos a una regulación *ex ante* basada en la identificación de Telefónica como operador con PSM y en la imposición de obligaciones sólo a este operador. Sin embargo, la posición de Telefónica ha variado en los últimos años de manera notable. Así, en 2022 la cuota de este operador relativa a la prestación de este subconjunto de servicios se situó en el 25%, muy inferior a su correspondiente cuota de mercado en líneas fijas. A la vista de la posición que actualmente ostenta Telefónica, el mantenimiento de un régimen regulatorio asimétrico para un servicio prestado por todos los operadores resulta poco justificado.

Una eventual retirada de obligaciones que recaen sobre el operador PSM no implicaría la incapacidad de la CNMC de intervenir para corregir potenciales problemas relacionados con la originación hacia servicios de tarifas especiales y numeración corta. La vía de intervención más relevante es la resolución de conflictos caso a caso, que ha sido aplicada en el marco de servicios que ya no se encuentran regulados pero que están sujetos al principio de interoperabilidad de los servicios extremo a extremo y a la normativa de numeración. Esta cuestión se desarrolla en el siguiente apartado.

V.2.5 Otras vías de intervención regulatoria de la CNMC

Los principios establecidos en la LGTel, así como en el artículo 17.c) y d) del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, garantizan la interoperabilidad de los servicios y la accesibilidad de los números a los usuarios finales, de conformidad con lo recogido en los correspondientes planes nacionales de numeración. De hecho, esta Comisión ha actuado en el pasado en diversas resoluciones señalando la obligación de interoperabilidad ante conflictos de acceso planteados por prestadores de servicios ante los operadores de acceso. En ellas se señala que, con carácter general, los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas tienen derecho a ser

accesibles desde todas las redes, y los operadores de red, por su parte, deben permitir, salvo si concurren causas técnicas o económicas justificadas, el acceso desde su red a los servicios de comunicaciones electrónicas prestados por otros operadores que así lo soliciten, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en las normas para la utilización de los números.

La potestad de la CNMC de **resolver conflictos caso a caso**, establecida en el artículo 28 de la LGTel, ha sido aplicada en el servicio de telefonía móvil. A través de este mecanismo la CNMC ha podido resolver controversias acerca del precio mayorista de originación a servicios gratuitos para el llamante, siempre en el marco de conflictos presentados ante el regulador⁴⁸. En cuanto a los aspectos no relacionados con el precio, como un riesgo potencial de rechazo de la interconexión hacia este tipo de servicios o de discriminación en las condiciones de prestación del servicio de originación, actualmente no se observa un riesgo de incurrir en este tipo de prácticas, ni por parte de Telefónica ni de otros operadores de acceso.

En lo que respecta a los servicios de interconexión en redes fijas, los conflictos que se han presentado desde la última revisión del mercado están relacionados con la interconexión IP⁴⁹. Estos conflictos no han reflejado una problemática significativa en la prestación de este tipo de interconexión IP, considerada más eficiente por todos los interesados, sino que estaban más relacionados con el momento de su establecimiento y migración de los tráficos TDM hacia IP.

⁴⁸ Como ejemplos de estos conflictos se podrían citar el que tuvo lugar entre Dialoga, Telefónica Móviles y Orange ([CFT/DTSA/011/17](#)), el de Dialoga y Telefónica ([CFT/DTSA/010/21](#)) y los de Colt y Telefónica Móviles ([CFT/DTSA/032/18](#) y [CFT/DTSA/241/21](#)). La actuación seguida por la CNMC en estos procedimientos ha contado además con el respaldo de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo (véanse las dos Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2022, con referencias RC 03/2081/2021 y RC 03/7540/2020, y la del mismo tribunal de 21 de junio de 2023, con referencia RC 3/7980/2021). Según estas Sentencias, la CNMC, en el marco de la resolución de un conflicto de interconexión, está facultada para intervenir en mercados no regulados del sector de las telecomunicaciones e imponer mediante decisiones vinculantes obligaciones a un operador relativas al sistema de tarificación, siempre que se justifique su imperiosa necesidad para satisfacer el interés general y en aras de garantizar la interoperabilidad de las comunicaciones, la competencia efectiva y el beneficio de los consumidores y usuarios, y se acredite que dichas obligaciones son objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias (véase [nota de prensa](#) del poder judicial a propósito de las Sentencias)

⁴⁹ Tres conflictos presentados por el mismo operador fijo, Dialoga Servicios Interactivos, contra operadores móviles (Xfera – [CFT/DTSA/166/19](#), Telefónica Móviles – [CFT/DTSA/011/21](#)) y un operador fijo (Euskaltel – [CFT/DTSA/027/21](#)), resueltos por la CNMC, en los que se incluían como parte de la interconexión los servicios de terminación además de los servicios de originación hacia los servicios de tarifas especiales del operador solicitante. Y un conflicto presentado por Telefónica hacia el Grupo Dialoga ([CFT/DTSA/281/22](#)).

Al margen de las cuestiones concernientes al proceso de migración a IP, el hecho de que los operadores alternativos no hayan estado obligados regulatoriamente a disponer de una Oferta de Interconexión de Referencia que refleje las condiciones técnicas de la interconexión que proveen no ha producido situaciones o problemas técnicos que hayan supuesto un perjuicio competitivo a los operadores demandantes de los servicios de originación, ya fuera en TDM o IP.

En opinión de esta Sala, en un escenario de supresión de las obligaciones regulatorias a Telefónica, la eliminación de los servicios de originación de las Ofertas de Interconexión de Referencia de Telefónica (OIR-TDM y OIR-IP) no supondría un riesgo de comportamientos anticompetitivos por parte de este operador. La escasa conflictividad en el ámbito de la interconexión y la generalización de la interconexión IP en las redes de los operadores, más eficiente y con un menor número de puntos de interconexión necesarios, dificultan este tipo de comportamientos.

Tampoco se estima probable que el resto de operadores que prestan servicios de originación hacia los servicios de tarifas especiales y numeración corta desde redes fijas obstaculicen o rechacen la prestación de estos servicios. En el hipotético caso de que estas prácticas tuvieran lugar, la CNMC podría igualmente adoptar medidas, conforme a la normativa de telecomunicaciones, en el marco de los conflictos que a tal efecto pudieran incoarse.

Por último, de no ser suficiente la adopción de medidas caso a caso ante los conflictos que se presenten ante el regulador, la CNMC podría recurrir a la **adopción de medidas regulatorias de carácter simétrico**. Así, el artículo 14.7.a) de la LGTel⁵⁰ habilita a la CNMC a imponer obligaciones a los operadores que controlen el acceso a los usuarios finales, incluida, en casos justificados, la obligación de interconectar sus redes, en la medida en que sea necesario garantizar la posibilidad de conexión de extremo a extremo. En caso de que la adopción de medidas simétricas se antoje asimismo insuficiente para resolver potenciales problemas de competencia relativos a la originación hacia servicios de tarifas especiales y numeración corta, se podrían valorar otro tipo de alternativas, como la definición y análisis de un mercado específico, en línea con

⁵⁰ “7. A su vez, y sin perjuicio de las medidas que puedan adoptarse en relación con las empresas que tengan un peso significativo en el mercado de acuerdo con lo previsto en el artículo 18, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá imponer: a) en la medida en que sea necesario garantizar la posibilidad de conexión de extremo a extremo, obligaciones a operadores que controlen el acceso a los usuarios finales, incluida, en casos justificados, la obligación de interconectar sus redes cuando no lo hayan hecho”

el considerando 22 del Reglamento de Mercados, siempre que se satisficiera el test de los tres criterios.

V.3 Tercer criterio: suficiencia del Derecho de la Competencia.

El tercer criterio permite evaluar la adecuación de las medidas correctoras que pueden imponerse con arreglo a la legislación sobre competencia para hacer frente a las deficiencias del mercado detectadas. De acuerdo con la Recomendación de mercados, el tercer criterio *“tiene por objeto valorar la adecuación de la legislación en materia de competencia para abordar las deficiencias persistentes del mercado detectadas, en particular teniendo en cuenta que las obligaciones reglamentarias ex ante pueden impedir eficazmente las infracciones del Derecho de la competencia. Es probable que las intervenciones basadas en el Derecho de la competencia sean insuficientes en aquellos casos en que sea indispensable una intervención frecuente u oportuna para corregir las deficiencias persistentes del mercado. En tales circunstancias, la regulación ex ante debe considerarse un complemento adecuado del Derecho de la competencia. En general, la aplicación de la normativa general sobre competencia ha de resultar suficiente en mercados caracterizados por una competencia efectiva y sostenible basada en las infraestructuras”*⁵¹.

A la hora de regular *ex ante* un mercado, la ANR deberá por consiguiente acreditar que la normativa en materia de competencia resulta insuficiente para abordar adecuadamente las deficiencias detectadas en el mismo.

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

V.3.1 Grado de generalización de comportamientos anticompetitivos.

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

⁵¹ Considerando 17 de la Recomendación de Mercados de 2020.

En la anterior revisión del mercado se vio que la intervención de la CNMC en su condición de regulador sectorial *ex ante*, era relativamente frecuente. Sin embargo, desde la aprobación de la última revisión, el número de actuaciones se ha reducido de manera sensible.

Los procedimientos tramitados en los últimos años por la CNMC vendrían igualmente a poner de manifiesto el número limitado de cuestiones que han requerido de una actuación administrativa. Como se ha analizado en el apartado de análisis de la tendencia competitiva, el número de conflictos registrados ha sido poco relevante y éstos se han limitado fundamentalmente a los aspectos técnicos del proceso de migración de tráfico TDM a IP. Este dato pondría de manifiesto la baja conflictividad que se da en este ámbito.

Por tanto, dado lo que antecede, puede concluirse que prospectivamente el grado de generalización de los potenciales comportamientos no competitivos no es lo suficientemente elevado como para considerar que la intervención administrativa deberá ser frecuente.

V.3.2 Grado de dificultad que entraña el detectar o probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia

La integración, en el caso español, del regulador sectorial de telecomunicaciones y la autoridad de competencia en un único organismo, tal y como establece la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y los mecanismos de coordinación establecidos, coadyuvan a que cualquier práctica potencialmente restrictiva de la competencia pueda ser detectada de manera casi inmediata. A través de las notas e informes relativos al desempeño de los mercados de comunicaciones electrónicas que se elaboran con periodicidad mensual, trimestral y anual, de los requerimientos de información específicos, o incluso de denuncias presentadas conforme a la normativa de competencia por los operadores afectados, permiten a la CNMC supervisar el desarrollo de la competencia en el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas. En definitiva, cualquier potencial conducta restrictiva de la competencia sería fácilmente detectable por la CNMC.

Con independencia de ello, en el caso de que detectara un deterioro en la situación competitiva que hiciera necesaria una intervención regulatoria, la CNMC también estaría en disposición de reevaluar las conclusiones aquí alcanzadas en relación con la no satisfacción del test de los tres criterios.

V.3.3 Posibilidad de que los comportamientos no competitivos causen un perjuicio irreparable en el mercado objeto de análisis o en los mercados conexos

La posibilidad de dar una respuesta inmediata ante comportamientos no competitivos en el mercado de referencia es asimismo un factor relevante, pues una actuación tardía podría generar daños de difícil reparación. A estos efectos, la normativa de defensa de la competencia dota a la CNMC, en tanto autoridad nacional de competencia, de los instrumentos necesarios para actuar de manera inmediata, en el caso de que sea precisa una intervención urgente, para evitar una situación que podría generar un daño irreparable al mercado. En particular, el artículo 54 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), así como los artículos 40 y 41 del Reglamento de Defensa de la Competencia⁵², habilitan a la CNMC para adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que en su momento se dicte.

Por tanto, ante la existencia de una potencial conducta contraria a la normativa de competencia, como por ejemplo prácticas anticompetitivas en relación con el establecimiento de precios, resultaría perfectamente factible la intervención administrativa en un plazo breve de tiempo. Cabe en este sentido señalar que los requisitos exigibles conforme al derecho de competencia para la adopción de medidas provisionales (aparición de buen derecho, urgencia, proporcionalidad de la medida) son, en esencia, comunes a los requisitos necesarios para la adopción de medidas provisionales en el ámbito sectorial, por lo que la viabilidad de la adopción de dichas medidas es coincidente, independientemente de la normativa que resulte de aplicación.

V.4 Conclusiones sobre el cumplimiento del test de los tres criterios.

Según se ha constatado en el apartado V.I, el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas no se caracteriza por la presencia de barreras de entrada de tipo estructural o legal, por lo que **no se cumple el primer criterio**. El incumplimiento del primer criterio conduce por sí a la desregulación del mercado, sin necesidad de revisar el cumplimiento del segundo y tercer criterio. Sin embargo, en aras a realizar un análisis más detallado y a consolidar la conclusión alcanzada, también se ha analizado el cumplimiento de los criterios segundo y tercero. La conclusión alcanzada es que estos criterios tampoco se satisfacen.

⁵² Aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

En consecuencia, el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas definido en el presente procedimiento no es susceptible de regulación *ex ante*, por lo que se debe proceder al levantamiento de las obligaciones actualmente vigentes.

VI SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES EXISTENTES EN EL MERCADO DE REFERENCIA

Conforme al artículo 17.4 de la LGTel, “[e]n los mercados en los que se llegue a la conclusión de que no se justifica la imposición de las obligaciones específicas, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia no impondrá o mantendrá obligaciones específicas y suprimirá las obligaciones específicas impuestas”. En el mismo sentido, según el artículo 4.3 del Reglamento de Mercados, “cuando tras un análisis de mercado, la [Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia] determine que un mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, suprimirá las obligaciones que, de conformidad con el apartado 1, tuvieran impuestas los operadores que hubieran sido declarados con poder significativo en dicho mercado, e informará de la supresión a todas las partes interesadas con una antelación mínima de dos meses a su efectividad”.

La CNMC ha definido el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas, y ha analizado si el mismo puede ser objeto de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas⁵³ y 17 de la LGTel. Por los motivos expuestos a lo largo de este documento, esta Sala considera que este mercado no es susceptible de ser regulado *ex ante*, al no satisfacerse el test de los tres criterios sobre cuya base deben identificarse los mercados que pueden ser objeto de intervención administrativa. Dada la existencia de una situación de competencia efectiva, cabe proceder a la supresión de las obligaciones impuestas a Telefónica en virtud de Resolución de 17 de enero de 2017.

A estos efectos, es preciso fijar un plazo de tiempo razonable para asegurar la adaptación de los operadores al nuevo entorno regulatorio (tal y como prevé el artículo 4.3 del Reglamento de Mercados). Se estima que un periodo de seis meses es un plazo de tiempo suficiente para llevar a cabo la transición al nuevo marco, donde los futuros acuerdos mayoristas de acceso deberán negociarse en

⁵³ Directiva 2002/21/CE de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre de 2009.

condiciones comerciales. Dicho plazo de seis meses ha sido generalmente considerado como razonable en aquellas instancias en que el regulador sectorial español ha procedido a la desregulación de los servicios mayoristas que los operadores con PSM prestaban a terceros, como consecuencia de la evolución de los mercados de referencia hacia un entorno de competencia efectiva⁵⁴.

VII RESPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA

VII.1 Alegaciones de los operadores.

En general, los distintos operadores que presentaron alegaciones a la Consulta Pública de la DTSA acogen positivamente la propuesta allí presentada. Telefónica expresa su plena conformidad con las conclusiones alcanzadas en la Consulta Pública y, por tanto, con la desregulación completa del mercado 2/2007. Según argumenta Telefónica, el mercado ya no es susceptible de regulación *ex ante* al no cumplirse el test de los tres criterios, puesto que (i) el extenso despliegue de redes de acceso de muy alta capacidad (fijas y móviles) y la migración de usuarios de la red legada de cobre a dichas infraestructuras, (ii) la existencia de productos de acceso de banda ancha que empaquetan de forma generalizada los servicios de voz, (iii) la creciente sustitución de los servicios de voz fija por servicios de voz móviles y la existencia generalizada de servicios de comunicación OTTs, o (iv) la proliferación de multitud de operadores presentes en el mercado con capacidad de prestar servicios de acceso y originación de llamadas de voz, hacen completamente innecesario mantener la regulación existente en este mercado.

Los operadores alternativos comparten las líneas generales de la Consulta Pública. Sin embargo, plantean objeciones a algunos aspectos concretos. Orange y Vodafone señalan que la migración de servicios AMLT hacia tecnologías distintas al cobre está siendo más lenta cuando se trata de líneas 1P correspondientes al segmento empresarial que, bajo sus estimaciones, representan el 45-50% del total (según ellos, en términos absolutos, unos 2,4 millones) de líneas. Teniendo en cuenta estas relevantes magnitudes, Vodafone señala que la sustitución de líneas AMLT por otras basadas en tecnologías alternativas no es rentable económicamente, ni aun recurriendo a infraestructura

⁵⁴ Véanse, por ejemplo, la Resolución de 4 de abril de 2017 por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación en redes móviles (mercado 15/2003) o la más reciente Resolución de 27 de abril de 2023 por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales (mercado 2/2014).

propia, o bien no son idóneas desde un punto de vista técnico o comercial (este último sería el caso de la prestación del servicio mediante infraestructura móvil).

Al margen de lo anterior, Orange y Vodafone apuntan que los clientes empresariales pueden verse afectados por las dificultades de migración de los servicios de fax analógico, las centralitas antiguas o algunos datáfonos, con marcación por tonos, que presentan incompatibilidades de uso con la fibra o el móvil. También subrayan estos operadores que los clientes empresariales, en ocasiones requieren comunicación con sedes menores (no necesariamente a través de líneas de alta calidad), así como la prestación de líneas vocales de socorro, de fax o la provisión de servicios de alarmas. Si bien es cierto que todos estos servicios pueden ser transmitidos en IP, la migración tecnológica se encuentra sometida a condicionantes como los niveles de calidad y disponibilidad del servicio exigidos por los clientes, la adaptación de los procesos de negocio clave para las empresas (por ejemplo, la atención al cliente) o incluso a las reticencias al cambio de los clientes de los servicios 1P sobre cobre.

En este contexto, Orange y Vodafone consideran que el establecimiento de un periodo transitorio de seis meses no resulta adecuado, la culminación del proceso de migración a otras tecnologías resultaría forzada, compleja y confusa para los clientes. Telefónica, además, tendría más tiempo para migrar a sus clientes de cobre a otras tecnologías, lo que sería discriminatorio con respecto a los operadores alternativos. Para Orange y Vodafone, los planes de cierre de centrales de cobre anunciados por Telefónica hacen innecesario establecer un periodo para el levantamiento de la obligación de proveer el servicio AMLT.

Abundando en las especificidades de los clientes empresariales, Vodafone considera que el test de los tres criterios debe matizarse en lo que respecta a los servicios ofrecidos a este segmento de clientes. Para este operador:

- La falta de viabilidad económica del despliegue de líneas 1P constituye una barrera a la entrada de tipo estructural, y determinados requerimientos técnicos de algunas licitaciones públicas podrían justificar que se concluyera que existen obstáculos legales o reglamentarios. Vodafone vuelve a mencionar el alto número de líneas 1P que persisten en el segmento empresarial.
- Vodafone no rebate el cumplimiento del criterio concerniente a la tendencia a la competencia efectiva, si bien sostiene el hecho de que el levantamiento de las obligaciones de Telefónica con carácter previo al cierre efectivo de las centrales de cobre generaría un efecto distorsionador en el segmento empresarial.

- En cuando al cumplimiento del tercer criterio, este operador considera que las intervenciones basadas en el Derecho de la Competencia serían insuficientes *“para aquellos casos en los que sea indispensable una intervención frecuente y oportuna para corregir las deficiencias del mercado”*, haciendo de nuevo hincapié en las particularidades del segmento empresarial.

Por ello, Orange y Vodafone abogan por el mantenimiento en condiciones reguladas de la planta existente de accesos AMLT en tanto la central local de la que dependen se mantenga en servicio, hasta que la desaparición de las centrales de cobre lleve a la extinción natural de este servicio mayorista. Vodafone recuerda que *“la imposición de regímenes transitorios en los procesos de modificación de las obligaciones regulatorias ex ante impuesta en los análisis de mercado no son una novedad”* y cita las medidas transitorias establecidas en algunas Resoluciones aprobadas por la CNMC en el pasado. A esta solicitud se suma Masmóvil, que apunta como razón que *“los planes de migración estipulados por cada uno de los operadores ubicados en estas centrales no han incluido una diferenciación según el servicio que debiera migrar en cada momento”*.

Por otro lado, AOTEC y ASOTEM acogen muy positivamente que el acceso prestado a través de redes móviles (acceso fijo radio) haya sido incluido en el mercado de referencia, pues consideran que los análisis de mercado de la CNMC no deberían diferenciar accesos móviles y fijos. Ambas asociaciones solicitan que, aunque se desregule el mercado 2/2007, la CNMC evalúe en el plazo de dos años si es necesario volver a analizar este mercado *“con el objeto de valorar y analizar el peso de la tecnología móvil en los servicios fijos y en particular por el advenimiento del 5G stand alone”*. De manera similar, Masmóvil considera que *“debería recogerse la posibilidad de iniciar expediente de oficio por esa Comisión en caso de se produjesen cambios significativos en el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas en el futuro que, a juicio de esa Comisión y con el modelo vigente, pudieran provocar ciertas distorsiones en el mercado que, de no tratarse en ese momento, serían difíciles de subsanar en un momento posterior”*

AOTEC y ASOTEM también coinciden en sostener que la desregulación del mercado 2/2007 no debe suponer *“que decaigan los contratos ya firmados y cuya vigencia dependerá de las cláusulas libremente aceptadas entre las partes”*, ni tampoco que Telefónica no pueda seguir ofreciendo el servicio AMLT, en las mismas o diferentes condiciones.

VII.2 Respuesta de la CNMC.

Las conclusiones que figuraban en la Consulta Pública -y que se mantienen en el presente Proyecto de Medida- no desatienden las particularidades del segmento empresarial, pero se circunscriben a las definiciones de los mercados minorista y mayorista que conciernen al presente análisis.

Como se señala en la sección II.1.1, la definición del mercado de acceso telefónico desde ubicaciones fijas limita su ámbito a los clientes residenciales y a aquellos clientes empresariales que forman parte del “mercado de masas” (es decir, el conjunto de clientes no adscritos a planes específicos de negocios). Ello incluye a la totalidad de clientes del segmento residencial y a parte (no a todos) de los clientes que se imputan al segmento empresas. Los problemas de competencia que se han pretendido identificar son los que afectan a los clientes que forman parte de ese mercado.

Las estimaciones que realizan Orange y Vodafone sobre el alto volumen de líneas 1P del segmento empresarial deben relativizarse, al igual que las referencias a la cuota de mercado de Telefónica en dicho segmento de clientes. En primer lugar, porque incluyen aquellas líneas que quedan fuera de la definición del mercado minorista (es decir, las líneas correspondientes a planes específicos de negocios). En segundo lugar, porque contabilizan aquellas líneas de centralitas que, desde un punto de vista técnico, se apoyan en tecnologías de banda ancha. Por ejemplo, aproximadamente el **[CONFIDENCIAL]** de las líneas de acceso telefónico que Telefónica provee en el segmento empresarial se basan en circuitos ethernet (MacroLAN). Además, desde un punto de vista mayorista, la definición del mercado relevante excluye la originación y accesos prestados desde redes de fibra (véase apartado III.2.1), sobre las que se prestan el 75% de líneas de acceso telefónico 1P de los operadores alternativos (frente al 8% del cobre y el 17% de accesos a través de redes móviles).

Por tanto, esta Sala considera que la referencia más adecuada para evaluar el proceso de migración de las líneas 1P del segmento empresarial debería partir de las líneas AMLT sin acceso indirecto -las necesarias para prestar servicios de acceso telefónico fijo 1P-, que ascienden a unas 45.000 (véase gráfico 31), y que experimentan una reducción mensual de aproximadamente el 2%. Debe tenerse en cuenta, además, que el total de líneas AMLT sin acceso indirecto vinculadas al segmento empresarial es menor que esta cantidad, pues ésta incluye también las líneas residenciales.

La respuesta a las alegaciones sobre los problemas a los que se enfrentarían los operadores alternativos a la hora de migrar a determinados clientes empresariales debe partir de las cifras referidas en el párrafo anterior y tener en

cuenta que no todos los casos de migración resultarán problemáticos, sino solo casos puntuales. De hecho, los operadores no han aportado justificación cuantitativa del número de clientes en los que estén encontrando estas dificultades. Cabe recordar que la CNMC solicitó expresamente a los operadores que indicaran si existen dificultades técnicas de compatibilidad de servicios adicionales (tipo fax, centralitas, datáfonos etc.) prestados sobre red tradicional (cobre), que puedan suponer un obstáculo en la migración de estos servicios a distintas tecnologías (fibra, móvil)⁵⁵. Ninguno de los respondientes al requerimiento expresó especial preocupación por esas dificultades técnicas. Vodafone, por ejemplo, respondió que “[e]n la actualidad, debido al porfolio de productos que ofrece Vodafone y al avance de las soluciones tecnológicas, Vodafone no detecta grandes obstáculos que impidan la migración de los servicios prestados por la red de cobre a servicios prestados sobre tecnología de fibra óptica o de móvil, existiendo productos alternativos para casi cualquier escenario sobre par de cobre”. La respuesta de Orange, que no niega que puedan existir complicaciones técnicas, resulta asimismo ilustrativa en cuanto a que les atribuye un carácter menor:

“Efectivamente, existen algunos dispositivos de servicios adicionales como fax, centralitas o datáfonos diseñados para funcionar sobre red tradicional que resultan incompatibles técnicamente con otras tecnologías como fibra o móvil (principalmente dispositivos muy antiguos). Sin embargo, la cantidad de dispositivos que presentan esta incompatibilidad es baja y sigue reduciéndose por la progresiva sustitución de estos dispositivos por otros más modernos.

En muchos casos existen soluciones tecnológicas para que los dispositivos diseñados para funcionar sobre red tradicional puedan utilizarse en las redes de fibra y móvil (p.ej. cambiando la configuración del protocolo por uno más actualizado, utilizando un conversor RDSI-IP conectado al router, etc.). Sin embargo, también se da la circunstancia de que algunos dispositivos no admiten este tipo de soluciones (principalmente los más antiguos) y para los que la única solución es la sustitución o actualización de los dispositivos.

A pesar de la dificultad que supone la adaptación y/o sustitución de estos dispositivos, la migración a fibra o móvil que implica el reemplazo de múltiples líneas con protocolos antiguos por un servicio integrado puede mejorar la arquitectura de las comunicaciones electrónicas del cliente e incluso, en algunos casos, suponer un ahorro económico.

Según la experiencia de Orange, las incompatibilidades de los servicios adicionales sobre red tradicional con las redes de fibra y móvil descritas en los

⁵⁵ Requerimiento de información de referencia NOT/DTSA/050/22.

párrafos anteriores pueden efectivamente generar dificultades, pero en la mayoría de los casos no constituyen un obstáculo significativo para la migración hacia las nuevas tecnologías”.

Teniendo en cuenta el reducido número de líneas AMLT activas, su ritmo de decrecimiento, y la perspectiva de cierre progresivo de las centrales de cobre, un periodo transitorio de seis meses resulta adecuado y proporcionado. El establecimiento de este periodo es coherente con el criterio adoptado por la CNMC en la desregulación total o parcial de otros mercados. Sólo por citar los casos más recientes, se pueden citar los siguientes:

- La Resolución de 27 de abril de 2023, sobre la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, estableció un periodo de seis meses para la transición al nuevo marco de desregulación que se aprobó.
- En el marco de la revisión de los mercados de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija (mercado 1/2020), se introdujo un periodo transitorio de seis meses para aquellos municipios que pasaron a formar parte de la zona competitiva, en los que Telefónica dejó de estar obligada a ofrecer acceso a su red de fibra en condiciones reguladas.
- En la Resolución de 29 de marzo de 2002, sobre la definición y análisis del mercado de acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija, se estableció un periodo transitorio de seis meses para que los operadores móviles se pudieran adaptar a la desregulación de los circuitos empleados para el *backhaul* móvil.
- Más recientemente, en la Consulta Pública sobre la definición y análisis de los mercados mayoristas de líneas alquiladas troncales, se propone fijar seis meses para la adaptación al escenario de levantamiento de obligaciones de Telefónica que plantea.

La desaparición de la obligación de Telefónica de proveer el servicio AMLT de manera regulada no obsta para que la prestación del servicio mayorista pueda continuar más allá de los seis meses de periodo transitorio, tal y como señalan Masmóvil, AOTEC y ASOTEM. Es decir, para aquellos casos puntuales de clientes empresariales con dificultades de migración de sus servicios sobre red de cobre a IP, nada impide a los operadores negociar con Telefónica la prestación del servicio mayorista de acceso a la línea en condiciones comerciales hasta el cierre completo de la central, sin necesidad de intervención regulatoria *ex ante*. En todo caso, los contratos actualmente vigentes continúan siendo aplicables hasta la fecha de su finalización y podrían ser prorrogados si

así lo acordaran las partes, todo ello sin perjuicio de la existencia de las cláusulas de revisión o extinción contractual que en su caso figuren en dichos contratos.

Por último, para que la CNMC se planteara acometer un nuevo análisis del mercado en el futuro tendrían que darse las condiciones necesarias para ello. Como se ha explicitado en el presente Proyecto de Medida, el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas, que aquí se propone desregular, no forma parte del listado de mercados relevantes desde la aprobación de la Recomendación de 2014. Como conocen los operadores, la CNMC realiza un seguimiento continuo de la evolución tecnológica y del desarrollo competitivo en los mercados de comunicaciones electrónicas. En el hipotético caso de que se detectaran problemas que justificaran la apertura de un procedimiento para la definición y análisis de algún mercado no incluido en la Recomendación que en ese momento estuviera vigente, en dicho procedimiento la CNMC tendría que demostrar si se cumple o no el test de los tres criterios, tal y como exige la normativa nacional y europea de comunicaciones electrónicas. En todo caso, se trata de una cuestión que excede el ámbito de este Proyecto de Medida.

En razón de lo expuesto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia notifica a la Comisión Europea un proyecto de medida por el que se

RESUELVE

PRIMERO. Aprobar la definición y el análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas en España.

SEGUNDO. Considerar que el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas en España, tal y como viene definido en la presente Resolución, no es un mercado de referencia cuyas características justifiquen la imposición de obligaciones específicas, y no es por tanto susceptible de regulación *ex ante*, de conformidad con lo dispuesto en el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas y en el apartado 4 del artículo 17 de la Ley General de Telecomunicaciones.

TERCERO. Suprimir las obligaciones actualmente aplicables a Telefónica Móviles de España impuestas en la Resolución de 17 de enero de 2017, relativa a la definición y el análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en las redes fijas (mercado 2/2017), una vez transcurrido un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado.